

**MASALAH-MASALAH SISTEM KEUANGAN  
DAN PERBANKAN INDONESIA**

**Oleh :  
PROF. DR. ANWAR NASUTION**

# STABILITAS SISTEM KEUANGAN : URGENSI, IMPLIKASI HUKUM, DAN AGENDA KEDEPAN<sup>1</sup>

Oleh : Prof. DR. Anwar Nasution<sup>2</sup>

## I. PENDAHULUAN

Krisis keuangan di Asia yang terjadi pada dasarnya bersumber dari kelemahan kualitas sistem keuangan di Asia. Reformasi keuangan yang terjadi pada awal tahun 1980an ternyata hanya memberikan peningkatan kuantitas lembaga-lembaga keuangan dan kuantitas aliran modal yang masuk (*capital inflow*) ke suatu negara. Hal yang sama terjadi pula di Indonesia, khususnya dikaitkan dengan liberalisasi perbankan yang berawal pada tahun 1988 yang merupakan salah satu faktor pemicu lemahnya sistem keuangan, khususnya perbankan. Terjadinya gejolak di pasar uang, pasar valas dan pasar modal serta meningkatnya ketidakpastian (*uncertainty*) dapat mengakibatkan semakin memburuknya *adverse selection* dan *moral hazard* yang pada gilirannya mengakibatkan runtuhnya kestabilan sektor keuangan.

Untuk kasus Indonesia, gejolak nilai tukar negara-negara regional memiliki pengaruh paling utama yang menyebabkan terjadinya krisis yang berkepanjangan. Kuatnya tekanan terhadap rupiah mengakibatkan ketidakmampuan Bank Indonesia untuk menyangga pita intervensi (*band intervention*) yang ada sehingga sistem nilai tukar mengambang bebas (*Free floating system*) menjadi salah satu alternatif sistem nilai tukar yang akhirnya dipilih untuk tetap menjaga cadangan devisa. Disamping sebagai dampak dari bergejolaknya nilai rupiah, sektor perbankan mengalami krisis yang sangat mendalam karena menurunnya kepercayaan masyarakat terhadap sistem perbankan. Hal tersebut semakin diperberat oleh lemahnya kondisi internal sektor perbankan, terutama sebagai dampak dari konsentrasi kredit yang berlebihan, lemahnya manajemen bank, *moral hazard* yang timbul akibat mekanisme exit yang belum tegas serta belum efektifnya peagawasan yang dilakukan oleh Bank Indonesia.

Secara keseluruhan, akibat dari krisis yang semakin mendalam telah memperburuk tidak saja aspek likuiditas perbankan, tetapi juga aspek solvabilitas dan rentabilitasnya mengingat perbankan merupakan market dominan dalam industri keuangan di Indonesia, maka secara sistematis sektor Keuangan juga mengalami kelumpuhan. Krisis keuangan dan perbankan tersebut telah menyedot keuangan negara yang mencapai selatar 50% dari PDB Indonesia, sehingga dapat dikategorikan terbesar dalam sejarah krisis keuangan. Biaya krisis tersebut tentu saja belum memperhitungkan dampak negatif krisis pada perekonomian secara keseluruhan akibat hilangnya perlu pertumbuhan ekonomi, investasi dan tingkat pengangguran, *social cost* lainnya akibat terjadinya instabilitas sosial politik sebagai dampak ikutan di saat krisis terjadi.

---

<sup>1</sup> Disampaikan dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional - Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI. tanggal 14-18 Juli di Denpasar.

<sup>2</sup> Deputi Gubernur Senior Bank Indonesia

Mempertimbangkan dampak dan biaya / kerugian yang demikian besar terhadap perekonomian akibat instabilitas sistem keuangan tersebut serta langkah-langkah penyelesaian krisis (*crisis resolution*) yang juga membutuhkan waktu yang lama, maka wacana menjaga stabilitas sistem keuangan menjadi perhatian yang serius dari bank sentral dan pengambil kebijakan publik di berbagai negara dewasa ini. Di Indonesia, isu stabilitas sistem keuangan tersebut kembali menguat setelah terjadinya krisis keuangan dan perbankan dalam tahun 1997-1998. Namun demikian, saat ini dipandang belum terdapat konsep pemikiran secara yuridis maupun institusional (*legal and institutional framework*) mengenai institusi-institusi yang bertanggung-jawab secara menyeluruh dalam menjaga stabilitas sistem keuangan tersebut.

Mempertimbangkan cepat atau lambat isu stabilitas sistem keuangan ini akan menjadi permasalahan di Indonesia, berkaitan dengan pihak yang bertanggungjawab dan mekanisme pengendaliannya, maka paper ini akan mencoba membahas pentingnya menjaga stabilitas sistem keuangan saat ini dan di masa mendatang, serta beberapa isu dan agenda hukum di bidang keuangan perbankan yang membutuhkan perhatian. Dengan tema tersebut, organisasi paper akan dibagi dalam dikemukakan sebagai berikut: Bagian II membahas mengenai urgensi dari stabilitas sistem keuangan khususnya dimulai dari fenomena asimetri informasi untuk memahami apa dan bagaimana stabilitas sistem keuangan dan beberapa prasyarat; Bagian III mengenai agenda ke depan yang terkait dengan isu-isu di bidang hukum dalam pengaturan stabilitas sistem keuangan, dan Bab IV sebagai kesimpulan dan penutup.

## II. URGENSI MENJAGA STABILITAS SISTEM KEUANGAN

### a. Asimetri Informasi : Sumber Instabilitas Sistem Keuangan

Telah dipahami bahwa sistem keuangan memegang peranan yang sangat penting dalam perekonomian seiring dengan fungsinya untuk menyalurkan dana dari pihak yang berkelebihan dana kepada pihak-pihak yang membutuhkan dana. Apabila sistem keuangan tidak bekerja dengan baik, maka perekonomian menjadi tidak efisien dan pertumbuhan ekonomi yang diharapkan tidak akan tercapai. Salah satu masalah krusial dalam sistem keuangan yang dapat menjadi sumber instabilitas keuangan yakni menyangkut terjadinya asimetri / ketidaksamaan informasi (*asymmetric information*)<sup>3</sup> yakni suatu situasi dimana satu pihak yang terlibat dalam kesepakatan keuangan tidak memiliki informasi yang akurat dibanding pihak lain. sebagai contoh, peminjam (*debitur*) biasanya memiliki informasi yang lebih baik keuntungan dan kerugian potensial dari suatu proyek. investasi yang direncanakan dibandingkan dengan pihak pemberi pinjaman (kreditur). Dengan demikian, kreditur tidak dapat membedakan antara pinjaman yang sehat dan tidak sehat.

Permasalahan asimetri informasi selanjutnya menyebabkan dua permasalahan pokok yakni *adverse selection* dan *moral hazard*. *Adverse selection* merupakan satu bentuk masalah asimetri, informasi yang terjadi sebelum transaksi keuangan dilakukan karena

---

<sup>3</sup> Frederic S. Mishkin dalam "Prudential Supervision What Works and What Doesn't", NBER Conference Report. Chicago, The University of Chicago Press, 2001

peminjam dengan kualitas yang rendah (memiliki resiko kredit tinggi) biasanya akan mau mencari pinjaman dengan bunga yang sangat tinggi. Dari masalah *adverse selection* inilah sebagian besar dari pinjamannya biasanya merupakan Kredit bermasalah. Asimetri informasi ini juga menggambarkan dampak lanjutan dari krisis finansial pada perekonomian misalnya dalam kondisi suku bunga naik, mungkin berakibat pada *adverse selection* sehingga mengakibatkan penurunan penawaran kredit oleh bank. Demikian pula kondisi penurunan nilai agunan yang menyebabkan timbulnya debitur dengan *net worth* yang rendah. Akhirnya bila terjadi *bank runs*, bank yang sehat dapat memproteksi dirinya dengan mencadangkan lebih banyak likuiditas yang berakibat kontraksi dari sisi pemberian kreditnya.

Permasalahan pokok yang lain adalah menyangkut *moral hazard*, yakni yang terjadi sesudah transaksi dilakukan dimana pemberi pinjaman berada dalam posisi yang menerima resiko atas dimana usaha yang dilakukan peminjam Moral hazard terjadi karena peminjam memperoleh keuntungan untuk mengalihkan proyeknya pada proyek yang beresiko tinggi yang tidak diinginkan oleh pemberi pinjaman yang apabila berhasil dapat memberikan keuntungan yang besar dan apabila gagal akan ditanggung oleh pemberi pinjaman dalam bentuk tidak kembalinya kredit yang diberikan.

Kerangka dari masalah asimetri informasi ini memegang peranan yang penting bagi institusi perbankan dan lembaga keuangan dan intermediasi lain khususnya yang memberikan kredit. Namun perbankan memiliki kelebihan-kelebihan khusus dibandingkan lembaga intermediasi. Ketika kualitas informasi mengenai debitur buruk, maka masalah asimetri informasi akan mengemuka yang nantinya dapat menjadi sumber ketidakstabilan sistem keuangan. Oleh karena itu, dalam kerangka kestabilan sistem keuangan, keberadaan instrumen hukum diharapkan dapat meminimalisir asimetri informasi yang terjadi dan paling tidak difokuskan pada 3 aspek pengaturan penting yakni:

- (i) Mengatur semua transaksi pemindahan dana dari pihak-pihak/individu-individu dalam lembaga keuangan;
- (ii) Mengatur perilaku (*behaviour*) individu-individu/pihak-pihak dalam lembaga keuangan; serta
- (iii) Menyelesaikan konflik yang terjadi diantara pihak –pihak dalam lembaga keuangan secara efisien dan cepat. Dengan pengaturan pada ketiga cakupan aspek hukum tersebut diarahkan agar kestabilan sistem keuangan dapat tercapai.

## **b. Stabilitas Sistem Keuangan : Pengertian dan Prasyarat**

Secara umum istilah *financial stability* atau stabilitas keuangan telah dikenal banyak oleh pelaku ekonomi terutama pelaku pasar keuangan, namun demikian belum terdapat suatu kesepakatan umum mengenai apa yang dimaksud dengan stabilitas keuangan dimaksud<sup>4</sup>. Namun, pada prinsipnya, stabilitas keuangan berkaitan dengan 2 elemen,

---

<sup>4</sup> Crockett, A, dalam “*Why Financial Stability a Goal of Public Policy*” (1997) menyatakan dalam sejak beberapa tahun terakhir, istilah *financial stability* menjadi semakin berkembang sehingga para ahli perlu untuk membedakan pengertian *monetary stability* dengan *financial stability*. *Monetary stability* atau kestabilan moneter mengacu pada stabilitas harga (*general price stability*) dalam bentuk kestabilan mata uang sedangkan *financial stability*, mengacu kepada kestabilan institusi keuangan dan kestabilan

yaitu stabilitas harga dan stabilitas sektor keuangan, yang mencakup lembaga keuangan serta pasar keuangan yang secara keseluruhan mendukung jalannya sistem keuangan. Jika salah satu elemen tersebut terganggu ataupun tidak dapat berfungsi dengan baik, maka elemen lainnya akan terpengaruh. Misalnya, tingkat inflasi yang tinggi dapat membawa konsekuensi pada kebijakan uang ketat (*tight money policy*), peningkatan suku bunga, dan peningkatan kredit bermasalah, yang akhirnya memicu kegagalan bank dan lembaga keuangan lainnya dalam sektor keuangan. Sebaliknya, gangguan pada sistem keuangan akan mempengaruhi efektivitas transmisi kebijakan moneter dan tingkat harga secara umum.

Pertanyaannya adalah mengapa stabilitas keuangan merupakan isu yang sangat penting? Stabilitas keuangan bukanlah merupakan suatu target akhir, namun lebih kepada suatu persyaratan prakondisi yang penting bagi pertumbuhan perekonomian. Jika lembaga-lembaga keuangan dan pasar keuangan yang berperan sebagai mediator keuangan berada dalam kondisi tidak stabil ataupun menghadapi ketidakpastian, maka dapat dipastikan aktivitas perekonomian akan sulit berlangsung karena rendahnya aktivitas produksi, konsumsi maupun investasi. Disamping itu, dalam kondisi tingkat inflasi yang tinggi, akan sulit bagi perekonomian suatu negara untuk tetap kompetitif dalam menghadapi persaingan global. Mengingat cakupan sektor keuangan yang cukup luas, maka tidak mudah untuk mendefinisikan suatu gambaran ideal stabilitas keuangan. Namun, untuk mencapai kondisi sektor keuangan yang stabil paling tidak diperlukan beberapa prasyarat berikut:

### **(1) Lembaga Keuangan yang Sehat**

Lembaga-lembaga keuangan yang berkiprah dalam sistem keuangan berada dalam kondisi sehat dan stabil, dalam pengertian bahwa lembaga-lembaga tersebut diyakini dapat memenuhi seluruh kewajibannya tanpa dukungan / bantuan pihak luar (*eksternal*). Pentingnya kesehatan lembaga keuangan, khususnya perbankan, dalam penciptaan sistem keuangan yang sehat mempunyai beberapa alasan antara lain: .

1. Keunikan karakteristik perbankan yang rentan terhadap serbuan masyarakat yang menarik dana secara besar-besaran (*bank runs*) sehingga berpotensi merugikan deposan dan kreditur bank;
2. Penyebaran kerugian diantara bank-bank sangat cepat melalui *contagion effect* sehingga berpotensi menimbulkan system problem;
3. Proses penyelesaian bank-bank bermasalah membutuhkan dana dalam jumlah yang tidak sedikit. Sebagai perbandingan, persentase biaya terhadap PDB di negara-negara yang mengalami krisis sektor perbankan (tabel);
4. Hilangnya kepercayaan masyarakat terhadap perbankan sebagai lembaga intermediasi akan menimbulkan tekanan-tekanan dalam sektor keuangan (*financial distress*) ;

---

pasar-pasar yang tergabung dalam pasar keuangan. Marcflame, Gubernur Reserve Bank Australia dalam "*Financial Stability*". (1990) mengemukakan bahwa "*financial stability is avoidance of crisis*". Artinya stabilitas keuangan diartikan sebagai upaya untuk menghindari terjadinya krisis, dari dua definisi diatas dapat ditarik benang merah pengertian bahwa stabilitas keuangan terkait dengan ketiadaan krisis keuangan (*finacial crisis*)

5. Ketidakstabilan sektor keuangan akan berdampak pada kondisi makroekonomi, khususnya dikaitkan dengan tidak efektifnya transmisi kebijakan moneter.

**Tabel**

**BIAYA PENYELESAIAN KRISIS SEKTOR PERBANKAN**

Negara (periode krisis)	Estimasi biaya Rekapitalisasi perbankan (% terhadap PDB)
Spain (1977 - 85)	16.8
Amerika (1984 - 91)	3.2
<b>Scandinavia</b>	
Finlandia (1991 - 93)	8.0
Norwegia (1987 - 89)	4.0
Swedia (1987 - 89)	6.4
<b>Amerika Latin</b>	
Chili (1981 - 83)	41.2
Mexico (1995)	13.5
<b>Asia</b>	
Indonesia (1997 - 98)	34.5
Korea (1997 - 98)	24.5
Malaysia (1997 - 98)	19.5
Philipina (1981 - 87)	3.0
Thailand (1997 - 98)	34.5

\*) Sumber: Laker JF (1999). "The Stability of the Financial System", Reserve Bank of Australian Bulletin, August, p.35

**(2) Pasar Keuangan yang Stabil**

Peran penting dalam sistem keuangan dituntut untuk senantiasa stabil, yaitu sehat, transparan, dan dikelola dengan baik (*well managed*). Kondisi pasar keuangan yang demikian dapat membangun dengan baik (*well manage*), Kondisi pasar keuangan yang demikian dapat membangun keyakinan para pelaku pasar untuk bertransaksi secara aktif, mendorong terbentuknya tingkat harga pasar yang wajar, yaitu yang mencerminkan kekuatan fundamental, serta memungkinkan para pelaku pasar mengukur dan mengelola resiko-resiko pasar atas dasar informasi-informasi yang tersedia (*full disclosures*). Sebaliknya pasar keuangan yang bergejolak akan berpotensi menimbulkan berbagai dampak *spillover*, antara lain :

1. Dapat mempengaruhi stabilitas lembaga-lembaga keuangan, khususnya lembaga keuangan yang memiliki struktur pengelolaan dana yang *mismatch*, misalnya, *currency* dan *interest rate mismatch*;
2. Dapat menyulitkan Otoritas dalam memformulasikan kebijakan makroekonomi. Volatilitas harga pasar akan mempengaruhi instrumen moneter yang digunakan

dalam rangka transmisi kebijakan moneter ke sektor riil, misalnya suku bunga pasar;

3. Dapat menimbulkan beban jika otoritas dituntut untuk mengambil tindakan pemulihan stabilitas. Misalnya, dalam hal terjadi ketidakstabilan pasar valuta asing yang mengakibatkan tekanan pada nilai tukar mata uang lokal, maka kebijakan yang diambil umumnya adalah meningkatkan suku bunga. Kebijakan ini dipastikan berdampak *counter productive* bagi aktivitas ekonomi.

### **(3) Lembaga Pengaturan dan Pengawasan yang Kompeten**

Lembaga-lembaga penyangga yang berwenang melakukan fungsi pengaturan dan pengawasan sektor keuangan, moneter dan fiskal mampu memformulasikan dan menerapkan kebijakan yang:

1. Konsisten, *integrated*, *forward looking*, dan *cost effective*;
2. Dapat mempertahankan tingkat kompetisi yang sehat;
3. Dapat mendukung inovasi pasar keuangan.

Secara sederhana dapat dikatakan bahwa ketidakstabilan sektor keuangan dapat mengakibatkan terganggunya aktivitas mobilisasi dana yang sangat diperlukan oleh sektor riil. Dengan terhambatnya aliran dana tersebut, sektor riil akan membatasi bahkan menghentikan aktivitas perekonomian. Disamping itu, kestabilan sektor keuangan, khususnya pasar keuangan, sangat diperlukan dalam menunjang proses transmisi kebijakan moneter. Beranjak dari pentingnya stabilitas keuangan bagi eksistensi lembaga keuangan secara individu maupun pertumbuhan sektor keuangan, moneter dan fiskal secara keseluruhan, maka diperlukan suatu kebijakan publik (*public policy*) yang konsisten, terintegrasi dan tidak saling menimbulkan distorsi. Untuk mewujudkan pelaksanaan kebijakan tersebut, dibutuhkan adanya kolaborasi yang erat antara pihak-pihak yang bertanggungjawab terhadap stabilitas sektor keuangan, moneter, dan fiskal.

## **III. AGENDA KE DEPAN TERKAIT DENGAN KESTABILAN SISTEM KEUANGAN**

### **a. Pengalaman Dalam Penyelamatan Sistem Keuangan / Perbankan Nasional di Masa Krisis**

Krisis keuangan dan perbankan yang terjadi tahun 1997-1998 telah memberikan pelajaran yang sangat berharga mengenai pentingnya penciptaan suatu kerangka stabilitas sistem keuangan dimana stabilitas sistem keuangan merupakan suatu rangkaian proses dan kegiatan yang diawali dengan pemantauan (*surveillance*) dan identifikasi kemungkinan timbulnya suatu krisis, sampai dengan pencegahan krisis tersebut terjadi. Aspek pemantauan dan identifikasi krisis merupakan salah satu pilar penting dalam menjaga stabilitas sistem keuangan karena langkah preventif dan antisipatif dipandang sebagai langkah yang lebih murah daripada penyelesaian krisis (*crisis resolution*).

Menjaga stabilitas keuangan merupakan salah satu fungsi pokok dari Bank sentral modern, yang tidak kalah pentingnya dari memelihara stabilitas moneter. Stabilitas keuangan bergantung pada lima elemen terkait yakni :

- (i) lingkungan makro-ekonomi yang stabil;
- (ii) lembaga finansial yang dikelola baik;
- (iii) pasar finansial yang efisien;
- (iv) kerangka pengawasan prudensial yang sehat; dan
- (v) sistem pembayaran yang aman dan handal.

Bagi Bank Indonesia, krisis itu dapat ditarik suatu pelajaran penting bahwa tugas bank sentral sebagai menjaga stabilitas moneter (otoritas moneter) tidaklah cukup tanpa dukungan stabilitas sistem keuangan yang sehat. Gejolak dalam lembaga keuangan khususnya bank, merupakan salah satu sumber instabilitas. Oleh karena itu, krisis perbankan harus dicegah atau ditangani untuk menghindari gangguan terhadap sistem pembayaran dan arus kredit dalam perekonomian. Terkait dengan hal tersebut, upaya membangun sistem keuangan yang stabil memerlukan perangkat aturan hukum (*legal framework*) yang mampu menjadi landasan bagi penyelenggaraan fungsi bank sentral secara utuh.

Sebagaimana telah dipahami bahwa dalam *Legal framework* sistem keuangan dan perbankan nasional yang berlaku pada masa terjadinya krisis, bank sentral yang pada waktu itu merupakan bagian dari otoritas perbankan<sup>5</sup> tidak dilengkapi dengan perangkat hukum yang memadai ketika harus mengambil tindakan darurat (*emergency*) guna mengatasi *systemic risk* di sektor perbankan yang hampir-hampir saja melumpuhkan sistem perbankan nasional.

Upaya mengatasi krisis perbankan pada masa itu dianggap perlu ditempuh dua pendekatan: (1) perlunya mem-*back-up* sistem perbankan nasional agar tidak *collaps*, dan (2) membantu penyelesaian krisis keuangan yang dihadapi sektor korporasi untuk memulihkan sektor perbankan dan perekonomian nasional. Berkenaan dengan itu Bank Indonesia memfungsikan peranannya selaku "*lender of resort*" dengan memberikan *Liquidity support* dengan nama Bantuan Likuiditas Bank Indonesia atau BLBI untuk menyelamatkan sistem perbankan, baik untuk keperluan mengatasi kesulitan likuiditas, maupun dalam rangka pelaksanaan Program Penjaminan Pemerintah. Selanjutnya, Bank

---

<sup>5</sup> Berdasarkan UU No. 13 tentang Bank Sentral, BI merupakan bagian dari pemerintah dan dalam kaitannya dengan tugas dan wewenang otoritas perbankan, UU No.7 Tahun 1992 tentang Perbankan mengatur bahwa tugas itu dilakukan oleh dua instansi, yaitu Pemerintah dan Departemen Keuangan yang memiliki otoritas menerbitkan/mencabut perijinan Bank Indonesia yang memiliki otoritas mengawasi/membina bank. Dalam legal framework, berlakunya UU tersebut, pengaturan perbankan juga dilakukan oleh kedua instansi dimaksud, yaitu Pemerintah menerbitkan peraturan dalam bentuk Peraturan Pemerintah (PP) dan Bank Indonesia menerbitkan peraturan dalam Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia (SK Dir. BI) dan Surat Edaran Bank Indonesia (SEBI). Pada masa itu Pemerintah juga terlibat jauh dalam pengelolaan sektor perbankan, selain dalam segi pengaturan, Pemerintah Juga melakukan penyediaan dana, misalnya selaku pemegang saham bank.

Indonesia juga harus terlibat untuk membantu penyelesaian krisis keuangan yang dihadapi oleh sektor korporasi selaku debitur bank<sup>6</sup>.

Terkait dengan penyelesaian krisis masa lalu, terdapat dua hal yang perlu dirumuskan sebagai politik hukum atas upaya yang telah diambil Bank Indonesia dan Pemerintah dalam penyelamatan sistem perbankan nasional di masa krisis, yaitu :

*Pertama*, politik hukum berkenaan dengan perlunya penyusunan perangkat aturan yang ditujukan untuk menanggulangi krisis atau *systemic risk* yang norma hukumnya dirumuskan secara berbeda dari perangkat aturan yang mengatur kegiatan usaha bank dalam keadaan normal. Sebagaimana telah dikemukakan bahwa sampai dengan saat ini Indonesia belum memiliki perangkat aturan yang ditujukan untuk menanggulangi krisis atau *systemic risk* yang normanya berbeda dari perangkat aturan yang mengatur kegiatan usaha bank dalam keadaan normal. Perangkat hukum di bidang keuangan dan perbankan yang ada hanya dapat digunakan sebagai aturan dalam keadaan normal saja.

Agar tindakan yang diambil oleh otoritas yang berwenang dalam mengatasi krisis dapat dipertanggungjawabkan secara hukum, maka selain perangkat hukum yang mengatur kondisi normal perlu disusun pula perangkat hukum yang melandasi kerangka kerja (*framework*) manajemen krisis yang bersifat strategis (*crisis strategy management*);

*Kedua*, politik hukum terhadap fungsi *lender of last resort* (LOLR) oleh Bank Indonesia dengan ditempuhnya kebijakan pemberian BLBI sebagai upaya penyelamatan sistem perbankan dan perekonomian nasional.

Selain diperlukannya penyusunan perangkat hukum dalam kerangka kerja manajemen krisis, kiranya perlu dirumuskan pula komitmen politik hukum berkenaan dengan tindakan yang telah diambil Bank Indonesia dan Pemerintah dalam rangka penyelamatan sistem perbankan nasional di masa krisis. Hal ini penting agar tindakan / kebijakan yang telah diambil yang bersifat *emergency* pada masa abnormal (krisis perbankan) dengan tujuan untuk menyelamatkan sistem perbankan / perekonomian dapat dihilangkan sifat melawan hukumnya.

Sebagaimana diketahui, berdasarkan UU No. 13 Tahun 1961 tentang bank Sentral, Bank Indonesia berwenang memberikan pinjaman darurat kepada bank-bank yang mengalami kesulitan likuiditas yang berat. Namun, dalam UU tersebut tidak terdapat peraturan dan prosedur yang jelas tentang bagaimana fungsi ini dilaksanakan. Selama krisis tahun 1997, Bank Indonesia memberikan bantuan likuiditas kepada bank-bank bermasalah untuk mencegah keruntuhan sistem perbankan dan untuk menjaga sistem pembayaran. Terus memburuknya kepercayaan terhadap sistem perbankan disertai dengan ketidakpastian politik dan gejolak sosial telah menimbulkan *systemic bank runs* dari bank-bank yang dianggap bermasalah ke bank-bank yang lebih sehat.

---

<sup>6</sup> Hal ini tercermin dalam pembentukan *Indonesia Debt Restructuring Agency* (INDRA) dan keterlibatan BI dalam Paris Club dan proses restrukturisasi kredit. Sebagaimana diketahui, pangsa portofolio pembiayaan perbankan kepada sektor korporasi sangat besar sehingga adanya kelemahan permasalahan pada sektor ini dapat mempengaruhi secara signifikan terhadap individual bank bahkan terhadap kestabilan sektor perbankan / keuangan secara keseluruhan. Selain itu, dalam proses restrokrisasi perbankan BI juga menjadi fasilitator dalam merger dan akuisisi suatu bank.

Dengan memburuknya krisis dalam periode 1997-1998 jumlah fasilitas saldo debit (*overdraft*) bank-bank terus meningkat. Namun, bantuan likuiditas terkonsentrasi hanya pada sekitar lima bank yang mencapai 80% dari total bantuan kepada sistem perbankan. Semua bank tersebut mengalami penarikan simpanan besar-besaran. Sesuai prinsip umum (*Bagehot*), bantuan likuiditas seharusnya hanya diberikan kepada bank yang likuid tetapi solven. Untuk mengurangi kemungkinan kerugian bank sentral harus meminta agunan yang memadai dan harus terdapat batasan dalam pemberian pinjaman tersebut, mengingat kesulitan likuiditas tersebut cenderung menunjukkan adanya masalah solvensi. Setelah penutupan bank pada November 1997, pemerintah menyatakan bahwa tidak akan memberikan bantuan likuiditas sebagai konsekuensi dari program penjaminan. Sejak itu, Bank Indonesia memberikan bantuan kepada semua bank tanpa mensyaratkan agunan yang memadai dengan membolehkan saldo debit rekening giro mereka di Bank Indonesia, sebagian besar bank hanya dimintai jaminan pribadi (*personal guarantee*) dari pemiliknya bahwa pinjaman tersebut digunakan untuk keperluan likuiditas dan menjaga kepatuhan terhadap seluruh regulasi prudensial dimana akibatnya, BLBI meningkat tajam.

Besarnya biaya fiskal akibat kasus ini telah menimbulkan perbedaan pendapat antara pemerintah dan Bank Indonesia mengenai jumlah dan siapa yang bertanggungjawab atas BLBI tersebut. Namun, setelah melalui proses negosiasi panjang pada akhir Mei 2003 kesepakatan antara Bank Indonesia dan Pemerintah mengenai pola penyelesaian keuangan BLBI telah disetujui DPR RI.

Kritik utama terhadap proses pemberian BLBI dalam rangka LOLR tersebut adalah kelemahan pengawasan. Seharusnya Bank Indonesia selaku pengawas bank, mengecek penggunaan pinjaman tersebut apakah benar-benar digunakan untuk membayar penarikan simpanan nasabah. Sebenarnya, Bank Indonesia melakukan pengecekan tersebut dengan menempatkan beberapa orang pengawas di masing-masing bank bermasalah. Namun, adalah sulit untuk memverifikasi seluruh transaksi bank harus untuk menyakinkan bahwa tidak terdapat penyalahgunaan BLBI oleh pengurus dan pemilik bank. Seharusnya hal tersebut merupakan tanggung jawab sepenuhnya manajemen bank. Belakangan, hasil pemeriksaan bank menunjukkan bahwa terdapat indikasi yang kuat *moral hazard* yang ditunjukkan oleh transaksi yang mencurigakan antar bank pada beberapa bank yang ditutup. Dan sayangnya, kasus-kasus penyalahgunaan tersebut hingga saat ini belum diproses secara konsisten akibat lemahnya proses peradilan dan *law enforcement*.

Sebagaimana dimaklumi, dalam rentang waktu terbatas, sulit dan mungkin mustahil bagi bank sentral untuk membedakan permasalahan likuiditas dan solvensi. Karena itu, masalah pokok BLBI adalah ketidak-jelasan kriteria untuk membedakan antara bank yang sehat dan yang sakit, serta tiadanya kebijakan dan pedoman LOLR yang jelas untuk meyakinkan akuntabilitas. Juga terdapat kelemahan koordinasi antar lembaga dalam menangani krisis pada saat itu.

Oleh karenanya, dari sisi penyelesaian krisis, topik ini perlu diangkat dimana di satu sisi karena tidaklah memenuhi asas keadilan apabila suatu tindakan *emergency* yang diambil dalam masa abnormal tersebut dinilai dari kaca mata dan dengan aturan yang berlaku pada kondisi normal, sehingga atas dasar penilaian yang tidak fair itu, tindakan *emergency* tersebut dikategorikan sebagai bersifat melanggar aturan (perbuatan melawan hukum). Padahal aturan "yang dilanggar" itu sebenarnya hanya dapat berlaku efektif

terhadap kegiatan usaha bank di masa normal dan akan tidak efektif apabila diterapkan pada masa krisis sistemik (masa abnormal). Sementara itu telah disadari bersama bahwa tindakan yang dilematis itu tidak bias tidak harus ditempuh demi menyelamatkan sistem perbankan dan perekonomian nasional yang hampir *collapse*.

Dalam situasi kritis seperti pada waktu itu, bank sentral tidak mempunyai pilihan lain kecuali mengambil alternatif keputusan / tindakan itu tanpa ada pilihan lain. Dengan demikian kebijakan Pemerintah yang dilaksanakan Bank Indonesia dengan memperbolehkan bank-bank yang bersaldo debit untuk tetap ikut kliring dalam rangka menghindarkan akibat-akibat yang bersifat lebih fatal, yaitu *bank-run* dan *collapse*-nya sistem perbankan, serta keputusan memberikan *back-up* dana dalam rangka menjalankan fungsi bank sentral sebagai *lender of last resort* (BLBI) untuk mengatasi kesulitan likuiditas karena perbankan *dirush* krediturnya dan terhambatnya pengembalian kredit dari debitur karena kondisi sosial ekonomi dan kemanan yang tidak kondusif, serta dalam rangka menjalankan Program Penjaminan Pemerintah pada dasarnya bukan perbuatan yang dimaksudkan sebagai perbuatan melawan hukum dengan tujuan merugikan keuangan negara<sup>7</sup>. Berpijak pada asas hukum *presumption of innocence* sudah barang tentu apabila dalam pelaksanaannya memang ditemui adanya pelanggaran hukum, maka kasus pelanggaran hukumnya perlu diteliti dan diusut tuntas, sedangkan kebijakan ditempuhnya langkah-langkah dalam rangka penyelamatan sistem perbankan dan perekonomian nasional itu bukanlah suatu pelanggaran hukum.

## **b. Agenda ke Depan : Rancangan Baru Manajemen Krisis dalam Kerangka Menjaga Stabilitas Sistem Keuangan**

Untuk meminimalkan terulangnya *systemic risk* pada sektor keuangan khususnya sistem perbankan, maka sistem perbankan nasional perlu disempurnakan. Penyempurnaan cetak biru sistem perbankan nasional dalam rangka kestabilan sistem keuangan yang tengah digodok saat ini meliputi dua aspek besar, yaitu :

1. Penyempurnaan fungsi Bank Indonesia selaku *lender of last resort* (LOLR);
2. Penyempurnaan kelembagaan peran, dan wewenang otoritas perbankan sebagaimana diamanatkan Pasal 34 UU No.23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia dan Pasal 37B ayat (2) UU No.7 Tahun 1992 sebagaimana telah diubah dengan UU No.10 Tahun 1998 tentang Perbankan, yaitu :
  - (a) pemisahan tugas pengawasan bank dari Bank Indonesia;

---

<sup>7</sup> BI yang berdasarkan *legal framework* UU No. 13 Tahun 1968 adalah merupakan bagian dari Pemerintah (belum independen) menyediakan BLBI dalam rangka dioperasionalkannya fungsi BI selaku *lender of the last resort* berdasarkan Pasal 32 ayat (3) UU No. 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral yang memberikan landasan hukum bagi BI untuk menyediakan dana kepada bank-bank yang mengalami kesulitan likuiditas yang dihadapi bank. Selain itu, BLBI juga diberikan terkait dengan pelaksanaan Program Penjaminan Pemerintah terhadap pembayaran kewajiban bank umum berdasarkan Keppres No.26 Tahun 1998 dan pembayaran kewajiban kepada luar negeri berupa *interbank debt and trade finance* berdasarkan keppres No.120 tahun 1998. Tagihan BLBI kepada bank-bank tersebut selanjutnya dialihkan oleh BI kepada Pemerintah bersamaan dengan penerbitan Obligasi Pemerintah kepada bank-bank. Selanjutnya, BPPN atas nama Pemerintah mengubah tagihan itu menjadi tagihan BPPN kepada Pemegang Saham Pengendali Bank (PSP Bank)

- (b) pembentukan lembaga pengawasan sektor jasa keuangan yang independen; dan
- (c) pembentukan Lembaga Penjamin Simpanan. Serta Penyempurnaan sistem perbankan yang meliputi kelembagaan bank, pemilikan bank sumber daya manusia perbankan, produk perbankan, dan teknologi perbankan yang kesemua aspek itu dikemas dalam kesatuan perangkat hukum yang jelas dan tegas<sup>8</sup>.

### **Ad (1) Penyempurnaan Fungsi Bank Indonesia selaku Lender of Last Resort**

Dalam rangka penyempurnaan sektor keuangan dan perbankan, langkah penting yang harus dilakukan adalah perbaikan perangkat hukum perbankan dan kesentralan. Penyempurnaan perangkat hukum ini tidak hanya mencakup Penyempurnaan UU dan peraturan-peraturan pelaksanaan dibawahnya saja, tetapi juga meliputi penyempurnaan peran dan kewenangan lembaganya. Sebagaimana diketahui, Bank Indonesia selaku otoritas moneter, perbankan dan sistem pembayaran mengeluarkan regulasi dan melakukan pembinaan / pengawasan (*surveillance*) terhadap perbankan agar perbankan dapat menjalankan fungsinya secara efektif selaku lembaga *intermediary* dan sekaligus berfungsi pula sebagai media untuk mentransmisikan kebijakan moneter bank sentral.

Berdasarkan UU No.23 Tahun 1999 peran Bank Indonesia dalam rangka menjaga stabilitas sistem keuangan<sup>9</sup> mencakup :

- a. Menciptakan kebijakan moneter yang kondusif;
- b. Melakukan pemantauan terhadap stabilitas sistem keuangan (*financial system surveillance*);
- c. Melakukan koordinasi dengan dan memberikan rekomendasi kebijakan stabilitas sistem keuangan pada otoritas lain, misalnya kepada pemerintah cq Departemen Keuangan selaku otoritas fiskal, dan Otoritas Jasa Keuangan (OJK);
- d. Menciptakan efisiensi dalam sistem pembayaran dengan terselesaikannya transaksi secara aman dan tepat waktu (*safe and robust payment system*) antara lain melalui kegiatan *design*, operasional dan pengawasan sistem pembayaran;
- e. Menyediakan mekanisme LOLR dalam upaya menangkal terjadinya kegagalan bank karena *liquidity mismatch*.

Dalam prakteknya, kinerja bank sentral dalam hal menjaga stabilitas sistem keuangan dapat diukur dari dua aspek, yaitu bahwa lembaga-lembaga keuangan utama (*key financial institutions*) berada dalam kondisi sehat baik dari sisi keuangannya maupun dari

---

<sup>8</sup> Upaya Penyempurnaan aturan dibidang perbankan dan kebank-sentralan telah dimulai sejak 1998, antara lain diterbitkannya UU No. 10 Tahun 1998 yang menyempurnakan UU No.7 Tahun 1992 tentang Perbankan, UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, dan UU No. 24 Tahun 1999 tentang Lalu-Lintas Devisa.

<sup>9</sup> Stabilitas sistem keuangan bertujuan agar terciptanya lembaga dan pasar keuangan yang stabil guna menghindari terjadinya krisis keuangan yang mengganggu berfungsinya tatanan perekonomian nasional.

sisi resiko yang dihadapinya. Salah satu indikasinya adalah adanya tingkat kepercayaan masyarakat yang tinggi terhadap lembaga keuangan secara umum dan perbankan dapat memenuhi kewajiban keuangannya dengan baik. Kedua, pasar keuangan berada dalam kondisi stabil, yaitu bahwa para pelaku pasar dapat melakukan transaksi dengan harga yang mencerminkan kondisi fundamental pasar dan tidak terjadinya volatilitas harga jangka pendek yang tinggi (*high volatility prices*).

Dalam rangka memantau stabilitas sistem keuangan, Bank Indonesia melaksanakan berbagai upaya, antara lain berupa kegiatan riset dan observasi (*surveillance*) terhadap lembaga keuangan, pasar modal, kebijakan makro-ekonomi, kebijakan fiskal, sektor riil, *household*, sistem pembayaran hutang luar negeri, hutang dalam negeri dan pasar internasional. Melalui analisis data dan informasi yang realitis dan terukur tersebut, diharapkan *performance* sistem keuangan nasional dapat dipantau dengan baik. Namun mengingat tugas memelihara stabilitas sistem keuangan nasional pada dasarnya merupakan produk sinergi dari beberapa otoritas, sehingga tidak dapat diletakkan pada Bank Indonesia semata, maka perlu ada mekanisme koordinasi dan tanggungjawab yang jelas antar otoritas dimaksud. Permasalahannya, sampai dengan saat ini belum tersedia perangkat hukum yang mengatur mengenai kerangka kerja formal (baik di level pembuat kebijakan umum maupun di level teknis) dalam rangka mendukung tugas ini. Oleh karena itu kiranya perlu dipikirkan penyusunan perangkat hukum yang jelas dan tegas mengatur aspek-aspek seperti :

- (1) mekanisme koordinasi yang efektif,
- (2) standar dan arah / keselerasan pengaturan yang kondusif bagi perbankan dan lembaga-lembaga non-bank;
- (3) *information sharing* dan *exchange*, serta
- (4) aturan yang tegas mengenai alternatif mengatasi krisis (*crisis resolution*) yang efektif.

Berkenaan dengan aspek yang keempat yang disebutkan diatas, dalam rangka merancang aturan yang tegas mengenai alternatif mengatasi krisis (*crisis resolution*) yang efektif dan dalam rangka mengantisipasi kemungkinan terulangnya krisis di sektor perbankan, maka fasilitas-fasilitas keuangan yang dapat diberikan Bank Indonesia dalam menjalankan fungsinya selaku LOLR bagi perbankan nasional perlu dipertimbangkan untuk lebih disempurnakan lagi. Hal ini mengingat fasilitas LOLR yang berdasarkan UU dapat disediakan Bank Indonesia dipandang masih belum memadai, karena fasilitas yang tersedia dewasa ini hanya terbatas untuk mengatasi *liquidity mismatch* saja dan belum mencakup fasilitas yang lebih komprehensif, yaitu untuk tujuan mengatasi krisis perbankan yang bersifat sistematis atau berkepanjangan. Sebagai perbandingan di negara-negara lain, seperti USA dan UK, selain bantuan *solvabilitas (emergency liquidity assistance)*<sup>10</sup> walaupun sifatnya cenderung *case by case*. Hal ini mengingat terjadinya

---

<sup>10</sup> *Emergency liquidity assistance* adalah pemberian bantuan (*discount window borrowing*) kepada bank yang mengalami kesulitan likuiditas jangka pendek (3 s/d 6 bulan) yang dijamin dengan agunan likuid dan bernilai tinggi. Sedangkan *emergency solvency assistance* adalah pemberian pinjaman (*secured direct lending*) kepada bank yang *insolvency* namun perlu dibantu karena mempunyai potensi memicu terjadinya *systemic risk*. Oleh karena itu dalam ketentuan yang mengatur *emergency solvency assistance*

krisis di sektor perbankan memiliki dampak *contagion effect* yang tinggi yang pada gilirannya dapat menghancurkan perekonomian negara. Kondisi seperti ini telah dialami Indonesia.

Berdasarkan UU No.23 Tahun 1999, peran Bank Indonesia (BI) sebagai LOLR sangat terbatas. BI hanya dapat memberikan LLR kepada Bank pada kondisi normal (maksimum 90 hari) dengan agunan berkualitas tinggi dan likuid, namun tidak untuk kondisi khusus. Agunan tersebut dapat berupa surat berharga atau tagihan yang diterbitkan oleh pemerintah atau surat berharga sejenis lainnya yang bernilai tinggi dan dapat dijual ke pasar. Dalam kenyataannya, yang memenuhi kriteria tersebut saat ini hanya obligasi rekapitalisasi yang diterbitkan pemerintah dan SBI. Fasilitas yang diberikan oleh Bank Indonesia tersebut berfungsi seperti fasilitas diskonto yang disediakan secara rutin oleh bank sentral untuk mengatasi kesenjangan (*mismatches*) likuiditas yang mungkin dihadapi oleh bank. Namun demikian, fasilitas tersebut tidak mencakup fungsi LOLR yang khusus digunakan dalam rangka pemberian bantuan likuiditas darurat kepada sistem keuangan dalam masa krisis. Dalam hal ini bank-bank umumnya tidak memiliki agunan berkualitas tinggi sehingga diperlukan beberapa pengecualian dari prasyarat kondisi normal.

Oleh karena itulah maka perangkat hukum mengenai fasilitas LOLR yang lebih komprehensif, yaitu dengan mengintegrasikannya sebagai bagian dari strategi krisis manajemen perlu dipikirkan seksama<sup>11</sup>. Perangkat hukum tersebut diharapkan dapat memberikan prosedur yang tepat, kejelasan akuntabilitas dan kewenangan serta aturan *disclosure* akan meningkatkan stabilitas keuangan, mengurangi *moral-hazard*, harus didasarkan pada prasyarat dan persyaratan tertentu, yang perumusannya dapat dilakukan dengan *rule-base approach* atau dengan *clearly-defined rules approach* dan melindungi LOLR dari pengaruh politik yang tinggi, serta pada waktunya, keputusan pemberian LOLR itu bisa dijelaskan secara transparan dan akuntabel serta dapat dipertanggungjawabkan secara hukum oleh bank sentral.

Walaupun kerangka yang digunakan berbeda dari satu negara dengan negara lain, terdapat suatu konsensus umum mengenai pertimbangan utama dalam pemberian pinjaman darurat pada kondisi normal dan krisis. Dalam kondisi normal, bantuan LOLR harus didasarkan pada suatu aturan yang jelas. Kebijakan dan peraturan LOLR yang transparan dapat mengurangi kemungkinan terjadi krisis (*self-fulfilling crises*), dan memberikan insentif tumbuhnya disiplin pasar. Hal itu juga dapat mengurangi campur tangan politik dan mencegah bias yang mengarah pada pelanggaran aturan. LOLR pada kondisi normal hanya dapat diberikan kepada bank yang solven dengan agunan yang memadai dan memenuhi syarat. Sedangkan untuk bank insolven harus ditempuh kebijakan penyelesaian yang lebih ketat seperti penutupan dan karenanya harus terdapat *exit policy* yang konsisten. Terkait dengan hal tersebut, lembaga penjamin simpanan (LPS) harus dibentuk untuk dapat memberikan dana talangan dalam hal terjadi penundaan dalam proses penutupan bank yang bangkrut. Sementara dalam krisis sistemik LOLR harus menjadi bagian integral dari suatu strategi manajemen krisis yang

---

perlu diterapkan kriteria mengenai “bank yang mempunyai potensi memicu terjadinya systemic risk” dan prosedur pemberian bantuan itu.

<sup>11</sup> Dalam terjadinya krisis yang bersifat sistemik, maka terdapat kemungkinan bebannya akan ditanggung publik, oleh karena itu LOLR yang digunakan untuk mengatasi krisis harus melibatkan parlemen dan pemerintah.

komprehensif dan dirumuskan secara baik, perlu adanya pengecualian resiko sistemik dalam pemberian LOLR kepada sistem perbankan. Dengan demikian, peranan Bank Indonesia sebagai LOLR perlu dirumuskan kembali secara lebih jelas. Disamping itu, juga perlu ditetapkan kriteria dan mekanisme pemberian LOLR pada krisis sistemik.

## **Ad (2) Merancang Cetak Biru Sistem Perbankan**

Selain menyempurnakan peran bank sentral dalam rangka menjaga stabilitas sistem keuangan nasional sistem perbankan juga perlu disempurnakan lebih lanjut. Dalam rangka itu, dewasa ini sedang di susun cetak biru (*blue print*) sistem perbankan nasional. Cetak biru sistem perbankan nasional itu dapat dikategorikan menjadi tiga bagian besar yaitu :

- (1) penyempurnaan sistem perbankan
- (2) pembentukan Otoritas Jasa Keuangan
- (3) pembentukan Lembaga Penjamin Simpanan (LPS).

### **(1) Menyempurnakan Sistem Perbankan Nasional**

Dalam rangka membangun sistem perbankan yang handal dan mampu menghadapi perkembangan ekonomi global yang sangat cepat, maka UU Perbankan No.7 Tahun 1992 sebagaimana telah diubah dengan UU No.10 Tahun 1998 perlu disempurnakan kembali. Berkenaan dengan itu, pengaturan kembali sistem perbankan nasional tidak bisa hanya dilakukan berdasarkan pendekatan domestik semata, melainkan secara responsif perlu memperhatikan pula standar-standar internasional yang berkembang, yaitu baik berupa standar-standar yang telah dikeluarkan oleh lembaga multilateral seperti *Bank for International Settlements (BIS)* maupun praktek-praktek perbankan internasional yang selama ini dilakukan sebagai *international best practice*, sehingga secara mendasar hasil rancangan pengaturan perbankan nasional (*regulatory framework*) dapat mendorong terciptanya individual bank yang handal dan sistem perbankan nasional yang sehat, efisien, dan kompetitif.

Berkenaan dengan itu, Penyempurnaan terhadap UU Perbankan No.7 tahun 1992 sebagaimana telah diubah dengan UU No.10 tahun 1998 antara lain akan meliputi struktur perbankan, kepemilikan, kepengurusan, kegiatan usaha, ketentuan kehati-hatian (*prudential regulations*), serta aspek pengawasan bank. Selain Penyempurnaan ketentuan sebagaimana yang telah disebutkan diatas, dalam penyempurnaan UU perbankan diperhatikan pula upaya pengembangan bank syariah yang dewasa ini menunjukkan kemajuan yang semakin pesat.

Mengingat bank syariah mempunyai jenis-jenis kegiatan usaha yang tidak mungkin disamakan dengan jenis usaha bank konvensional, maka bank syariah direncanakan akan diatur dalam UU tersendiri, terpisah dan UU Perbankan yang hanya akan mengatur bank konvensional.

Selain Penyempurnaan UU Perbankan, dewasa ini secara parallel sedang disusun pula berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penataan kembali

sistem perbankan nasional secara lebih komprehensif, yaitu RUU Otoritas Jasa Keuangan, RUU Lembaga Penjamin Simpanan, RUU Perkreditan dan RUU Likuidasi Bank. Dari berbagai RUU tersebut dapat diketahui bahwa, pada waktunya akan dibentuk lembaga-lembaga baru yang dimaksudkan dapat berfungsi untuk memperkuat sistem perbankan nasional. Lembaga-lembaga baru yang akan dibentuk adalah Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dan Lembaga Penjamin Simpanan (LPS).

Dengan adanya lembaga-lembaga baru ini, maka lembaga yang memiliki otoritas pada sektor perbankan akan berubah, yaitu dari semula hanya Bank Indonesia, maka pada waktunya akan menjadi 3 otoritas, yaitu Bank Indonesia, OJK dan LPS<sup>12</sup>.

Oleh karena akan terdapat 3 otoritas di sektor perbankan, maka penataan kembali sistem perbankan nasional juga membutuhkan penataan formal mengenai hubungan kelembagaan antar ketiga otoritas tersebut yang meliputi: (1) pengaturan mengenai mekanisme dan forum komunikasi; (2) substansi koordinasi dan prosedur pengawasan dan pembinaan bank (oleh masing-masing otoritas) serta (3) ketentuan-ketentuan yang terkait dengan usaha perbankan, sehingga otoritas di sektor keuangan dan perbankan dipastikan akan mampu mendeteksi kelemahan-kelemahan (*vulnerabilities*) dalam sistem keuangan yang diduga dapat memicu terjadinya krisis.

## **(2) Otoritas Pengawasan Bank**

Berdasarkan pengalaman dari krisis perbankan dan memperhatikan trend pengawasan bank di beberapa negara lain<sup>13</sup>, serta dalam rangka mengupayakan meningkatnya efisiensi, keamanan dan kestabilan disektor jasa keuangan dibidang pengawasan bank, maka paradigma pola pengawasan bank diubah. Pengawasan bank yang semula didasarkan pada pola pendekatan pengawasan institusional, oleh UU No.23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia diubah menjadi pola pendekatan pengawasan fungsional. Berkenaan dengan itu, maka Pasal 34 UU No.23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia mengamanatkan perlunya pemisahan fungsi otoritas moneter dan sistem pembayaran di satu sisi dengan fungsi pengawasan dan pembinaan bank di sisi lainnya.<sup>14</sup> Dengan demikian, sesuai dengan amanat UU tersebut, pada waktunya Bank Indonesia

---

<sup>12</sup> BI selaku otoritas moneter dan sistem pembayaran berwenang mengatur dan mengawasi seluruh aspek perbankan dalam rangka perumusan dan pelaksanaan kebijakan moneter dan sistem pembayaran. OJK akan memiliki kewenangan terhadap seluruh aspek penggunaan dan pengawasan bank, sedangkan LPS akan memiliki kewenangan dalam menetapkan persyaratan keanggotaan, termasuk aspek pengawasan dan pemeriksaan bank yang terkait dengan kepentingan LPS selaku lembaga penjamin dana pihak ketiga.

<sup>13</sup> Negara-negara yang menerapkan OJK atau *Finansial Supervisory Agency* atau *FSA* antara lain adalah Inggris, Australia, Jepang, Denmark, Canada, Norwegia, Swedia, dan Korea Selatan.

<sup>14</sup> Dalam penjelasan Pasal 34 tersebut dikemukakan bahwa lembaga jasa keuangan tersebut juga akan mengawasi lembaga-lembaga keuangan bukan bank, seperti perusahaan asuransi, dana pensiun, perusahaan modal ventura, perusahaan pembayaran, perusahaan sekuritas, dan lembaga-lembaga lain yang mengelola dana masyarakat. Dapat dikemukakan bahwa perkembangan terakhir dari draft RUU OJK, kewenangan perijinan dan pengaturan bank termasuk yang akan dialihkan dari BI kepada OJK. Walaupun ide ini mengandung harapan untuk menyelesaikan masalah-masalah di sektor jasa keuangan, namun kewenangan yang diberikan kepada OJK mengindikasikan adanya tantangan yang berat bagi lembaga ini untuk mencapai sukses.

selaku bank sentral hanya akan menjalankan otoritas dibidang kebijakan moneter dan sistem pembayaran, sedangkan otoritas dibidang pengawasan dan pembinaan bank akan dilakukan oleh sebuah lembaga independen (OJK).<sup>15</sup>

Mengingat otoritas moneter akan terpisah dari otoritas pengawas bank, maka dalam rangka mengupayakan stabilitas sistem keuangan (*financial system stability*) nasional, khususnya agar kebijakan di sektor perbankan senantiasa dapat konsisten dan seiring dengan kebijakan di sektor moneter dan sistem pembayaran, maka sekurang-kurangnya ada 5 aspek yang harus dikaji secara mendalam, yaitu :

- (1) cakupan obyek pengawasan OJK;
- (2) independensi OJK;
- (3) kapabilitas dan kredibilitas SDM OJK;
- (4) kemungkinan keterpisahan fungsi pengaturan dan pengawasan bank, dan
- (5) koordinasi yang efektif dan efisien antar institusi terkait. Selain dari aspek yang disebutkan terdahulu, maka aspek yang terakhir merupakan faktor penting yang sangat menentukan dalam rangka tercapainya tujuan. Dalam hubungan ini, pengaturan mengenai penetapan kewenangan yang jelas dari masing-masing otoritas merupakan aspek yang penting.

Termasuk dalam lingkup koordinasi dan kewenangan masing-masing otoritas tersebut antara lain adalah aspek yang berkenaan dengan penggunaan fasilitas bank sentral di sektor moneter oleh bank, kepesertaan bank dalam sistem pembayaran, lalu-lintas devisa, teknis penyampaian laporan bank, pelaporan bank, dan penggunaan informasi.

Dari sisi kepentingan untuk pencapaian tugas Bank Indonesia, mengingat sektor perbankan masih mendominasi perekonomian Indonesia<sup>16</sup>, maka Bank Indonesia yang dalam melakukan proses perumusan dan pelaksanaan kebijakan moneter (*makro prudential*) perlu didukung oleh data yang benar, akurat, dan tepat waktu dari sektor ini harus memiliki keyakinan terhadap kebenaran, keakurasian dan ketepatan waktu dari data sektor perbankan ini, oleh karena itu dalam menyusun pengaturannya, selain harus menjamin terciptanya koordinasi yang efektif antar otoritas, Bank Indonesia juga perlu diberi kewenangan khusus agar Bank Indonesia dapat mengakses data secara langsung dari bank untuk keperluan tertentu (dalam hal ini dalam bentuk *on-site supervision*) apabila diperlukan.

Selanjutnya mengingat latar belakang pemisahan fungsi pengawasan bank tersebut tidak terlalu jelas, maka segi-segi permasalahan yang bersifat substansial yang inheren dalam sistem dan pasar jasa keuangan Indonesia, seperti banyaknya unit lembaga keuangan yang harus diawasi<sup>17</sup>, banyaknya lembaga keuangan yang merupakan bagian

---

<sup>15</sup> Pasal 34 UU No.23 Tahun 1999 sebenarnya mengamanatkan pendirian lembaga ini sebelum 31 Desember 2002, namun ternyata proses pembentukan penyusunan perangkat aturan, dan pengoperasian OJK ternyata tidaklah mudah dan tidak dapat dilakukan secara terburu-buru.

<sup>16</sup> Sebagaimana diketahui, lebih dari 80% aset industri jasa keuangan di Indonesia adalah aset industri perbankan.

<sup>17</sup> Jumlah bank sebanyak 146 bank, sedangkan BPR sebanyak 7765 bank.

dari konglomerasi, produk jasa keuangan yang semakin bervariasi dan semakin kompleks, dan *trend* globalisasi yang didukung kemajuan teknologi, kiranya perlu mendapat perhatian yang serius dalam proses penyusunan perangkat peraturannya, khususnya dalam hal koordinasi dan kapabilitas masing-masing otoritas. Dalam hubungan ini patut diperhatikan pula mengenai perlunya disusun *grand design* dari arah regulasi, mengingat peraturan dibidang moneter dan *payment system* akan tetap merupakan kewenangan Bank Indonesia, pengaturan perbankan merupakan kewenangan OJK, sedangkan pengaturan di bidang pinjaman luar negeri, lembaga keuangan non-bank, dan pasar modal merupakan kewenangan Departemen Keuangan.

### **(3) Pembentukan Lembaga Penjamin Simpanan (LPS)**

Sesuai dengan *best practices* pada negara-negara lain<sup>18</sup>, dalam rangka menjaga integritas sistem perbankan nasional, otoritas moneter dan sistem pembayaran serta otoritas pengawasan dan pembinaan bank didukung oleh suatu skim asuransi deposito (*deposit insurance scheme*) yang berfungsi sebagai penyedia jaring pengaman sosial (*social safety net*) apabila terjadi kegagalan pada suatu bank.

Tujuannya adalah agar individu deposan kecil terlindungi (*public well-being*) dan gagalnya suatu bank dalam mengembalikan simpanan nasabahnya tidak meluas menjadi krisis yang bersifat sistemik. Selain itu, dari sisi *macro prudential* dalam rangka menjaga kestabilan sistem perbankan, LPS juga berperan sebagai *second line of defence* sebelum bank sentral melaksanakan fungsinya selaku *lender of last resort*.

Sebagaimana diketahui pada saat ini skim asuransi deposito yang diselenggarakan di Indonesia adalah bentuk Program Penjaminan Pemerintah yang dilaksanakan berdasarkan Keppres No.26 Tahun 1998. Bentuk *explicit guarantee* seperti ini lazim dikenal sebagai *blanket guarantee scheme*. Walaupun skim ini berhasil menjalankan fungsinya untuk memberikan perlindungan kepada nasabah bank, namun *blanket guarantee* ternyata mengandung banyak kelemahan. Kelemahan yang menonjol dari implementasi skim penjaminan yang dioperasikan tidak sesuai dengan kaidah pasar asuransi ini adalah berkenaan dengan terjadinya *moral hazard*, baik dari pihak deposan maupun dari pihak bank.

Dari sisi bank, skim ini tidak memberi insentif bagi pemilik / pengurus bank untuk meningkatkan keragaan (*performance*) banknya, karena usaha bank dijamin pemerintah tanpa mempertimbangkan kondisinya. Artinya apakah bank itu sehat ataupun tidak, maka berdasarkan *blanket guarantee scheme*, bank itu tetap dijamin dan layak untuk menghimpun dana masyarakat. Dari sisi deposan, skim ini juga tidak mendorong deposan / pengusaha untuk menggerakkan usahanya di sektor riil. Hal ini disebabkan karena dengan menyimpan uangnya di bank, deposan / pengusaha sudah akan terjamin pengembalian dananya dan bunganya secara penuh, sedangkan jika ia menjalankan usahanya sendiri atau menginvestasikan dananya pada sektor riil, maka ia akan

---

<sup>18</sup> *The Federal Deposit Insurance Corporation* (FDIC) di USA telah beroperasi sejak tahun 1930-an, berdasarkan *Banking Act 1933*. UU FDIC bahkan diperbaiki dengan *The Federal Depository Insurance Corporation Improvement Act 1991*.

menghadapi resiko usaha. Oleh karena itulah maka *blanket guarantee scheme* yang bersifat kebijakan ad hoc itu perlu ditinjau kembali.

Sebagaimana telah dikemukakan diatas, Pasal 37B ayat (2) UU No.7 Tahun 1992 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 10 Tahun 1998 tentang Perbankan, untuk menjamin simpanan masyarakat pada bank akan dibentuk Lembaga Penjamin Simpanan (LPS), namun sisi negatif dari pengalaman mengimplementasikan *blanket guarantee scheme* kiranya perlu mendapatkan perhatian dalam perumusan perangkat aturan pembentukan LPS. Pada sisi lain, selain dari perlunya memikirkan waktu yang tepat untuk pembentukan LPS<sup>19</sup>, ketentuan LPS harus dirancang agar dapat menghindarkan terjadinya penarikan dana masyarakat dari perbankan sehubungan dengan penggantian Program Penjaminan Pemerintah oleh LPS, mengingat jumlah simpanan yang dijamin berbeda dan jenis transaksi yang dijamin juga berbeda. Dalam konteks ini, LPS diharapkan secara efektif mampu memberikan kontribusi positif bagi stabilitas sistem perbankan.

Beberapa kondisi yang perlu dimasukkan dalam perangkat pembentukan dan pengaturan LPS antara lain adalah :

- (1) *design* LPS harus sesuai dengan kondisi Indonesia, sehingga dapat menjawab permasalahan *financial disturbance* yang timbul;
- (2) kepesertaan bank dalam LPS sebaiknya bersifat wajib (*mandatory participation*) sehingga LPS memiliki sumber dana yang signifikan untuk mendukung pelaksanaan tugasnya;
- (3) sesuai dengan *international best practice*, guna menghindari *moral hazard*, LPS sebaiknya menerapkan *limited insurance coverage* sebagai maksimum pertanggungjawabannya sesuai dengan mekanisme pasar, misalnya *coverage* FDIC di USA sebesar US\$ 100,000; dan
- (4) perlu diatur mekanisme format dalam rangka koordinasi dan *information sharing* dengan otoritas lain dibidang keuangan (Bank Indonesia dan OJK).

#### IV. PENUTUP

Pengalaman Indonesia menunjukkan bahwa penyelesaian krisis perbankan sangat mahal, menyakitkan dan kompleks. Namun, krisis itu juga membawa pelajaran yang berharga. Berbeda dengan negara-negara Asia Timur lainnya, krisis ganda mata uang dan perbankan di Indonesia menimbulkan krisis politik, yang membuat penanganan krisis keuangan lebih sulit. Gejolak sosial dan politik membatasi alternatif kebijakan bagi para pengambil kebijakan saat itu. Tidak komprehensifnya strategi baik di tingkat mikro maupun tingkat makro, kurangnya komitmen menempuh kebijakan yang tegas serta tingginya intervensi politik mengakibatkan penyelesaian krisis kurang yang kurang efektif dan biaya fiskal yang lebih mahal. Agar efektif, proses penyelesaian krisis harus dilakukan secara obyektif, transparan, dan konsisten dalam rangka memulihkan kesehatan keuangan dan perekonomian.

---

<sup>19</sup> Agar berhasil, pembentukan dan penerapan skim LPS sebaiknya dilakukan jika kondisi makro ekonomi terutama sektor perbankan telah kondusif.

Pada masa pra-krisis, perangkat hukum yang ada hanya di-*design* untuk mengatur kegiatan usaha bank dalam keadaan normal. Oleh karena itu, pada masa krisis, tidak tersedia perangkat hukum yang dapat dijadikan dasar bagi diambilnya tindakan *emergency* guna segera mengatasi situasi kritis di sektor perbankan yang dapat mengakibatkan *collapse*-nya perekonomian nasional. Berhubung dengan itu, pada masa yang akan datang, selain tersedianya perangkat hukum yang ditujukan untuk mengatur kegiatan usaha bank dalam kondisi normal, perlu dipersiapkan pula perangkat aturan yang dapat diberlakukan dalam kondisi abnormal sebagai bagian dari strategi manajemen krisis (*crisis strategy management*). Dalam hal ini, apabila dalam kondisi normal pendekatan penyusunan perangkat hukum yang digunakan adalah *clearly-defined rules approach*, maka pada kondisi abnormal dapat diberikan ruang yang lebih *flexible* bagi otoritas, yaitu dengan *case by case approach*, walaupun tetap didasarkan pada perangkat hukum yang jelas dan transparan (*rule based approach*).

Kedepan, perangkat aturan sistem perbankan nasional akan disempurnakan. Penyempurnaan ini bertujuan menciptakan individual bank yang handal dan sistem perbankan yang sehat, efisien dan kompetitif serta terhindarnya perbankan nasional dari *systemic risk*. Sehubungan dengan itu penyempurnaan sistem perbankan nasional tidak hanya meliputi penyempurnaan kelembagaan dan kepemilikan bank semata tetapi juga meliputi penyempurnaan pengaturan ketentuan kehati-hatian (*prudential regulations*) yang dilakukan dengan memperhatikan pula standar-standar internasional yang berlaku. Sementara itu, dewasa ini secara paralel sedang disusun pula perangkat hukum yang terkait dengan penataan kembali sistem perbankan nasional secara lebih komprehensif, yaitu RUU Otoritas jasa Keuangan, RUU lembaga penjamin Simpanan, RUU perkreditan dan RUU Likuidasi Bank. Dari penyusunan RUU tersebut dapat diketahui pula bahwa akan dibentuk lembaga-lembaga baru yang dimaksudkan dapat berfungsi untuk memperkuat sistem perbankan nasional. Lembaga-lembaga itu adalah Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dan Lembaga Penjamin Simpanan (LPS). Dengan cetak biru perbankan nasional tersebut diharapkan perbankan nasional masa depan akan berperan dalam pembangunan ekonomi nasional secara lebih baik lagi.

Dalam rangka mengupayakan pemantauan dan kajian terhadap stabilitas sistem perbankan dan sistem keuangan nasional yang lebih akurat guna menghindari terulangnya *systemic risk*, dalam hal tugas pengawasan dan pembinaan bank telah dipisahkan dari Bank Indonesia, maka Bank Indonesia selaku bank sentral perlu diberi wewenang untuk dapat mengakses secara langsung data di sektor perbankan yang *reliable*. Selain itu, keselarasan kebijakan dan peraturan antara sektor moneter, sistem pembayaran, perbankan dan kebijakan dan peraturan di sektor fiskal dan sektor riil perlu untuk dikembangkan agar stabilitas sistem perbankan dan sistem keuangan nasional dapat terpelihara. Untuk mencapai kondisi itu, dengan dibentuknya otoritas baru di sektor perbankan, yaitu OJK dan LPS, maka diperlukan pula tersedianya perangkat hukum yang secara formal mengatur tegas dan jelas mengenai mekanisme koordinasi antar lembaga terkait dengan stabilitas sistem keuangan nasional, yaitu Bank Indonesia, OJK, LPS, dan DepKeu. Disamping itu, operasionalisasi perangkat hukum yang merupakan produk dari masing-masing otoritas itu harus ditegakkan (*law enforcement*), sehingga kepatuhan (*compliance*) terhadap aturan-aturan tersebut diharapkan akan mendorong terciptanya tata kerja perusahaan yang baik (*good corporate governance*) yang pada akhirnya mendukung berfungsinya *market discipline*.

Akhirnya, dalam proses Penyempurnaan perangkat hukum perbankan dan sistem keuangan ini penting untuk direnungkan kembali, empat hal penting yang perlu diperhatikan pembuat peraturan dalam proses merancang perangkat hukum, yaitu bahwa kiranya perlu :

- (1) menjauhkan konflik kepentingan ekonomi politik jangka pendek dalam menyusun peraturan;
- (2) mewaspadaai keteledoran dalam perumusan detail dalam rangka mengantisipasi dampak negatif kebijakan yang dipilih;
- (3) melakukan sinkronisasi dengan peraturan terkait; dan
- (4) menghindarkan diri dari ketergesa-gesaan hanya karena harus memenuhi target waktu, karena hal itu hanya akan berakibat pada pembahasan substansi secara dangkal dan tidak matang.

Jakarta, 14 Juli 2003