

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pada awal tahun 1980-an, sebagian besar negara Asia menerapkan liberalisasi sistem keuangan mereka. Tujuannya sederhana, yakni untuk memberikan fasilitas pembiayaan yang lebih baik kepada masyarakat dalam rangka membantu pertumbuhan ekonomi. Peraturan perbankan menjadi lebih efisien sehingga sistem perbankan menghasilkan produk-produk keuangan yang lebih kompetitif. Semakin banyak bank didirikan, dan pasar keuangan pun lebih besar perannya dalam menentukan nilai tukar yang fleksibel dan suku bunga yang menguntungkan.¹

Pasar keuangan sangat berperan dan dengan segera menunjukkan pengaruhnya dalam perkembangan kondisi ekonomi di berbagai negara. Pasar mampu mempertahankan posisinya dalam sistem keuangan melalui peran kreatif para pelakunya, yakni bank komersial, lembaga investasi perbankan, lembaga keuangan non-bank, sekuritas, dan masyarakat pada umumnya. Pasar keuangan menarik modal asing; sehingga meningkatkan kapasitas negara untuk produksi ekonomi. Gerakan liberalisasi dalam jangka pendek dan jangka menengah, menghasilkan pertumbuhan ekonomi yang pesat dan secara massal.²

¹ Bank Indonesia (Satgas BLBI) bersama HLB Haddori & Rekan, "Studi Ekonomi: Bantuan Likuiditas Bank Indonesia", Katalog dalam Terbitan, Studi Penelitian Bank Indonesia, Jakarta, Bank Indonesia, Desember 2002, hal. 6

² Bank Indonesia (Satgas BLBI) bersama HLB Haddori & Rekan, "Studi Ekonomi: Bantuan Likuiditas Bank Indonesia", Katalog dalam Terbitan, Studi Penelitian Bank Indonesia, Jakarta, Bank Indonesia, Desember 2002, hal. 6

Tujuan dari para pelaku pasar adalah untuk berinvestasi pada produk-produk yang bisa diperjualbelikan dengan margin keuntungan besar. Sasaran mereka adalah untuk mendapatkan keuntungan maksimum berdasarkan volume perdagangan atau transaksi, untuk mendapatkan posisi pasar yang bersifat resiko-tinggi/keuntungan-besar, dan meminjam dana sebanyak mungkin guna memaksimalkan keuntungan.³ Karena kemampuan mereka untuk menciptakan produk-produk keuangan yang inovatif dan menarik investor baik lokal maupun internasional, lembaga keuangan bank dan non-bank berkontribusi untuk membuat perekonomian menjadi *booming*, meskipun terkadang juga menemui gagal.

Ada tiga jenis pasar yang utama dalam sistem keuangan global: 1) pasar modal, 2) pasar valuta asing, dan 3) pasar uang. Pertama, berdasarkan definisi yang diberikan dalam *Online Trader's Dictionary*, pasar modal adalah "pasar tempat dana modal, seperti ekuitas dan hutang, diperjualbelikan".⁴ Di pasar modal ini, instrumen yang diperdagangkan memiliki jatuh tempo dengan jangka waktu lebih dari satu tahun.⁵ Kedua, pasar valuta asing adalah pasar dimana mata uang asing dinilai dan diperdagangkan dalam bentuk mata uang lain. Dalam bukunya, *Trading in the Global Currency Markets*, Cornelius Luca menyebutkan bahwa mata uang utama, seperti USD, bergerak secara independen dibanding mata uang lainnya. Dia menyatakan bahwa nilai mata uang adalah "posisi dari pasokan yang tersedia pada saat ini dan besarnya permintaan di pasar, di mana tidak

³ Simon Johnson and James Kwak. *13 Bankers, The Wall Street Takeover, and The Next Financial Meltdown*, Pantheon Books, New York, 2010, hal. 193

⁴ R.J. Shook, *On-Line Trader's Dictionary*, Franklin Lakes, New Jersey, Career Press, 2002, hal. 68

⁵ Moorad Choudry, *The Money Markets Handbook: A Practitioner's Guide*, John Wiley & Sons (Asia) Pte. Ltd, Singapore, 2005, hal. 1

ada poin intervensi tertentu yang bisa diamati." ⁶ Ketiga, pasar uang didefinisikan sebagai "sebuah pasar internasional untuk *dealer* yang memperjualbelikan instrumen finansial berjangka-pendek milik Pemerintah maupun perusahaan, seperti *banker's acceptance*, *commercial paper*, *negotiable certificates of deposits*, maupun *Treasury bills*".⁷ Pasar uang adalah bagian dari sistem keuangan global dimana dana mengalir antara pemberi pinjaman dan peminjam. Dengan demikian, pasar uang memungkinkan para pelaku pasar untuk mengelola posisi likuiditas mereka.⁸ Sebagaimana dinyatakan oleh Moorad Choudhry dari London Metropolitan University, pasar uang adalah:⁹

"Tempat berlangsungnya transaksi dana jangka pendek. Ini adalah transaksi pinjam-meminjam dana yang memiliki tanggal pelunasan dalam tempo dua belas bulan sejak tanggal dimulainya pinjaman [...] Peserta dalam kegiatan di pasar uang adalah Pemerintah, bank, lembaga perusahaan, manajer investasi, ataupun individu; mereka ini bertemu untuk mengubah kekurangan jangka pendek (atau surplus) dana menjadi surplus (atau kekurangan)."

Dalam satu dekade, yakni antara tahun 1985-1995, Indonesia mengalami pembangunan ekonomi yang kuat, karena sektor riil yang kuat didukung oleh sistem perbankan yang sehat dan pasar keuangan global yang dinamis. Akan tetapi, pada pertengahan tahun 1997; krisis terjadi di sebagian besar negara Asia; seperti Thailand, Korea, Malaysia, dan Filipina, yang kemudian menyebar ke negara-negara Amerika Latin dan Eropa. Sayangnya, Indonesia adalah negara yang paling parah dihantam oleh krisis tersebut akibat efek domino. Dampak krisis yang dialami oleh Indonesia adalah yang terburuk

⁶ Cornelius Luca, *Trading in the Global Markets*, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall, 1995, hal.15

⁷ *Ibid*, hal. 274

⁸ *Ibid*.

⁹ Moorad Choudhry, *op.cit*, p.1

dibandingkan dengan negara-negara lain, khususnya dikarenakan Indonesia sangat mengandalkan pendanaan dengan modal asing.¹⁰ Besarnya aliran modal yang masuk ke berbagai negara Asia, seperti Indonesia, ke dalam pasar uang, pasar valas dan pasar modal menyebabkan terjadinya fluktuasi yang tak disangka-sangka dan sulit untuk ditangani. Hal ini menyebabkan ketidakpastian (*uncertainty*) yang kemudian berakibat ke semakin memburuknya *adverse selection* dan *moral hazard* yang pada gilirannya mengakibatkan runtuhnya sektor keuangan.¹¹

Pada tahun 1993, laporan Bank Dunia berjudul “*The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*”, menunjukkan kisah sukses pembangunan ekonomi di Asia. Sayangnya, laporan itu menyesatkan, karena pada kenyataannya perekonomian Asia tidak mampu menahan pasar valuta asing yang bergejolak, spekulatif dan tidak terkendali. Runtuhnya Baht di Thailand, yang pada gilirannya juga menyebabkan runtuhnya Rupiah di Indonesia.¹²

Sebagai bank sentral, dalam keadaan darurat BI wajib memberikan bantuan kepada bank-bank kala itu. Kebijakan Pemerintah yang dilaksanakan BI pada saat itu adalah memberikan bantuan likuiditas kepada bank-bank yang bermasalah melalui Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) atau *Bank Indonesia Liquidity Support*.¹³

¹⁰ Bank Indonesia (Satgas BLBI) with HLB Hadori & Associates, *Op.cit.*, hal. 6

¹¹ Anwar Nasution. “Stabilitas Sistem Keuangan: Urgensi, Implikasi Hukum, dan Agenda ke Depan,” Working Paper, Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII at Badan Pembinaan Hukum Nasional, Department Kehakiman, dan Hak Asasi Manusia RI, Denpasar, July 14-18, hal. 1

¹² HLB Hadori & Associates, *op.cit.*, hal. 8

¹³ *Ibid.*, hal. 3

Keputusan BI dalam mengatasi permasalahan likuiditas perbankan saat itu merupakan keputusan penting bagi bank-bank yang memiliki saldo negatif di BI. Disamping itu, untuk menghindari terjadinya *rush*, diputuskan bahwa kantor pusat dan kantor-kantor cabang bank yang mengalami kesulitan likuiditas tetap diperkenankan bersaldo negatif sampai beberapa waktu. Dalam rangka melayani penarikan dana nasabah, kantor pusat dan kantor cabang dari bank bermasalah saat itu diperkenankan untuk menarik uang secara tunai di kantor pusat maupun kantor cabang BI tanpa memandang apakah bank tersebut bersaldo negatif ataupun tidak.¹⁴

Sebagai bank sentral di Indonesia, BI menanggapi krisis dengan menyediakan bantuan likuiditas untuk bank-bank yang mengalami ketidakseimbangan likuiditas untuk menghindari dampak negatif lebih lanjut terhadap sistem perbankan. Pada dasarnya, tujuan dari BLBI adalah untuk mengendalikan kondisi sistemik dan menyelamatkan sistem pembayaran nasional.¹⁵

Lebih jauh lagi, BLBI adalah kebijakan Pemerintah dalam keadaan darurat yang dijalankan berdasarkan Keputusan Presiden kepada Bank Indonesia bertanggal 3 Desember 1996. Keputusan tersebut adalah sebuah perintah untuk tidak melikuidasi bank atau mengambil tindakan lain yang dapat menimbulkan gejolak sosial yang dapat mengganggu pelaksanaan program-program nasional, seperti Pemilihan Umum dan Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) atau Parlemen. Presiden Republik Indonesia mengeluarkan instruksi serupa kepada Dewan Direksi Bank Indonesia pada

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Indriyanto Seno Adji, *Ibid.*

tanggal 15 April 1997. Dalam ilmu hukum, pemberian fasilitas kredit likuiditas merupakan suatu kebijakan Pemerintah atau kebijakan negara (*staatsbeleid*). Dalam hal ini, kebijakan Pemerintah yang dikeluarkan di bawah kekuasaan dan kedudukan Presiden sebagai Kepala Negara (atau Kepala Pemerintahan), dan pejabat pemerintah BI selaku aparatur negara (*overheidsbeleid*) menerapkan kebijakan yang dibuat.¹⁶

Kondisi keuangan berubah dengan sangat cepat dan tidak terduga selama krisis keuangan. Perubahan kebijakan segera ditetapkan dan dengan cepat diimplementasikan. Perkembangan keadaan suatu bank, dari solven tetapi menghadapi masalah kekurangan likuiditas atau *illiquid* menjadi tidak solven, terjadi sangat cepat. Pada akhir tahun 1997, sistem perbankan Indonesia tidak solven dan Indonesia terancam bangkrut. Pada saat krisis terjadi, Indonesia telah dihadapkan dengan kehancuran total dari sistem pembayaran dan sistem perbankan.

Pada bulan November 1997, setelah beberapa bulan krisis perbankan, pemerintah mengambil kebijakan untuk menutup 16 bank sebagai langkah untuk mengatasi krisis berdasarkan program dengan dukungan IMF (*Stand-by Arrangement* atau *SBA*) yang tercantum dalam *Letter of Intent (LOI)* yang ditandatangani pada tanggal 31 Oktober 1997. Sayangnya, dampak dari penutupan bank-bank tersebut sungguh di luar dugaan. Kepercayaan pasar dan masyarakat terhadap perbankan dan manajemen pemerintah bahkan menghilang. Dalam situasi yang semakin memburuk, Pemerintah tidak berani melakukan penutupan bank. Untuk mengembalikan kepercayaan publik, kemudian Presiden Soeharto mengumumkan pada bulan Januari 1998 bahwa

¹⁶ Indriyanto Seno Adji, *op.cit.*, hal. 437.

tidak ada lagi penutupan bank oleh Pemerintah.¹⁷ Pemberian Bantuan Likuiditas Bank Indonesia kepada perbankan merupakan satu-satunya alternatif untuk mengatasi krisis keuangan.

Tujuan utama BLBI adalah memberi kemampuan kepada bank agar dapat membayar kewajibannya kepada para nasabah sehingga kepanikan masyarakat secara lebih lanjut dapat dihindari. Dasar argumen dibuatnya BLBI secara langsung terkait dengan situasi krisis keuangan. Tanpa BLBI, krisis keuangan akan menyeret perekonomian Indonesia kepada bencana besar.¹⁸ Tujuan utama BLBI adalah untuk mempertahankan sistem pembayaran dan sistem perbankan, dan tidak ditujukan untuk menyelamatkan masing-masing bank secara individu, apalagi menyelamatkan aset pemilik bank. Kehancuran ekonomi negara pasti akan menyebabkan kekacauan politik dan sosial yang luar biasa.

Selama krisis tahun 1997-1998, BI bertindak sesuai dengan tugasnya sebagai *Lender of Last Resort (LLR)* kepada bank-bank nasional. Kebijakan BI disusun berdasarkan sistem kerja BI yang diputuskan oleh Dewan Direksi secara kolektif sebagaimana diatur dalam Pasal 16 ayat (3) Undang-Undang No. 13 Tahun 1968 Tentang Pendirian Bank Sentral.¹⁹ BLBI juga dilaksanakan berdasarkan Pasal 37 Ayat (2) Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan, dan Keputusan Presiden No. 23 Tahun 1998 Tentang Pemberian Kewenangan Kepada Bank Indonesia Di Bidang Pengendalian Moneter yang memberikan BI wewenang untuk melaksanakan pengendalian moneter untuk

¹⁷ <http://www.presidentri.go.id>, "Keterangan dan Jawaban Pemerintah RI Mengenai Penyelesaian Kredit Likuiditas Bank Indonesia (KLBI) dan Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) pada Rapat Paripurna DPR RI", Pidato Presiden, tanggal 12 Februari 2008, diakses pada 27 September 2010.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

mengelola stabilitas perekonomian Indonesia.²⁰ Berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut, BI berkedudukan sebagai bagian dari Pemerintah Indonesia yang bertugas membantu Pemerintah dalam mengatur, menjaga, dan memelihara kestabilan sistem keuangan Indonesia.²¹

Kebijakan BLBI pada mulanya sebesar Rp164,5 triliun. Namun, hak tagih tersebut dialihkan dari BI kepada Pemerintah melalui Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) atau *Indonesian Banking Restructuring Agency (IBRA)* pada tanggal 29 Januari 1999 melalui mekanisme pasar uang. Dana yang telah dikeluarkan sejumlah Rp 20 triliun, diperhitungkan menjadi penyertaan modal pemerintah pada PT Bank Ekspor Impor Indonesia (Persero). Oleh karena itu, total dana BLBI yang dialihkan sebesar Rp144,5 triliun, terdiri dari Surat Hutang Pemerintah kepada BI sebesar Rp80 triliun pada tanggal 25 September 1998, dan Surat Hutang Pemerintah kepada BI sebesar Rp64,5 triliun pada tanggal 8 Februari 1999. Kedua instrumen pasar uang yang diterbitkan oleh Pemerintah tersebut, pada dasarnya mengalihkan Hak Tagih BI atas BLBI kepada Pemerintah Indonesia melalui BPPN.²²

Pada tahun 2004, masa kerja BPPN telah selesai, dan BPPN ditutup. Total biaya penyehatan perbankan selama masa rekapitalisasi bank antara tahun 1997-2004 adalah Rp 640,9 triliun. Total biaya ini terdiri dari BLBI sebesar Rp144,5 triliun; program penjaminan (*blanket guarantee*) sebesar Rp 53,8 triliun; penjaminan Bank Exim senilai Rp 20 triliun, dan program

²⁰ Pasal 16 ayat (4) Undang-Undang Nomor 13 Year 1968 menyatakan bahwa “Keputusan Direksi diambil dengan hikmah musjawarah untuk mufakat.”

²¹ Bank Indonesia, “BI dan BLBI: Suatu Tinjauan dan Penilaian Aspek Ekonomi, Keuangan, dan Hukum”, Katalog Dalam Keterbitan (KDT), Jakarta, 2002, hal.15

²² Drajat Wibowo, “BLBI Sebagai Sebuah Kebijakan,” <http://els.bappenas.go.id>, Article, diakses pada tanggal 27 September 2010.

rekapitalisasi sejumlah Rp 422,6 triliun.²³ Dengan demikian, program BLBI diperkirakan mencapai sekitar 22% dari seluruh total biaya program BI dalam rangka restrukturisasi perbankan nasional. Jumlah dana sebesar Rp 640,9 triliun tersebut seluruhnya ditafsirkan sebagai BLBI. Penerbitan Surat Utang Pemerintah (SUP) untuk membiayai program penyehatan perbankan menyebabkan utang Pemerintah meningkat secara signifikan dalam waktu singkat.²⁴

Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945, dikatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah Negara hukum. Tujuan Pemerintah adalah mencapai keadilan, keterbukaan, kepastian hukum, kebebasan dari kepentingan kelompok, dan bebas dari korupsi. Pada saat krisis keuangan tahun 1997, Pemerintah menerapkan kebijakan untuk menyelamatkan sistem perekonomian dan perbankan Indonesia melalui mekanisme pasar dan aneka instrumen yang tersedia.²⁵ Namun kontroversi mengenai pengambilan kebijakan BLBI menjadi topik yang diperdebatkan.

Kontroversi seputar kebijakan BLBI adalah menyangkut dasar hukumnya. Pertanyaan yang muncul seperti: Apakah BLBI adalah kebijakan Pemerintah atau kebijakan BI? Pertanyaan semacam ini pada dasarnya mempertanyakan soal siapa yang pada awalnya membuat kebijakan BLBI. Kontroversi dimulai setelah tiga mantan pejabat Menteri Keuangan membuat pernyataan selama “Dengar-Pendapat” di Parlemen dan menjelaskan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) atau *House of Representatives* bahwa BLBI

²³ Drajat Wibowo, “Keterangan Dan Jawaban Pemerintah RI Mengenai Penyelesaian Kredit Likuiditas Bank Indonesia (KLBI) Dan Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) Pada Rapat Paripurna DPR RI”, Pidato Presiden, tanggal 12 Februari 2008, <http://www.presidentri.go.id>, diakses pada 27 September 2010.

²⁴

²⁵ Drajat Wibowo, *Ibid.*

itu bukan kebijakan Pemerintah, dan bahwa BI keliru menafsirkan ini sebagai kebijakan Pemerintah. Hal ini mengacu pada BLBI yang berisi semua bantuan likuiditas oleh Bank Indonesia, tetapi tidak termasuk Kredit Likuiditas Bank Indonesia (KLBI) atau *Bank Indonesia Credit Liquidity*²⁶, yang diberikan kepada sektor perbankan. Kontroversi lain datang dari laporan audit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atau *Financial Auditing Agency*. Laporan ini mempertanyakan bagian mana dari jumlah BLBI yang secara tepat bisa dilihat sebagai biaya pemerintah dan bagian mana dari BLBI harus dilihat sebagai biaya BI?

Dari perspektif hukum, Dewan Direksi Bank Indonesia memiliki kewenangan untuk menetapkan suatu kebijakan sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang No. 13 Tahun 1968 khususnya Pasal 16 Ayat (1) sub (c) bahwa tugas dan kewajiban Direksi Bank Indonesia menyangkut pengawasan perbankan. BI mengawasi bank melalui penentuan peraturan tentang kemampuan bank membayar hutang dan likuiditasnya.²⁷ Oleh karena itu, BI dapat memberikan dukungan likuiditas kepada bank-bank yang mengalami krisis likuiditas dalam situasi darurat.²⁸ BI juga memiliki kewenangan untuk menerapkan aturan-aturan yang berkaitan dengan penggunaan dana oleh lembaga keuangan, kecuali agen asuransi.²⁹

Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan juga mengatur tentang tindakan-tindakan yang dapat dilakukan oleh Bank Indonesia. Dalam

²⁶ KLBI adalah semua kredit yang diberikan oleh Bank Indonesia untuk membantu kegiatan atau sektor-sektor yang menjadi prioritas Pemerintah; atau kredit untuk program-program pemerintah, seperti penyediaan pangan melalui BULOG, kredit untuk koperasi desa (KKUD), kredit untuk usaha petani (KUT), dan kredit untuk koperasi primer kepada anggotanya (KKPA) di mana suku bunganya bersubsidi karena harga yang lebih rendah daripada suku bunga pasar.

²⁷ Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1968, Pasal 30 Ayat (b)

²⁸ Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1968, Pasal 32 Ayat (3)

²⁹ Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1968, Pasal 33 Ayat (1)

Pasal 37 Ayat (2) Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 disebutkan bahwa dalam hal suatu bank mengalami kesulitan yang membahayakan kelangsungan usahanya maka Bank Indonesia dapat melakukan tindakan agar: (1) pemegang saham menambah modal; (2) pemegang saham mengganti dewan komisaris dan/atau direksi bank; (3) bank menghapus-bukukan kredit yang macet (*Non-Performing Loan* atau *NPL*); dan memperhitungkan kerugian bank dengan modalnya; (4) bank melakukan merger atau konsolidasi dengan bank lain; (5) bank dijual kepada pembeli yang bersedia mengambil alih seluruh kewajibannya. Bank Indonesia dapat pula mengambil tindakan lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pasal 37 Ayat (3) Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 memberikan kewenangan kepada BI untuk melakukan penilaian atas keadaan suatu bank yang berpotensi membahayakan sistem perbankan. Apabila dipandang perlu maka Bank Indonesia dapat mengusulkan pada Menteri Keuangan untuk mencabut izin usaha bank dimaksud.

Selama krisis berlangsung, Bank Indonesia berhak untuk mengeluarkan dan melaksanakan kebijakan untuk menentukan apakah akan memberikan dukungan likuiditas atau tidak, melalui fasilitas saldo debit (*negative balance facility*) atau fasilitas diskonto (*discount facility*), dan untuk memperbolehkan atau melarang bank yang sedang mengalami saldo negatif untuk ikut serta dalam proses kliring bank. Hal ini didasarkan pada filosofi *freis ermessen* atau *beleidsvrijheid* dalam *staatsbeleid*. Penerapan hal-hal ini, yang dilaksanakan oleh Direksi Bank Indonesia, merupakan *overheidsbeleid*.³⁰

³⁰ Sulistiono Kertawacana. "Administrasi Hukum BLBI", Artikel, <http://webcache.Googleusercontent.com>, diakses pada tanggal 20 October 2010

Dalam kondisi darurat, undang-undang bank sentral Indonesia memberikan kewenangan kepada BI terkait pelaksanaan Bantuan likuiditas dalam keadaan darurat (KLD) sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 32 Ayat (3) Undang-Undang No. 13 Tahun 1968 yang memuat *Fasilitas Diskonto I* (Fasilitas Diskon Jangka Pendek) dan *Fasilitas Diskonto II* (Fasilitas Diskon Jangka Panjang), serta kerangka kerja yang dibutuhkan dalam rangka memperlancar pengaturan dana bank sehari-hari.

Terdapat 2 (dua) kontroversi hukum yang terjadi selama krisis keuangan Asia tahun 1997, yaitu: 1) kasus pidana yang menimpa ketiga orang mantan Direksi Bank Indonesia; dan 2) prinsip penyalahgunaan wewenang dan perbuatan melawan hukum menurut Hukum Pidana dan Hukum Administrasi Negara.

Pertama, pada tanggal 20 Pebruari 2001, Kejaksaan Negeri Jakarta menetapkan 3 (tiga) orang mantan Direktur Bank Indonesia sebagai tersangka dalam penyaluran BLBI. Kasus ini berawal dari laporan hasil audit yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). BPK menyerahkan laporan hasil audit kepada DPR dan menyimpulkan bahwa 95% dari total dana BLBI sebesar Rp144.5 triliun yang disalurkan kepada 48 (empat puluh delapan) bank gagal selama terjadinya krisis keuangan telah disalahgunakan oleh para bankirnya. Pada tanggal 31 Mei 2002, Gubernur Bank Indonesia, Soedradjad Djiwandono, bersama seorang deputinya, Iwan Prawinata, dinyatakan sebagai tersangka dalam penerbitan kebijakan BLBI. Adapun analisis hukum mengenai kasus BLBI adalah sebagai berikut: 3 (tiga) orang mantan Direksi Bank Indonesia, yaitu Hendro Budiyanto, Heru Soeprapto, dan Paul Soetopo,

menjalani persidangan di Pengadilan Negeri Jakarta Pusat atas tuduhan melakukan korupsi dengan mengeluarkan keputusan yang:³¹

- Menyetujui dispensasi proses kliring 18 (delapan belas) bank yang mengalami saldo debit negative yang dilakukan secara bertentangan dengan Surat Keputusan Bank Indonesia No. 14/35/Kep/Dir/UPPB tanggal 10 September 1981 (tentang Penyelenggaraan Kliring Lokal) dan Surat Edaran Bank Indonesia No. 22/227/UPG tanggal 31 Maret 1990 (tentang Otomasi Penyelenggaraan Kliring).
- Menyetujui pemberian bantuan likuiditas kepada 18 (delapan belas) bank yang mengalami saldo debit negatif, yang bertentangan dengan Surat Keputusan Bank Indonesia No. 21/54/Kep/Dir/UPPB tanggal 27 Oktober 1988 (tentang Penyediaan Fasilitas Diskonto Dalam Rupiah).

Dakwaan terhadap para mantan Direksi BI tersebut kemudian dibawa kemuka pengadilan dalam rupa dugaan korupsi berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971. Dakwaan Primairnya didasarkan pada ketentuan Pasal 1 Ayat (1) huruf (b) Undang-Undang No. 3 Tahun 1971. Sedangkan dakwaan subsidairnya didasarkan pada Pasal 1 Ayat (1) huruf (a) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971.³²

Dalam negara hukum, salah satu asas yang penting adalah asas legalitas. Asas ini mengandung pengertian bahwa setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan harus menjadi sumber

³¹ *Ibid.*, 441.

³² Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 *jo.* Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

wewenang bagi setiap tindakan pemerintah. Bagi pemerintah, dasar untuk melakukan perbuatan hukum publik adalah adanya kewenangan. Melalui kewenangan yang bersumber pada peraturan perundang-undangan tersebut, pemerintah melakukan tindakan hukum.³³

Dalam perkembangan suatu negara demokrasi modern, kewenangan eksekutif (pemerintah) tidaklah absolut (tanpa dapat dibatalkan) melalui pengadilan sebagai sistem perimbangan *check and balances*. Prosedurnya, kelompok masyarakat dan/atau individu yang menilai kebijakan/keputusan eksekutif tidak tepat atau bahkan merugikannya secara pribadi, dapat mengajukan *judicial review* atau gugatan Tata Usaha Negara (TUN). *Judicial review* diakui eksistensinya oleh Undang-Undang Dasar (UUD) 1945. Gugatan TUN melalui Pengadilan TUN sebagaimana diatur Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.³⁴ Dalam sistem hukum di Indonesia, tindakan penyalahgunaan kekuasaan dapat memiliki dimensi pidana jika unsur-unsur tertentu tercakup di dalamnya. Unsur-unsur tersebut bisa diterapkan baik secara kolektif maupun individual sebagai berikut:³⁵

- 1) Memperkaya diri sendiri atau pihak lain;
- 2) Menyebabkan hilangnya dana Pemerintah. Persepsi ini tidak secara otomatis berarti bahwa kerugian Pemerintah telah terjadi. Bahkan jika kebijakan yang diterapkan belum terealisasi, situasi tertentu dapat dikategorikan sebagai tindak pidana korupsi;
- 3) Pembuat kebijakan menerima, atau dijanjikan akan menerima, gratifikasi dari pihak lain.

³³ *Ibid.*

³⁴ Indriyanto Seno Adji, *op.cit.*, p. 399

³⁵ Sulistiono Kertawacana, "Administrasi ukum BLBI", Artikel, <http://webcache.Googleusercontent.com/>, diakses pada tanggal 20 Oktober 2010

Dalam hal salah satu dari tiga unsur yang disebutkan di atas terbukti ada dalam kebijakan, maka kebijakan tersebut dapat dikategorikan sebagai tindak pidana korupsi.³⁶ Kasus para mantan Direksi Bank Indonesia kala itu menjadi kontroversial karena putusan pengadilan akhir tidak mengacu pada unsur-unsur yang disebutkan di atas sebagai dasar faktual dari keputusan pengadilan.

Semua bank sentral menanggapi krisis keuangan dengan tujuan yang sama; seperti mengatasi krisis likuiditas perbankan, menghindari dampak negatif yang lebih buruk terhadap sistem perbankan, menyelamatkan sistem pembayaran nasional, serta menjaga sistem moneter dan perbankan. Semua bank sentral memulai tindakan mereka di jalur yang sama. Penerapan protokol penanganan krisis muncul dengan pola yang berbeda-beda di setiap negara di dunia dan dalam kurun waktu yg berbeda. Akan tetapi, pada dasarnya semua struktur mengharuskan adanya kerangka yang jelas dalam hal pembagian peran dan tanggung jawab. Hal ini berada dalam sebuah jaring pengaman stabilitas keuangan. Tujuan utama dari pembentukan jaring pengaman keuangan, yaitu pencegahan dan penanganan krisis menjadi landasan dalam membuat kerangka pembagian tugas yang komprehensif dan mekanisme koordinasi yang harmonis. Oleh karena itu, upaya untuk menjamin stabilitas keuangan menjadi sangat penting mengingat dampak negatif yang sangat besar baik pada tingkat nasional, regional dan dunia. Sebab, pada era globalisasi finansial, semua negara saling terkait antara satu dengan yang lain.

Fungsi utama bank sentral di berbagai belahan dunia adalah untuk menjaga stabilitas keuangan. Ketika terjadi gangguan di sektor keuangan (pada tingkat mikroekonomi) secara langsung akan berdampak pada sistem moneter.

³⁶ *Ibid.*

Peran bank sentral yang ideal adalah melakukan pengawasan bank untuk menghindari berbagai macam persoalan keuangan yang berpotensi sistemik, khususnya selama krisis berlangsung.

Penelitian ini akan memberikan pemahaman hasil studi banding dari lima bank sentral, yakni Bank Negara Malaysia (Malaysia), Bank of England (Inggris), U.S. Federal Reserves (Amerika Serikat), Deutsche Bundesbank (Jerman) dan Bank Indonesia (Indonesia). Studi ini akan menjelaskan bagaimana masing-masing bank sentral merespon krisis keuangan serta pertanggungjawaban hukum direksi bank sentral atas kebijakan-kebijakan yang diambil.

Salah satu negara Asia yang mengalami krisis keuangan pada tahun 1997 adalah Malaysia. Krisis berdampak kepada sistem keuangan dan perbankan Malaysia, karena arus besar modal asing, termasuk pinjaman bank (dalam mata uang asing) dan modal portofolio (saham asing di bursa efek lokal). Sejumlah besar pinjaman luar negeri tidak disalurkan ke kegiatan untuk menghasilkan pendapatan dalam mata uang asing, sehingga ketidaksesuaian dana yang terjadi menyebabkan persoalan likuiditas jangka pendek dan hal ini menekan cadangan devisa.³⁷

Amerika Serikat menunjukkan kekuatan dari U.S. Fed dan bagaimana bank sentral tersebut menanggapi krisis keuangan yang terjadi pada tahun 2007. Amerika Serikat mengalami krisis pasar terbesar terhadap krisis hipotek, yang menyebabkan negara itu terpuruk ke dalam resesi terbesar sejak era Depresi Besar pada tahun 1930-an.

³⁷ Martin Khor, "The Malaysian Experience in Financial-Economic Crisis Management: An Alternative to the IMF-Style Approach", Artikel, TWN Global Economy, Seri 6, TWN (Third World Network), 2005, hal. 1

Di Inggris, Bank of England (BoE) yang beroperasi sejak tahun 1694, dipaksa untuk menanggapi krisis keuangan yang terjadi pada tahun 2007 yang disebabkan oleh efek domino dari krisis di Amerika Serikat.³⁸

Di Jerman, the Deutsche Bundesbank menanggapi krisis *Eurozone* dengan mengeluarkan berbagai kebijakan untuk memelihara sistem keuangan yang sehat.³⁹

Seperti telah disebutkan sebelumnya, BLBI merupakan kebijakan Pemerintah untuk memberikan dukungan likuiditas dalam keadaan darurat. BLBI adalah respon pemerintah terhadap krisis keuangan Asia pada tahun 1997, dalam rangka menjaga stabilitas pembayaran dan sistem perbankan. Karena adanya kasus kriminalisasi yang kontroversial terkait dengan kebijakan BLBI tersebut, penelitian yang akan dilakukan berjudul "*KONTROVERSI KEBIJAKAN PEMERINTAH: Sebuah Studi Perspektif atas Pertanggungjawaban Hukum mengenai Respon Pemerintah terhadap Krisis Keuangan*", yang perlu dilakukan karena belum ada penelitian mengenai penegakan atau solusi yang tepat dari sisi hukum mengenai pertanggungjawaban hukum atas kebijakan Pemerintah pada saat krisis keuangan.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan penjelasan dalam latar belakang penelitian di atas, maka permasalahan yang akan diajukan dalam penelitian ini adalah:

³⁸ Walters, Brian. *The Fall of Northern Rock: An Insider's Story of Britain's Biggest Banking Disaster*. Hampshire: Harriman House Ltd., 2008.78-79.

³⁹ Deutsche Bundesbank. "Deutsche Bundesbank Eurosystem". N.d. Web. 6 Aug 2012. <http://www.bundesbank.de/Navigation/EN/Bundesbank/bundesbank.html>.

1. Apakah dasar hukum yang dapat dijadikan landasan bagi pemerintah dalam menangani krisis keuangan?
2. Bagaimanakah bentuk pertanggungjawaban yuridis pemerintah Indonesia atas suatu kebijakan yang dilaksanakan oleh BI dalam menangani krisis keuangan?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis dasar hukum bagi penerapan kebijakan pemerintah Indonesia dalam menangani krisis keuangan.
2. Untuk memahami dan menganalisis bentuk pertanggungjawaban yuridis pemerintah atas suatu kebijakan yang telah diputuskan oleh BI dalam menangani krisis keuangan.

D. Kegunaan Penelitian

Kegunaan dari penelitian ini terbagi menjadi dua bagian seperti di bawah ini:

- a. Secara Teoritis

Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi bagi konsep dan pengembangan hukum selama krisis keuangan berlangsung, berkaitan dengan pertanggungjawaban yuridis atas kebijakan pemerintah yang dirumuskan dan dilaksanakan oleh Pemerintah dan BI.

b. Secara Praktis

Penelitian ini dimaksudkan untuk dapat memberikan masukan atau pun sumbangan pemikiran kepada badan eksekutif, legislatif dan yudikatif dalam merumuskan perundang-undangan yang berkaitan dengan kebijakan perbankan dan peraturan di pasar keuangan.

E. Metode Penelitian

1. Kerangka Teori

Kerangka teori dalam penelitian hukum sangat diperlukan dalam menjelaskan nilai-nilai dan postulat-postulat hukum sampai kepada landasan filosofisnya yang ideal. Teori hukum dapat disebut sebagai kelanjutan dari mempelajari hukum positif untuk merekonstruksikan dan mengklarifikasi keberadaan teori hukum tertentu. Berdasarkan pandangan tersebut, maka kerangka teori dapat diartikan sebagai kerangka pemikiran atau kumpulan pendapat, teori, dan tesis dari peneliti mengenai sesuatu kasus maupun permasalahan tertentu, yang menjadi sumber bagi studi perbandingan.

Banyak ahli yang mengemukakan beragam pandangan tentang hukum dan tujuan pemberlakuannya dalam masyarakat. Hubungan hukum dan masyarakat tidak pernah dapat dipisahkan karena mereka saling terkait satu sama lain. Untuk menganalisis data yang dikumpulkan guna menjawab permasalahan sebagaimana tersebut di atas, maka penelitian ini menggunakan teori *Economic Analysis of Law*

(EAL) yang dikembangkan oleh Richard Posner. Ada tiga keuntungan menggunakan teori EAL, yaitu: ⁴⁰

- a. Ilmu ekonomi membantu para sarjana hukum dalam memperoleh suatu perspektif dari luar disiplin ilmu mereka.
- b. Pada tingkat normatif, ilmu ekonomi membantu menjelaskan konflik-konflik nilai dengan menunjukkan berapa banyak satu nilai, khususnya efisiensi, harus dikorbankan untuk mencapai nilai yang hendak dituju.
- c. Pada tingkat analisis positif, ilmu ekonomi memberikan kontribusi untuk pemahaman yang mendasari alasan-alasan keputusan hukum tertentu.

Pada era 1960-an, EAL diperkenalkan oleh Ronald H. Coase yang menulis tentang “*Biaya Sosial*” (*The Problem of Social Cost*) dan Guido Calabresi yang membahas tentang Perbuatan Melawan Hukum (*torts*). Analisis ekonomi diterapkan oleh Coase secara sistematis pada masalah-masalah hukum yang tidak berhubungan sama sekali dengan pengaturan masalah-masalah ekonomi. ⁴¹ Pendekatan ini kemudian menjadi sebuah teori dalam Ilmu Hukum setelah Richard Posner menerbitkan bukunya yang berjudul “*Economic Analysis of Law*” pada tahun 1986. ⁴² Richard Posner merupakan Ketua Pengadilan Tinggi di Amerika Serikat selama 7 (tujuh) periode. Analisis mikroekonomi modern mendalilkan bahwa aktor-aktor rasional akan berusaha

⁴⁰ Nick Hanley, Jason Shogren, Jason F. dan Ben White, *Environmental Economics: in Theory and Practice*, (New York: Plgrave Macmillan, 1997), hal. 24-26

⁴¹ Richard A. Posner, *Economic Analysis of Law*, Fourth Edition, (London: Little, Brown and Company, 1992), hal. 21-22

⁴² Hikmahanto Juwana, “Analisa Ekonomi Atas Hukum Perbankan”, *Hukum dan Pembangunan*, Nomor 1-2 Tahun XXVIII (1998): hal. 84

memaksimalkan kesejahteraan mereka berdasarkan ketersediaan sumber daya yang terbatas. Posner mengasumsikan bahwa setiap individu adalah pemaksimal rasional kepuasan mereka.⁴³ Posner kemudian menerapkan asumsi yang terdapat dalam ilmu ekonomi ini pada bidang hukum. Sebab, apabila rasionalitas tidak dibatasi secara tegas terhadap transaksi pasar, maka konsep-konsep yang dibangun oleh ahli ekonomi untuk menjelaskan *market behavior* dapat digunakan juga untuk menjelaskan *non-market behavior*.⁴⁴

Dasar dari EAL adalah gagasan efisiensi dalam alokasi sumber daya. Posner mendefinisikan efisiensi sebagai "*allocation of resources in which value is maximated*".⁴⁵ Posner menjelaskan teorinya sebagai teori hukum, akan tetapi EAL dapat dipandang sebagai teori keadilan ketika dia mengatakan bahwa "*the most common meaning of justice is efficiency*".⁴⁶

Posner menegaskan bahwa karyanya tersebut tidak hanya menekankan pada analisis positif, akan tetapi menekankan pula analisa terhadap unsur normatif dengan kedudukan hukum sebagai hukum. Posner percaya bahwa *normative directive* dari sebuah hukum seharusnya mempromosikan efisiensi. Aspek normatif dari EAL bahwa *social wealth maximization* merupakan sasaran yang sangat berguna. Hal itu dapat dijadikan kriteria bagi Pemerintah dalam rangka menyelenggarakan suatu sistem untuk melindungi hak-hak masyarakat.

⁴³ Richard A. Posner, *The Economics of Justice*, (Cambridge: Harvard University Press, 1981), hal. 1

⁴⁴ *op.cit.*, hal. 2

⁴⁵ Richard A. Posner, *Economic Analysis of Law*, hal. 13

⁴⁶ *Ibid.*

Posner melihat teori ekonomi sebagai teori selektif yang diciptakan oleh aktor rasional yang memiliki kepentingan di dunia yang memiliki sumber daya terbatas.⁴⁷ Pertanggungjawaban hukum biasanya didasarkan pada penyelesaian masalah dan pengambilan keputusan dengan menggunakan metodologi tertentu. Dalam konteks kebijakan Pemerintah, EAL diterapkan dalam perumusan peraturan hukum dan perundang-undangan.

Penerapan hukum pada dasarnya mencakup proses argumentatif yang menggunakan deduksi sebagaimana diterapkan oleh ahli matematika. Pandangan ini menggambarkan bahwa hukum adalah ilmu logika yang penting. Proses tersebut menjelaskan bahwa metode logika dapat ditemukan dalam formulasi atau dalam pembuatan peraturan perundang-undangan. Karena hukum cenderung membuat keputusan berdasarkan rasa keadilan dan keinginan masyarakat sehingga hukum tidak bisa hanya ditemukan melalui logika. Proses aplikasinya biasanya berhubungan dengan logika deduksi Aristoteles yang telah disederhanakan.⁴⁸

Satya Arinanto menyebutkan dalam pidatonya yang berjudul "Politik Pembangunan Hukum Nasional dalam Era Pasca Reformasi" bahwa "penegakan hukum dilakukan oleh penegak hukum dan hukum itu sendiri." Menurut Lawrence M. Friedman, "efektivitas penegakan hukum bergantung pada tiga faktor, yakni: 1) struktur hukum; 2) isi

⁴⁷ *op.cit.*, hal. 3-4

⁴⁸ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Edisi 5, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000), hal. 310

hukum; dan 3) budaya hukum."⁴⁹ Pandangan lain menjelaskan bahwa kepastian hukum tidak mutlak ketika sampai pada keabsahan putusan pengadilan. Hukum adalah kompromi, dan memungkinkan terjadinya ketidakpastian.⁵⁰

Dalam konteks kebijakan Pemerintah, sebuah konsep hukum yang jelas harus ditelaah lebih lanjut untuk membedakan antara Hukum Administrasi Negara dengan Hukum Pidana. Dasar pemikiran tersebut memasuki *grey area* dengan segala teknikalitas yang sulit dalam kaitannya dengan Hukum Pidana. Kontroversi dapat berkembang melebihi jangkauan keputusan aparatur negara dalam konsep kebijakan dan kewenangan diskresi. Hal ini telah menjadi perdebatan kajian akademis untuk dijadikan alasan penolakan maupun pembenaran pembedaan di ranah Hukum Pidana.⁵¹

Asas perbuatan melawan hukum mengalami pergeseran yang ekstensif.⁵² Dalam Hukum Administrasi Negara, parameter yang membatasi gerak bebas kewenangan aparatur negara adalah penyalahgunaan wewenang dan pelanggaran hukum. Dalam Hukum Pidana, prinsip yang sama diterapkan dengan tujuan untuk memastikan bahwa aparatur negara menjalankan tugasnya sesuai dengan kewenangan yang diberikan. Persoalannya adalah pada saat seorang Aparatur Negara dianggap menyalahgunakan kewenangan dan/atau

⁴⁹ Satya Arinanto, "Politik Pembangunan Hukum Nasional Dalam Era Pasca Reformasi", Pidato pada Pengukuhan sebagai Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 18 Maret 2006, hal. 12

⁵⁰ Indriyanto Seno Adji, *Korupsi: Kebijakan Aparatur Negara dan Hukum Pidana*, (Jakarta: Diadit Media, 2007), hal. 312

⁵¹ *op.cit.*, hal. 436-437

⁵² *op.cit.*, hal. 398

melawan hukum dalam perkara-perkara Tindak Pidana Korupsi. Hal tersebut merupakan pandangan yang bertentangan berkaitan dengan masalah yudisial yang terjadi dalam kehidupan praktek yudisial.⁵³

Menurut Carl J. Frederick, "Kebijakan sebagai pedoman, selalu berkaitan dengan kebijakan publik (*public policy*).” Dia mengatakan bahwa, “Kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan atau kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu”.⁵⁴ Kebijakan publik tersebut menyentuh berbagai aspek kehidupan masyarakat, seperti aspek ideologis, ekonomi maupun sosiologis.

Pada saat krisis keuangan yang terjadi pada tahun 1997, pemerintah telah berupaya untuk menyelamatkan sektor keuangan dan ekonomi. Namun disaat yang pemerintah juga tidak dapat lepas dari campur tangan serta aktor-aktor rasional keuangan dunia. Beberapa debitor BLBI telah menyalahgunakan bantuan yang dikucurkan oleh pemerintah. Hal ini tentu sangat bertentangan dengan maksud dan tujuan pemerintah dalam mengatasi krisis keuangan yang terjadi.

Penyalahgunaan yang terjadi selama krisis keuangan berlangsung merupakan proses hukum yang kontroversial mengingat para pelakunya adalah bukan para debitor BLBI tetapi para pejabat BI

⁵³ *op.cit.*, hal. 399

⁵⁴ Eddy Wibowo dan Rekan, *Hukum dan Kebijakan Publik*, (Yogyakarta: YPAPI, Oktober 2004), hal. 20, diakses

yang telah melaksanakan kewajibannya untuk menyalurkan dana BLBI ke bank-bank yang membutuhkan.

2. Kerangka Konsep

Dalam rangka menghindari adanya perbedaan pengertian terhadap istilah-istilah dan konsep-konsep yang digunakan dalam penelitian ini, maka dipandang perlu untuk menjabarkan konsepsi dan definisi operasional dari beberapa istilah dimaksud:

Bank adalah perusahaan bisnis yang mengambil dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan, dan menyalurkannya kepada masyarakat melalui kredit atau bentuk-bentuk lain dari layanan untuk meningkatkan taraf hidup para anggota masyarakat.⁵⁵

Bank Indonesia adalah badan hukum berdasarkan Undang-Undang BI.⁵⁶ Selama krisis keuangan pada tahun 1997, BI bukanlah lembaga yang independen.

Peraturan Bank Indonesia adalah ketentuan hukum yang digariskan oleh BI dan mengikat setiap orang atau lembaga sebagaimana tercantum dalam Lembaran Negara Republik Indonesia (*Government Gazette of Indonesia*).⁵⁷

Bank Run adalah penarikan dana yang tiba-tiba dan dalam jumlah yang sangat besar oleh para nasabah karena adanya

⁵⁵ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992, Pasal 1 Ayat (2) jo Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1998 tentang Perbankan

⁵⁶ Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan (LPS).

⁵⁷ Undang-Undang Nomor 7, Op. Cit.

kekhawatiran atas memburuknya kondisi bank yang berakibat pada ketidakmampuannya untuk memenuhi kewajiban.⁵⁸

Basel Accord adalah dua buah Perjanjian yang tidak mengikat, yakni Basel I (1988) dan Basel II (2004), yang diformulasikan oleh para gubernur bank sentral dari negara-negara anggota G10. Kedua Perjanjian tersebut memuat panduan bagi bank sentral mengenai praktik-praktik yang terbaik untuk peraturan-peraturan perbankan nasional.⁵⁹

Modal biasanya disimpan dalam bentuk cair yang digunakan untuk memulai usaha dan untuk memberikan dukungan untuk kewajiban keuangan perusahaan pada saat krisis keuangan.⁶⁰

Kewajiban Hutang yang Dijaminkan (Collateralized Debt Obligation atau *CDO*) adalah jaminan hutang yang menjanjikan pembayaran yang berasal dari arus-masuk kas dari cadangan aset yang merupakan jaminan untuk CDO. Seringkali sekuritas semacam itu diterbitkan bersama dengan macam-macam karakter investo (*tranche*).⁶¹

Contagion adalah penyebaran atau penularan krisis.

Kontroversi adalah sebuah istilah yang didefinisikan sebagai perdebatan atau perselisihan.⁶²

Kredit Derivatif didesain untuk membayar pembeli dari kontrak derivatif jika peristiwa kredit tertentu terjadi, seperti pembayaran yang menjadi jatuh tempo apabila tidak bisa membayar obligasi tertentu.

⁵⁸ Fitch, Thomas P. *Dictionary of Banking Terms*. New York: Barron's, 2006. 534.

⁵⁹ Financial Times Lexicon. "Definition of Basel Accords". n.d. Web. 20 Sep 2013. <<http://www.lexicon.ft.com>>

⁶⁰ R.J. Shook, *Online Trader's Dictionary*, (New Jersey: The Career Press Inc., 2002), hal. 66

⁶¹ Thomas P. Fitch, *Dictionary of Banking Terms*, (New York: Barron's, 2006), hal. 93

⁶² Basiang, Martin. *The Contemporary Law Dictionary. Indonesia*, 2009. 82.

Salah satu yang paling umum terjadi adalah *Credit Default Swap (CDS)*.⁶³

Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) adalah lembaga Departemen Keuangan Amerika Serikat yang menjamin keamanan deposito di lembaga penyimpanan Amerika Serikat.⁶⁴

Financial contagion adalah menyebarnya krisis sebagai akibat dari perubahan pasar dari negara-negara lain yang memiliki hubungan keuangan yang erat dengan negara-negara yang sedang dilanda krisis.⁶⁵

Keuangan Derivatif adalah kontrak keuangan keuangan dimana pembayaran tergantung pada perilaku instrumen keuangan.⁶⁶

Negara-negara G10 adalah sekelompok negara-negara yang bergabung dalam Kesepakatan Umum untuk Meminjam (*General Arrangement to Borrow* atau *GAB*) yang didirikan pada tahun 1962. Negara-negara tersebut adalah Belgia, Kanada, Perancis, Jerman, Italia, Jepang, Belanda, Swedia, Swiss, Inggris, dan Amerika Serikat.⁶⁷

Hedge Fund adalah dana investasi yang secara ringan diatur dan yang investornya terbatas pada investasi lain atau orang-orang kaya. Hedge fund merupakan dana jangka pendek dan jangka panjang.⁶⁸

Inflasi adalah kenaikan harga secara keseluruhan (biasanya dihitung pada periode satu tahunan).⁶⁹

⁶³ Fith, Thomas P.. *Op. Cit.*, 120.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 181

⁶⁵ S.S., Kusumaningtuti. *Peranan Hukum dan Penyelesaian Krisis Perbankan di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press. 2009. 27.

⁶⁶ International Monetary Fund (IMF). "Financial Derivatives." n.d. Web. 18 Jun 2012. <http://www.imf.org/external/np/sta/fd/index.htm>.

⁶⁷ Business Dictionary. "Definition of Group of G10". n.d. Web. 6 Aug 2012. <http://www.businessdictionary.com/definition/group-of-ten-G-10.html>.

⁶⁸ European Lawyers References Series. "Hedge Funds: Jurisprudence and Legal Theory: Commentary and Materials". London: The European Lawyer Futurelex Limited, 2011. 2.

⁶⁹ Shook, R.J. *Op. Cit.*, 213.

Lender of Last Resort (LLR) adalah lembaga terakhir yang akan bersedia untuk memberikan pinjaman manakala tidak ada lagi lembaga lain yang bisa melakukannya.⁷⁰

Leverage adalah berkenaan dengan tingkat sejauh mana perusahaan menggunakan dana pinjaman untuk membiayai aset-asetnya; sering diukur sebagai rasio antara total aset terhadap total modal pemegang saham.⁷¹

Likuiditas adalah sejauh mana sesuatu dapat dikonversi menjadi tunai dengan segera tanpa ada pengurangan nilai.⁷²

Kebijakan Moneter adalah kebijakan yang dirumuskan dan dilaksanakan oleh BI untuk mencapai dan memelihara kestabilan nilai Rupiah Indonesia, termasuk mengendalikan jumlah uang yang boleh beredar dan/atau suku bunga.⁷³

Risiko Moral adalah konsekuensi yang mungkin terjadi manakala perilaku salah satu pihak dari sebuah transaksi berubah dengan cara yang merugikan pihak lain.⁷⁴

Sekuritas merupakan suatu proses dimana aset keuangan dikumpulkan untuk membentuk sebuah kumpulan aset dan berdasarkan arus kas yang dijanjikan dari kumpulan aset itu, suatu sekuritas baru dikeluarkan dengan karakteristik pembayaran yang berbeda dari aset yang terkumpul tadi.⁷⁵

⁷⁰ Business Dictionary. "What us Lender of Last Resort". n.d. Web. 6 Aug 2012. <http://www.businessdictionary.com/definition/lender-of-the-last-resort.html>.

⁷¹ Kolb, Robert W.. *The Financial Crisis of Our Time*. New York: Oxford University Press, 2001. 290-293.

⁷² Shook, R.J. *Online Trader's Dictionary*. New Jersey: The Career Press, Inc., 2002. 248.

⁷³ *Ibid.*, Par. 10.

⁷⁴ *Ibid.*, 276

⁷⁵ Fitch, Thomas P.. *Dictionary of Banking Terms*. New York: Barron's, 2006. 416-417.

Short Sale adalah suatu proses dimana seorang investor atau spekulan meminjam aset keuangan dari pihak lain dan menjualnya di pasar, sementara penjual tersebut tidak memiliki aset yang sedang diperjualbelikan itu.⁷⁶

Subprime adalah *home loan* yang dibuat untuk peminjam yang memiliki catatan kredit yang buruk atau mempunyai sarana keuangan yang terbatas dibandingkan dengan peminjam yang memiliki kemampuan keuangan yang lebih kuat.⁷⁷

Krisis perbankan sistemik adalah krisis dimana sebagian besar bank mengalami masalah keuangan serius yang secara langsung berdampak buruk bagi perekonomian.⁷⁸

Sistem perbankan adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan lembaga-lembaga perbankan, kegiatan usaha, serta metode dan proses dalam melaksanakan kegiatan usahanya.⁷⁹

Dewan Gubernur adalah pimpinan BI.⁸⁰

Gubernur adalah Ketua dan Dewan Gubernur BI.⁸¹

Peraturan Dewan Gubernur adalah ketentuan hukum yang digariskan oleh Dewan Gubernur, termasuk aturan internal, seperti tertib melaksanakan tanggung jawab dan wewenang Dewan Gubernur, karyawan, dan organisasi BI.⁸²

⁷⁶ *Op. Cit.*, 414.

⁷⁷ *Ibid.*, 447.

⁷⁸ Sundarajanand, V., dan Thomas J.T. Balino. *Issues in Recent Banking Crisis and Banking Crisis: Cases and Issues*. Washington DC: 1998. 3.

⁷⁹ *Ibid.*, Par. 10.

⁸⁰ *Ibid.*, Par. 1.

⁸¹ *Ibid.*, Par. 2.

⁸² *Ibid.*, Par. 9.

Troubled-Asset Relief Program (TARP) merupakan suatu program yang dibentuk oleh Undang-Undang Stabilisasi Darurat pada tahun 2008 dengan nilai investasi awal sejumlah USD700 miliar untuk membeli aset yang tidak likuid dari lembaga keuangan sebagai respon terhadap krisis keuangan.⁸³

3. Metode Pendekatan

Penelitian ini adalah studi yuridis normatif yang dilakukan melalui metode penilaian dan pengujian prinsip-prinsip hukum, khususnya kaidah-kaidah yang diterapkan oleh pemerintah Indonesia dan bank sentral, dalam pengambilan kebijakan untuk mengatasi krisis keuangan. Peraturan perundang-undangan dan ketentuan-ketentuan lainnya seperti Undang-Undang No. 13 Tahun 1968 Tentang Bank Sentral, Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 Tentang Perbankan, Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 Tentang Tindak Pidana Korupsi, Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), Peraturan Bank Indonesia Tentang Institusi Pedagang Valuta, Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP), dan *Guidelines for Market Practice in the Foreign Exchange and Money Markets* yang dikeluarkan oleh ACI Indonesia.

⁸³ Kolb, Robert W. *The Financial Crisis of Our Time*. New York: Oxford University Press. 2011. 294-99.

4. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif analitis. Penelitian yang menggambarkan dan menguraikan keadaan ataupun fakta yang ada tentang BLBI, khususnya peran dan tanggung jawab BI, dalam aspek yuridisnya. Masalah BLBI akan dikaji dalam kaitannya dengan upaya yang dilakukan BI dalam menyikapi krisis keuangan, khususnya dalam menyalurkan BLBI kepada bank-bank selama krisis berlangsung sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan kebijakan pemerintah yang telah ditetapkan pada saat itu. Hal yang sama juga akan dilakukan sehubungan dengan kebijakan Pemerintah Indonesia dalam menghadapi krisis keuangan.

5. Tahapan Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan dua kegiatan utama, yaitu 1) studi kepustakaan (literatur); dan 2) melakukan penelitian lapangan. Eksplorasi data dilakukan baik melalui peraturan perundang-undangan, buku-buku dan artikel-artikel berupa jurnal serta berbagai publikasi dari para pakar ekonomi, hukum pidana dan hukum administrasi negara.

6. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, pengumpulan data diperoleh melalui penelusuran literatur-literatur ilmiah dan penelitian para pakar yang sesuai dan berkaitan dengan objek penelitian, kemudian peraturan perundang-undangan. Data sekunder yang dijadikan sebagai sumber data utama dalam penelitian ini terdiri dari:

- a. Bahan hukum primer, antara lain terdiri dari perundang-undangan, Keputusan Presiden, Instruksi Presiden dan Keputusan Menteri.
- b. Bahan hukum sekunder, antara lain berupa tulisan-tulisan dari para pakar yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti maupun yang berkaitan dengan bahan hukum primer, meliputi literatur-literatur yang berupa buku, makalah, jurnal dan hasil penelitian.
- c. Bahan hukum tersier, antara lain berupa bahan-bahan yang bersifat menunjang bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus hukum, kamus bahasa, kamus, majalah dan artikel-artikel dalam koran/surat kabar.

Selain dari penelitian yang dilakukan diatas, diperlukan juga penelitian lapangan guna mendapatkan data primer sebagai pendukung bagi analisis hasil penelitian wawancara. Tehnik wawancara yang digunakan dalam penelitian kualitatif adalah wawancara mendalam. Wawancara mendalam (*in-depth interview*) adalah proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara tanya jawab. Wawancara dilakukan dengan bertatap muka antara pewawancara dengan informan atau orang yang diwawancarai, seperti para pejabat BI, bankir, otoritas pasar, asosiasi pasar modal, dan penegak hukum. Data yang diperoleh dari wawancara, kemudian akan dianalisis dan dimasukkan dalam studi.

7. Lokasi Penelitian

Penelitian dilakukan di Perpustakaan Universitas Pelita Harapan, Perpustakaan Universitas Indonesia, Perpustakaan Mahkamah Agung Republik Indonesia, Bank Indonesia, Pengadilan Tinggi DKI Jakarta, dan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat.

8. Analisis Data

Data Sekunder dan Data Primer yang diperoleh sebagaimana dalam penelitian yang sifatnya deskriptif analitis dengan pendekatan yuridis normatif. Analisis data dilakukan secara kualitatif. Analisis data dan informasi lainnya yang telah diperoleh, disusun secara sistematis. Analisis tersebut selanjutnya ditafsirkan untuk menghasilkan suatu pemikiran, pendapat, teori atau gagasan berkaitan dengan permasalahan tersebut. Sebuah studi banding atas empat bank sentral, yaitu Bank Negara Malaysia, Bank of England, U.S. Federal Reserve System, dan Deutsche Bundesbank, dianalisis mengenai cara bank-bank sentral tersebut menanggapi krisis keuangan. Analisis tentang kebijakan bank sentral juga digunakan untuk meneliti struktur hukum dan bentuk pertanggungjawaban hukum dari sebuah bank sentral dalam mengatasi krisis keuangan.

Penelitian ini akan mempelajari krisis keuangan melalui pendekatan multidimensi, khususnya struktur dan penegakan sistem hukum Indonesia dan pengalaman masyarakat selama krisis keuangan. Dalam menanggapi krisis, Pemerintah bersama BI berupaya memaksimalkan penyelamatan perekonomian bangsa. Pemerintah

(Presiden Republik Indonesia dan BI) telah menerapkan berbagai kebijakan untuk mengatasi krisis keuangan. Keputusan pengadilan yang kontroversial kepada tiga mantan Direktur BI dan penyidikan tindak pidana terhadap Gubernur BI akan dianalisis khususnya mengenai bagaimana sistem hukum dan hukum-hukumnya berdampak terhadap perkembangan ekonomi, politik, dan sosial dari negara.

Penilaian terhadap suatu kebijakan pemerintah yang masuk dalam kategori *beleidsvrijheid* tidak berada di bawah yurisdiksi dari Peradilan Umum, Peradilan Perdata maupun Peradilan Pidana. Maka, pengadilan yang tepat untuk melakukan peninjauan yudisial yaitu di bawah ruang lingkup Hukum Administrasi Negara (HAN) atau Hukum Tata Usaha Negara (HTUN).