Dr. A. Muhammad Asrun, S.H., M.H.

MEGA SKANDAL PERBANKAN

Perhimpunan
Pusat Studi Hukum Publik

Desember, 2018

Mega Skandal Perbankan

Penulis:
Dr. A. Muhammad Asrun, S.H., M.H.

Penerbit : Perhimpunan PSHP

Alamat : Jl. Pedati Raya No. 6 Jakarta Timur.

Email : kajipublik@yahoo.co.id

Cet. I : Jakarta, Desember 2018

(ix) + hal. 320

ISBN : …..

KATA PENGANTAR

Penelitian ini dikerjakan sebagai upaya menggali persoalan besar di bidang perbankan nasional, seperti Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI), Rekening 503, dan *bailout* Bnak Century. Penelitian ini berangkat dari pertanyaan besar, yaitu bagaimana mata rantai pertanggung-jawaban dari masalah ini. Pertanyaan itu layak diajukan, karena untuk menentukan kesalahan dalam kebijakan public pastilah terkait dengan mata rantai pihak-pihak yang harus dapat dimintakan pertanggung-jawabannya.

Tidak salah kalau mengatakan persoalan likuidasi bank ini lebih fokus pada aspek pertanggung jawaban operasional perbankan, yang harus dipikul secara tidak proporsional oleh jajaran BI. Karena likuidasi bank lahir sebagai kebijakan pemerintahan.

Sebagai upaya membongkar mega-skandal perbankan dalam kaitan dengan penyalahgunaan bantuan likuidasi, maka semua pihak terkait harus diperiksa secara sederajat di muka hukum. Pihak kejaksaan telah bekerja untuk memproses persoalan ini, tetapi proses pemeriksaan tampaknya berhenti bermuara pada BI. Buku ini memberikan jawaban bahwa muara pemeriksaan tidak boleh berhenti pada jajaran BI.

Sebagai suatu hasil penelitian, buku terus dilakukan perbaikan, walaupun masih dapat diperdebatkan tentang substansi laporan maupun metodologi penelitiannya. Karena itu, kritik dan saran akan disambut terbuka oleh penulis. Selamat membaca.

Jakarta, 10 November 2018

Dr. A. Muhammad Asrun, S.H.,M.H.

ABSTRAK

Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI-*Bank Indonesia Liquidity Support*), Rekening 502, *bail out Bank Century* merupakan kasus perbankan yang terus menjadi kontroversi. Penelitian ini bertujuan menjawab pertanyaan besar, yaitu apa yang melatarbelakangi dan landasan hukum kebijakan BLBI, Rekening 502, dan *bailout* bank century, serta bagaimana implementasiannya. Penelitian dilakukan dengan menggunakan metode yuridis normatif.

Kasus BLBI dan Rekening 502 muncul sebagai dampak dari krisis ekonomi global yang juga melanda Indonesia yang muncul pada tahun 1997. Sementara itu kasus *bailout* Bamk Century muncul sebagai akibat dari krisis ekonomi global pada tahun 2007 yang juga berimbas pada ekonomi Indonesia. Kebijakan diambil berdasarkan peraturan perundang-undangan. Perlu memilah antara level pengambilan kebijakan dan level pelaksa kebijakan. Meski demikian kedua level tersebut tetap harus dikaji secara mendalam berkaitan dengan ada tidaknya unsur penyalagunaan wewenang dan indikasi korupsi. Konsistensi penegakan hukum menjadi penting untuk mengungkap mega skandal perbankan.

ABSTRACT

BLBI-Bantuan likuidasi Bank Indonesia/Bank Indonesia Liquidity Support, Rekening - 502, Century Bank are banking cases that continues to be controversial. This study aims to answer the big questions, namely what is the background and the legal basis of BLBI policy, 502 account, and century bank bailout, and how they are implemented. The study was conducted using a normative legal method.

The BLBI and Rekening 502 cases emerged as a result of the global economic crisis which also hit Indonesia that emerged in 1997. Meanwhile, the Bamk Century bailout case emerged as a result of the global economic crisis in 2007 which also affected the Indonesian economy. Policies are taken based on laws and regulations. It is necessary to sort between the level of policy making and the level of policy enforcer. However, both of these levels must still be studied in depth with regard to whether there is an element of abuse of power and indications of corruption. The consistency of law enforcement is important to uncover banking mega scandals

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR

ABSTRAK

ABSTRACT

DAFTAR ISI

BAB I : PENDAHULUAN

A. **Latar Belakang** 3

B. Rumusahan Masalah 12

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian 13

D. Metode Penelitian 14

E. Sistimatika Penulisan 15

BAB II : TINJAUAN TENTANG BI DAN KRISIS EKONOMI

A. Kedudukan Bank Indonesia 19

1. BI pada Masa UUD 1945 19

2. BI pada Masa UUD NRI Tahun

1945.....
25

B. Krisis Ekonomi .....
35

1. BLBI dan Krisis Ekonomi .....
35
2. Rekening 502 dan Krisis Ekonomi ..
59
3. Krisis Global dan Bank Gagal Berdampak Sistemik .....
67

BAB III: KASUS BLBI

A. **Latar Belakang Munculnya BLBI**.
73
B. Istilah BLBI .....
82
C. BLBI: Perspektif Hukum .....
89
D. Wacana Publik Mengenai BLBI .....
95
E. Dimensi-dimensi BLBI .....
104
F. Mencari Format Penyelesaian Kemelut BLBI .....
119
G. Solusi Keluar dari Kemelut BLBI .....
130

H. Perkembangan Penyelesaian Kasus BLBI 134

BAB IV : REKENING 503

A. Latar Belakang Munculnya Kasus Rekening 502 147

B. Kebijakan Rekening 502 150

C. Laporan BPK dan Jawaban BI tentang Rekening 502 160

D. Aspek Hukum Administrasi Negara Rekening 502 183

E. Aspek Hukum Pidana Rekening 502 Dimensi-dimensi BLBI 202

BAB V : *BAILOUT* BANK CENTURY

A. Jejak Bank Century 221

B. Krisis Ekonomi Global dan kebijakan *Bailout* Bank Century 230

C. Kebijakan Pemerintah menanggu-

langi Krisis Ekonomi 233

D. Bank Century sebagai *Bank Gagal yang Berdampak Sistemik* 243

E. Laporam Hasil Audit BPK 256

1. Pemeriksaan Investigasi atas Kasus PT Bank Century Tbk 2009..... 256

2. Pemeriksaan Investigasi Lanjutan atas Kasus PT. Bank Century Tahun 2011. 260

F. Penyelesaian Kasus Bank Century 264

1. Penyelesaian Politik 264

2. Proses Hukum 273

BAB VI : PENUTUP 279

DAFTAR PUSTAKA 291

TENTANG PENULIS 301

BAB 1
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

B. Rumusan Masalah

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

D. Metode Penelitian

E. Sistematika Penulisan

A. Latar Belakang

Terdapat banyak masalah besar di bidang perbankan yang terus menjadi perdebatan dan belum berakhir hingga kini. Skandal perbankan tersebut menarik perhatian publik karena mempunyai dimensi politik, ekonomi, dan hukum. Beberapa kasus perbankan yang terus menjadi kontroversi antara lain Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI-*Bank Indonesia Liquidity Support*), Rekening 502[1], *bail out Bank Century*. Kasus BLBI dan Rekening 502 muncul sebagai dampak dari krisis ekonomi global yang juga melanda Indonesia yang muncul pada tahun 1997. Sementara itu kasus *bailout* Bamk Century muncul sebagai akibat dari krisis ekonomi global pada tahun 2007 yang juga berimbas pada ekonomi Indonesia.

Pada tahun 2007, konteks ekonomi yang melingkupi munculnya kebijakan BLBI dan juga Rekening 502 dimulai dari krisis moneter yang menghantam Asia pada Juli 1997. Korea Selatan, Thailand, Malaysia, dan akhirnya Indonesia harus menerima kenyataan bahwa sistem perekonomian

[1] Isitilah Rekening 502 digunakan dari istilah Rekening 502.000002 "Bendaharawan Umum Negara untuk Obligasi Dalam Rangka Penjaminan" (selanjutnya disebut Rekening 502) itu menyebutkan bahwa terdapat Rp 17.762,9 miliar tidak sah yang dibebankan ke rekening tersebut. Bank Indonesia, *Menguak Proses Pembebanan Rekening 502*, (Jakarta: Bank Indonesia, 2003), hal. vi.

yang dibangun selama ini ternyata cukup mudah diporak-porandakan oleh gelombang krisis moneter - sesuatu yang sebelumnya tidak pernah dibayangkan oleh para pembuat kebijakan (*decision makers*) di Indonesia.

Menurut Kwik Kiangie, malapetaka kerusakan ekonomi dan perbankan dimulai dengan saat Pemerintah menerapkan kebijakan Kebijakan Paket Oktober 1988 dikenal dengan Paket Oktober (PAKTO). Isinya meliberalisasi dunia perbankan secara total dan spektakuler. Dengan modal disetor sebesar Rp.10 milyar orang boleh mendirikan bank umum. Hasilnya sekitar 200 bank baru lahir. Dengan modal disetor Rp. 10 milyar mereka dapat menghimpun dana trilyunan rupiah. Akan tetapi, kreditnya banyak yang macet. Tahun 1997 Indonesia terkena krisis moneter yang parah. Maka Indonesia menggunakan haknya sebagai anggota minta bantuan dari IMF. Tidak terduga sebelumnya bahwa IMF lebih merusak dan menghancur leburkan keuangan negara.[2]

Dampak dari krisis moneter adalah nilai tukar rupiah yang semula sangat stabil tiba-tiba menjadi fluktuatif dan tidak dapat diduga (*unpredictable*),

[2] Disarikan dari artikel Kwik Kiangie, "Interpelasi BLBI Kepada SBY Salah Alamat" dimuat pada laman

http://kwikkiangie.com/v1/2011/03/interpelasi-bantuan-likuiditas-bank-indonesia-blbi-kepada-sby-salah-alamat-artikel-1/ diakses pada 15 November 2018.

sehingga membuat panik para pelaku ekonomi di Indonesia. Nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika Serikat mengalami kemerosotan yang luar biasa tajam. Pada tingkat selanjutnya, gejolak nilai tukar ini membuat dunia perbankan Indonesia mengalami kerugian yang luar biasa besar. Kondisi kerugian semakin parah bagi bank-bank yang mempunyai pinjaman dalam mata uang asing. Hal ini merupakan resultant dari realitas bahwa bank-bank di Indonesia pada umumnya tidak melindungi nilai kurs pinjaman valuta asingnya.

Mencuatnya persoalan kesulitan likuiditas ini kemudian oleh para pembuat kebijakan waktu itu disadari sepenuhnya akan membawa akibat perekonomian negara bisa mengalami *collapse* apabila tidak segera dimunculkan sebuah kebijakan *(policy)* yang berfungsi sebagai mekanisme penanggulangannya. Persoalan utama yang dihadapi pemerintah saat itu adalah mengemukanya krisis kepercayaan masyarakat terhadap sistem perbankan Indonesia. Hal ini dibuktikan dengan berbondong-bondongnya masyarakat untuk menarik dananya secara besar-besaran *(rush) d*engan cara memindahkan atau mengalihkan dananya dalam bentuk investasi barang dan lain sebagainya, sehingga semakin memperburuk krisis ekonomi yang sedang berlangsung. Kegelisahan masyarakat semakin menjadi-jadi manakala pada 1 November 1997

pemerintah mencabut izin usaha 16 bank (Bank Dalam Likuidasi -BDL) yang akhirnya semakin menambah besar volume krisis kepercayaan masyarakat terhadap sistem perbankan Indonesia. Pada sisi lain, pemberian BLBI juga merupakan bagian dari kesepakatan antara pemerintah Indonesia dengan International Monetary Fund (IMF) yang dituangkan dalam *Letter of Intent (LoI).*

Dengan mengemban semangat untuk mengatasi krisis tersebut, pada 3 September 1997 Presiden Soeharto memberi petunjuk dan keputusannya dalam Sidang Kabinet Terbatas Bidang Ekku Wasbang dan Prodis di Bina Graha yang intinya adalah meminta Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia untuk mengambil langkah-langkah membantu (untuk sementara) bank-bank nasional yang sehat tetapi mengalami kesulitan likuiditas, dan bank-bank yang nyata-nyata tidak sehat agar diupayakan untuk *merger* dengan bank lain yang sehat. Apabila hal ini tidak berhasil, maka bank-bank yang tidak sehat harus dilikuidasi sesuai peraturan yang berlaku dengan mengamankan semaksimal mungkin para deposan.

Produk peraturan perundang-undang yang memberikan justifikasi terhadap kebijakan tersebut adalah Pasal 7 UU No. 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral yang menyebutkan bahwa, tugas pokok Bank adalah membantu pemerintah dalam (a) mengatur, menjaga dan memelihara kestabilan nilai Rupiah; dan (b) mendorong kelanjutan produksi dan pembangunan

serta memperluaskesempatan kerja guna meningkatkan taraf hidup rakyat. Undang-undang tersebut juga menyebutkan lebih lanjut tentang hubungan antara Bank Sentral dengan Pemerintah yang dikatakan bahwa Bank menjalankan tugas pokok tersebut berdasarkan kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah dan dalam menetapkan kebijaksanaan tersebut Pemerintah dibantu oleh suatu Dewan Moneter yang terdiri atas tiga orang anggota, yaitu menteri-menteri yang membidangi keuangan dan perekonomian serta Gubernur Bank Indonesia.

Pasal berhubungan dengan bantuan liquidasi adalah Pasal 32 Ayat (3) yang menyebukan bahwa BI dapat memberikan kredit likuiditas kepada bank-bank untuk mengatasi kesulitan likuiditas dalam keadaan darurat. Berdasarkan substansi pasal tersebut, BLBI dapat dikatakan merupakan implementasi dari Pasal 32 Ayat (3). Dengan demikian, secara yuridis-normatif BLBI merupakan kredit atau pinjaman yang harus dikembalikan atau dilunasi. Pelanggaran terhadapnya, berarti pelanggaran terhadap hukum *(against the law)* yang sudah barang tentu harus diikuti dengan proses penegakan hukum *(law enforcement)* sebagai konsekuensi logisnya.

Pasal 32 Ayat (3) tersebut kemudian memunculkan sebuah konsep "BI berfungsi sebagai *lender of the last resort"* di mana BI dapat memberikan kredit likuiditas kepada bank-bank untuk mengatasi

kesulitan likuiditas yang dihadapinya dalam keadaan darurat. Hal ini juga terjadi di beberapa Negara di mana Bank Sentral berfungsi *lender of the last resort*. Artinya, apabila dalam keadaan ada bank yang mengalami kesulitan likuiditas yang ditimbulkan karena terjadinya rush misalnya, maka Bank Sentral ditugasi untuk menyelamatkan bank tersebut dari keadaan *collapse* dengan memberikan kredit likuiditas darurat.

Selain itu, Penjelasan Umum angka III huruf b UU tersebut menyatakan Bank Sentral sebagai "*banker's bank*" dapat memberikan kredit likuiditas kepada bank-bank untuk tujuan peningkatan produksi dan lain-lain sesuai dengan, program pemerintahm Sebagai *lender of the last resort* Bank Sentral dapat memberikan kredit likuiditas kepada bank-bank untuk mengatasi kesulitan likuiditas yang dihadapinya dalam keadaan darurat.

Pemberian BLBI oleh BI sebagai *lender of the last resort* dilakukan dalam keadaan darurat. Fungsi ini dijalankan untuk melaksanakan kebijakan pemerintah yang menyatakan tidak akan menutup bank pada saat krisis moneter mengalami titik kulminasi. Pemberian bantuan liquidasi juga dilaksanakan dalam rangka penjaminan pemerintah atas pembayaran dana pihak ketiga dan pembayaran bank lainnya. Acuan kebijakan ini adalah Kepres No. 120 Tahun 1998, Kepres No. 26 Tahun 1998, dan Kepres No. 193 Tahun 1998.

Sementara itu, Pasal 37 ayat (2) huruf b UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan menyatakan, "Dalam hal suatu bank mengalami kesulitan yang membahayakan kelangsungan usahanya, maka Bank Indonesia dapat mengambil tindakan lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dengan seperangkat peraturan-perundang-undangan yang mengatur kewenangan dan posisi BI tersebut, maka secara umum dapat dikatakan bahwa apa yang dilakukan oleh BI adalah amansecara hukum *(legally secure)*. Artinya, apa yang dilakukan oleh BI sama sekali tidak mengidap kejanggalan-kejanggalan hukum *(legal impropers)* yang kemudian dapat menyeretnya untuk dapat dimintai pertanggung-jawaban *(accountability)* secara hukum.

Sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut di atas, BI telah mengimplementasikan wewenangnya dengan memberikan bantuan liqudasi kepada bank-bank yang mengalami masalah kesulitan likuiditas. Akan tetapi, ternyata bantuan liqudasi tersebut mengalami penyimpangan-penyimpangan oleh pihak-pihak yang menerimanya dari tujuan mulia sebelumnya, yakni mempertahankan kestabilan sistem perbankan dan sistem pembayaran. Penyimpangan ini jelas dapat dikualifikasikan sebagai tindakan yang sangat merugikan keuangan negara.

Dari sinilah bantuan liqudasi mulai menjadi kontroversial. Kontroversi ini semakin menguat ketika, pada saat yang sama, tidak diimbangi dengan penegakan hukum yang memadai, sehingga semakin menambah kompleks persoalan. Mungkin saja kontroversi tersebut tidak sedahsyat sekarang ini apabila begitu isu penyimpangan mencuat, dengan segera lembaga-lembaga hukum cermat membaca persoalan ini dengan menyeret pelaku penyimpangan dengan tetap menggunakan konsep *due process of law* dan tanpa bertindak secara sewenang-wenang *(arbitrary)*.

Akan tetapi, pada saat yang sama, juga muncul sebuah wacana dikotomis menyesatkan yang seolah-olah mengharuskan kita untuk memilih salah satunya. *Pertama*, hukum harus ditegakkan untuk mengatasi persolaan penyimpangan bantuan liqudasi tersebut sebagai mekanisme pemulihannya, tetapi dengan resiko uang negara sulit atau tidak akan kembali. *Kedua*, hukum tidak perlu "terlalu" *strict* ditegakkan untuk mengatasi persolaan asal uang negara bisa kembali dengan selamat.

Menurut hemat penulis, tidak seharusnya masalah penegakan hukum dikaitkan dengan pertimbangan untung rugi secara ekonomi. Justru pemilahan penegakan hukum untuk mengatasi persoalan akan mengusik perasaan keadilan masyarakat *(sense of justice of people)*. Apabila perasaan

keadilan sudah terusik, maka ongkos yang harus dibayar akan sangat mahal sekali, karena asas persamaan di depan hukum *(equality before the law)* telah diinjak-injak tanpa dapat menangkap makna filosofi yang dikandungnya.

Celakanya, wacana dikotomis tersebut seringkali dilemparkan oleh orang-orang yang seharusnya berada di garda paling depan dalam menegakkan hukum. Hal ini menunjukkan bahwa kerusakan sistem hukum yang dialami Indonesia ini lebih banyak diakibatkan oleh mereka yang justru sangat mengetahui seluk belum hukum daripada masyarakat yang awam di bidang hukum. Kondisi paradoks ini dapat dikatakan sebagai "tragedi hukum" yang sangat memalukan Indonesia sebagai sebuah bangsa.

Ada yang berpendapat bahwa untuk menyelesaikan persoal penyimpangan bantuan liqudasi tidak perlu memprioritaskan aspek hukum pidananya, karena tidak ada gunanya menghukum para pelaku penyimpangan, tetapi uang negara yang telah dijarah tidak bisa kembali dengan selamat. Pendapat ini sangat menyesatkan, karena hanya melihat konsep hukum pidana dari sisi keuntungan secara ekonomi semata sambil mengabaikan fungsi utamanya sebagai instrumen untuk mencegah terjadinya tindak pidana serupa *(deterrence effect)* yang justru menjadi "ruh" konsep hukum pidana. Seyogyanya penegakan hukum pidana tidak boleh

dikaitkan dengan aspek insidentil berupa keuntungan di bidang ekonomi saja, tetapi juga harus melihat aspek substansialnya sebagai tindakan preventif ke depan agar perbuatan serupa tidak terulang kembali. Kondisinya akan semakin buruk apabila penegakan hukum terhadap kasus skandal perbankan dipengaruhi oleh intrik-intrik politik yang melibatkan para pengusaha yang menerima bantuan dari BI dengan politisi yang mempunyai posisi signifikan dalam proses pengambilan keputusan. Tidak lain hal ini merupakan "pembunuhan karakter" *(character assassination)* terhadap kehidupan hukum Indonesia.

B. Rumusan Masalah dan Batasan Permasalahan

Permasalah yang dibahas dalam buku ini adalah persoalan yang bersifat mendasar yang kemudian menjadi semacam entrypoint bagi kontroversi seputar munculnya skandal perbankan di Indonesia. Lingkup studi yang dikaji dalam buku ini adalah kasus Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI), Rekening 502, dan Bank Century.

Permasalahan yang diteliti dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Apa latar belakang pengambilan kebijakan BLBI, Rekening 502, dan bailout Bank Century?
2. Apa landasan hukum pengambilan kebijakan BLBI, Rekening 502, dan bailout Bank Century?

3. Bagaimana Implementasi kebijakan BLBI, Rekening 502, dan bailout Bank Century?

Asumsi yang dibangun pada kajian ini adalah bahwa sirkumstansi yang melingkupi, baik yang bersifat politik maupun ekonomi, mempunyai determinasi dan pengaruh yang signifikan terhadap proses hukum yang akan ditegakkan. Hal ini karena, menurut Max Weber, hukum dianggap sebagai (1) hasil perkembangan kekuatan-kekuatan ekonomis; (2) suatu sarana yang dipergunakan oleh pihak yang memegang kekuasaan untuk mempertahankan kekuasaannya; dan (3) sarana mengadakan perubahan sosial.3

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Penelitian ini mengkaji secara kritis proses pengambilan kebijakan BLBI, Rekening 502, *bailout* Bank Century oleh Bank Indonesia serta dampak yang ditimbulkannnya. Penelitian ini bermaksud menjelaskan posisi Pemerintah dan Bank Indonesia dalam menyelesaikan potensi ancaman ekonomi di Indonesia.

Penelitian ini diharapkan dapat memberi gambaran secara utuh dan obyektif terhadap prokontra

[3] Max Weber, *Max Weber on Law in Economy and Society*, **edited** by Max Rheinstein, (Cambridge: Harvard University Press, 1954), hal. 303.

kasus BLBI sejak pengambilan keputusan, implementasiannya, dan dampak yang ditimbulkan.

Penelitian ini akan memberi manfaat praktis bagi kalangan eksekutif, legislatif, dan praktisi ekonomi dalam proses pengambilan kebijakan khususnya kebijakan untuk menanggani krisis baik ekonomi maupun krisis dimensi kehidupan lainnya.

D. Metode Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang dikaji dan pilihan sumber data yang dipergunakan dalam penelitian ini, maka peneliti memakai penelitian hukum normatif. Metode penelitian hukum normatif, sebagaimana dipahami dalam kepustakaan hukum, adalah penelitian yang mengacu kepada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan. Untuk memperoleh data dalam riset ini, peneliti melakukan penelitian kepustakaan dengan cara mengumpulkan bahan-bahan hukum primer, sekunder maupun bahan hukum tersier, seperti konsep-konsep, doktrin-doktrin, kaedah hukum dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penelitian ini. [4]

[4] Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif,* (Jakarta: CV Rajawali, 1985); *Baca juga* Ernest Bruncken dan LaytonB. Register, *eds., Science of Legal Method Select Essays by Various Authors* (New York: Augustus M. Kelley Publishers, 1969).

E. Sistematika Penulisan

Buku ini akan memaparkan hasil penelitian dengan sistematika sebagai berikut:

Bab I merupakan bab pendahuluan yang terdiri dari latar belakang, fokus kajian dan sistematika penulisan. Susbab tentang fokus kajian menguraikan tentang rumusan masah, tujuan dan manfaat penelitian, metode penelitian.

Bab II memuat tentang tinjauan umum tentang Bank Indonesia dan krisis ekonomi.

Bab II memaparkan tentang Kedudukan dan Peran Bank Indonesia. Bab ini terdiri dua subbab pembahasan yaitu: kedudukan Bank Indonesia dan Krisis Ekonomi yang membahayakan.

Pada Bab III membahas tentang BLBI dalam perspektif hukum, politik dan Ekonomi. Paparan pada bab ini dipilah dalam subbab tentang dimensi-dimensi BLBI, subbab tentang mencari format penyelesaian kemelut BLBI, subbab tentang solusi keluar dari kemelut BLBI dan subbab tentang perkembangan penyelesaian kasus BLBI.

Pada Bab IV membahas tentang Rekening 502 dalam perspektif hukum, politik dan Ekonomi. Pada Bab V membahas tentang bailout bank Century dalam perspektif hukum, politik dan Ekonomi. Bab IV memuat tentang simpulan dari hasil penelitian.

BAB 11
TINJAUN TENTANG BANK INDONESIA & KRISIS EKONOMI

A. Kedudukan Bank Indonesia

- BI Pada Masa UUD 1945
- BI Pada Masa UUD NRI Tahun 1945

B. Krisis Ekonomi

- BLBI dan Krisis Ekonomi
- Rekening 502 dan Krisis Ekonomi
- Krisis Global dan Bank Gagal Berdampak Sistemik

A. Kedudukan Bank Indonesia

1. Bank Indonesia pada Masa UUD 1945

Dalam UUD 1945 (Sebelum amandemen), Bank Indonesia tidak diatur secara eksplisit dalam Pasal UUD 1945. Ketentuan tentang Bank Indonesia tercantum dalam Penjelasan Tentang UUD Negara Indonesia pada BAB VIII tentang Hal Keuangan Pasal 23 ayat: 1, 2, 3, 4, yang berbunyi sebagai berikut :

> *"…*
>
> *Juga tentang hal macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang. Ini penting karena kedudukan uang itu besar pengaruhnya atas masyarakat. Uang terutama adalah alat penukar dan pengukur harga. Sebagai alat penukar untuk memudahkan pertukaran jual-beli dalam masyarakat. Berhubung dengan itu perlu ada macam dan rupa uang yang diperlukan oleh rakyat sebagai pengukur harga untuk dasar menetapkan harga masing-masing barang yang dipertukarkan. Barang yang menjadi pengukur harga itu, mestilah tetap harganya, jangan naik turun karena keadaan uang yang tidak teratur. Oleh karena itu, keadaan uang itu harus ditetapkan dengan undang-undang.*
>
> *Berhubung dengan itu, kedudukan Bank Indonesia yang akan mengeluarkan dan mengatur peredaran uang kertas, ditetapkan dengan undang-undang."*

Tidak penyebutan secara eksplisit dalam Pasal-Pasal UUD 1945 tidak mengurangi pentingnya kedudukan Bank Indonesia dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Pada awal kemerdekaan, fungsi dan peran bank sentral dijalankan oleh De Javashe Bank N. V. yang bersifat privat (partikelir).[5]

Pada tahun 1953, Bank Indonesia dibentuk berdasarkan UU No. 11 Tahun 1953 Tentang Penetapan Undang-Undang Pokok Bank Indonesia.[6] Berdasarkan undang-undang ini, Bank Indonesia menggantikan De Javasche Bank N.V. dan bertindak sebagai Bank sentral Indonesia.[7]

Pada tahun 1967 dikeluarkan UU No 14 Tahun 1967 Tentang Pokok Pokok Perbankan. Pada Pasal 3 disebutkan bahwa Bank Indonesia adalah bank Sentral

---

[5] Sebelum dibentuk Bank Indonesia, Pemerintah berdasarkan UU 24 Tahun 1951 Tentang Nasionalisasi De Javasche Bank N.V. melakukan nasionalisasi De Javasche Bank N.V. sebagai bank sentral. Alasan kebijakan ini menurut penjelasan UU 24 Tahun 1951 adalah "nasionalisasi De Javashe Bank N. V. sungguh perlu dan tidak boleh ditunda lebih lama lagi. Suatu bank sentral dan sirkulasi yang bersifat partikelir dan dalam tangan bangsa asing adalah bertentangan dengan kedudukan suatu negara yang berdaulat. Suatu bank sentral yang dinasionalisasi akan menjadi suatu tunjangan yang kuat bagi pembangunan bank-bank dan perekonomian nasional di negara kita."

[6] UU No. 11 Tahun 1953 Tentang Penetapan Undang-Undang Pokok Bank Indonesia LN 1953 Nomor 40.

[7] Pasal 1 UU UU No. 11 Tahun 1953 menyebutkan bahwa '*Dengan nama "Bank Indonesia" didirikan suatu bank yang bermaksud menggantikan De Javasche Bank N.V. dan bertindak sebagai Bank sentral Indonesia."*

yang dibedakan dengan bank-bank lainnya. Secara jelas Pasal 3 UU No. 14 Tahun 1967 menyebutkan:

(1) Menurut fungsinya bank dibedakan dalam:

a. Bank Sentral ialah Bank Indonesia sebagaimana dimaksud dalam undang-undang Dasar 1945, dan yang selanjutnya akan diatur dengan Undang-undang tersendiri.

b. Bank Umum ialah bank yang dalam pengumpulan dananya terutama menerima simpanan dalam bentuk giro dan deposito dan dalam usahanya terutama memberikan kredit jangka pendek.

c. Bank Tabungan ialah bank yang dalam pengumpulan dananya terutama menerima simpanan dalam bentuk tabungan dan dalam usahanya terutama memperbungakan dananya dalam kertas berharga.

d. Bank Pembangunan ialah bank yang dalam pengumpulan dananya terutama menerima simpanan dalam bentuk deposito dan atau mengeluarkan kertas berharga jangka menengah dan panjang dan dalam usahanya terutama memberikan kredit jangka menengah dan panjang di bidang pembangunan.

Sesuai amanat UUD 1945 (sebelum amandemen) maka pada tahuan 1968 dikeluarkan UU No. 13 Tahun

1968 tentang Bank Sentral. Berdasarkan uu ini Kedudukan khas yang dimiliki bank sentral memberikan akibat Gubernur Bank Indoneisa dalam Dewan Moneter mempunyai arti khusus, yaitu akan membawa pandangan dan pendapat yang sesuai dengan situasi moneter yang terjadi dalam masyarakat dan negara. Selain itu, Gubernur Bank Indonesia juga memiliki wewenang untuk memberikan pandangan serta dapat mengajukan pendapat-pendapatnya kepada pemerintah apabila keputusan yang diambil oleh Dewan Moneter menurut pertimbangannya tidak atau kurang sesuai dengan situasi moneter yang dihadapinya. Tugas pokok bank sentral ini terdapat dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral yang mengatakan sebagai berikut:

> "*Tugas pokok Bank adalah membantu Pemerintah dalam:*
>
> a. *Mengatur, menjaga dan memelihara kestabilan nilai rupiah;*
> b. *Mendorong kelancaran produksi dan pembangunan serta memperluas kesempatan kerja guna meningkatkan tarat hidup rakyat*."[8]

Sedangkan ketentuan yang berkaitan dengan Dewan Moneter disebutkan dalam Pasal 9 ayat (1)

[8]*Ibid*.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral yang mengatakan sebagai berikut:

> "Dewan Moneter membantu Pemerintah dalam merencanakan dan menetapkan kebijaksanaan moneter seperti termaksud dalam pasal 8, dengan mengajukan patokan-patokan dalam rangka usaha menjaga kestabilan moneter, kepenuhan kesempatan kerja dan peningkatan taraf hidup rakyat."[9]

Sementara itu, Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral yang mengatakan sebagai berikut:

> "Dewan moneter memimpin dan mengkordinir pelaksanaan kebijaksanaan moneter yang telah ditetapkan oleh Pemerintah."[10]

Sebagai bank sentral, Bank Indonesia juga mempunyai wewenang untuk mengatur dan menetapkan ketentuan yang harus dipatuhi oleh perbankan serta menetapkan sanksi administratif apabila kewajiban yang ditetapkan oleh Bank Indonesia tidak dipenuhi. Dengan alasan ini, Bank Indonesia juga disebut sebagai badan hukum publik. Sejauh yang dapat disimpulkan dari rumusan-rumusan penting yang terdapat dalam ketentuan Undang-Undang

[9]*Ibid*.

[10]*Ibid*.

Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral, fungsi Bank Indonesia dapat dibedakan ke dalam Iima hal utama yang sangat penting dalam menjalankan tugas-tugasnya. Hal hal tersebut adalah sebagi berikut:

1. Melaksanakan kebijaksanaan moneter yang ditetapkan oleh Pemerintah;
2. Mempunyai hak tunggal untuk mengeluarkan uang kertas dan logam yang merupakan alat pembayaran yang sah di Indonesia serta mengatur peredarannya;
3. Menunjukkan perkembangan yang sehat dari urusan kredit dan urusan perbankan;
4. Bertindak sebagai pemegang kas Pemerintah dan membantunya dalam menyelenggarakan pemindahan uang untuk pemerintah;
5. Memperluas, memperlancar, dan mengatur lalu lintas pembayaran giral serta menyelenggarakan kliring antarbank.

Sedangkan tugas pokok yang dapat disimpulkan dari Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral adalah:

1. Mengatur, menjaga, dan memelihara kestabilan nilai rupiah;
2. Mendorong kelancaran prosuksis dan pembangunan serta memperluas kesempatan kerja guna meningkatkan taraf hidup rakyat.

Dari kesimpulan-kesimpulan fungsi dan tugas pokok Bank Indonesia di atas, dapat disimpulkan bahwa kedudukan dan fungsi Bank Indonesia sangat penting dalam struktur ketatatnegaraan Indonesia di bidang ekonomi.[11]

Hingga tahun 1998, kedudukan dan peran Bank Indonesia dianggap tidak Independen dan banyak diintervensi Pemerintah. Memasuki masa reformasi, pemerintah mulai menunjukkan komitmennya untuk memberi independensi kepada Bank Indonesia dengan tidak lagi memasukkan Gubernur Bank Indonesia sebagai bagian dari Kabinet Pembangunan Reformasi yang diumumkan pada 22 Mei 1998. Kedudukan independen ini semakin dikukuhkan dengan ditetapkannya UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia pada Mei 1999.[12]

2. Bank Indonesia Pada Masa UUD NRI Tahun 1945

Dalam era reformasi, terjadi penguatan kedudukan dan peran BI Indonesia dalam sistem keuangan dan moneter Indonesia. Sejalan dengan Amandemen UUD 1945, Pasal 23D menyebutkan secara eksplisit keberadaan bank sentral. Pasal 23D menyebutkan bahwa **"**Negara memiliki suatu bank sentral yang

[11]Loebby Loqman, *Kapita Selekta Tindak Pidana di Bidang Perekonomian*, Cet. I, (Jakarta: Datacom, 2002), hal. 63.

[12] Bank Indoneisa, Sejarah Bank Indonesia : Kelembagaan "Topik Khusus Tentang Kelembagaan BI", baca halaman 16-20

susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang."[13]

Sebelumnya, pada tahun 1999, Pemerintah mengeluarkan UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia. Menurut Baank Indonesia, sebenarnya Undang-undang No. 23 tahun 1999 telah memberikan landasan hukum yang cukup kuat kepada Bank Indonesia. Bahkan secara tegas undang-undang tersebut telah menerapkan prinsip-prinsip bank sentral modern yang diperkuat dengan elemen independensi dan akuntabilitas secara seimbang dalam pelaksanaan tugas Bank Indonesia yang difokuskan pada pencapaian kestabilan rupiah. [14]

Setelah terjadi Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar 1945, susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensi Bank

---

[13]Meski demikian, menurut Bank Indonesia, Peran dan fungsi Bank Indonesia selaku bank sentral harus secara tegas ditetapkan dalam batang tubuh UUD 1945 sesuai dengan peran dan fungsi yang telah berjalan selama ini, yaitu sebagai lembaga yang berwenang untuk mengeluarkan dan mengedarkan uang serta yang memiliki tujuan mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah dengan tugas pokok menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter, mengatur dan menjaga kelancaran system pembayaran, serta mengatur dan mengawasi bank. Tentu saja mengenai perincian tugas pokok tersebut perlu dibahas untuk disesuaikan dengan perkembangan terakhir. Baca lebih lanjut Bank Indoneisa, Sejarah Bank Indonesia : Kelembagaan "Topik Khusus Tentang Kelembagaan BI", baca hal. 22.

[14]*Ibid*..

Indonesia semakin memperoleh legitimasi yang sangat memadai. Pasal 23D Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar 1945 mengatakan sebagai berikut: - Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensi diatur dengan undang-undang.[15]

Dari sudut ketatanegaraan, Bank Indonesia merupakan bank sentral dengan status lembaga negara yang bertugas membantu Presiden dalam melaksanakan kebijaksanaan moneter. Sedangkan kedudukan bank sentral dalam struktur pemerintahan adalah berada di luar departemen, sehingga dapat menilai kebutuhan dan kemampuan perekonomian negara secara lebih obyektif dan bertindak berdasarkan wewenang yang telah ditentukan dalam undang-undang .

Hal yang sangat krusial dalam membicarakan kedudukan Bank Indonesia adalah mengenai independensinya dalam melaksanakan tugas-tugas yang diembannya. Independensi Bank Indonesia sebagai bank sentral yang menangani kebijakan di bidang moneter dalam suatu negara merupakan *conditio sine qua non*. Dalam perspektif hukum tata negara, suatu fenomena yang menarik muncul dalam Perubahan Undang-Undang Dasar 1945.

[15] Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,*

Munculnya gagasan tersebut sebenarnya merupakan kesadaran yang timbul akan pentingnya independensi bank sentral. Oleh karena itu, timbul pemikiran perlunya dicantumkan jaminan tentang independensi bank sentral secara eskplisit Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai landasan hukum yang menempati hierarki tertinggi.

Meskipun demikian, pemerintah sebagai lembaga eksekutif sebenarnya masih kurang rela untuk melepas Bank Indonesia menjadi lembaga yang independen. Hal ini dapat dibaca dari adanya keinginan dari pihak eksekutif untuk tidak mencantumkan secara eksplisit kata 'independensi' dalam Perubahan Undang-undang Dasar 1945 pada saat pembahasan.

Fakta tersebut dapat dibaca sebagai keengganan pihak eksekutif untuk menjadikan Bank Indonesia sebagai lembaga yang mempunyai independensi yang cukup dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Padahal, dalam perspektif politik, suatu rezim pemerintahan dapat dipimpin oleh satu atau lebih kekuatan politik yang tentunya akan membawa kepentingan golongannya masing-masing. Yang mengemuka pada akhirnya adalah *vested interest* untuk mengeksploitasi Bank Indonesia.

Makna filosofis yang dapat dijelaskan dari kata independensi adalah adanya suatu jaminan bahwa suatu badan atau lembaga tertentu dalam membuat

dan menjalankan keputusan bersifat bebas dan tidak ada intervensi dalam bentuk apa pun dan dari pihak mana pun juga. Filosofi ini seakan-akan menimbulkan anggapan adanya Bank Indonesia menjadi *superbody* yang bisa bertindak apa pun juga. Pendapat ini sah-sah saja bagi pendapat sebagian orang. Sebenarnya definisi dari kalimat filosofi independensi tersebut masih belum selesai karena kedudukan independen tersebut harus memiliki suatu mekanisme pengawasan yang baik, yaitu adanya komite yang independen yang dapat membantu dan mengawasi tindakan Bank Indonesia. Dalam konteks ini, peranan Dewan Perwakilan Rakyat menjadi sangat penting untuk menjalankan fungsi kontrolnya. Dengan demikian, yang dimaksud dengan independensi Bank Indonesia adalah independensi Bank Indonesia secara operasional. Oleh karena itu, kekhawatiran beberapa pihak tentang Bank Indonesia menjadi *superbody* kurang memiliki pijakan keilmuan yang cukup.

Secara konstitusional, sama sekali tidak ada keraguan sedikit pun bahwa independensi yang bank Indonesia adalah independensi yang bertanggung jawab, sehingga berapa pun banyaknya rezim pemerintahan silih berganti, Bank Indonesia sebagai bank sentral harus dan akan tetap independen. Payung konstitusional ini sekaligus membuktikan bahwa, sebagai institusi, Bank Indonesia samasekali tidak terkait dengan suatu kepentingan politik tertentu yang

dibangun oleh suatu kekuasaan politik. Intervensi dalam bentuk apa pun dari kekuasaan politik tidak diperbolehkan.

Independensi Bank Indonesia juga sangat penting apabila dikaitkan dengan fakta adanya sorotan berbagai lembaga multilateral yang menuntut independensi bank sentral dalam membuat dan menjalankan suatu kebijakan moneter. Tingkat kepercayaan lembaga-lembaga terhadap Indonesia akan sangat rendah apabila tidak ada payung konstitusional yang melindungi independensi bank sentral. Melihat kenyataan tersebut, independensi merupakan suatu hal yang *given*, sehingga tidak dapat ditawar-tawar lagi.

Adanya tarik-ulur kepentingan untuk mensubordinasikan BI di bawah kekuasaan tertentu dapat dipahami karena adanya dua kepentingan yang berbeda. Berbicara tentang pemerintah sebagai lembaga eksekutif sebenarnya menyangkut wewenang, fasilitas, dan budget. Apabila pemerintah dengan segenap wewenangnya dapat mengontrol dan mengendalikan Bank Indonesia sekehendak hatinya, maka akan sangat berbahaya. Di pihak lain, Dewan Perwakilan Rakyat sebagai sebuah lembaga legislatif mempunyai kepentingan atas nama rakyat yang memilihnya untuk menjalankan fungsi kontrol dan legislasinya dalam bentuk undang-undang.

Dari dua kutub tersebut menunjukkan adanya kelebihan sekaligus kelemahan. Kelebihannya adalah dengan adanya peran Dewan Perwakilan Rakyat yang semakin berdaya dalam menjalankan fungsinya akan dapat mencegah kekhawatiran Bank Indonesia menjadi *superbody* yang dapat mekakukan apa pun tanpa harus melakukan konfirmasi terhadap siapa pun juga.

Dewan Perwakilan Rakyat dapat menjalankan fungsi kontrol terhadap independensi yang dimiliki oleh Bank Indonesia. Di lain pihak, lembaga negara lainnya seperti Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) juga harus lebih diberdayakan perannya.

Di sisi lain, kelemahan yang mungkin timbul adalah dalam situasi parlemen yang multipartai akan memungkinkan timbulnya "kompromi politik" dalam mengambil suatu kebijakan. Termasuk, kebijakan moneter yang seharusnya dilakukan secara independen oleh Bank Indonesia sebagai bank sentral.

Di negara-negara lain, terdapat fenomena di mana negara yang memberikan peran independen kepada bank sentralnya cenderung memiliki stabilitas moneter yang lebih baik dibandingkan dengan negara yang bank sentralnya cenderung kurang atau tidak independen. Bundesbank dan Swiss National Bank bisa menjadi contoh terbaik untuk memperkuat proposisi tersebut. Bundesbank dalam menjalankan kebijakan moneternya sangat bebas. Artinya, tidak harus memperhatikan kebijakan pemerintah apabila dinilai

kebijakan tersebut tidak sejalan atau bahkan bertentangan dengan fungsi bank sentral sebagai pihak yang bertanggung jawab terhadap stabilisasi nilai mata uang. Begitu pula yang terjadi dengan bank sentral Swiss. Meskipun harus melakukan konfirmasi dan konsultasi dengan eksekutif, tetapi bank sentral Swiss tidak harus mendapat persetujuan terhadap kebijakan moneter yang akan dilakukannya.

Di Jepang meskipun bank sentralnya di bawah kekuasaan eksekutif, peranan gubernurnya sangat menonjol untuk menjaga independensi lembaganya. Demikian pula Federal Reserve di Amerika Serikat, mereka sangat independen, sehingga intervensi pihak eksekutif akan sia-sia belaka.

Fenomena yang terjadi di beberapa negara juga menunjukkan bahwa tidak ada keraguan sedikit pun terhadap kebutuhan independensi Bank Indonesia sebagai bank sentral. Oleh karena itu, kata "independen" harus dicantumkan dalam Undang-undang Dasar sebagai jaminan landasan hukum tertinggi untuk menghindarkan diri dari tangan intervensi pihak-pihak yang ingin menjadikan Bank Indonesia sebagai mesin politiknya.

Negara-negara yang struktur ekonominya telah mapan *(well-established)* dan tertata dengan baik serta transparansi telah menjadi suatu kebutuhan,

independensi bank sentral dicantumkan secara khusus dalam undang-undang bank sentralnya.

Bank Indonesia tidak boleh direcoki dengan alasan apapun atau untuk kepentingan siapapun. Secara institusional, Bank Indonesia bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Demikian pula, pengangkatan dan pemberhentian pimpinan Bank Indonesia juga dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Kondisi ini menuntut adanya pola hubungan kerja (interdependesi) yang kuat antara .Bank Indonesia dan pemerintah. Pilihan ini menuntut pemerintah untuk dapat menjaga dan menjalankan amanat Undang-undang Dasar tentang Bank Indonesia yang independen.

Bank Indonesia tidak diatur oleh eksekutif dalam hal ini menteri keuangan, karena Bank Indonesia bukan merupakan bagian dari suatu departemen. Konfigurasi Bank Indonesia dalam pemerintahan ini cukup unik, karena sosoknya berupa "lembaga khusus di bidang moneter" yang diberikan fungsi sebagai bank sentral yang independen.

Ambruknya sistem perbankan Indonesia merupakan kesalahan kolektif dari suatu sistem ketatanegaraan yang satu samalain tidak menjalankan fungsinya secara konsekuen. Di antaranya adalah kedudukan Bank Indonesia yang tidak jelas. Tuntutan sosok Bank Indonesia yang independen menjadi

semakin mutlak karena di masa lalu kebijakan Bank Indonesia sering diintervensi eksekutif.

Apakah kita bangga mendapatkan medali emas atau penghargaan tersebut. Kita semua bertanggungjawab untuk mewujudkan jalannya pemerintahan yang bersih. Hal ini juga mencakup diberlakukannya prinsip good corporate governance bagi institusi BI. Dengan penerapan praktek-praktek good corporate governance akan mendorong kegiatan BI dijalankan secara efektif, dan transparan.

Sementara itu, kekhawatiran sekelompok orang tentang kemungkinan Bank Indonesia menjadi *superbody* sangat tidak beralasan samasekali. Hal ini disebabkan karena Bank Indonesia tidak mempunyai kekebalan terhadap hukum. Ditegakkannya prinsip akuntabilitas dapat memaksa Bank Indonesia untuk mempunyai integritas, tanggung jawab, dan profesionalisme dalam bekerja. Dewan Perwakilan Rakyat, Badan Pemeriksa Keuangan dan masyarakat pada umumnya dapat menjadi alat supervisi yang efektif bagi Bank Indonesia.

Dengan demikian, nasib pimpinan Bank Indonesia akan bergantung kepada sukses atau tidaknya dalam menjalankan fungsi dan amanat Undang-undang Dasar yang menyebutkan Bank Indonesia sebagai bank sentral yang independen. Di masa yang akan datang, nasib pimpinan Bank

Indonesia tidak lagi ditentukan oleh bersedia atau tidak bersedianya pimpinan Bank Indonesia menjalankan agenda eksekutif atau pihak manapun yang cenderung membawa kepentingannya masing-masing.

B. Krisis Ekonomi

1. BLBI dan Krisis Ekonomi

Perekonomian Indonesia, sebelum tahun 1997 mengalami lompatan yang luar biasa yang ditandai dengan pertumbuhan ekonomi yang meningkat dengan intensitas yang sangat mencengangkan. Indikasinya adalah kurs rupiah yang cenderung stabil, investasi asing semakin meningkat apabila dibandingkan dengan sebelumnya, dan pihak swasta memperoleh kesempatan untuk meminjam kepada kreditur asing. Kondisi ini akhirnya justru mengakibatkan para peminjam terbuai dan tidak merasa perlu untuk melindungi nilainya terhadap mata uang asing.[16]

Ketiadaan perlindungan terhadap nilai rupiah tersebut belakangan membawa musibah ketika Indonesia dihantam badai krisis moneter. Badai tersebut datang pada Juli 1997 yang juga memporakporandakan perekonomian negara-negara Asia seperti Malaysia, Thailand, dan Korea Selatan.

[16]Bank Indonesia, *Mengurai Benang Kusut BLBI*, Cet. I, (Jakarta: Bank Indonesia, 2002), hal. 2.

Krisis moneter tersebut merupakan *resultant* dari merosotnya nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika Serikat yang terjun bebas. Merosotnya nilai tukar rupiah tersebut membuat sistem perbankan Indonesia menjadi kacau, karena mengalami kerugian yang cukup besar sebagai akibat dari harus membayar hutangnya dalam bentuk mata uang asing. Sementara, bank-bank yang tidak melindungi nilai kurs pinjaman valuta asingnya sangat banyak sekali. Bahkan boleh dikatakan mayoritas bank-bank tidak melindungi nilai kurs pinjaman valuta asingnya. Akumulasi kerugian bank akibat gejolak kurs ditambah dengan memburuknya arus kas *(cash flow)* akhirnya menyebabkan kesulitan likuiditas.[17]

Dalam kondisi seperti itu, Bank Indonesia menganggap bahwa kewenangan yang dimilikinya sesuai dengan ketentuan Pasal 32 ayat (3) dan Penjelasan Umum angka III huruf b Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral perlu dipergunakan.[18] Pasal 32 ayat (3) mengatakan bahwa, "Bank dapat pula memberikan likuiditas kepada bank-bank untuk mengatasi kesulitan likuiditas dalam keadaan darurat."

Dalam Penjelasan Umum angka III dikatakan bahwa:

---

[17]*Ibid*.

[18]Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1968.

"Sungguhpun Bank Sentral menjalankan tugasnya berdasarkan garis-garis kebijakan Pemerintah di bidang moneter, namun dalam undang-undang ini kepada Bank Sentral diberikan beberapa wewenang yang ditujukan ke arah pemeliharaan dan jaminan dari peleksanaan kebijaksanaan moneter itu yang sesuai dengan kebutuhan penjagaan kestabilan nilai satuan uang rupiah dan perkembangan produksi dan pembangunan guna meningkatkan taraf hidup rakyat."

Salah satu wewenang Bank Sentral adalah di bidang perkreditan. Penjelasan Umum angka III huruf b mengatakan bahwa:

"Bank Sentral dan perbankan pada umumnya diwajibkan mengikuti batas-batas yang telah ditetapkan dalam rencana kredit. Rencana kredit tersebut disusun oleh Bank Sentral untuk diajukan kepada pemerintah melalui Dewan Moneter dalam penyusunan rencana moneter.

Sebagai banker's bank, Bank Sentral dapat memberikan kredit likuiditas kepada bank-bank untuk tujuan peningkatan produksi dan lain-lain sesuai dengan program Pemerintah, sedangkan sebagai *lender of the last resort* Bank Sentral dapat memberikan kredit likuiditas kepada bank-bank untuk mengatasi kesulitan-

kesulitan likuiditas yang dihadapinya dalam keadaan darurat.

Dalam hal ini pemberian kredit yang diberikan oleh Bank Sentral dilakukan dalam rangka program pemerintah dan dalam batas-batas yang ditetapkan oleh rencana kredit dari tahun yang bersangkutan.

Di samping itu, Bank Sentral mempunyai wewenang untuk menetapkan batas-batas kuantitatif dan kualitatif di bidang perkreditan bagi perbankan, satu dan lain dalam rangka pelaksanaan kebijaksanaan moneter yang telah ditetapkan oleh pemerintah."[19]

Hal inilah yang merupakan awal dari munculnya kebijaksanaan BLBI. Ketidakpercayaan masyarakat terhadap perbankan dan prospek ekonomi nasional rupanya kemudian mendorong terjadinya penarikan dana secara besar-besaran *(rush)* yang juga diikuti pelarian modal ke luar negeri *(capital flight)*. Pada sisi lain, pemerintah menerapkan kebijakan uang ketat (*tight money policy*). Tiga hal inilah yang kemudian menjadikan bank-bank mengalami kesulitan likuiditas. Distribusi dana antarbank menjadi tidak merata, karena praktek penarikan dana dari bank swasta yang kemudian dialihkan ke bank pemerintah atau bank

[19] Pasal 32 ayat (3) dan Penjelasan Umum angka III huruf b Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1968.

asing. Yang menjadi pemicu praktek ini adalah keinginan nasabah mencari "tempat" yang lebih aman dan mencari tempat investasi yang lebih kondusif. Kesimpulannya, bank-bank di Indonesia menderita sakit keras.

Dalam kondisi tersebut, sesuai dengan amanat peraturan perundang-undangan yang berlaku, Bank Indonesia tentu tidak bisa tinggal diam. Sebagai *lender of the last resort* Bank Sentral dapat memberikan kredit likuiditas kepada bank-bank untuk mengatasi kesulitan-kesulitan likuiditas yang dihadapinya dalam keadaan darurat.[20]

Bank-bank yang sakit karena kesulitan likuiditas harus diberi bantuan, karena (1) adanya kekhawatiran pencabutan izin bank akan menimbulkan *domino effect*

[20] Pihak Bank Indonesia memang berjalan menurut garis yang ditetapkan oleh peraturan-perundang-undangan khususnya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral yang mengamanatkannya menjadi lender of the last resort sebagaimana bank sentral-bank sentral lain di berbagai belahan dunia. Sementara para pengelola berdalih bahwa apa yang mereka lakukan merupakan pelaksanaan kebijakan pemerintah secara keseluruhan dengan dukungan Dewan Moneter dan Keputusan Presiden meski tidak tertulis. Atas dasar alasan dan pertimbangan tersebut, Bank Indonesia di samping menjalankan fungsi yang digariskan oleh peraturan perundang-undangan, juga tidak membuat keputusan sendiri, melainkan mendapatkan restu sepenuhnya dari pemerintah. Selain itu, apa yang dilakukan oleh Bank Indonesia lebih bertujuan mengupayakan penyelamatan ekonomi nasional secara keseluruhan atau makro, khususnya dunia perbankan. Lihat misalnya Rijanto, "Problema BLBI", artikel dalam Harian Suara Karva, Edisi 4 Juni 2002.

yang dapat mengganggu stabilitas sistem perbankandan sistem pambayaran; dan (2) bank yang sakit karena kesulitan likuiditas berada dalam program penyelamatan Bank Indonesia, sehingga apabila tidak mengucurkan dana bantuan akan membahayakan program penyelamatan tersebut.

Rendahnya kepercayaan tidak hanya terjadi pada tingkat domestik. Di luar negeri pun ketidakpercayaan terhadap perbankan Indonesia juga mulai tampak menyusul adanya penolakan *letter of credit (L/C)* yang diterbitkan oleh bank domestik. Hal ini merupakan akibat dari *country risk* yang semakin meningkat. Penolakan terhadap L/C semakin nyata dirasakan oleh perusahaan yang mempunyai kandungan impor *(import content)* yang signifikan. Kondisi semacam ini sangat potensial mengganggu iklim usaha yang kondusif dan dapat mengarah pada terjadinya pemutusan hubungan kerja (PHK) secara *massive*.

Dunia usaha yang sedang mengalami kesulitan ini mempunyai implikasi signifikan terhadap kelangsungan dunia perbankan yang di-*rush* oleh para nasabahnya yang mengalami kepanikan terhadap keselamatan dananya, karena kepercayaannya terhadap bank-bank berada pada titik nadir. Kemudian timbul suatu pemikiran untuk mengatasi masalah jangka pendek tersebut guna meretas landasan untuk jangka panjang dilakukanlah program restrukturisasi perbankan dengan cara membentuk lembaga yang

bernama Badan Penyehatan Perbankan Nasional. Selain itu, program penjaminan atas simpanan nasabah dan debitur juga merupakan bagian dari mengatasi masalah jangka pendek guna meretas landasan untuk jangka panjang.

Pada kesempatan berikutnya, BLBI telah menjadi isu yang sangat kontroversial yang melibatkan berbagai institusi penting. Padahal, dalam perspektif neraca bank, BLBI hanya mengganti pos pinjaman dalam neraca bank, yaitu dari "deposan nasabah" menjadi - pinjaman dari Bank Indonesia".[21] Kejadian ini disebabkan oleh penarikan dana nasabah yang tidak mampu dipenuhi dana likuid bank yang tersedia (sebagian besar dana bank telah ditempatkan dalam bentuk kredit). Penarikan dana nasabah dapat berupa uang tunai *(cash)* untuk disimpan, transfer ke bank lain yang dianggap lebih aman atau dibelikan dolar karena khawatir terus melemahnya rupiah. Pada sisi lain, dapat dipastikan bahwa sebagian dolar yang dibeli atau yang berasal dari deposito dalam dolar dilarikan ke luar negeri *(capital flight)*.[22]Pada tanggal 22 September 1999, BLBI telah dialihkan dari Bank Indonesia kepada Pemerintah (dalam hal ini BPPN). Sesuai dengan akta pengalihan (*cessie*), yang dialihkan dari Bank Indonesia

[21] Center for Financial Policy Studies, *Bantuan Likuiditas Bank Indonesia: Suatu Pelajaran yang Sangat Mahal bagi Otoritas Moneter dan Perbankan*, (Jakarta: PT Elex Media Komputindo, 2000), hal. 56.

[22]*Ibid*.

kepada BPPN adalah sebesar Rp 144.536.094.294.530,00 yang diberikan dalam berbagai bentuk[23]BLBI terdiri dari 5 jenis fasilitas.[24]

Pertama, Saldo Giro Negatif. Hal ini sebagian besar terjadi karena rekening bank-bank di Bank Indonesia kalah dalam perhitungan kliring. Dalam istilah perbankan, kliring merupakan pertukaran warkat atau data keuangan elektronik antarbank baik yang mengatasnamakan bank maupun nasabah yang perhitungannya diselesaikan dalam waktu tertentu. Di sini, suatu bank tidak dapat menolak penarikan dana oleh nasabah atau pun kreditur lainnya dengan alasan kekurangan likuiditas. Sedangkan hasil akhir suatu perhitungan kliring (baik kalah maupun menang) secara otomatis dibukukan pada masing-masing bank peserta kliring. Suatu bank dianggap kalah kliring apabila jumlah nominal warkat kewajiban yang dikliringkan lebih besar dari jumlah nominal warkat tagihannya. Apabila kekalahan ini mempunyai jumlah yang jauh lebih besar dari dana yang tersedia (saldo kredit) pada rekening gironya di Bank Indonesia, maka rekening giro bank tersebut menjadi bersaldo negatif

[23] Bank Indonesia, *op. cit*., hal. 21.

[24] Selain itu, bentuk BLBI lainnya adalah fasilitas dana talangan untuk pembayaran kewajiban luar negeri bank dalam rangka pembiayaan dagang dan tunggakan antarbank (*trade finance dan Inter Bank Debt Arrears),* fasilitas dana talangan rupiah untuk bank-bank yang dilikuidasi, dan fasilitas saldo debet. *Ibid*.

(*overdraft)*. Rekening giro bank yang terdapat di bank sentral secara prinsip tidak boleh bersaldo negatif. Oleh karena itu, apabila ternyata rekening giro bersaldo negatif, maka bank tersebut harus harus dapat menutup kekurangannya sebelum kliring berikutnya dimulai. Apabila bank tersebut tidak dapat menutup saldo giro negatifnya, maka bank tersebut dapat dihentikan sementara sebagai peserta kliring atau dikenakan skorsing.

Rekening giro bank umum yang terdapat di Bank Indonesia banyak mengalami saldo negatif ketika badai krisis ekonomi dan moneter menghantam Indonesia. Ketika krisis sedang mengalami titik kulminasi, bank-bank diberi kesempatan menutup saldo negatifnya melalui sumber dana pasar uang antarbank. Akan tetapi, seiring dengan kondisi pasar uang antarbank yang memburuk, akhirnya banyak bank yang tidak mampu menutup saldo minusnya tersebut. Di lain pihak, apabila bank-bank yang, bersaldo negatif diskors kliring, maka dikhawatirkan banyak sekali bank-bank yang akan ditutup. Padahal, tindakan ini mengandung risiko mengurangi kredibilitas dan kepercayaan masyarakat terhadap sistem perbankan nasional secara keseluruhan yang mengakibatkan terjadinya gangguan terhadap stabilitas sistem perbankan dan sistem pembayaran. Dengan logika semacam itu. Bank Indonesia

memperkenankan bank-bank yang mempunyai saldo negatif diperbolehkan ikut serta dalam kliring.[25]

Kedua, Fasilitas Diskonto I. Fasilitas ini adalah bantuan likuiditas berjangka waktu dua hari dan dapat diperpanjang dua kali masing-masing selama sehari. Batas Maksimum Fasilitas Diskonto I adalah 5 % dari dana pihak ketiga dalam rupiah dengan tingkat diskonto dasar yang ditetapkan atas dasar suku bunga pasar uang. Fasilitas ini sudah tidak berlaku lagi sejak 6 Maret 1998.

Ketiga, Fasilitas Diskonto I Repo. Fasilitas ini diberikan untuk membantu bank sehat yang memiliki Serifikat Bank Indonesia tetapi mengalami masalah likuiditas yang disebabkan oleh krisis moneter, sehingga melanggar ketentuan giro wajib minimum dan bersaldo giro negatif. Besarnya plafon didasarkan pada saldo giro negatif besarnya kekurangan giro wajib minimum yang terjadi. Jangka waktu fasilitas ini adalah tujuh hari dengan tingkat diskonto 28 %. Jaminan yang diberikan berupa promes atau wesel yang telah disahkan atau diendors bank lain. Persyaratan Fasilitas

[25] Menurut catatan Bank Indonesia, sejak April 1998 fasilitas tersebut telah dibatasi yang antara lain dengan melarang Bank Take Over (BTO) mengkliringkan Nota Kredit (NK) antarbank kecuali untuk keperluan nasabahnya. Dalam rangka mengamankan kepentingan Bank Indonesia, saldo giro negatif tersebut didudukkan menjadi suatu produk hukum dengan cara mengikatnya secara notariil. Bank Indonesia, *op. cit*., hal. 22.

Diskonto I Repo telah mengalami perubahan yang diputuskan dalam Rapat Direksi Bank Indonesia pada tanggal 19 September 1997. Di antaranya, jaminan yang diberikan dapat berupa promes bank tanpa haris diendors bank lain. Selain itu, jangka waktu fasilitas diperlonggar menjadi dua tahap, yaitu tahap I diberikan untuk masa 3 X 7 hari. Selanjutnya diberhentikan sementara selama 7 hari dan dapat diteruskan untuk tahap II selama 3 X 7 hari.

Menurut Keputusan Direksi Bank Indonesia Tanggal 20 Oktober 1997, tingkat diskonto Fasilitas Diskonto I Repo adalah 4 % di atas tingkat diskonto SBI berjangka waktu satu bulan yang pada saat itu bunganya 24 %.

Keempat, Fasilitas Diskonto II. Fasilitas ini diberikan sebagai bantuan likuiditas dengan jangka waktu 90 hari dan dapat diperpanjang paling banyak dua kali masing-masing 30 hari untuk setiap kali perpanjangan yang harus diikuti penyerahan promes bank. Batas maksimum Fasilitas Diskonto II adalah 3 % dari dana pihak ketiga dalam rupiah dengan tingkat diskonto dasar yang ditetapkan atas dasar suku bunga deposito berjangka satu tahun. Fasilitas Diskonto II tidak berlaku lagi sejak 6 Maret 1998.

Kelima, Surat Berharga Pasar Uang Khusus yang merupakan fasilitas bantuan dana berjangka waktu 3-18 bulan dengan tingkat diskonto 27 % per tahun yang

dibebankan di muka. Pada dasarnya, fasilitas ini hanya diberikan sekali saja pada akhir Desember 1997 yang merupakan pengalihan dari Saldo Giro Negatif, Fasilitas Diskonto I, Fasilitas Diskonto I Repo, dan Fasilitas Diskonto II. Fasilitas ini didudukkan dengan suatu perjanjian berupa akta jual beli promes nasabah yang dibuat secara notariil dengan penyerahan jaminan yang diikat secara notariil. Sampai 31 Desember 1997, Fasilitas Diskonto I dapat ditemukan di empat bank yang dikonversi menjadi fasilitas Surat Berharga Pasar Uang Khusus yang bernilai total Rp 1,66 triliun. Keempat bank tersebut adalah Bank Tiara Asia, Bank Dharmala, Bank Sewu Internasional, dan Bank Umum Nasional.[26]

Selanjutnya, pada 31 Desember, Fasilitas Diskonto I, Fasilitas Diskonto II, dan Saldo Giro Negatif dikonversi menjadi fasilitas Surat Berharga Pasar Uang Khusus. Beberapa persyaratan fasilitas Surat Berharga Pasar Uang Khusus disebutkan dalam Surat Direksi

[26] Dalam rentang waktu antara September sampai Desember 1997, Fasilitas Diskonto 11 diberikan kepada 19 bank. Jumlah keseluruhan mencapai Rp 7,88 triliun. Pada tanggal 31 Desember 1997, Fasilitas Diskonto II yang terdapat pada 14 bank dikonversi menjadi fasilitas Surat Berharga Pasar Uang Khusus termasuk di antaranya adalah yang diberikan ke Bank Nasional dan Bank Perniagaan yang kemudian keduanya bergabung menjadi Bank Nusa Nasional. Bank Alfindo melunasi Fasilitas Diskonto 11. Sementara Bank Tamara, Bank Surya, dan Bank Uppindo tetap menerima fasilitas tersebut sampai jatuh tempo pada Maret 1998. *Ibid*., hal. 24.

Bank Indonesia Nomor 30/50/DIR/UK Tanggal 30 Desember 1997.

Tidak ada yang menyangkal bahwa krisis perekonomian Indonesia merupakan dampak dari krisis yang melanda Asia pada tahun 1997-an dan tidak ada satu negarapun yang menginginkan krisis itu terjadi. Krisis perekonomian Indonesia yang mencapai puncaknya pada tahun 1997-1998 itu, telah melahirkan perdebatan publik, khususnya mengenai pilihan kebijakan (*policy response)* yang diambil Pemerintah waktu itu. Penyaluran BLBI merupakan pilihan kebijakan yang paling banyak disorot -bahkan dilakukan penyelidikan oleh Panitia Kerja (Panja BLBI) Komisi IX DPR RI dan ditindaklanjuti dengan audit investigasi oleh BPK RI- karena menyangkut aliran dana yang sangat besar dan sangat berpengaruh bagi pengelolaan keuangan negara pasca krisis. Oleh karena itu, untuk mendudukkan pokok persoalan BLBI secara proporsional, faktual dan jernih, diperlukan tinjauan yang objektif dan komprehensif dalam konteks manajemen krisis waktu itu maupun penyelesaiannya di masa datang.

Telah menjadi kemakluman bersama bahwa dimensi krisis nilai tukar pada Agustus 1997 sangatlah besar dan implikasinya sangat luas. Pengetatan likuiditas yang dilakukan Pemerintah -untuk mengatasi depresiasi rupiah- memberikan dampak buruk bagi perbankan dan sektor riil. Terlebih lagi,

penutupan 16 bank pada tanggal 1 November 1997, yang dimaksudkan untuk mengembalikan kepercayaan terhadap hank, ternyata mengakibatkan keadaan yang sebaliknya.

Resultant dari semua itu adalah kepercayaan masyarakat pada bank-bank nasional runtuh. Kekhawatiran akan terjadinya pencabutan ijin usaha berikutnya dan tidak adanya program penjaminan simpanan telah menyebabkan kepanikan masyarakat atas keamanan dananya di perbankan. Hal ini mendorong masyarakat melakukan penarikan simpanan dari perbankan secara besar-besaran dan perpindahan simpanan dari satu bank yang dipandang kurang sehat ke bank lain yang dianggap lebih sehat (Grafik 1.3). Sebagai gambaran, uang kartal yang dipegang masyarakat melonjak tajam dari Rp. 24,9 triliun pada akhir Oktober 1997 menjadi Rp. 37,5 triliun pada akhir Januari 1998, dan jumlah ini terus meningkat hingga mencapai puncaknya pada bulan Juli 1998 yang mencapai Rp. 45,4 triliun.

Pada sisi lain, berbagai isu berhembus tentang kelangkaan pasokan barang-barang kebutuhan pokok. Hal ini mendorong pembelian barang-barang secara berlebihan dan peningkatan kegiatan spekulasi di pasar valas. Akibatnya bukan saja inflasi melonjak mencapai 6,88% pada bulan Januari 1998 (sekitar 89,8% year to year pada bulan Maret 1998) dan nilai tukar merosot tajam hingga Rp. 16.000,- pada tanggal 22 Januari 1998.

melainkan juga meyebabkan penarikan simpanan di bank semakin tidak terkendali.

Munculnya kepanikan masyarakat tersebut menyebabkan tekanan yang berat terhadap posisi likuiditas perbankan. Beberapa bank yang sebelumnya tergolong sehat dan merupakan pemasok dana juga terkena imbas sehingga berubah posisinya menjadi peminjam dana di pasar uang antar bank. Akibatnya, hampir seluruh bank umum nasional menghadapi kesulitan likuiditas dalam jumlah besar sehingga menyebabkan sebagian besar bank melanggar ketentuan Giro Wajib Minimum dan mengalami saldo negatif atas rekening gironya di BI. Untuk mengatasi kesulitan itu, dana pinjaman antar bank menawarkan bunga yang sangat tinggi antara 40%-100% pa. Bahkan di level ini pun tidak jarang sangat sulit untuk memperoleh dana yang cukup.

Untuk keluar dari kemelut ini dan segera memulihkan kepercayaan terhadap perbankan, pada akhir Januari 1998 Pemerintah mengambil kebijakan memberikan jaminan pembayaran atas kewajiban bank-bank umum kepada deposan dan kreditur dalam dan luar negeri (*blanket guaranty*) dan pembentukan BPPN untuk melakukan langkah penyehatan bank-bank yang bermasalah. Namun, kedua kebijakan pemerintah tersebut belum memadai. Krisis perbankan belum mereda, bahkan telah meluas dan mengarah pada lumpuhnya sistem perbankan nasional.

Fenomena kesulitan likuiditas yang menyebabkan pelanggaran GWM dan bahkan saldo negatif pada rekening giro di Bank Indonesia itu semakin meluas di kalangan perbankan.

Dalam keadaan kesulitan likuiditas bank-bank yang bersifat sistemik ini Pemerintah dihadapkan pada 2 (dua) pilihan kebijakan, yaitu membiarkan bank-bank dikenakan sanksi stop kliring sehingga berguguran secara massal dan dalam tempo singkat: atau melakukan tindakan penyelamatan. Kebijakan yang dipilih - sesuai kesepakatan Pemerintah dan IMF - adalah melakukan penyelamatan karena dalam suasana krisis multi dimensi seperti itu kebijakan untuk menutup bank bukanlah opsi yang realistis.

Statistik menunjukkan bahwa pangsa bank-bank yang seharusnya dikenakan sanksi stop kliring mencapai 55,2% dari total seluruh industri perbankan. Eksposure kewajiban yang harus dibayar sangat besar mencapai sekitar Rp 293.1 triliun atau Rp 395 triliun (dengan memasuklcan BEII. BCA dan BPD) dengan jumlah rekening 12,6 juta dan kantor sejumlah 2220. Efek domino yang dapat terjadi adalah apabila bank-bank itu di-stop kliring, tagihan antar bank sekitar Rp 29,4 triliun tak akan terbayar yang pada gilirannya akan menimbulkan dampak negatif bagi bank-bank pemilik tagihan. Di sektor riil, stop kliring itu akan memutus sebagian besar sistem pembayaran sehingga lalu lintas

perdagangan akan terhenti. Sementara itu, biaya yang harus dibayar apabila opsi penutupan bank diperkirakan mencapai Rp 395,0 trilyun dan belum memperhitungkan ongkos gejolak sosial yang timbul sebagai akibat kepanikan masyarakat. Penting untuk dicatat bahwa situasi yang dihadapi bank-bank pada waktu itu adalah *illiquid*, bukan *insolvent* sehingga mencerminkan bahwa dalam kondisi *rush*, bank yang sehat pun tidak akan mampu mengatasi kesulitan likuiditas tanpa bantuan Pemerintah.

Sebenarnya Indonesia tidak berdiri sendiri disini. Dalam penyelenggaraan perekonomian di negara manapun, diyakini bank memiliki peranan strategis sebagai penggerak roda perekonomian - baik dari segi pelaksanaan kebijakan moneter, sistem pembayaran, pengerahan dana maupun penyaluran kredit- sehingga tindakan penyelamatan perekonomian di negara yang mengalami krisis seperti Korea, Thailand, Brazil, Meksiko, pilihan untuk tidak menutup bank merupakan kebijakan yang seharusnya diambil, berapapun cost yang ditimbulkan.

Adalah sangat mustahil membayangkan perekonomian negara dijalankan tanpa adanya bank. Bahkan, tahap pemulihan yang telah dicapai Indonesia akhir-akhir ini tampaknya mustahil dapat diperoleh jika di masa krisis yang lalu, keruntuhan sistem perbankan dibiarkan, tanpa tindakan penyelamatan.

Dalam sirkumstansi ekonomi seperti itulah, kebijakan penyaluran BLBI berlangsung.

Pilihan kebijakan untuk tidak menutup bank melalui pemberian BLBI, sebagaimana disimpulkan oleh Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat dalam rapat konsultasi dengan Gubernur BI tanggal 22 Juni 2000, adalah berdasarkan kepada kebijakan Pemerintah yang telah ditetapkan dalam sidang kabinet terbatas Bidang Ekku Wasbang dan Prodis tanggal 3 September 1997 di Bina Graha dan salah satu keputusan Presiden menugaskan Gubernur BI dan Menteri Keuangan yaitu untuk mengambil langkah-langkah untuk membantu bank-bank nasional yang sehat, tetapi mengalami kesulitan likuiditas, sementara bank yang nyata-nyata tidak sehat supaya diupayakan penggabungan atau akuisisi dengan bank-bank yang sehat. Jika upaya ini tidak berhasil, supaya dilikuidasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan mengamankan semaksimal mungkin para deposan, terutama deposan kecil.

Seharusnya fakta tersebut melengkapi rangkaian peristiwa sebelumnya ketika pada bulan Oktober 1996 dan April 1997, Direksi Bank Indonesia menghadap presiden untuk mengusulkan perlunya likuidasi beberapa bank bermasalah yang dinilai indolvent. Usulan tersebut belum disetujui dengan alasan stabilitas keamanan menjelang Pemilu 1997 dan Sidang Umum MPR tahun 1998. Memperhatikan sikap

pemerintah tersebut dan munculnya krisis perbankan, pada tanggal 15 Agustus 1997 Direksi BI memutuskan untuk memberikan dispensasi bank-bank bersaldo debet tetap ikut kliring.

Rangkaian fakta itu penting guna menunjukkan bahwa BLBI adalah *policy* Pemerintah. Pada waktu itu, sesuai Undang Undang No. 13 tahun 1968, kedudukan BI adalah sebagai bagian dari Pemerintah. Dengan pertimbangan yang nyaris sama, yaitu untuk mengembalikan kepercayaan, mempercepat pemulihan ekonomi, dan sebagai upaya mengembalikan fungsi intermediasi perbankan, Pemerintah pada saat ini pun melakukan hal yang hampir sama, misalnya dalam merekapitalisasi perbankan. Dalam pelaksanaan operasional kedua hal tersebut di lapangan, sudah tentu BI dipagari oleh rambu-rambu ketentuan baik berupa Keppres, SKB dengan Menkeu atau Ketua BPPN maupun SK Direksi BI.

Kondisi dan kebijakan Pemerintah tersebut sesungguhnya terjadi pula dewasa ini antara lain Pemerintah merekapitalisasi bank-bank yang memenuhi persyaratan yang rata-rata CAR-nya di bawah 25%. Pertimbangannya juga relatif sama yaitu memelihara kepercayaan masyarakat kepada Pemerintah disamping pertimbangan banyaknya nasabah dan pegawai di sektor perbankan.

Manajemen pengambilan keputusan di BI waktu itu dilakukan secara harian dalam jadwal yang ketat. Disamping rapat Direksi juga dilakukan forum morning call dan evening call setiap hari. Tekanan krisis yang bertubi-tubi dan dinamis menyebabkan beberapa ketentuan yang mengatur penyaluran BLBI kadangkala tertinggal di belakang sehingga sering dilakukan perubahan-perubahan. Misalnya, berdasarkan ketentuan Bank Indonesia, bank yang kalah kliring sehingga bersaldo debet dapat distop kliring. Namun, karena terdapat payung kebijakan Pemerintah, Bank Indonesia menempuh kebijakan untuk tidak melakukan sanksi stop kliring demi menghindari risiko sistemik yang lebih luas. Dalam cara pandang lewat kacamata sekarang, hal itu sering menimbulkan keraguan dan pertanyaan.

Beberapa ekses seperti kelengkapan dokumentasi, kelemahan sistem pengawasan memang perlu dicermati dengan tetap memperhatikan konteks kejadian dan nuansa kebijakan yang melingkupi. Pemisahan persoalan secara tegas bahwa penyimpangan dalam penggunaan BLBI terjadi di tingkat bank penerima BLBI, perlu memperoleh penekanan secara wajar.

Pada tahun 1997 dan awal 1998, skim penjaminan Pemerintah belum terbentuk sehingga pengenaan sanksi stop kliring terhadap sejumlah bank bermasalah (bersaldo debet) secara serentak dalam kondisi krisis

akan membawa dampak kepanikan masayarakat termasuk bank-bank yang memiliki tagihan kepada bank-bank yang dikenakan sanksi stop kliring tersebut. Sebagaimana disebutkan dimuka, eksposure kewajiban yang harus dibayar sangat besar mencapai sekitar Rp 293,1 triliun atau Rp 395 triliun (dengan memasukkan BEII, BCA dan BPD) dengan jumlah rekening 12,6 juta dan kantor sejumlah 2220. Pangsa bank-bank itu kurang lebih 55,2% dari total seluruh industri perbankan. Kondisi tersebut belum sebanding dengan kondisi rekapitalisasi yang dilakukan terhadap beberapa bank dewasa ini dimana Pemerintah telah mengeluarkan obligasi sebesar Rp 375,18 triliun (per posisi 7 Juli 2000) untuk menyelamatkan nasabah dan tujuan p-e-rekonomian lainnya.

Dengan demikian, apabila sanksi stop kliring dilakukan, maka akan mengganggu kestabilan sistem pembayaran dan perbankan sebagai akibat efek domino. Dalam kondisi normal, efek domino itu memang sulit dibayangkan kejadiannya namun pengambil kebijakan di hampir seluruh dunia umumnya sangat berhati-hati dalam menilai risiko efek domino itu. Sebagai gambaran, pemerintah Amerika pun, dengan pertimbangan efek domino, pernah menyelamatkan bank ber-asset besar Continental Illinois Bank dan juga puluhan *Saving and Loan Institutions* dari kebangkrutan yang biaya

penyelamatannya juga dibebankan pada keuangan negara.

Penting juga dikemukakan di sini bahwa esensi dari dampak kesulitan likuiditas bank-bank memang selalu mengarah pada kegiatan kliring antar bank. Kegiatan kliring merupakan sarana penyelesaian utang piutang antara nasabah suatu bank dengan nasabah lain yang diselenggarakan oleh BI. Di dalam perhitungan kliring, suatu bank tidak dapat menolak penarikan dana oleh nasabah ataupun kreditur lainnya dengan alasan kekurangan likuiditas. Hasil akhir perhitungan kliring, kalah ataupun menangakan bermuara pada rekening masing-masing bank di BI. Apabila suatu bank mengalami kekalahan kliring dalam jumlah jauh lebih besar dari dananya yang tersedia (saldo kredit) pada rekening gironya di BI, maka rekening itu secara otomatis dengan sepengetahuan bank akan bersaldo debet *(overdraft)*. Pada prinsipnya rekening giro bank di BI tidak boleh bersaldo negatif dan apabila hal itu terjadi maka bank yang bersangkutan harus dapat menutup kekurangannya sebelum kliring berikutnya dimulai. Seandainya bank yang bersangkutan tidak menutup saldo giro negatif itu maka bank akan dihentikan (skorsing) untuk sementara sebagai peserta kliring. Saldo debet itulah yang kemudian dikonversi menjadi BLBI.

Untuk daerah Jabotabek saja, jumlah warkat kliring per hari mencapai 200 ribu warkat. Oleh karena itu, sangat mustahil untuk melakukan pengecekan satu persatu warkat kliring guna mengetahui apakah transaksi kliring itu digunakan untuk kepentingan group pemilik bank. Meskipun demikian, BI tetap Melakukan pengawasan terhadap penggunaan BLBI itu melalui pemeriksaan post audit. Beberapa penyimpangan yang dilakukan bank dalam penggunaan fasilitas ini sebanyak 39 bank yang diindikasikan adanya unsur tindak pidana telah dilaporkan kepada aparat yang berwenang.

Jumlah pemeriksa/pengawas bank dibandingkan dengan jumlah bank yang beroperasi memang kurang memadai, namun tidak berarti BI tidak melakukan pengawasan dan pembinaan bank. Sebelum krisis, BI telah menangani beberapa bank bermasalah sehingga menjadi sehat baik melalui merger, masuknya investor baru maupun tindakan pembinaan lainnya. Selama tahun 1997 BI bekerja sama dengan kantor akuntan publik memeriksa bank dengan TOR yang disusun BI. Meski demikian, pada saat krisis tenaga pemeriksa maupun pengawas bank lebih banyak dikonsentrasikan pada crash program monitoring likuiditas, penutupan dan pembekuan bank serta evaluasi kinerja bank-bank dalam rangka rekapitalisasi.

Bank Indonesia juga konsisten mengeluarkan ketentuan *prudential banking* sebagai rambu-rambu

operasional bank disamping pemeriksaan langsung yang bersifat *post audit.* Secara administratif Direksi Bank tetap bertanggungjawab apabila terjadi pelanggaran atas ketentuan yang berlaku termasuk penyimpangan dalam penggunaan BLBI.

Hal lain yang perlu mendapatkan klarifikasi adalah potensi adanya kerugian negara telah beralihnya dari Bank Indonesia kepada Pemerintah/BPPN yang melakukan penagihan. Mengingat hasil tagihan Pemerintah/BPPN sebagian tunai dan sebagian besar berupa asset maka potensi kerugian negara sangat tergantung pada hasil penjualan asset (termasuk saham Pemerintah pada bank yang direkapitallsasi) yang pada gilirannya juga sangat tergantung pada kondisi ekonomi, politik dan keamanan yang mendukung terciptanya iklim investasi yang baik. Dengan perkataan lain kalau kita semua menginginkan agar Pemerintah dan rakyat tidak menanggung kerugian akibat nilai asset yang dikuasai oleh BPPN menurun, maka menjadi kewajiban semua pihak untuk menciptakan kondisi yang lebih baik untuk investasi itu.

Dengan demikian, potensi kerugian yang disebutkan oleh BPK sebenarnya sebagian besar sudah diambil alih oleh Pemerintah dan *proses recovery* melalui penjualan asset oleh BPPN saat ini terus berlangsung sehingga terlalu dini untuk menyimpulkan adanya kerugian negara apalagi sampai mencapai 95,78% dari total BLBI.

Dari total penerimaan BLBI pada 48 bank yang diinvestigasi sebesar Rp 144.536.086 juta, telah ditemukan berbagai pelanggaran dari ketentuan yang berlaku dalam penggunaan BLBI. Penyimpangan yang ditemukan tersebut diklasifikasikan ke dalam pelbagai jenis penyimpangan jika ditinjau dari tujuan penggunaannya.

2. Rekening 502 dan Krisis Ekonomi [27]

Sebagaimana telah menjadi pengetahuan umum, munculnya Rekening 502.000002 tidak bisa dilepaskan dari ketentuan yang terdapat dalam Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 1998 tentang Jaminan terhadap Kewajiban Pembayaran Bank Umum.[28] Beberapa hal yang menjadi pertimbangan di dalam Keppres tersebut adalah sebagai berikut: 1. Krisis ekonmi nasional saat ini sedang mengalami krisis moneter yang sangat berat; 2. Krisis moneter tersebut tercermin pada merosotnya kepercayaan masyarakat di dalam dan luar negeri terhadap mata uang rupiah dan perbankan nasional; 3. Dipandang perlu untuk mengembalikan secepatnya

[27] Andi Muhammad Asrun, *Catatan Hukum Kasus Rekening 502*, Jakarta: PSKP, 2015, hlm 16. Baca juga Laporan Judicial Watch tentang Rekening 502.

[28]Republik Indonesia, *Keputusan Presiden Republik Indonesia tentang Jaminan terhadap Kewajiban Pembayaran Bank Umum*, Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 1998, Lembaran Negara Republik lndonesia Tahun 1998 Nomor 29.

kepercayaan masyarakat terhadap mata uang dan perbankan nasional; 4. Dipandang perlu untuk memberi jaminan Pemerintah RI Atas Kewajiban Pembayaran Bank Umum yang didirikan berdasarkan hukum Indonesia.

Dengan demikian, Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 1998 hadir dengan latar belakang adanya krisis moneter, merosotnya kepercayaan masyarakat terhadap rupiah, keharusan bagi pemerintah untuk - mengembalikan kepercayaan masyarakat secepatnya, dan adanya pemberian jaminan Pemerintah RI Atas Kewajiban Pembayaran Bank Umum yang didirikan berdasarkan hukum Indonesia**.**

Akan tetapi, dalam perkembanznnya ternyata Pemerintah belum pernah menyediakan sumber dana untuk pembayaran klaim yang diajukan oleh para kreditur yang dijamin berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1998 tersebut serta peraturan pelaksana yang ada di bawahnya, seperti Surat Keputusan Bersama antara Direksi Bank Indonesia dan Ketua BPPN Nomor 30/201/KEP/DIR dan Nomor 1/BPPN/1998 Tanggal 6 Maret 1998. Belum tersedianya sumber dana dalam rangka pembayaran Program Penjaminan tersebut menjadi alasan kuat bagi pelaksanaan pembayaran kepada para krediter atau nasabah bank dipenuhi dari dana talangan BI dan dari Rekening Premi Penjaminan atas nama BPPN yang ada

di BI.[29] Kendala terbatasnya sumber dana tersebut menyebabkan pelaksanaan Program Penjaminan Pemerintah mengalami ketidaklancaran dan hal irti menimbulkan kritik dari berbagai lembaga seperti Dana Moneter Internasional (IMF). PERBANAS, HIMBARA, dan juga kreditur bank yang bersangkutan. Pemerintah diharuskan untuk menyediakan dana yang dipergunakan untuk memenuhi klaim program penjaminan tersebut. Hal ini didasarkan pada semakin banyaknya jumlah bank yang ditutup karena tidak mampu membayar.

Dengan melihat konteks tersebut, penyediaan dana dari pemerintah sangat penting, terlebih lagi apabila dikaitkan dengan ketentuan yang terdapat di dalam Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang omor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia yang secara eksplisit mengatakan bahwa Bank Indonesia dilarang memberikan kredit kepada Pemerintah. Sementara itu, Pasal 56 ayat (2) Undang-Undang tersebut mengatakan bahwa dalam hal Bank Indonesia melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1). perjanjian pemberian kredit kepada Pemerintah tersebut batal demi hukum. Pasal ini diberi penjelasan bahwa pernbatalan demi hukum dalam ayat ini dapat diajukan

[29]Bank Indonesia, *Menguak Proses Pembebanan Rekening 502*, (Jakarta: Bank Indonesia, 2003), hal. 2.

oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan atau masyarakat kepada Mahkamah Agung.[30]

Patut juga dikemukakan dalam kesempatan ini, bahwa hal-hal yang menjadi pertimbangan dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia tersebut adalah sebagai herikut:

1. bahwa untuk memelihara kesinambungan pelaksanaan pembangunan nasional guna mewujudkan masyarakat Indonesia yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, pelaksanaan pembangunan ekonomi diarahkan kepada terwujudnya perekonomian nasional yang berpihak pada ekonomi kerakyatan, merata, mandiri. andal, berkeadilan dan mampu bersaing di kancah perekonomian internasional;
2. bahwa guna mendukung terwujudnya perekonomian nasional sebagaimana tersebut di atas dan sejalan dengan tantangan perkembangan dan pembangunan ekonomi yang semakin kompleks, sistem keuangan yang semakin maju serta perekonomian internasional yang semakin kompetitif dan terintegrasi,

[30]Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Bank Indonesia*, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 66 Tahun 1999, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3843.

kebijakan moneter harus dititikberatkan pada upaya untuk memelihara stabilitas nilai rupiah;

3. bahwa untuk menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter yang efektif dan efisien diperlukan sistem keuangan yang sehat, transparan, terpercaya, dan dapat dipertanggungjawabkan yang didukung oleh sistem pembayaran yang lancar, cepat, tepat dan aman, serta pengaturan dan pengawasan bank yang memenuhi prinsip kehati-hatian;
4. bahwa untuk menjamin keberhasilan tujuan memelihara stabilitas nilai rupiah diperlukan Bank Sentral yang memiliki kedudukan yang independen; dan
5. bahwa berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut di atas, Undang-undang Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral tidak sesuai lagi dan perlu diganti dengan Undang-undang baru tentang Bank Indonesia.

Dengan demikian, hal-hal yang menjadi poin krusial Undang-Undang tersebut adalah pertama, memelihara kesinambungan pelaksanaan pembangunan nasional guna mewujudkan masyarakat Indonesia yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, pelaksanaan pembangunan ekonomi diarahkan kepada terwujudnya perekonomian nasional yang berpihak pada ekonomi kerakyatan, merata, mandiri, andal,

berkeadilan dan mampu bersaing di kancah perekonomian internasional. Kedua, mendukung terwujudnya perekonomian nasional sebagaimana tersebut di atas dan sejalan dengan tantangan perkembangan dan pembangunan ekonomi yang semakin kompleks, sistem keuangan yang semakin maju serta perekonomian internasional yang semakin kompetitif dan terintegrasi, kebijakan moneter harus dititikberatkan pada upaya., untuk memelihara stabilitas nilai rupiah. Ketiga, menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter yang efektif dan etisien diperlukan sistem keuangan yang sehat, transparan, terpercaya, dan dapat dipertanggung-jawabkan yang didukung oleh sistem pembayaran. yang lancar, cepat, tepat dan aman, serta pengaturan dan pengawasan bank yang memenuhi prinsip kehati-hatian. Keempat. menjamin keberhasilan tujuan memelihara stabilitas nilai rupiah diperlukan Bank Sentral yang memiliki kedudukan yang independen. Kelima, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral tidak sesuai lagi dan perlu diganti dengan Undang-undang baru tentang Bank Indonesia.

Sementara itu, untuk penjaminan terhadap kreditur luar negeri secara khusus diatur di dalam Keputusan Presiden Nomor 120 Tahun 1998 tentang Penerbitan Jaminan Bank Indonesia Serta Penerbitan Jaminan Bank oleh Bank Persero dan Bank Pembangunan Daerah

Untuk Pinjaman Luar Negeri.[31] Keppres ini muncul dengan tiga motivasi utama sebagai berikut:

1. Dalam rangka lebih menggairahkan kegiatan ekonomi nasional khususnya kegiatan perdagangan internasional, dipandang perlu membuka kemungkinan bagi BI untuk dapat memberikan jaminan terhadap pinjaman luar negeri dan pembiayaan perdagangan internasional yang dilakukan oleh Bank;
2. Untuk lebih menunjang kemampuan perbankan nasional dalam penyediaan dana bagi pembiayaan kegiatan ekonomi, dipandang perlu pula untuk tetap memperkenankan Bank Persero dan Bank Pembangunan Daerah yang telah diijinkan melakukan kedatan dalam valuta asing untuk menerbitkan jaminan bank atau bertindak sebagai penjamin untuk pinjaman luar negeri yang dilakukan oleh Badan Usaha Milik Negara atau usaha swasta;
3. Dipandang perlu mengatur kembali ketentuan tentang penerbitan jaminan BI serta penerbitan jaminan bank dimasud dengan Keputusan Presiden.

[31] Republik Indonesia, *Keputusan Presiden Republik Indonesia tentang Jaminan terhadap Kewajiban Pembayaran Bank Umum*, Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 120 Tahun 1998, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 125

Dengan demikian, beberapa aspek yang ingin dicapai adalah menggairahkan kegiatan ekonomi nasional khususnya kegiatan perdagangan internasional, menunjang kemampuan perbankan nasional dalam penyediaan dana bagi pembiayaan kegiatan ekonomi, dan mengatur kembali ketentuan tentang penerbitan jaminan BI serta penerbitan jaminan bank dimasud.

Pasal 2 ayat (1) Keputusan Presiden Nomor 120 Tahun 1998 tersebut mengatakan bahwa BI dapat memberikan jaminan atas pinjaman luar negeri dan atau atas pembiayaan perdagangan internasional yang dilakukan oleh bank. Selanjutnya ayk (2) mengatakan bahwa jaminan sebagaimana dimasud dalam ayat (1) dapat juga diberikan kepada perusahaan yang melakukan kegiatan usaha di bidang perbankan dan berkedudukan di luar negeri, yang seluruh atau sekurang-kurangnya 51% (lima puluh satu perseratus)sahamnya dimiliki oleh bank.

Program penjaminan pemerintah tersebut ditindaklanjuti oleh pihak Pemerintah dengan menerbitkan Surat Utang Pemerintah Nomor: 004/1999 tanggal 28 Mei 1999 senilai Rp 53,779 triliun untuk membayar kewajiban bank-bank umum dan BPR yang dijamin.

3. Krisis global dan Bank Gagal Berdampak Sistemik

Pada 2007 ekonomi dunia dilanda krisis global. Tidak hanya Indonesia, negara besar seperti Amerika Serikat dan negara-negara Eropa berjatuhan diterjang krisis Bank Indonesia mencatat bahwa puncak krises terjadai pada September 2008, yang ditandai dengan ambruknya Lehman Brothers—perusahaan property Amerika Serikat dan menyatakan diri bangkrut setelah gagal mendapatkan bantuan otoritas moneter di Amerika Serikat[32] Dari sinilah Putaran krisis ekonomi dan keuangan global menimbulkan kekacauan dan kepanikan di pasar keuangan global, termasuk melibas industri perbankan di berbagai negara termasuk. Indonesia yang saat krisis tidak memberlakukan penjaminan dana nasabah secara menyeluruh, menderita *capital outflow* lebih parah dibanding negara-negara tetangga yang menerapkan penjaminan dana nasabah secara penuh *(blankeet guarantee)*. Aliran dana keluar itu membuat likuiditas di dalam negeri semakin kering dan bank-bank mengalami kesulitan mengelola arus dananya.[33]

[32]Bank Indonesia, *Krisis Global dan Penyelamatan Sistem Perbankan Indonesia,* Jakarta: Humas BI, 2010, hal. 3

[33]*Ibid. hal 7*

Pada tahun 2008 krisis keuangan melanda negara-negara Eropa. Krisis di Eropa berawal dari defisit anggaran pemerintah yang semakin besar di negara-negara kawasan Eropa terutama negara-negara lapisan pertama yaitu Yunani, Irlandia, dan Portugal.[34]

Krisis keuangan Eropa dan AS memiliki dampak terhadap sektor keuangan domestik, kondisi perekonomian Global serta gejolak harga yang selanjutnya memberi dampak terhadap perekonomian domestic Indonesia. Setidaknya akibat krisis, pada Oktober 2008, ada tiga bank besar BUMN yakni PT Bank Mandiri Tbk., PT Bank BNI Tbk. dan PT Bank Rakyat Indonesia Tbk meminta bantuan likuiditas dari Pemerintah masing-masing Rp5 triliun (total Rp15 triliun). Maksud bantuan likuiditas Pemerintah ini agar ketiga bank pelat merah tadi tidak perlu mencari pinjaman dari luar negeri.[35]

Untuk menanggulangi dampak buruk krisis ekonomi global, pemerintah membuat berbagai langkah kebijakan. Dalam Buku Putih yang disusun DEPKEU Republik Indonesia, yang berjudul *Upaya Pemerintah dalam Pencegahan dan Penanganan Krisis*, menjelaskan bahwa langkah penyelamatan ekonomi

---

[34]BAPENAS, *Krisis Keuangan Eropa: Dampak Terhadap Perekonomian Indonesia - Tinjauan Ekonomi Triwulanan Bappenas, 2011. Hlm iii.*

[35]*Ibid.* hal 7

Indonesia dilakukan melaluiLangkah-langkah tersebut berupa:

1. Penciptaan ketersediaan likuiditas pasar
2. Menjaga kesinambungan devisa dan neraca pembayaran, dengan tindakan-tindakan
3. Menjaga kesinambungan APBN 2009/2010, melalui langkah-langkah
4. Penerbitan dan perbaikan peraturan perundangan di sektor keuangan untuk mendukung pasar yang kuat dan kondusif[36]

Permasalah yang mendapat perhatian adalah Manakala Bank Century ditetapkan sebagai bank gagal yang berdampak sistemik, salah satu latar pertimbangan karena negara kita sedang menghadapi krisis yang sedang mendalam periode Oktober hingga Desember 2008.

Dalam mengambil kebijakan bail out bank, BI menggunakan lima indikasi yaitu empat aspek yang diadopsi MoU UE dalam menganalisis bank gagal yang ditenggarai sistemik: (1) Institusi Keuangan. (2) Pasar keuangan. (3) Sistem pembayaran, dan (4) Sektor riil. Terhadap keempat aspek itu, BI menambah satu aspek

[36]Depkeu Republik Indonesia, Buku Putih, Upaya Pemerintah dalam Pencegahan dan Penanganan Krisis, Edisi Januari 2010, hal. 27-29.

yakni faktor psikologis pasar/ aspek kepercayaan publik,[37]

Dari hasil audit BPK, terdapat banyak penyimpangan terhadap *bailout* bakn century. Laporan hasil audit I BPK 2009, BPK menemukan 9 temuan penyimpangan. Sementarai itu Laporan Hasil Pemeriksaan Investigasi Lanjutan atas Kasus PT Bank Century, Tbk 2011, BPK menemukan 13 penyimpangan. [38]

[37] Bank Indonesia, *Krisis Global dan Penyelamatan Sistem Perbankan Indonesia* hal. 53-54

[38] Baca lebih lanjut pada uraian Bailout Bank Century pada bab selanjutnya

BAB III
KASUS BLBI

A. Latar Belakang Munculnya BLBI
B. Istilah BLBI
C. BLBI: Perspektif Hukum
D. Wacana Publik Mengenai BLBI
E. Aspek – aspek BLBI
F. Mencari Format Penyelesaian Kemelut BLBI
G. Solusi Keluar dari Kemelut BLBI
H. Perkembangan Penyelesaian Kasus BLBI

A. Latar Belakang Munculnya BLBI[39]

Pada masa akhir pemerintahan Presiden Soeharto nya,tahun 1997-1998, Indonesia mengalami krisis moneter. Krisis ini yang menjadi salah satu penyebab munculnya Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI-*Bank Indonesia Liquidity Support*). Dalam konteks ekonomi global, krisis moneter tidak hanya melanda Indonesia. Krisis ekonomi 1997 menghantam negara-negara Asia. Korea Selatan, Thailand, Malaysia, dan akhirnya Indonesia harus menerima kenyataan bahwa sistem perekonomian yang dibangun selama ini ternyata cukup mudah diporak-porandakan oleh gelombang krisis moneter. Sesuatu yang sebelumnya tidak pernah terbayangkan oleh para pembuat kebijakan (*decision makers)* di Indonesia.

Di Indonesia, menurut Kwik Kiangie, malapetaka kerusakan ekonomi dan perbankan dimulai dengan saat Pemerintah menerapkan kebijakan Kebijakan Paket Oktober 1988 dikenal dengan Paket Oktober (PAKTO). Isinya meliberalisasi dunia perbankan secara total dan spektakuler. Dengan modal disetor sebesar Rp.10 milyar orang boleh mendirikan

[39] Bahan awal penulisan buku ini berasal dari hasil penelitian Judicial Watch Indonesia pada tahun 2004, yang dibukukan sebagai Laporan di bawah judul "BLBI, Perspektif Hukum, Politik dan Ekonomi". Pada tahun 2015 dilakukan pendalaman dan pengembangan dan dibukukan. Pada tahun 2018 dilakukan revisi dan pengembangan lebih lanjut.

bank umum. Hasilnya sekitar 200 bank baru lahir. Dengan modal disetor Rp. 10 milyar mereka dapat menghimpun dana trilyunan rupiah. Akan tetapi, kreditnya banyak yang macet. Tahun 1997 Indonesia terkena krisis moneter yang parah. Maka Indonesia menggunakan haknya sebagai anggota minta bantuan dari IMF. Tidak terduga sebelumnya bahwa IMF lebih merusak dan menghancur leburkan keuangan negara.[40]

Dampak dari krisis moneter adalah nilai tukar rupiah yang semula sangat stabil tiba-tiba menjadi fluktuatif dan tidak dapat diduga (*unpredictable*), sehingga membuat panik para pelaku ekonomi di Indonesia. Nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika Serikat mengalami kemerosotan yang luar biasa tajam. Pada tingkat selanjutnya, gejolak nilai tukar ini membuat dunia perbankan Indonesia mengalami kerugian yang luar biasa besar. Kondisi kerugian semakin parah bagi bank-bank yang mempunyai pinjaman dalam mata uang asing. Hal ini merupakan resultant dari realitas bahwa bank-bank di Indonesia pada umumnya tidak melindungi nilai kurs pinjaman valuta asingnya.

Muncul penurunan kepercayaan terhadap sistem perekonomian dan perbankan nasional

[40] Disarikan dari Kwik Kiangie, "Interpelasi Blbi Kepada SBY Salah Alamat". http://kwikkiangie.com/v1/2011/03/interpelasi-bantuan-likuiditas-bank-indonesia-blbi-kepada-sby-salah-alamat-artikel-1/ diakses pada 15 November 2018.

merupakan semacam *trigger* bagi penarikan dana secara besar-besaran *(rush)* yang juga diikuti pelarian modal dari dalam negeri ke luar negeri *(capital flight)*. Selain persoalan capital flight tersebut, kondisi perkonomian dan perbankan juga semakin diperburuk dengan adanya kebijakan uang ketat *(tight money policy)* yang pada urutannya justru mengakibatkan kesulitan likuiditas bagi bank-bank yang ada.[41]

Sebelum tahun 1997, pertumbuhan ekonomi Indonesia meningkat dengan intensitas yang sangat mencengangkan. Indikasinya adalah kurs rupiah yang cenderung stabil, investasi asing semakin meningkat apabila dibandingkan dengan sebelumnya, dan pihak swasta memperoleh kesempatan untuk meminjam kepada kreditur asing. Kondisi ini akhirnya justru mengakibatkan para peminjam terbuai dan tidak merasa perlu untuk melindugi nila terhadap mata uang asing.[42]

[41] Menurut catatan *Center for Financial Policy Studies*, kesulitan likuiditas ini tercermin pada suku bunga antarbank "overnite" yang berada di atas l00 %, bahkan sementara bank menerima suku bunga 200 %. Suku bunga deposilo otmatis juga dinaikkan sejalan dengan trend suku bunga antarbank. Hal ini berakibat bank bergerak dengan "negative spread", yaitu suku bunga dana lebih tinggi dari pada suku bunga kredit. Center for Financial Policy Studies, *Bantuan Likuiditas Bank Indonesia: Suatu Pelajaran yang Sangat Mahal bagi Otoritas Moneter dan Perbankan*, (Jakarta: PT Elex Media Komputindo, 2000), hal. 48.

[42] Tentang hal ini lihat misalnya Bank Indonesia, *Mengurai Benang Kusut* Cet. I. (Jakarta: Bank Indonesia, 2002), hal. 2.

Akhirnya, tidak adanya perlindungan terhadap nilai rupiah tersebut belakangan membawa musibah ketika Indonesia dihantam badai krisis moneter. Badai tersebut datang pada Juli 1997 yang juga memporakporandakan perekonomian negara-negara Asia seperti Malaysia, Thailand, dan Korea Selatan. Krisis moneter tersebut merupakan *resultant* dari merosotnya nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika Serikat yang terjun bebas. Merosotnya tukar rupiah tersebut membuat sistem perbankan Indonesia menjadi kacau, karena mengalami kerugian yang cukup besar sebagai akibat dari harus membayar hutangnya dalam bentuk mata uang asing sementara, bank-bank yang tidak melindungi nilai kurs pinjamanvaluta asingnya sangat banyak sekali. Akumulasi kerugian bank akibat gejolak kurs ditambah dengan memburuknya arus kas *(cash-flow)* akhirnya menyebabkan kesulitan likuiditas.[43]

Suasana *malaise* tersebut juga menimpa perusahaan-perusahaan khususnya yang mempunyai pinjaman jangka pendek dalam bentuk valuta asing, baik kepada kreditur asing maupun bank-bank luar negeri. Akhirnya perusahaan-perusahaan tersebut mengalami keguncangan ekonomi, karena mereka kesulitan (bahkan perusahaan-perusahaan tertentu tidak mampu) memenuhi kewajibannya kepada bank.

[43]*Ibid*.

Perusahaan-perusahaan tersebut akhirnya mengalami krisis seperti yang dialami oleh dunia perbankan. Perusahaan-perusahaan tersebut seperti berada dalam labirin krisis ekonomi keuangan dan perbankan karena dihadapkan pada dua persoalan sekaligus, yaitu (1) mengalami kerugian yang luar biasa besar karena terjadinya fluktuasi nilai tukar rupiah terhadap dolar; dan (2) semakin memburuknya arus kas *(cash-flow)* karena semakin banyaknya kredit bermasalah.[44]

Fluktuasi nilai tukar rupiah yang kemudian mengakibatkan terjadinya krisis moneter membawa akibat berupa paniknya masyarakat, perusahaan, dan perbankan. Kepanikan ini diindikasikan oleh adanya praktek pembelian secara besar-besaran valuta asing oleh tiga komponen tersebut. Hal ini dilakukan pada saat itu karena dua hal, yakni kebutuhan membayar hutang dalam bentuk valuta asing atau spekulasi yang dilakukan oleh pihak-pihak tertentu yang mengail di air keruh.

Krisis ekonomi yang menimpa Indonesia tersebut tidak segera mereda. Akibatnya sejumlah bank mengalami saldo debet yang bersifat sistemik dan bukan sekedar bersifat *mismatch* atau salah

[44] Dua hal tersebut juga merupakan substansi permulaan terjadinya krisis ekonomi yang juga dilihat oleh praktisi hukum Yan Apul Girsang. Wawancara dengan Yan Apul Girsang di Kantor Informan, Gedung Menara Thamrin, Lt. 21, Jakarta, 20 November 2002; wawancara dengan Asrul Sani di Kantor Karim Sani Law Firm, Menara Danamon, Lt. 11, Jakarta, 20 November 2002

perhitungan. Bank Indonesia tidak bisa tinggal diam dengan semakin memburuknya kondisi perbankan nasional. Pasal 32 ayat (3)

Dalam kondisi seperti itu, Bank Indonesia menganggap bahwa kewenangan yang dimilikinya sesuai dengan ketentuan Pasal 32 ayat (3) dan Penjelasan Umum angka III huruf b Undang Undang Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral perlu dipergunakan.[45] Dengan demikian, peraturan yang dapat ditunjuk dan menjadi instrumen justifikasi tindakan tersebut antara lain adalah Pasal 32 ayat (3) mengatakan sebagai berikut:"Bank dapat pula memberikan Iikuiditas kepada bank-bank untuk

[45] Bank lndonesia agaknya ingin berjalan sesuai dengan garis dan rambu-rambu yang ditetapkan oleh peraturan-perundang-undangan khususnya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral yang mengamanatkannya menjadi *lender of the last resort* sebagaimana bank sentral-bank sentral lain di berbagai belahan dunia. Sementara para pengelola berdalih bahwa apa yang mereka lakukan merupakan pelaksanaan kebijakan pemerintah secara keseluruhan dengan dukungan Dewan Moneter dan Keputusan Presiden meski tidak tertulis. A dasar alasan dan pertimbangan tersebut, Bank Indonesia di samping menjalani fungsi yang digariskan oleh peraturan perundang-undangan, juga tidak membuat keputusan sendiri, melainkan mendapatkan restu sepenuhnya dari pemerintah. Selain itu, apa yang dilakukan oleh Bank Indonesia lebih bertujuan mengupayakan penyelamatan ekonomi nasional secara keseluruhan atau makro khususnya dunia perbankan. Lihat misalnya Rijanto, "*Problema BLBI*", artikel dalam Harian Suara Karya, Edisi 4 Juni 2002.

mengatasi kesulitan likuiditas dalam keadaan darurat."[46]

Dengan mengemban amanat yang diberikan undang-undang. tersebut, Bank Indonesia mencoba untuk menangani kompleksi persoalan tersebut sesuai dengan wewenang yang Meskipun demikian, Bank Indonesia menganggap hah kewenangan yang dimilkinya sebagai *Iender of the last resort* tidak cukup untuk mengatasi kesulitan likuiditas. Kemudian Bank Indonesia membawa persoalan pelik ini ke dalam Sidang Kabinet Terbatas Bidang Ekonomi, Keuangan, Pengawasan Pembangunan (Ekku Wasbang) dan Produksi Distribusi (Prodis) pada 3 September 1997.[47]

Melalui sidang tersebut, diperoleh suatu kesadaran bahwa krisis likuiditas yang dialami bank-bank di Indonesia dan krisis moneter yang melanda kawasan Asia dapat berpengaruh buruk terhadap sistem perekonomian dan perbankan nasional. Dalam sidang tersebut disebutkan bahwa krisis di beberapa negara menunjukkan bahwa sektor keuangan, khususnya perbankan, merupakan unsur yang sangat penting dan dapat menjadi pemicu serta memperburuk keadaan.[48] Berdasarkan kesimpulan tersebut Presiden

[46] Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Bank Sentral*, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1968, LN RI Nomor 63 Tahun 1968, TLN RI Nomor 2865 dengan ejaan yang disempurnakan oleh penulis.

[47] Bank Indonesia, *op. cit*., hal. 6.

[48] Risalah Petunjuk-petunjuk dan Putusan-putusan Presiden pada Sidang Kabinet Terbatas Bidang Ekonomi, Keuangan, Pengawasan

Soeharto kemudian rnembuat suatu keputusan yang sangat krusial, yang antara lain menginstruksikan Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia mengambil langkah-langkah yang diperlukan. *Pertama*, bank-bank nasional yang sehat, tetapi mengalami kesulitan likuiditas untuk sementara supaya dibantu. *Kedua*, harus diupayakan penggabungan atau akuisisi terhadap bank-bank yang nyata-nyata sakit oleh bank yang sehat. Apabila upaya ini tidak berhasil, bank-bank yang sakit itu harus dilikuidasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan mengamankan semaksimal mungkin para penabung khususnya pemilik simpanan kecil.[49]

Oleh karena itu, tindakan yang cepat sangat dibutuhkan untuk mengatasi keadaan agar krisis yang terjadi tidak berkepanjangan dan melebar ke segala sektor perekonomian. Akan tetapi, persoalannya ternyata tidak sesederhana kesimpulan tersebut. Ada beberapa kendala dalam mengimplementasikan kesimpulan yang diperoleh dari Sidang Kabinet

---

Pembangunan (Ekku Wasbang) dan Produkdi Distribusi (Prodis) di Bina Graha, Jakarta pada 3 September 1997.

[49]*Ibid*. Dengan keputusan tersebut, menurut Sukowaluyo Mintorahardjo, sesungguhnya sudah sangat jelas langkah kebijakan yang diambil pemerintah, sehingga tindakan apa yang seharusnya dilakukan terhadap masing - masing bank sudah jelas pula, disesuaikan dengan kualifikasi kondisi kesehatannya. Sukowaluyo Mintorahardjo, *BLBI Simalakama: Pertaruhan Kekuasaan Presiden Soeharto*, Cet. I, (Jakarta: RESI-Riset Ekonomi Sosial Indonesia, 2001), hal. 4.

Terbatas Bidang Ekonomi, Keuangan, Pengawasan Pembangunan (Ekku Wasbang) dan Produk Distribusi (Prodis) pada 3 September 1997.

Menurut kesimpulan Bank Indonesia. dengan lanskap yang seperti itu, pemerintah dihadapkan pada opsi dilematis, yaitu pertama menutup sejumlah bank dengan risiko mengundang kepanikan para deposan, lumpuhnya seluruh sistem perbankan, kekacauan lalu lintas pembayaran, dan kemandekan seluruh kegiatan ekonomi nasional. Kedua, menyelamatkan bank melalui pemberian bantuan likuiditas perbankan guna mencegah lumpuhnya sistem perbankan dengan risiko menimbulkan *moral hazard*.[50]

Dengan demikian, keduanya sama-sama mengandung risiko dan sangat dilematis. Apa pun kebijaksanaan yang akan diambil akan selalu ada risiko yang mengikutinya.[51] Akan tetapi, keputusan harus tetap diambil pemerintah dengan segala konsekuensi ya dikandungnya. Akhirnya, pemerintah dengan tegas mengambil dua pilihan yang telah dikemukakan di atas. Mula-mula bank-bank yang tidak dapat diselamatkan lagi ditutup. Akan tetapi, hal ini dapat

[50] Bank Indonesia, *op. cit*., hal. 7.

[51] Sukowaluyo Mintorahardjo mengistilahkan suasana dilematis ini dengan buah simalakama. Maksudnya, bagi pemerintah dan Bank Indonesla yang bertangl jawab atas atabilitas moneter dan sistem pembayaran, maka baik pilihan menyalurkan atau tidak menyalurkan BLB1, sama-sama mengandung risiko sangat besar. Sukowaluyo Mintorahardjo, *op. cit*., hal. 6.

menyebabkan terjadinya krisis kepercayaan terhadap sistem perbankan nasional. Untuk mencegah dampak seperti ini, uang deposan yang terdapat pada bank-bank yang ditutup ditalangi. Sementara itu, bagi bank-bank yang yang masih mungkin diselamatkan diberikan likuiditas melalui Bank Indonesia.

Akan tetapi, harapan-harapan tersebut ternyata tidak merta mengejawantah menjadi fakta empiris di lapangan. Krisis moneter dirasakan semakin memporakporandakan sistem perekonomian dan sistem perbankan nasional, sehingga justru kepercayaan terhadapnya semakin mencapai titik nadir. Akhirnya sebagai solusi pemerintah mengundang International Monetary Fund (IMF-Dana Moneter Internasional) yang diputuskan dalam suatu sidang kabinet pada Oktober 1997. IMF menawarkan beberapa paket pemulihan ekonomi, yaitu reformasi ekonomi sektor riil, restrukturisasi sektor keuangan, dan pelaksanaan kebijakan fiskal moneter yang berhati-hati.

B. Istilah BLBI

Secara teoretis, BLBI adalah kredit yang diberikan Bank Indonesia (BI) kepada bank-bank yang mengalami kesulitan likuiditas dalam keadaan darurat sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan dalam Pasal 32 ayat (3) dan Penjelasan Umum angka III huruf b UU Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Scntral yang memberikan

kewenangan kepada BI untuk bertindak sebagai *lender of the last resort*. Selain itu, penyediaan BLBI juga dilakukan dalam rangka penjaminan pemerintah atas dana pihak ketiga dan kewajiban bank lainnya sesuai Keputusan Presiden Nomor 24 Tahun 1998 dan Keputusan Presiden Nomor 24 Tahun 1998.[52]

Istilah Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) menjadi sebuah topik yang selalu menghiasi wacana *(publicdiscourse)* pada saat Pemerintah Republik Indonesia dengan IMF menandatangani *Letter of Intent* pada 15 Januari 1998 yang salah satunya menyatakan tentang pentingnya suatu kebijaksanaan untuk menyediakan *liquidity support (bantuan likuiditas)* Bank Indonesia untuk meng-handle persoalan kesulitan likuiditas yang diderita beberapa bank sebagai dampak krisis moneter.

Eksistensi BLBI tentu saja tidak bisa dilepaskan dari kondisi krisis ekonomi dan moneter yang mendera Indonesia tersebut terutama sejak diberlakukannya sistem nilai tukar mengambang *(floating exchange rate system)* pada Agustus 1997. Agaknya ini merupakan awal dari malapetaka yang menghantam sistem perekonomian dan perbankan Indonesia. Sekali lagi perlu ditegaskan di sini bahwa

Yang menjadi *raison d'etre* dari dari timbulnya BLBI adalah adanya persetujuan saldo debet pada

[52] Andi M. Asrun, BLBI dari Perspektif Hukum dan Ekonomi, ed. Rev. Jakarta, PPSKP 2018, hlm 13

rekening bank di Bank Indonesia. Munculnya hal ini akibat saldo yang sedikit jumlahnya tidak mampu menampung penarikandana nasabah yang jumlahnya luar biasa besar. Rekening bank di Bank Indonesia hanya menampung cadangan wajib yang dikenakan kepada bank sebesar 5 % dari dana masyarakat yang dihimpun oleh bank. Secara umum, bank menyediakan pula suatu margin tertentu yang berkisar anta 1-2 % untuk menampung penarikan oleh nasabahnya untuk menghindari pelanggaran terhadap ketentuan mengenai cadangan wajib. Akan tetapi, rush yang dilakukan oleh para nasabah berupa uang tunai (bank notes) dan transfer melalui kliring oleh nasabah kepada bank lain ternyata mengakibatkan saldo rekening menjadi berada di bawah ketentuan cadangan wajib. Pada tingkat tertentu bahkan banyak bank yang mengalami saldo debet negatif (*overdraft*).

Tingkat kepercayaan masyarakat terhadap bank-bank nasional menjadi sangat rendah akhirnya mengakibatkan efek distribusi dana antarbank yang tidak merata, karena nasabah mencari tempat yang lebih aman (*flight for safety*) dan mencari tempat investasi yang lebih berkualitas (*flight for quality*).[53]

[53] Pengalihan dana secara besar-besaran *(rush)* tersebut jelas mengakibatkan; bencana bagi bank defisit, yaitu bank-bank swasta yang diberitakan sakit *over-liquid* bagi bank surplus, yaitu bank-bank pemerintah dan bank asing termasuk yang berkantor di luar negeri. *Ibid*., hal. 48.

Dalam lanskap kondisi perekonomian dan perbankan seperti itu, sangat jelas bahwa kebijaksanaan yang dilakukan oleh Bank Indonesia menunjuk pada Pasal 32 ayat (3) dan Penjelasan Umum angka III huruf b Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral. Selain itu, apa yang dilakukan oleh Bank Indonesia juga tidak bisa dilepaskan dari kebijaksanaan yang diambil oleh pihak pemerintah. Sesungguhnya kebijakan yang berupa bantuan likuiditas adalah suatu hal yang memang biasa dilakukan setiap bank sentral di berbagai belahan dunia sebagai wujud dari implementasi salah satu fungsi bank sentral yang sangat krusial, yakni *lender of the last resort*. Akan tetapi, dalam konteks krisis ekonomi dan kesulitan likuiditas yang dialami pada saat itu, maka biaya penyedia bantuan likuiditas tersebut menjadi beban pemerintah.

Yang patut menjadi catatan di sini adalah lender of the last resoert merupakan karkterisasi peran suatu bank sentral dalammembantu suatu bank yang menghadapi banyak penarikan dana. Contohnya, *lender of the last resoert* di Amerika Serikat adalah Federal Reserve (Bank Sentral). Bank anggota dapat meminjam likuiditas melalui *discount window* untuk dapat mempertahankan Giro Wajib Minimum yang dipersyaratkan atau untuk menghadapi penarikan dana dalam jumlah besar. Oleh karena itu, Bank Sentral dapat mempertahankan stabilitas sistem perbankan

yang pasti akan terancam apabila ada bank besar yang *collapse*.[54]

Berkaitan dengan hal tersebut, sebenarnya dalam ketentuan mengenai kliring terdapat rumusan yang menyatakan bahwa bank yang mempunyai saldo yang tidak mencukupi diberi kesempatan untuk melunasinya sampai sebelum kliring berikutnya. Apabila bank tidak mampu menutup kekurangannya, maka dapat dikenakan penghentian sementara *(skorsing)* dari keikutsertaannya dalam kliring berikutnya dan transaksi yang terjadi dibatalkan.

Ketentuan ini mengharuskan bank untuk mengatasi kewajibannya masing-masing tanpa bantuan dari Bank Indonesia. Kemudian muncul pertanyaan, mengapa Bank Indonesia tidak melakukan skorsing terhadap bank-bank tersebut'? Sebenarnya skorsing tidak mutlak harus dilakukan selama masih tersedia alasan yang cukup kuat untuk tidak melakukannya seperti dapat mengganggu kelancaran sistem pembayaran dan kestabilan sistem perbankan. Apabila pembatalan transaksi yang sudah terjadi dan skorsing dikenakan terhadap bank dalam jumlah yang cukup banyak atau bank yang mempunyai banyak kantor cabang dan nasabah dengan transaksi antarbank yang besar, maka akibat yang dapat ditimbulkan

[54] Tentang hal ini, lihat misalnya John Downes dan Jordan Elliot Goodman, *Kamus Istilah Keuangan dan Investasi, 2000.*

adalah ketidakstabilan sistem perbankan yang berpotensi mengganggu kestabilan ekonomi.

Akhirnya, sebagai *follow up dari Letter of Intent* yang ditandatangani pada 15 Januari 1998, pemerintah mengeluarkan tiga Keputusan Presiden, yaitu Keputusan Presiden Nomor 26 Taluin 1998 pada tanggal 26 Januari 1998 tentang Jaminan terhadap Kewajiban Pembayaran Bank Umum, Keputusan Presiden Nomor 27 Tahun 1998 tentang Pembentukan Badan Penyehatan Perbankan Nasional pada tanggal 26 Januari 1998, dan Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 199 tentang Tugas dan Wewenang Badan Penyehatan Perbankan Nasional pada tanggal 5 Maret 1998.

Sementara itu, akhirnya pemerintah mengambil alih BLBI berdasarkan Surat Menteri Kordinator Perekonomian Tanggal 10 April 1998 terhitung sejak 31 Maret 1998 yang dilakukan deng cara penerbitan surat utang di bawah payung hukum Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1998 yang dikeluarkan pada tanggal 6 April 1998. Dalam Keputusan Presiden tersebut dinyatakan bahwa pada tahap pertama akan diterbitkan surat utang sebesar Rp 80 triliun. Akan tetapi, surat utang tersebut baru bisa diterbitkan pa tanggal 25 Sepetember 1998 ketika jumlah BLBI sudah mencapai Rp 154,6 triliun.

Kemudian, pada tanggal 6 Februari 1999 dibuatlah suatu kesepakatan bersama antara Gubernur Bank Indonesia dan Menteri Keuangan dalam rangka

pengambilalihan BLBI yang dilaksanakan pada tanggal 22 Februari 1999 sebesar Rp 144,5 triliun. Nam demikian, persoalan krusial mulai mengemuka yang melibatkan pemerintah dan Bank Indonesia ketika audit yang dilakukan oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) terhadap neraca bank sentral per tanggal 14 Mei 1999.[55] Sedangkan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) malakukan due dilligence per tanggal 17 Mei 1999. Kedua audit ini menghasilkan opini disclaimer (tidak memberikan pendapat).[56] Opini disclaimer tersebut mengakibatkan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) meminta BPK melakukan audit investigasi atas BLBI.[57] Ibarat gayung bersambut, permintaan DPR tersebut kemudian dikabulkan oleh BPK dengan memeriksapenyaluran dan penggunaan BLBI sebesar Rp 144,5 triliun. Pemeriksaan BPK tersebut menyimpulkan bahwa terdapat indikasi penyimpangan dalam penyaluran dan penggunaan BLBI yang berpotensi merugikan negara sebesar Rp 138,5 triliun.

Selain hal-hal yang telah disebut di atas, yang harus juga diperhatikan dalam masalah BLBI adalah memastikan agar jumlah BLBI yang diberikan harus tetap terukur dengan melihat sepenuhnya kestabilan

[55] Bank Indonesia, *op. cit*., hal. 12.

[56] *Ibid*.

[57] *Ibid*.

makro maupun mikro secara komprehensif. Dalam perspektif makro, harus mempertimbangkan dampak negatif yang ditimbulkan terhadap inflasi dan neraca pembayaran; sedangkan dalam perspektif mikro harus sepenuhnya mempertimbangkan moral hazard yang dimaksudkan sebagai guidance agar penggunaannya berjalan secara efektif dan benar. Oleh karena itu, dikenakan batasan-batasan tertentu atas indikator-indikator makro seperti uang beredar, cadangan devisa bersih, dan lain sebagainya. Sementara itu, dari segi mikro dikenakanlah denda bunga progresif, persyaratan jaminan yang semakin berat termasuk peyerahan aset bank dan aset pemilik bank serta pengawasan yang dirasakan semakin ketat termasuk rencana bertindak dengan keras dan pasti.

C. BLBI: Perspektif Hukum

Dalam perspektif yuridis-normatif beberapa dasar hukum yang menopang eksistensi BLBI sangat kuat. Hal ini diperkuat lagi dengan kondisi obyektif-empiris di lapangan yang menujukkan adanya situasi krisis ekonomi yang kemudian juga menimbulkan krisis politik. Dengan demikian, BLBI tidak lahir dari ruang hampa yang tanpa reasoning apa pun juga, melainkan lahir karena mendesaknya situasi dan kondisi perekonomian dan perbankan yang melingkupinya. Sementara, hal ini pun memperoleh legitimasi peraturan perundang-undangan yang memberikan

beberapa otoritas yang signifikan terhadap Bank Indonesia. Soedradjad Djiwandono mengistilahkan kondisi tersebut dengan mengatakan bahwa BLBI lahir dan berkembang pada saat krisis multidimensi terjadi.[58]

Krisis dalam dimensinya yang sangat luas telah membuat collapse-nya beberapa bank yang mengalami masalah kekurang likuiditas *(liquidity mismatch)*. Krisis ini kemudian bergerak seara sistemik dalam menggerogoti sistem perekonomian dan perbankan Indonesia. Merosotnya kepercayaan terhadap rupiah sejak terjadinya fluktuasi nilai tukar rupiah terhadap dolar pada Juli 1997 seperti menjadi enttypoint bagi krisis multidimensi yang berkepanjangan.

Sebagaimana telah disebut di atas, secara umum BLBI diartikan sebagai segala bentuk fasilitas Bank Indonesia ya digunakan untuk menjaga kestabilan sistem pembayaran dan sektor perbankan agar jangan terganggu karena terjadi ketidakseimbangan *(mismatch)* antara penerimaan dan penarikan dana pada bank-bank baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang. Kemudian dalam perspektif hukum, terdapat pertanyaan apa yang menjadi dasar hukum BLBI?

---

[58]Soedradjad Djiwandono, "*BLBI Lahir dan Berkembang pada Era Multidimensi*", artikel dalam Harian Kompas, edisi 22 November 2000.

Dalam perspektif hukum, setidaknya ada beberapa peraturan perundang-undangan yang bisa ditunjuk sebagai dasar hukum BLBI:

1. Pasal 29 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 19 tentang Bank Sentral yang mengatakan bahwa, "Bank memajukan perkembangan yang sehat dari urusan kredit dan urusan perbankan.[59] Pasal ini kemudian diberi penjelasan sebagai berikut:

   "Tugas tersebut dalam pasal ini disandarkan kepada sifat dan kedudukan Bank Sentral sebagai pembina dan pengawas perbankan. Dalam rangka tugas tersebut Bank memajukanperkembangan yang sehat dari perbankan dan perkreditan serta menjaga kepentingan masyarakat myang mempercayakan uangnya kepada bank-bank. Bank-bank sebagai perusahaan diselenggarakan berdasarkan azas-azas ekonomi perusahaan yang sehat dan wajar.[60]

2. Pasal 32 ayat (3) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral yang mengatakan bahwa

[59] Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Bank Sentral*, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1968, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 63 Tahun 1968, Tambahan Lembaran Negara Republik Indoeneisa Nomor 2865 dengan ejaan yang disempurnakan oleh penulis.

[60] *Ibid*.

"Bank dapat pula memberikan likuiditas kepada bank-bank untuk mengatasi kesulitan likuiditas dalam keadaan darurat.[61]

Pasal ini merupakan pasal yang, meskipun cukup pendek, sangat krusial dan paling menunjukkan bahwa eksistensi BLBI memang merupakan otoritas yang diberikan oleh undang-undang tersebut kepada Bank Indonesia. Oleh karena itu, posisi Bank Indonesia dalam memberikan BLBI merupakan amanat peraturan perundang-undangan dan bukan suatu kebijakan yang bersifat ekstra-legal dan juga bukan merupakan kebijakan sepihak dari Bank Indonesia.

3. Penjelasan Umum angka III Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral yang mengatakan sebagai berikut:

   "Sungguhpun Bank Sentral menjalankan tugasnya berdasarkan garis-garis kebijakan Pemerintah di bidang moneter, namun dalam undang-undang ini kepada Bank Sentral diberikan beberapa wewenang yang ditujukan ke arah pemeliharaan dan jaminan dari pelaksanaan kebijaksanaan moneter itu yang sesuai dengan kebutuhan penjagaan kestabilan nilai satuan uang rupiah dan perkembangan

[61] *Ibid*.

produksi dan pembangunan guna meningkatkan taraf hidup rakyat." [62]

Salah satu wewenang tersebut adalah di bidang perkreditan Penjelasan Umum angka III huruf b mengatakan sebagai berikut:

"Bank Sentral dan perbankan pada umumnya diwajibkan mengikuti batas-batas yang telah ditetapkan dalam rencana kredit. Rencana kredit tersebut disusun oleh Bank Sentral diajukan kepada pemerintah melalui Dewan Moneter dalam penyusunan rencana moneter. Sebagai banker's bank, Bank Sentral dapat memberikan kredit likuiditas kepada bank-bank untuk tujuan peningkatan produksi dan lain-lain sesuai dengan program Pemerintah, sedangkan sebagai Iender of the last resort Bank Sentral dapat memberikan kredit likuiditas kepada bank-bank untuk mengatasi kesulitan kesulitan likuiditas yang dihadapinya dalam keadaan darurat.

Dalam hal ini pemberian kredit yang diberikan oleh Bank Sentral dilakukan dalam rangka program pemerintah dan dalam, batas-batas yang ditetapkan oleh rencana kredit dari tahun ya bersangkutan.

[62] *Ibid*

Di samping itu, Bank Sentral mempunyai wewenang untuk menetapkan batas-batas kuantitatif dan kualitatif di bida perkreditan bagi perbankan, satu dan Iain dalam rangka pelaksanaan kebijaksanaan moneter yang telah ditetapkan oleh pemerintah.[63]

4. Pasal 37 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan yang mengatakan sebagai berikut:

   "Dalam hal suatu bank mengalami kesulitan yang membahayakan kelangsungan usahanya, Bank Indonesia dapat mengambil tindakan lain sesuai dengan peraturan perundai undangan yang berlaku"

   Pasal ini diberi penjelasan sebagai berikut:

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

5. Pasal 1 Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1998 yang mengatakan bahwa "Pemerintah memberikan jaminan bahwa kewajiban pembayaran bank umum

[63] *Ibid*.

kepada pemilik simpanan dan krediturnya akan dipenuhi . "

6. Pasal 2 ayat (1) Keputusan Presiden Nomor 120 Tahun 1998 yang mengatakan sebagai berikut: "Pemerintah memberikan jaminan terhadap kewajiban pembayaran Bank Perkreditan Rakyat."

7. Pasal 2 ayat (1) Keputusan Presiden Nomor 120 Tahun 1998 yang mengatakan sebagai berikut:

   "Bank Indonesia dapat memberikan jaminan atas pinjaman luar negeri dan atau atas pembiayaan perdagangan internasional yang dilakukan oleh bank."

D. Wacana Publik Mengenai BLBI

BLBI yang pada tataran yuridis-normatif sangat jelas, ternyata dalam perkembangnya menjadi perdebatan yang seolah tanpa ujung.[64] Komplikasi persoalan BLBI

[64] Perdebatan soal BLBI ini, menurut Yan Apul Girsang, akhirnya menjadi isu yang sangat kontroversial, karena penerima BLBI tidak mampu mengembalikan setelah jatuh tempo dan aset yang dijaminkan sudah jauh di bawah utang plus. Wawancara dengan Yan Apul Girsang di Kantor Informan, Gedung Menara Thamrin, Lt. 21, Jakarta, 20 November 2002. Sedangkan menurut Amirudiin Zakaria, BLBI menjadi kontriversi yang tidak berujung karena melibatkan jumlah uang yang sangat besar dan sampai sekarang penyelesaiannya belum tuntas Selain itu, kurang tersedianya peraturan perundang-undangan yang bersifat teknis menjadikan pelaksanaan persoalan BLB1 lebih mengandalkan kebijakan-kebijakan (*policies*) dan tidak berlandaskan pada sistem peraturan yang sudah baku, Wawancara dengan Amirudiin Zakaria di PN Jakarta pada 19 November 2002.

semakin menjadi-jadi manakala persoalan politik menjadi energi utama untuk menggerakkan perdebatan seputar persoalan tersebut.[65] Munculnya perdebatan mengenai BLBI dipicu oleh siaran pers Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang mengatakan bahwa terdapat indikasi penyimpangan dalam penyaluran dan penggunaan BLBI yang menyebabkan adanya potensi kerugian negara.

Sementara itu, dalam hasil audit investigasi BPK terhadap Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) disebutkan bahwa jaminan yang ada tak sebanding dengan jumlah BLBI yang diterima bank-bank. Diperkirakan tingkat pengembalian (*recovery*) BLBI sangat rendah. Hasil audit BPK tersebut akhirnya membuat public opinion yang berkembang mempunyai kecenderungan negatif ya berdampak terhadap image dan kinerja Bank Indonesia. Bank Indonesia dalam klarifikasinya mengajukan beberapa

---

[65] Menurut Asrul Sani, kasus BLBI ini justru ikut memperparah krisis ekor dan keuangan yang terjadi di Indonesia yang berkepanjangan, karena membebani .Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Wawancara dengan Asrul Sani di Kantor Karim Sani Law Firm, Menara Danamon, Lt. 11, Jakarta November 2002. Sedangkan menurut Andi Samsan Nganro, perekonomian Indonesia kacau, tetapi di sisi lain para pengusaha yang memperolah BLBI justru menyalurkannya ke kelompok-kelompok perusahaan yang terafiliasi dengan induknya atau grup perusahaannya, sehingga bank-bank yang menerima bantuan BLBI tersebut semakin bersaldo. Wawancara dengan Andi Samsan Nganro di Pengadilan Negeri Jakarta Pusat pada 18 November 2002.

pertanyaan yang berkaitan dengan audit BPK tersebut:[66]

Akhirnya, Bank Indonesia menjadi kalang kabut untuk menetralisir situasi perbankan yang kacau Secara singkat dapat dikatakan bahwa Batas Maksimum Pemberian Kredit (BMPK-Legal Lending Limit) diterjang begitu saja secara tidak bertanggung

1. Apakah dapat dibenarkan hasil audit investigasi BPK tersebut dipublikasikan kepada publik?
2. Apakah hasil audit investigasi itu didasarkan pada fakta dan dokumen-dokumen pendukung yang diyakini kebenarannya'?
3. Apakah hasil temuan BPK tersebut telah diklarifikasi kepada pihak-pihak yang terkait, sehingga hasilnya dapat dipertanggungjawabkan?
4. Apakah sudah tepat apabila dalam menyimpulkan permasalahan BLBI dipisahkan antara aspek keuangan dan operasional dengan permasalahan kebijakan?

Selanjutnya dalam buku *Menguarai Benang Kusut BLBI* disebutkan bahwa Undang-undang Nomor 5 Tahun 1973 tentang Badan Pemeriksa Keuangan tidak mengatur tata cara publikasi hasil audit. Audit investigasi BPK di Bank Indonesia maupun di bank-bank penerima BLBI hanya didasarkan pada fakta dan

[66] Bank Indonesia, *op. cit.*, hal. 12.

ketaatan terhadap ketentuan *(compliance audit)*. Audit itu tidak mempertimbangkan aspek-aspek yang berkaitan dengan kebijakan. Kenyataan bahwa BLBI merupakan kebijakan pemerintah dalam menghadapi krisis sektor keuangan dan perbankan samasekali tidak menjadi perhitungan BPK.

Menurut Bank Indonesia, berdasarkan fakta dan temuan hasil audit investigasi BPK diketahui bahwa BPK dalam melaksanakan audit hanya mendasarkan pada ketentuan yang berlaku pada kondisi normal. Latar belakang mengapa dan dalam keadaan bagaimana kebijakan tersebut diambil samasekali tidak diperhitungkan.[67] Pada Kenyataannya latar belakang yang melandasi kebijakan tersebut tidak memperoleh porsi yang cukup untuk menjadi perhatian dalam

[67]Kondisi yang terjadi pada saat kebijakan tersebut diambil dapat dikemukakan antara lain sebagai berikut: (1) saat kondisi perbankan demikian buruk akibat krisis moneter berkepanjangan, Bank Indonesia dihadapkan pada dua pilihan, membantu bank yang menghadapi kesulitan likuiditas atau mencabut izin usaha bank dengan risiko menimbulkan efek berantai terhadap bank lain; (2)risiko yang lebih besar terhadap sistem perbankan dapat terjadi, misalnya berupa turunnya kepercayaan masyarakat terhadap perbankan dan mandeknya kegiatan produksi.Apalagi lembaga penjaminan simpanan belum ada, sehingga dikhawatir akhirnya pemerintah juga yang terpaksa membayar; dan (3) berdasar pertimbangan tersebut, setelah berkonsultasi dengan pemerintah, Bank Indonesia untuk sementara membantu bank yang kesulitan likuiditas dan menangani saldo debet. Mereka yang bersaldo debet diperbolehkan ikut serta dalam kliring. B Indonesia, *op. cit*., hal. 14.

penilaian BPK. Akhirnya, BPK terjebak pada formula ya mendasarkan pada audit kepatuhan *(compliance audit)*.

Selain beberapa hal tersebut, apabila ditinjau dari perspek hukum administrasi negara, tindakan yang diambil oleh Bank Indonesia memperoleh legitimasi yang cukup kuat, karena tindakan yang diambil masih berada dalam ruang lingkup pengelola moneter yang wajar dan tidak merupakan pelanggaran kewenangan. Di dalam hukum administrasi negara ada sebuah asas yang disebut dengan *principle of non-misuse of competence* (tidak boleh mencampuradukkan kewenangan).[68] Asas ini menghendaki dalam mengambil keputusan, pejabat administrasi negara tidak menggunakan kewenangan atau kekuasaan itu di luar maksud pemberiannya. Apabila hal ini dilakukan, maka telah terjadi penyalahgunaan wewenang (detournement de pouvoir).[69] Dalam kenyataannya, Bank Indonesia tidak melakukan *detournement pouvoir*, karena penyaluran BLBI selalu berada dalam koridor yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian, penyaluran dana BLBI oleh Bank Indonesia tidak mengidap beberapa kejanggalan

[68]Lihat misalnya S.F. Marbun dan Moh. Mahfud M.D., *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 1987), hal. 57-67. C.S.T. Kansil,*Pengantar Ilmu Hukum*, Cet. IX, (Jakarta: Balai Pustaka, 1992), hal. 187-188.

[69]Tentang hal ini lihat misalnya Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Cet. IV, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1981), hal. 88.

sebagaima disebutkan oleh BPK. Levi Lana bahkan memberikan sinyalemen bahwa setelah BLBI itu dikucurkan oleh Bank Indonesia kepadabank-bank yang sakit, ternyata BLBI tidak digunakan oleh bank-bank sakit tersebut untuk mengatasi krisis yang dialaminya karena terjadinya *rush.* Penyalahgunaan manajemen perbankan oleh para pemegang saham untuk kepentingan pribadilah yang mengakibatkan BLBI menjadi salah guna *(misuse)*. Hal ini terlihat dalam masalah Batas Maksimum Pemberian Kredit (BMPK).[70] Oleh karena itu, sebenarnya masalah serius mulai muncul ketika bank-bank yang sakit tersebut tidak menggunakan dana BLBI sebagaimana mestinya, bukan dalam konteks penyalurannya oleh Bank Indonesia.

Sementara itu, tentang Bank Sentral Undang-Undang Nomor 13 tahun 1968 secara eksplisit menyatakan bahwa Bank Indonesia berwenang memberikan kredit likuiditas kepada bank yang kondisinya darurat. Pemberian kredit likuiditas dalam keadaan darurat selalu selalu mengandung arti tidak memberlakukan skors kliring bagi bank bersaldo debet. Dengan demikian, kebijakan tidak tidak memberlakukan skors kliring kepada bank dalam kondisi darurat pada saat terjadinya krisis moneter di

[70]Wawancara dengan Levi Lana, di Kantor Pengacara Levi Lana, Jakarta 14 November 2002.

atas sesuai dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1968. Dengan demikian, dalam kebijakan tersebut samasekali tidak terjadi *detournement de pouvoir*. Kebijakan tersebut telah dikeluarkan oleh Bank Indonesia sesuai dengan instruksi yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1968 dengan tanpa melakukan pelampauan terhadapnya.

Dengan demikian, dapat dikatakan apabila terjadi sesuatu dalam BLBI yang menyimpang, hal ini tentu tidak ada kaitannya dengan peran Bank Indonesia. Dalam kaitan ini, nama Ginanjar Kartasasmita sempat mencuat terkait dalam pengucuran BLBI selain Bambang Subianto. Penyebutan kedua nama ini mencuat dalam penjelasan Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) dan pejabat internal audit Bank Indonesia pada 3 Februari 2000 di gedung DPR pada saat menjawab pertanyaan anggota Panitia Kerja.

Menurut Harian Kompas,[71] Ginanjar Kartasasmita membantah ikut terkait dalam pengucuran BLBI. Ia mengatakan bahwa sebagai Menteri Kordinator Bidang Ekonomi, Keuangan, dan Industri (Menko Ekuin), tidak ada kaitannya dengan persoalan BLBI. Selanjutnya ia mengatakan, "Kalaupun disebutkan ada surat yang saya sampaikan kepada para menteri, adalah surat yang mengingatkan adanya

[71]Kompas, 4 Februari 2000.

kesepakatan pemerintah dengan IMF bahwa tagihan bantuan likuiditas terhadap perbankan dialihkan dari BI kepada BPPN. Ini sesuai dengan Keppres penjaminan yang dikeluarkan bulan Januari 1998. Jadi tidak benar apabila saya ikut terkait dalam penyeluran BLBI. Apalagi kalau dikatakan saya ikut membantu penyaluran ke bank-bank tertentu," demikian tutur Ginanjar. Surat itu dikeluarkan Ginanjar pada tanggal 10 April 1998, karena batas pelaksanaan kesepakatan itu tanggal 22 April 1998.

Pada sisi lain, anggota Panja BLBI Paskah Suzetta menemukan dokumen yang mengaitkan Ginanjar Kartasasmita dalam pengucuran BLBI. Dalam dokumen tersebut disebutkan bahwa terdapat persetujuan yang dibuat Menteri Keuangan Bambang Subianto dan Ginanjar Kartasasmita mengenai BLBI. Berbekal pada dokumen tersebut Paskah Suzetta meminta agar BPK melakukan audit Departemen Keuangan. Adanya kesepakatan tersebut pernah diungkapkan Gubernur Bank Indonesia sendiri ketika Raker Komisi VIII pada tanggal 3 Desember 1998. Dari kesepakatan itu disebutkan bahwa di samping pengembalian BLBL harus dilakukan dalam jangka waktu empat tahun, juga disebutkan pelanggaran Batas Maksimum Pemberian Kredit (BMPK) dianggap tidak ada.

Selain hal-hal penting di atas, Panja juga merekomendasikan agar Kejaksaan Agung melakukan

penyidikan untuk menemukan penyalahgunaan wewenang yang berakibat timbulnya kerugian negara yang diduga dilakukan sejumlah pihak yang masihmemerlukan pembuktian lebih lanjut. Contoh untuk hal ini adalah terhadap temuan adanya dugaan terjadinya pelanggaran syarat pemberian fasilitas SBPU Khusus berdasarkan Keputusan Rapat Direksi 30 Desember 1997 dan Surat Direksi Nomor 30/50/DIR/UK 30 Desember 1997 yang diberikan kepada Bank Utama.[72]

Panja berpendapat bahwa apabila dari hasil pemeriksaan khusus BPK ditemukan adanya pelanggaran yang dapat dijadikan bukti awal tindak pidana yang merugikan keuangan negara, maka Kejaksaan Agung agar segera melakukan penyelidikan terhadap hasil temuan tersebut. Demikian juga terhadap pejabat pemerintah di luar Bank Indonesia yang diduga terkait dengan penyaluran BLBI. Sementara itu, terhadap bank-bank penerima, Panja meminta dilakukan pemeriksaan khusus. Apabila hasil pemeriksaan ditemukan adanya pelanggaran, yang dapat dijadikan bukti awal sebagai tindak pidana, maka Kejaksaan Agung harus segera melakukan pengusutan.

Akhirnya Panja juga meminta agar supremasi hukum ditegakkan tanpa mengabaikan proses

[72]Tentang hal ini. diulas secara panjang lebar dalam Sukowaluyo Mintorahardjo, *op. cit*., hal. 53.

pengamanan pengembalian secepatnya atas kekayaan negara yang sangat besar nilainya. Apalagi hal ini juga merupakan kekuatan negara sebagai modal pembangunan nasional untuk menggerakkan sektor riil. Oleh karena itu, perlu adanya politik hukum yang tegas dan sanggup memberikan arah kebijakan penyelesaian BLBI, pelanggaran BMPK yang terdapat dalam Bank Beku Operasi (BB0), Bank Take Over (BTO), Bank Beku Kegiatan Usaha (BBKU), dan Bank Dalam Likuidasi (BDL) termasuk juga penyelesaian kredit macet perbankan. Pada bab-bab selanjutnya akan dibahas beberapa persoalan penting yang berkaitan dengan politik hukum tersebut.

E. Dimensi-Dimensi BLBI

Pada bagian ini akan dikemukakan beberapa persoalan yang berkaitan dengan penegakan hukum dalam kasus Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI). Meskipun demikian, tidak bisa dielakkan bahwa apa yang disebut dengan penegakan hukum di Indonesia selalu saja berkaitan dengan aspek-aspek lain yang bersifat non-hukum, yakni bisa menyangkut aspek-aspek yang kental warna politik dan ekonominya.

Tidak bisa dipungkiri bahwa hukum bukan merupakan institusi masyarakat *(social institution*) yang bersifat otonom. Apabila dibandingkan dengan politik, selalu saja hukum menjadi variabel yang terpengaruh (*dependent variable*) oleh proses-proses politik yang

menjadi variable bebas (*independent variable)*.[73] Sedangkan apabila dibandingkan dengan ekonomi, secara teoritis dapat dikatakan adanya dependensi hukum atas taraf perkembangan ekonomi atau bentuk hubungan-hubungan pemilikan.[74]

Dengan demikian, sangat mudah untuk dapat memahami bahwa kasus BLBI yang mempunyai tali-temali dengan beberapa persoalan yang berdimensi hukum, politik, dan ekonomi. Dari sisi ekonomi dapat dikemukakan bahwa kepercayaan masyarakat terhadap sistem perekonomian dan perbankan nasional semenjak sekitar Juli 1997 semakin menurun, yang mendorong masyarakat untuk melakukan penarikan dananya secara besar-besaran *(rush)*. Dipicu oleh kepanikan, masyarakat kemudian memindahkan, menggunakan atau mengalihkan dananya dalam bentuk investasi barang dan sebagainya, sehingga semakin memperburuk krisis ekonomi yang sedang berlangsung. Gejolak nilai tukar rupiah terhadap dolar

[73] Mengenai hubungan kedua subsistem kemasyarakatan (*social system*) ini lihat misalnya Moh Mahfud M.D., *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: LP3ES, 1998), hal. 2. Dengan demikian, subsistem yang bernama politik dan ekonomi mempunyai kecenderungan sebagai faktor yang Iebih determinan daripada subsistem hukum. Oleh karena itu, tidak mengherankan apabila subsistem hukum cenderung kurang diperhatikan atau malah diabaikan ketika berhadapan dengan kepentingan-kepentingan politik dan ekonomi

[74] Mulyana W. Kusuma dan Paul S. Baut, *Hukum, Politik, dan Perubahan Sosial*, Cet. I, (Jakarta: Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia-YLBHI, 1988), hal. 4.

sejak pertengahan Juli 1997 serta langkah pengetatan likuiditas menambah terpuruknya kehidupan dunia perekonomian dan perbankan. Apalagi dengan adanya pencabutan izin usaha 16 bank pada 1 November 1997 yang disebut dengan Bank Dalam Likuidasi yang memberikan implikasi besar dan efek domino yang semakin besar terhadap dunia perekonomian dan perbankan nasional.

Pasal 7 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral menyebutkan bahwa, "Tugas pokok Bank adalah membantu Pemerintah dalam: (a) mengatur, menjaga, dan memelihara kestabilan nilai rupiah; (b) mendorong kelancaran produksi dan pembangunan serta memperluas kesempatan kerja guna meningkatkan taraf hidup rakytat."[75]

Selanjutnya dalam Pasal 8 ayat (1) disebutkan bahwa, "Bank menjalankan tugas pokok tersebut dalam pasal 7, berdasarkan kebijaksanaanyang ditetapkan oleh pemerintah."[76] Pasal 8 ayat (2) menyatakan bahwa, "Dalam menetapkan kebijaksanaan tersebut pada ayat (1) Pemerintah dibantu oleh suatu dewan moneter."[77]

---

[75] Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Bank Sentral*, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1968, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 63 Tahun 1968, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2865 dengan ejaan yang disempurnakan oleh penulis.

[76] *Ibid*.

[77] *Ibid*.

Rumusan Pasal 32 ayat (3) mengatakan bahwa Bank Indonesia dalam melaksanakan tugas pokoknya dapat memberikan kredit likuiditas kepada bank-bank untuk mengatasi kesulitan likuiditas dalam keadaan darurat. Dengan demikian, BLBI merupakan pelaksanaan substansi dari Pasal 3 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral. Oleh karena itu, BLBI secara hukum merupakan kredit atau pinjaman yang harus dikembalikan atau dilunasi.

Selanjutnya, dalam Penjelasan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral.[78] disebutkan bahwa Bank Sentral adalah lembaga negara yang bertugas membantu presiden dalam melaksanakan kebijaksanaan moneter, sehingga karena itu Bank Sentral menjalankan tugas berdasarkan garis-garis pokok kebijaksanaan (*fundamental policy*) yang ditetapkan oleh Pemerintah atau dalam hal ini Presiden. Dari sini, Pemerintah diharapkan akan dapat lebih melaksanakan kebijaksanaannya di bidang moneter secara lebih obyektif dan rasional.

Bank Sentral sebagai "Banker's Bank" dapat memberikan kredit likuiditas kepada bank-bank sesuai dengan program pemerintah. Sedangkan pengertian bahwa Bank Sentral sebagai *lender of the last resort* berarti Bank Sentral dapat memberikan kredit likuiditas

[78]*Ibid*.

kepada bank-bank untuk mengatasi kesulitan-kesulitan likuiditas yang dihadapinya dalam keadaan darurat.

Oleh karena konteks krisis yang terjadi pada saat itu telah membuat luluh lantaknya perekonomian dan perbankan nasional, pada 3 September 1997 Presiden Soeharto memberi petunjuk dan keputusannya dalam Sidang Kabinet Terbatas Bidang Ekku Wasbang dan Prodis di Bina Graha. Petunjuk dan keputusannya antara lain meminta Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia untuk mengambil langkah-langkah membantu (untuk sementara waktu) bank-bank nasional yang sehat tetapi mengalami kesulitan likuiditas, dan bank yang nyata-nyata tidak sehat agar diupayakan untuk merger dengan bank-bank lain yang sehat. Apabila hal ini tidak berhasil, bank-bank yang tidak sehat agar dilikuidasi sesuai dengan peraturan perundang-undang yang berlaku dengan mengamankan dan memperhatikan semaksimal mungkin para deposan terutama para deposan kecil.

Dari lanskap yang demikian, sebenarnya sangat jelas bahwa kebijaksanaan*(policy)* yang diambil oleh Bank Indonesia tidak dapat dipisahkan dari kebijaksanaan yang diambil oleh pihak Pemerintah (eksekutif) dalam hal ini adalah Presiden. *Policy* sendiri dalam istilah hukum diartikan sebagai, "*The general principles by which a government is guided in its management of public affairs, or the legislat*ure *in its*

measure."[79] Munculnya kebijaksanaan BLBI bukan merupakan kebijakan yang bersifat mandiri dari Bank Indonesia, melainkan kebijaksanaan eksekuif yang menunjukkan suatu jalan pengelolaan pemerintahan (di bidang ekonomi-moneter) yang mempunyai dimensi kepentingan rakyat secara keseluruhan.

Akan tetapi, kebijaksanaan yang telah diambil tersebut ternyata secara faktual belum menunjukkan dapat mengatasi persoalan bangsa, yakni krisis perekonomian dan perbankan, secara efektif dan efisien, bahkan dalam beberapa tingkat tertentu situasi bertambah krusial.[80] Situasi yang *chaos* ini mengakibatkan terjadinya pertikaian politik tingkat tinggi yang harus dibayar dengan ongkos yang mahal.

Ketika krisis begitu hebat menghantam seluruh sistem pereonomian dan dan perbankan nasional, maka secara otomatis muncul pemikiran bagaimana

[79] Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionaly: Definitions of the Terms and Phrases of American and English Jurisprudence, Anciant and Modern*, Sixth Edition, (St. Paul, Minn., 1991), hal. 801.

[80] Menurut Soehandjono, hal yang semakin memperburuk keadaan ekonomi moneter adalah (selain pencabutan izin 16 bank BDL) dinyatakannya 4 Bank Take Over (BTO), 10 Bank Beku Operasi (BBO), dan 38 Bank Beku Kegiatan Usaha (BBKU). Dalam situasi dcmikian, berbagai pihak saling tuding untuk menyalahkan dan saling melempar tanggung jawab dan mencari "kambing hitam" atas terjadinya krisis ekonomi-moneter yang sebenarnya juga terjadi dan melanda banyak negara lain. Hal ini semakin memperkeruh dan membingungkan masyarakat awam, apalagi kalau argumentasi-argumentasi yang dikemukakan bermuatan kepentingan-kepentingan dari masing-masing pihak yang bertikai. Soehandjono, artikel dalam Majalah Gatra, Nomor 11 Tahun VIII, 2 Februari 2002, hal. 3.

menghandle sedapat mungkin persoalan tersebut untuk segera keluar suasana *malaise* tersebut. Akan tetapi, struktur-struktur pendukung yang tersedia tampaknya kurang atau bahkan tidak mampu menangani persoalan tersebut. Hal ini karena secara teoritis, struktur-struktur yang konvensional tidak mampu memberikan ruang yang cukup untuk dapat keluar dari keadaan krisis.[81]

Latar belakang politik, ekonomi, dan hukum yang kemudian memunculkan kontroversi BLBI tersebut memang mendapat sorotan yang kurang lebih sama. Hampir semua percaya bahwa BLBI tidak semata-mata merupakan kasus ekonomi *an sich*, tetapi bertali temali dengan kepentingan politik dan juga persoalan hukum baik perdata maupun pidana. Tentang kenyataan bahwa BLBI mempunyai sifat yang multidimensional ini patut dikemukakan pendapat Kepala Pusat Penerangan Hukum Kejaksaan Agung (Kapuspenkum) Barman Zahir. Menurutnya, mula-mula timbulnya kebijaksanaan pemerintah yang berupa BLBI tersebut bertujuan untuk menjaga kredibilitas perbankan nasional dan juga untuk mencegah terjadinya penarikan dana besar-besaran (*rush*) dari masyarakat. Yang menjadi pemicu

[81] Tentang hal ini Soehandjono mengatakan, apakah kita akan memandang situasi krisis ekonomi-moneter yang harus ditangani dengan "manajemen krisis" dan disertai dengan *sense of crisis* yang tinggi, atau persoalan tersebut akan ditangani dengan mekanisme manajemen normal. *Ibid*.

kekhawatiran adanya *rush* tersebut adalah karena tingkat kepercayaan masyarakat terhadap rupiah sangat rendah menyusul tingkat fluktuatifnya yang sangat tinggi.[82]

Selain itu, goyahnya sistem perbankan juga mendapat perhatian dalam kebijaksanaan BLBI dari pemerintah. Bank Indonesia dalam hal ini mengambil peran agar tingkat kepercayaan masyarakat dapat tumbuh kembali dengan cara menyuntikkan dana kepada bank-bank yang mengalami kesulitan likuiditas. Dana suntikan tersebut yang kemudian bernama Banyuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI).[83]

Sementara itu, Yan Apul Girsang mengatakan bahwa dari sisi politik, sebenarnya kebijaksanaan BLBI adalah untuk menjaga image pemerintahan Presiden Soeharto pada waktu itu. *Image building* yang ingin ditonjolkan dalam kebijaksanaan tersebut sebenarnya adalah agar pemerintah tidak dituduh membiarkan kesengsaraan rakyat banyak.[84] Sedangkan Amiruddin Zakaria mencoba mengemukakan persoalan BLBI dari segi ekonomi. Ia mengatakan bahwa pada waktu itu Kebijaksanaan yang bernama BLBI yang dikeluarkan oleh Pemerintah mempunyai latar belakang karena

[82]Wawancara dengan Kepala Pusat Penerangan Hukum kejaksaan agung (Kapuspenkum) Barman Zahir di Kejaksaan agung, Jakarta, 16 November 2002)

[83]*Ibid*.

[84] Wawancara dengan Yan Apul Girsang di Kantor Informan, Gedung Menara Thamrin, Lt. 21, Jakarta, 20 November 2002.

collapse-nya beberapa bank menyusul *rush* yang dilakukan nasabah yang panik. Kemudian, diambillah suatu kebijaksanaan untuk menyelamatkan sistem perekonomian dan perbankan nasional. Hal ini sebenarnya merupakan resultant dari krisis kawasan Asia yang kemudian membawa efek domino ke beberapa negara termasuk Indonesia.[85]

Akan tetapi menurut praktisi hukum Siti Zaitin Noor, Gubernur Bank Indonesia pada waktu itu Soedradjad Djiwandono lebih menekankan pada segi politik dan bukan segi ekonomi BLBI. Dengan adanya gejolak ekonomi global, Indonesia ikut terseret yang tentu saja dapat membatalkan seluruh perolehan ekonomi yang selama 32 tahun pemerintahan Presiden Soeharto dibangun dengan susah payah. Presiden Soeharto merasa kuatir dengan kondisi tersebut. [86]

---

[85] Lebih lanjut dikatakan oleh Amiruddin Zakaria bahwa secara hukum, menurutnya, kebijaksanaan BLBI ini bermula dari suatu sidang kabinet di masa Presiden Soeharto yang menyetujui usul dari Bank Indonesia di mana meskipun dana-dana saldo bank-bank bersaldo debet, tetapi tetap diperbolehkan ikuti kliring. Seandainya tidak diambil pilihan seperti ini dikhawatirkan sistem perbankan dan perekonomian Indonesia akan hancur lebur. Jadi, kalau dari sudut hukum, BLBI hanya merupakan usul dari Bank lndonesia kepada pemerintah yang akhirnya menyetujuinya. Wawancara dengan Amirudiin Zakaria di Kantor Pengadilan Negeri Jakarta Pusat pada 19 November 2002.

[86] Wawancara dengan Siti Zaitin Noor, di Kantor Pengacara Siti Zaitin Noor, Jakarta, Jumat, 15 November 2002. la juga mengatakan, Sebenarnya perekonomian Indonesia tidak akan separah sekarang apabila semua pihak yang terkait bekerja menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Meskipun demikian, kenyataan di-*rush*-nya bank-bank tampaknya merupakan dimensi ekonomi dari persoalan BLBI. Masyarakat yang panik me-*rush* uangnya karena tidak percaya lagi dengan sistem perbankan nasional dan kemudian melarikan modalnya ke luar negeri (*capital flight)* karena lebih merasa secure dengan perbankan luar negeri.[87]

Sedangkan praktisi hukum Levi Lana mempunyai pendapat yang cukup kompleks mengenai kebijaksanaan BLBI. Levi Lana berpendapat bahwa latar belakang dikeluarkannya kebijaksanaan BLBI adalah adanya gejolak moneter yang menghantam perekonomian Indonesia. Gejolak ini ditandai dengan beberapa fakta, yakni merosotnya nilai tukar rupiah terhadap dolar yang disusul dengan kebijakan uang ketat (*tight money policy*). Akibat kebijakan uang ketat ini kemudian muncullah rumor yang beredar di masyarakat yang berkaitan dengan isu-isu ekonomi. Merosotnya nilai tukar rupiah terhadap dolar dan kebijakan uang ketat tersebut menjadi semacam pintu masuk bagi *collapse*-nya perbankan nasional. Hal ini karena tingkat kepercayaan masyarakat terhadap perbankan nasional berada pada titik nadir, sehingga kepanikan para nasabah yang khawatir dengan

[87]*Ibid*.

keselamatan dananya kemudian me-rush dananya dalam jumlah yang sangat besar.[88]

Akibat yang ditimbulkan dari *rush* dan *capital flight* tersebut adalah kesulitan likuiditas yang dialami oleh beberapa bank. Akhirnya, ada inisiatif dari pihak bank-bank yang mengalami kesulitan likuiditas untuk meminta bantuan kepada Bank Indonesia yang akhirnya memunculkan kebijakan BLBI.[89]

Sedangkan dari sudut pandang hukum, Levi Lana mengatakan bahwa hukum itu mengikuti pola yang dibangun pada tingkat kebijakan ekonomi. Hukum hanya meregulasi bagaimana seharusnya BLBI itu dijalankan dengan segala perangkat mekanisme dan prosedurnya agar tidak muncul sikap *arbitrary* dari para pembuat keputusan di tingkat elit.[90]

Pada sisi lain, praktisi hukum Victor ibarani melihat bahwa BLBI muncul sebagai sebuah kebijaksanaan pemerintah denun tujuan untuk melindungi para deposan agar dana yang ditanam di bank-bank tidak hilang. Yang kedua, untuk kepentingan stabilitas ekonomi yang mulai goyah oleh hantaman krisis ekonomi moneter. Ia juga melihat

---

[88] Wawancara dengan Levi Lana, di Kantor Pengacara Levi Lana, Jakarta 14 November 2002.

[89] Sebenarnya konsep BLBI itu sendiri baru muncul pada bulan April 1998 yang mempunyai tujuan untuk memperbaiki likuiditas bank-bank yang mangalami collapsei akibat hantaman krisis ekonomi-moneter yang terus melanda lndonesia. *Ibid*.

[90] *Ibid*.

faktor *rush* yang dilakukan oleh nasabah juga merupakan unsur yang cukup urgen dalam kebijaksanaan BLBI. Di samping itu, BLBI juga berfungsi untuk keperluan stabilisasi *flow* antara uang yang masuk dan uang yang keluar. Akan tetapi, kondisi faktual lebih menunjukkan bahwa yang terlindungi sebenarnya bukanlah para deposan, melainkan para konglomerat.[91]

Sedangkan dari sisi hukum, menurutnya BLBI sudah dianggap positif, karena BLBI mempunyai fungsi perlindungan terhadap dana masyarakat khususnya para deposan kecil. Dengan demikian, apa yang disebut dengan latar belakang hukum tidaklah terlalu menjadi persoalan pada permulaannya, meskipun akhirnya aspek-aspek hukum juga menjadi persoalan yang serius ketika BLBI kemudian menjadi dimanfaatkan sebagai sapi perah para konglomerat.[92]

Praktisi hukum Hamud Balfas mengatakan bahwa apabila BLBI dilihat dari sisi politik, maka ada semacam kolusi di dalamnya. Artinya, ada semacam hubungan antara para politisi dan para pengusaha yang sudah sangat terlalu dekat. Kemudian, ketika krisis menghantam sistem perekonomian dan

[91] Wawancara dengan Victor Sibarani, di Kantor Pengacara Victor Sibarani, Jakarta, 19 November 2002. Jadi, sebenarnya apa yang disebut dengan perlindungan terhadap para deposan dan masyarakat secara umum itu tidak ada, karena kenyataannya kebijaksanaan BLBI ini justru lebih menguntungkan para konglomerat.

[92] *Ibid*.

perbankan Indonesia, maka bank-bank mengalami kesulitan likuiditas. Ketika kesulitan likuiditas dari bank-hank terjadi, maka yang dilakukan pemerintah yang memegang kekuasaan adalah memberikan suntikan bantuan kepada bank-bank tersebut dan bukan melikuidasinya.[93]

Sedangkan praktisi hukum Asrul Sani malah terang-terangan menyebut bahwa BLBI mempunyai aspek hukum dan aspek politis. Aspek hukumnya adalah Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral yang menempatkan Bank Indonesia sebagai *lender of the last resort*. Berdasarkan kewenangan yang diberikan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral tersebut, dalam rangka pembinaan dan pengawasan Bank Indonesia memang memiliki kewenangan untuk memberikan kredit kepada bank karena kedudukannya sebagai *lender of the last resort*. Dengan demikian, secara legal-formal tidak

[93] Wawancara dengan Hamud Balfas, di Kantor Associate Lawyer All Budiardjo, Nugroho, dan Reksodiputro, Jakarta 26 November 2002. Yang patut mendapat catatan di sini adalah pendapat ini boleh dikatakan tidak lazim di kalangan praktisi hukum, karena sebagian besar dari mereka cenderung berpendapat bahwa BLBI memang memiliki keabsahan hukum, sehingga tidak melihat adanya hal-hal yang bersifat kolusi. Baru setelah terjadi penyimpangan-penyimpangan setelah BLBI berjalan, kemudian ditengarai ada sejumlah tindakan-tindakan yang bersifat kolusi atau bahkan korupsi.

ada persoalan yang berarti pada saat kebijaksanaan BLBI dikeluarkan.[94]

Dari sisi politik, BLBI muncul pada Januari 1998 ketika Letter of Intent ditandatangani oleh Pemerintah Indonesia dengan International Monetary Fund (IMF) yang merupakan bagian dari negosiasi antara keduanya dengan ekspektasi untuk mengatasi krisis perbankan yang timbul setelah krisis ekonomi menerpa Indonesia. Krisis perbankan tersebut ditandai dengan kesulitan likuiditas yang dialami oleh bank-bank yang pads saat bersamaan harus membayar kewajibannya dalam bentuk dolar.[95]

Keadaan perekonomian yang kacau karena krisis yang begitu hebatnya dan ditambah lagi Pemerintah tidak mempunyai pengalaman sebelumnya untuk menangani hal itu. maka apa pun yang ditawarkan oleh IMF ditelan begitu saja. Kebijakan BLBI sebenarnya harus diikuti dengan prinsip *clean and good governance* yang melekat di dalamnya. Yang menjadi persoalan kemudian adalah prinsip tersebut kurang mendapatkan perhatian yang cukup. Akan

[94] Wawancara dengan Asrul Sani di Kantor Karim Sani Law Firm, Menara Danamon, Lt. 11, Jakarta, 20 November 2002.

[95] Ibid., Bank-bank yang likuiditasnya jelek pada saat itu juga mempunyai kewajiban lain baik pada bank-bank lain atau pada para nasabahnya. Untuk mencukupi kebutuhan ini, bank-bank tersebut harus membeli dolar untuk mencukupi kewajiban luar negerinya. Jadi, bank-bank tersebut harus memenuhi kewajibannya kepada para nasabah yang karena kepercayaan yang menurun terhadap sistem perbankan nasional kemudian melakukan rush.

tetapi, secara substantif, Kebijakan BLBI adalah suatu kebijakan alternatif yang benar dan bukan alternatif yang salah. Meskipun demikian, memang ketika kebijakan itu sudah diputuskan dan berjalan beberapa saat ternyata tanpa suatu kontrol yang benar.[96]

Hakim Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Andi Samsan Nganro mengatakan bahwa pada mulanya BLBI berfungsi sebagai intrumen untuk membuat stabilitas politik tetap terjaga setelah krisis kepercayaan rakyat di bidang politik mulai menggejala. Dengan demikian, secara politik, sebenarnya BLBI berfungsi untuk menunjang kepercayaan publik terhadap eksistensi pemerintah yang mulai dipertanyakan.[97]

Dari sudut pandang ekonomi, BLBI mengemban fungsi untuk menyelamatkan sistem perbankan setelah didera oleh krisis ekonomi-moneter berkepanjangan. Oleh karena itu, Pemerintah melakukannya dalam rangka stabilitasasi ekonomi yang dianggap mempunyai relevansi juga dengan stabilitas politik. Selain itu. dari sudut ekonomi, BLBI juga mengemban fungsi menyelamatkan sistem perbankan nasional yang mengalami *collapse*. Sedangkan dari sudut yuridis-

[96] Ibid. Kontrol yang dimaksud oleh Asrul Sani khususnya adalah yang berkaitan dengan kriteria yang digunakan suatu bank tertentu dapat menerima kucuran BLBI. Ketidakjelasan kriteria inilah yang kemudian menimbulkan tanda tanya mengapa bank satu mendapatkan kucuran BLBI, sementara bank yang lain tidak.

[97] Wawancara dengan Andi Samsan Nganro di Pengadilan Negeri Jakarta Pusat pada 18 November 2002.

normatif, Bank Indonesia sebagai bank sentral memang dibenarkan untuk mengambil tindakan yang berkaitan dengan kebijaksanaan BLBI dengan berbekal pada atribut *lender of the last resort* yang disandangnya. Berbagai peraturan perundang-undangan bias ditunjuk menjadi semacam payung hukum untuk kebijaksanaan tersebut.[98]

F. Mencari Format Penyelesaian Kemelut BLBI

Setelah krisis perekonomian dan perbankan terus menghantui perjalanan Indonesia, maka perlu disiapkan suatu alternatif penyelesaian sebagai solusi keluar dari kemelut BLBI yang mengguncangkan dunia hukum, politik, dan ekonomi Indonesia. Salah satu solusi yang diajukan dan harus diambil adalah sesuatu yang berkaitan dengan penegakan hukum *(law enforcement*) dengan tidak pandang bulu terhadap para pelaku kejahatan yang menyalahgunakan BLBI. Penegakan hukum, apa pun alasannya. harus dianggap sebagai penyelesaian yang terbaik, karena hal ini akan berkaitan dengan kepastian hukum (*legal certainty*) dan

[98]Ibid. Menurut Andi Samsan Nganro, perekonomian Indonesia kacau, tetapi di sisi lain para pengusaha yang memperolah BLBI justru menyalurkannya ke kelompok-kelompok perusahaan yang terafiliasi dengan induknya atau grup perusahaannya, sehingga bank-bank yang menerima bantuan BLBI tersebut semakin bersaldo merah di Bank Indonesia. Akhirnya, Bank Indonesia menjadi kalang kabut untuk menetralisir situasi perbankan yang kacau. Secara singkatdapat dikatakan bahwa Batas Maksimum Pemberian Kredit (BMPK-Legal Lending Limit) diterjang begitu saja secara tidak bertanggung jawab.

juga tingkat kepercayaan masyarakat terhadap hukum.[99]

Meskipun demikian, harapan tersebut di atas tidaklah mudah untuk direalisasikan, karena secara teoritis, keabsahan dan efektifitas hukum akan cenderung goyah dan melemah apabila (1) pemerintah yang berkuasa ingin menampilkan citra tertentu dalam kebijakannya untuk memikat kelompok khususnya yang dianggap mempunyai nilai signifikansi politik dan ekonomi tertentu; dan (2) pemerintah yang berkuasa mendapat tekanan baik yang bersifat politik maupun ekonomi dari kelompok tersebut. Kedua hal ini kemudian seringkali "memoderasi" dan menghindari radikalisasi penegakan hukum (*law enforcement*). Pada titik ini, aspek-aspek normatif hukum menjadi lentur dan bahkan luntur oleh aspek-aspek politik dan ekonomi yang lebih powerful.

Untuk menghindari kemungkinan-kemungkinan tersebut di atas, diperlukan suatu politik hukum yang khusus menangani kemelut BLBI tersebut. Tidak bisa dipungkiri lagi bahwa persoalan BLBI tersebut terkesan kuat terjadinya *moral hazard* dalam Pemerintahan pada saat itu yang antara lain

[99] Menurut Soehandjono, tanpa adanya kepastian hukum yang jelas, penyelesaian kemelut BLBI dengan segala implikasinya akan berjalan berlarut-larut dan memakan waktu yang relatif lama. Proses hukum memerlukan pengertian, persetujuan, dan partisipasi berbagai pihak, antara lain para elit politik. Soehandjono, artikel dalam Majalah Gatra, Nomor 11 Tahun VIII, 2 Februari 2002, hal. 3.

diekspresikan oleh adanya budaya korupsi, kolusi, dan nepotisme dan budaya pola hubungan kolutif antara penguasa dan pengusaha. Dalam suatu praktek sistem pengawasan yang sangat lemah, penyalahgunaan kekuasaan (abuse of power) menjadi pemandangan yang dengan mudah dapat dijumpai.

Panitia Kerja BLBI Komisi IX Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) memang dalam laporannya mengatakan bahwa, "Supremasi hukum harus ditegakkan, namun pengamanan dan pengembalian secepatnya atas kekayaan negara yang sangat besar nilainya yang merupakan kekuatan negara sebagai modal pembangunan nasional dan menggerakkan roda ekonomi sektor riil uang tidak dapat ditempuh melalui jalur hukum yang berlaku perlu adanya politik hukum yang tegas yang memberi arah kebijakan penyelesaian BLBI, pelanggaran BMPK, pada BBO, BTO, BBKU, dan BDL termasuk kredit macet perbankan."[100]

Lebih lanjut dikatakan, "Jaksa Agung, Kapolri, Mahkamah Agung, dan Menteri Keuangan, Menteri Hukum dan Perundang-undangan secepatnya merumuskan formulasi kebijakan hukum itu secara jelas dan transparan dalam bentuk peraturan pelaksana secara konstitusional.[101]

[100] Dikutip dari Sukowaluyo Mintorahardjo, *BLBI Simalakama: Pertaruhan Kekuasaan Presiden Soeharto*, Cet. I, (Jakarta: RESI-Riset Ekonomi Sosial Indonesia, 2001), hal. 21.

[101] *Ibid*. Harapan kalangan masyarakat tertentu, penyelesaian kasus BLBI ini tidak berhenti pada sebuah kesimpulan bersama yang

Meskipun demikian, perkembangan ke arah politik hukum yang lebih kondusif untuk meng-*handle* kemelut BLBI tersebut masih jauh untuk dikatakan berhasil. Ketertutupan jenis politik hukum apa bisa diajukan sebagai argumentasi untuk mendukung kesimpulan tersebut di atas. Sebenarnya penyelesaian BLBI secara hukum ini dapat dilakukan dengan beberapa hal.

Pertama, pengalihan hak tagih BLBI kepada BPPN.[102]Menteri Keuangan (atas nama Pemerintah) dan Gubernur Bank Indonesia pada 6 Februari 1999 menandatangani persetujuan bersama tentang pengalihan dan penyerahan hak tagih BLBI dari Bank Indonesia kepada Pemerintah. Persetujuan tersebut disepakati (1) Pemerintah (dalam hal ini BPPN) mengambil alih hak tagih (*cessie*) terhadap bank-bank penerima BLBI dari Bank Indonesia: (2) pada tahap pertama dilakukan penyerahan dan pengalihan hak tagih; (3) pembuatan akta *cessie* dilakukan terhadap masing-masing bank penerima BLBI; (4) atas pengambilalihan hak tagih tersebut. dilakukan verifikasi oleh kedua belah pihak; dan (5) pengalihan hak tagih BLBI yang diberikan setelah 29 Januari 1999

dibuat antara pemerintah dengan Bank Indonesia, sehingga menutup kemungkinan adanya public scnainy. Bagaimanapun juga, publik harus mengetahui segala proses-proses yang dilakukan.

[102] Tentang hal ini lihat Bank Indonesia, *Mengurai Benang Kusut BLBI*, Cet. I, (Jakarta: Bank Indonesia, 2002), hal. 80.

dilakukan kemudian pada waktu yang dianggap tepat oleh kedua belah pihak. Untuk menindaklanjuti perjanjian antara Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia tersebut, pada tanggal 22 Februari 1999 dilakukan penandatanganan akta pengalihan dan penyerahan (cessie) hak tagih BLBI dari Bank Indonesia kepada Pemerintah (dalam hal ini adalah BPPN).[103]

Kedua, upaya pengalihan BLBI oleh BPPN. Pada prinsipnya, negara telah menyalurkan uangnya kepada bank-bank yang mempunyai status bank dalam penyehatan (BDP) dalam hentuk kucuran BLBI, dana talangan BPPN, dan pembayaran klaim program penjaminan. Tugas untuk mengembalikan dana yang sudah dikucurkan tersebut berada di tangan BPPN. Oleh karena itu, untuk mengembalikan uang negara tersebut, BPPN melakukan berbagai langkah, yakni (1) menyehatkan bank yang telah diserahkan oleh Bank Indonesia; (2) menyelesaikan aset bank baik yang berupa aset fisik maupun kewajiban debitur; (3) mengupayakan pengembalian uang negara yang telah tersalur kepada bank-bank melalui penyelesaian aset dan restrukturisasi; (4) menjual aset dan melaporkan hasilnya kepada menteri keuangan; (5) melakukan penyertaan modal sementara dan melakukan

[103] Masing-masing terdiri dari 10 BBO, 5 BTO, dan 18 Bank Dalam Penyehatan (BDP) yang pada 13 Maret 1999 ditetapkan sebagai BBKU. Total 33 bank tersebut sering disebut sebagai Bank Dalam Penyehatan (BDP). *Ibid*.

pengalihan modal; (6) mengosongkan tanah atau bangunan yang menjadi hak milik bank dalam penyehatan (BDP); (7) mengambil alih dan menjual aset melalui lelang; (8) menagih debitur dengan menerbitkan surat paksa; dan (9) menyita kekayaan debitur.[104]

Sementara itu, dalam konteks penegakan hukum terhadap kasus BLBI, ada beberapa pendapat yang sangat menarik. Asrul Sani, misalnya, melihat adanya kejanggalan dalam putusan yang dibuat oleh pengadilan. Terjadinya penyimpangan dan penyalahgunaan dana BLBI, seharusnya dengan mudah dapat dikatakan sebagai tindak pidana khusus yang sudah pasti hukumannya berbeda sama sekali dengan tindak pidana biasa. Apalagi penyimpangan dan penyalahgunaan dana BLBI juga dianggap sebagai *white collar crime*.[105]

Pendapat yang agak mengejutkan adalah pendapat Bannan Zahir mengenai persoalan penegakan hukum tersebut. Menurutnya, BLBI mempunyai dimensi dan *scope* yang bersifat nasional dan mempunyai jumlah yang sangat fantastis. Oleh

---

[104] Semua kewenangan tersebut di atas diatur dalam Pasal 37 A ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998; Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1998; Keputusan Presiden Nomor 27 Tahun 1998; Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 1998; dan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 1999.

[105] Wawancara dengan Asrul Sani di Kantor Karim Sani Law Firm, Menara Danamon, Lt. 11, Jakarta, 20 November 2002.

karena itu, pengembalian dana BLBI yang jumlahnya fantastis tersebut merupakan sesuatu yang sangat berharga bagi negara dan bangsa. Dalam perspektif lain, masih menurut Zahir, masalah keadilan memang juga patut menjadi problem yang harus juga menjadi perhitungan. Akan tetapi, apa yang disebut keadilan tersebut hanya memiliki dimensi yang bersifat personal. Ia menganggap bahwa kepentingan menyelamatkan negara lebih penting daripada sekedar menghukum orang. Lebih lanjut dikatakan bahwa yang lebih penting adalah menarik uang dari para obligor-obligor dengan catatan bahwa apabila mereka membayar, maka mereka akan segera mendapatkan penegampunan demi kepentingan yang lebih besar, yaitu kepentingan negara.[106]

Sementara itu, Yan Apul Girsang menilai bahwa penegakan hukum dalam kasus BLBI ini sangat buruk sekali, karena secara kuantitatif beberapa kasus yang berkaitan dengan BLBI ini sangat banyak, tetapi hanya sebagian kecil saja yang diajukan ke pengadilan. Selain itu, menurutnya, hukum juga tidak bisa benar-benar

[106] Wawancara dengan Kepala Pusat Penerangan Hukum Kejaksaan Agung (Kapuspenkum) Barman Zahir di Kejaksaan Agung, Jakarta, 16 November 2002. Di sisi lain, Zahir meyakini bahwa uang itu sebenarnya masih disimpan oleh para obligor-obligor nakal tersebut. Akan tetapi, mereka tidak pernah mempunyai itikad baik untuk mengembalikannya kepada negara.

tegak, karena ada semacam efek domino apabila dibongkar yang melibatkan para elit penting.[107]

Menanggapi persoalan ini, Amiruddin Zakaria berpendapat bahwa penegakan hukum dalam kasus BLBI masih tidak taat asas, karena ada yang ditempuh melalui jalur hukum pidana dan ada yang ditempuh melalui hukum perdata. Kondisi ini mengakihatkan ketidakjelasan mau dibawa ke mana arah penegakan hukum. Yang lebih parah lagi, parameter yang seringkali dipakai dalam penegakan hukum kasus BLBI tersebut adalah kooperatif dan tidaknya para obligor. Kalau obligor dianggap kooperatif, maka persoalan cukup selesai di BPPN saja dan tidak perlu dibawa ke Kepolisian atau Kejaksaan. Akan tetapi, kalau obligor dianggap tidak kooperatif, maka kasus akan dibawa ke Kepolisian atau Kejaksaan.[108]

Meskipun demikian, hukum seharusnya dapat ditegakkan untuk mengurai persoalan BLBI tersebut. Yang perlu juga diperhatikan adalah apa yang menjadi skala prioritas pemerintah sekarang ini. Apakah memprioritaskan kembalinya uang untuk Negara atau memprioritaskan pemidanaan kepada obligor. Hal ini merupakan problematika tersendiri dalam kasus BLBI yang seharusnya diperjelas terlebih dahulu. Yang

---

[107] Wawancara dengan Yan Apul Girsang di Kantor lnforman, Gedung Menara Thamrin, Lt. 21, Jakarta, 20 November 2002.

[108] Wawancara dengan Amirudiin Zakaria di Kantor Pengadilan Negeri Jakarta Pusat pada 19 November 2002.

terjadi sekarang ini, menurutnya, tidak jelas. Ketidakjelasan ini yang kemudian membuat kasus BLBI menjadi tidak berujung.[109]

Ada kendala utama yang dihadapi oleh pengadilan dalam menyidangkan kasus BLBI, yakni berkaitan dengan kurangnya ketersediaan sumber daya manusia hakim dalam memahami kasus BLBI yang bermaterikan hukum perbankan yang sebelumnya kurang mendapat perhatian yang serius. Masalah-masalah yang terkandung dalam kasus BLBI ini memiliki substansi yang sangat rumit dan sangat spesifik yang sebelumnya belum pernah ada presedennya. Sebenarnya, dilihat dari sisi substansi, kasus BLBI yang diproses di pengadilan ini aspek ekonominya hampir 70 % dan aspek hukumnya hanya 30 % saja. Oleh karena itu, bisa dibayangkan bagaimana sulitnya hakim-hakim di pengadilan dalam menangani persoalan BLBI ini. Kesulitan ini juga dicerminkan sedikitnya jumlah kasus BLBi yang masuk. Kasus BLBI yang masuk dan diproses di pengadilan cuma enam. Padahal, kasus BLBI ada sekitar 44.

Senada dengan Amiruddin Zakaria, Andi Samsan Nganro[110] mengatakan bahwa penegakan

[109]*Ibid*.

[110] Penegakan hukum tidak memuaskan, karena adanya sikap kontroversial dalam memandang cara penyelesaian yang digunakan. Ada yang menganggap penyelesaian melalui jalur perdata lebih baik dan ada yang menganggap bahwa jalur pidana lebih baik. Wawancara

hukum dalam kasus BLBI sama sekali tidak memuaskan khususnya mengenai cara pandang yang berbeda-beda dalam memandang aspek-aspek perdata dan pidananya yang tampaknya belum ada kesatuan pendapat.

Ada juga yang berpendapat bahwa penegakan hukum bisa dimulai dari pembukaan data-data. Dari data-data yang ada dapat dikembangkan lagi, sehingga dapat menjadi pemandu arah tindakan selanjutnya. Misalnya, dari data-data itu dapat dilacak ke mana uang itu mengalir, siapa yang menyalurkan, dan siapa yang menerima.[111]

Sementara itu, Victor Sibarani lebih melihat adanya komitmen yang kurang dari para penegak hukum baik Kepolisian, Kejaksaan maupun pengadilan untuk benar-benar memzgunakan supremasi hukum dalam kasus BLBI tersebut. Selain itu, ia melihat juga adanya semacam *inpunity* dari para obligor. sehingga hukum tidak sanggup lagi menjerat mereka.[112]

Berkaitan dengan hal ini, Levi Lana mencatat bahwa hukum sebenarnya sudah dicoba untuk ditegakkan, tetapi hasilnya nihil, karena terbentur

---

dengan Andi Samsan Nganro di Pengadilan Negeri Jakarta Pusat pada 18 November 2002.

[111] Wawancara dengan Siti Zaitin Noor, di Kantor Pengacara Siti Zaitin Noor, Jakarta, Jumat, 15 November 2002.

[112] Wawancara dengan Victor Sibarani, di Kantor Pengacara Victor Sibarani, Jakarta, 19 November 2002.

dengan masalah eksekusi. Padahal, eksekusi merupakan inti dan realisasi dari tuntutan. Selain itu, sikap-sikap diskriminatif juga mewarnai kasus BLBI. Sikap diskriminatif tersebut berkaitan dengan istilah -kooperatif dan tidaknya para obligor sebagaimana sinyalemen yang disebutkan oleh Amiruddin Zakaria. Parameter yang seringkali dipakai dalam penegakan hukum kasus BLBI tersebut adalah kooperatif dan tidaknya para obligor. Kalau obligor dianggap kooperatif, maka persoalan cukup selesai di BPPN saja dan tidak perlu dibawa ke Kepolisian atau Kejaksaan. Akan tetapi, kalau obligor dianggap tidak kooperatif maka kasus akan dibawa ke Kepolisian atau Kejaksaan.[113]

BLBI, lanjutnya, selain mempunyai dimensi perdata juga mempunyai dimensi pidana. Kedua dimensi tersebut merupakan dua hal yang harus dilihat secara terpisah dan tidak boleh mengalami ambivalensi dalam melihat hubungan di antara keduanya. Artinya kalau ada obligor yang membayar hutang -di mana hal ini berdimensi perdata- tidak akan menghapus aspek-aspek pidana yang terkandung di dalamnya.[114]

[113] Wawancara dengan Levi Lana, di Kantor Pengacara Levi Lana, Jakarta 14 November 2002.

[114] *Ibid*. Dengan alasan di atas, wacana mengenai perlu tidaknya *release and discharge* diberikan kepada para obligor yang telah membayar hutangnya menjadi kehilangan relevansinya.

G. Solusi Keluar dari Kemelut BLBI

Kasus BLBI yang sangat *complicated* tersebut harus diakui memang di dalamnya terdapat beberapa dilema yang tidak mudah untuk dipecahkan. Akan tetapi, masalah ini juga tidak boleh berlangsung terus menerus tanpa kejelasan yang justru menimbulkan beban bagi bangsa dan negara. Solusi untuk mengatasi benang kusut kasus BLBI ini tetap harus diusahakan agar kontroversi yang berkepanjangan bisa dihentikan.

Andi Samsan Nganro menawarkan pemikiran bahwa solusi untuk mengatasi persoalan BLBI tersebut adalah ketersediaan komitmen yang cukup dan kesadaran betapa besarnya dampak yang ditimbulkan dari kasus BLBI. Kerugian yang diderita negara dan masyarakat luas akibat kasus BLBI harus menjadi perhitungan dalam melakukan langkah-langkah berikutnya. Dalam konteks ini ada semacam pendidikan bagi warga negara (*civic education)* bahwa siapa pun yang melakukan kesalahan baik mereka yang mempunyai akses politik dan ekonomi yang, kuat maupun yang tidak memilikinya harus mempertanggungjawabkan perbuatannya. Komitmen dan kesadaran tersebut di atas sangat diperlukan khususnya bagi para penegak hukum.[115]

[115] Wawancara dengan Andi Samsan Nganro di Pengadilan Negeri Jakarta Pusat pada 18 November 2002.

Ada juga yang melihat solusi untuk keluar dari ketidakjelasan masalah BLBI ini dari perspektif yang lain. Misalnya dikatakan bahwa solusi untuk keluar dari kemelut ini adalah menghadirkan seorang pemimpin yang mempunyai leadership yang baik, mempunyai kecakapan manajerial yang cukup, dan menggunakan skala prioritas yang jelas dalam menangani persoalan bangsa. Selain itu, hukum harus menjadi penglima dalam setiap denyut nadi kehidupan bermasyarakat dan berbangsa.[116]

Bagi Levi Lana, kemauan untuk menegakkan hukum oleh penegak hukum masih sebatas retorika dan belum direalisasikan dengan baik. Seharusnya pemerintah bersikap transaparan dan tegas terhadap para pelaku pembobolan BLBI. Apabila diperlukan, maka nama-nama para obligor besar penerima BLBI itu harus dipublikasikan secara resmi supaya ada perhatian yang cukup dari berbagai kalangan.[117]

Solusi untuk keluar dari kemelut ini adalah dengan menegakkan hukum dengan sebaik-baiknya. Semua pihak yang terkait dengan BLBI hendaknya diperiksa seintens mungkin. sehingga dapat diketahui

[116] Wawancara dengan Siti Zaitin Noor, di Kantor Pengacara Siti Zaitin Noor, Jakarta, Jumat, 15 November 2002.

[117] Wawancara dengan Levi Lana, di Kantor Pengacara Levi Lana, Jakarta 14 November 2002.

siap sebenarnya yang bersalah secara hukum dan siapa yang benar.[118]

Sementara Hamud Balfast menyarankan agar ada terohosan hukum dengan cara menggugat secara perdata terhadap para pembobol dana BLBI. Hal ini karena peraturan perundang-undangan menimpakan tanggung jawab kepada para pemilik bank, komisaris, dan direkturnya.[119]

Yan Apul Girsang melihat bahwa pihak Kejaksaan dan Kepolisian kurang *capable* dalam memeriksa perkara korupsi, sehingga apabila kasus BLBI diajukan ke pengadilan akan kandas dan menemui hasil yang mengecewakan. Solusinya adalah membawa persoalan ini ke Pengadilan Niaga yang, meskipun beberapa putusannya dianggap kontroversial, relatif mampu menjalankan tugasnya dengan baik. Keuntungan mengajukan kasus ini ke Pengadilan Niaga adalah prosesnya yang lebih mudah dan tidak berbelit-belit. Selain itu, jalan tengah yang berupa Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU) yang bisa sampai sembilan bulan yang dapat memberikan waktu yang cukup terhadap bank. Apabila menggunakan pendekatan pidana, maka bank

---

[118] Wawancara dengan Victor Sibarani, cli Kantor Pengacara Victor Sibarani, Jakarta, 19 November 2002.

[119] Wawancara dengan Hamud Balfas, di Kantor Associate Lawyer Ali Budiardjo, Nugroho, dan Reksodiputro, Jakarta 26 November 2002.

tersebut langsung *collapse*, maka dengan Pengadilan Niaga masih dimungkinkan dapat *survive* dan dapat mencicil menurut target yang diatur oleh Pengadilan Niaga.[120]

Asrul Sani berpendapat bahwa sebenarnya upaya untuk menyelesaikan persoalan BLBI sudah sudah ditetapkan antara lain melalui PKPS. Ketetapan ini harus dijalankan secara konsekuen apa pun risikonya. Kalau ternyata dalam perkembangannya para obligor tidak mematuhi ketetapan tersebut, maka yang paling diperlukan adalah adanya penegakan hukum yang konsisten terhadapnya tanpa harus berhitung uang negara tidak kembali. Hal ini karena penegakan hukum merupakan aspek yang sangat penting dalam kehidupan masyarakat. Sekali hukum tidak ditegakkan, maka selanjutnya juga akan demikian. Sedangkan kondisi yang adasekarang ini tidak jelas, uang negara tidak dapat dikembalikan dan penegakan hukum juga tidak dilakukan.[121]

Pendapat ini didukung oleh Amiruddin Zakaria. Menurutnya, penegakan hukum yang konsisten bisa menjadi solusi untuk keluar dari kemelut BLBI tersebut. Penegakan hukum yang "bermuka dua" (maksudnya sebagian diarahkan ke perdata dan

[120] Wawancara dengan Yan Apul Girsang di Kantor Informan, Gedung Menara Thamrin, Lt. 21, Jakarta, 20 November 2002.

[121] Wawancara dengan Asrul Sani di Kantor Karim Sani Law Firm, Menara Danamon, Lt. 11, Jakarta, 20 November 2002.

sebagian ke pidana) harus segera diakhiri dan digantikan dengan penegakan hukum yang bergerak secara simultan dengan menyelesaiakan aspek-aspek perdata dan pidananya secara bersamaan.[122]

H. Perkembangan Penyelesaian Kasus BLBI

Kasus BLBI merupakan salah satu skandal mega korupsi di Indonesia yang mulai muncul pada tahun 1997 dan lebih kurang 20 tahun perkara ini belum tuntas. Kebijakan BLBI dan penyelesaian penyimpangan telah melawati enam masa pemerintahan. Penyelesaian Kasus BLBI ditempuh dengan beberapa mekanisme seperti penyelesaian penegakan hukum pidana dan mekanime penyelesaian di luar pengadilan. Bahkan pada tahun 2008, DPR menggunakan mekanisme politik dengan menggunakan hak Interperlasi anggota DPR. Pada 12 Februari 2008, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono memberi Jawaban atas interpelasi DPR RI yang dibacakan Menko Perekonomian Boediono, di gedung MPR/DPR.

Menurut Kwik Kiangie ada dua macam kerugian negara dalam jumlah yang sangat besar, yaitu:

1. Perusahaan atau kekayaan lain yang diserahkan oleh Obligor kepada pemerintah

[122] Wawancara dengan Amirudiin Zakaria di Kantor Pengadilan Negeri Jakarta Pusat pada 19 November 2002.

sebagai pembayaran utang mereka, hasil penjualannya jauh lebih kecil dari nilai utangnya. Selisihnya adalah kerugian negara yang setiap tahunnya mempengaruhi APBN. Fokus perhatian masyarakat hanya pada yang ini saja, yaitu mengapa pemerintah menerima asset sebagai pelunasan utang, tetapi pemerintah sendiri juga yang menjual dengan harga yang jauh lebih kecil dari nilai utangnya. Kejaksaan Agung baru sempat mendalami dua kasus besar, yaitu BCA dan BDNI. Kerugian negara memang besar, tetapi ada yang lebih besar lagi dan luput dari perhatian, yaitu :

2. Kerugian negara dalam bentuk Surat Utang Negara untuk merekapitalisasi bank-bank atau yang dikenal dengan Obligasi Rekap yang disingkat OR. [123]

Kerugian negara dari skandal BLBI Menurut hasil audit Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) tahun 2000 mencapai Rp 138,442 triliun. Dari hasil audit investigasi terhadap penyaluran BLBI sebesar Rp.144.536.086 juta, BPK menemukan penyimpangan, kelemahan sistem, dan kelalaian yang menimbulkan potensi kerugian negara sebesar Rp.138.442.026 juta

[123] http://kwikkiangie.com/v1/2011/03/interpelasi-bantuan-likuiditas-bank-indonesia-blbi-kepada-sby-salah-alamat-artikel-1/ diakses 14 November 2017.

atau 95,78 % dari total BLBI yang disalurkan posisi tanggal 29 Januari 1999. [124] Hasil audit BPK 2000 tersebut merupakan audit investigasi atas penyaluran dan penggunaan BLBI pada Bank Indonesia dan 48 bank penerima, yaitu : 10 Bank Beku Operasi (BBO), 5 Bank Take Over (BTO), 18 Bank Beku Kegiatan Usaha (BBKU) dan 15 Bank Dalam Likuidasi (BDL). Dari hasil audit, BPK menemukan Penyimpangan dalam penyaluran dan penggunaan BLBI.

Penyimpangan dalam penyaluran BLBI meliputi:

1. Penyimpangan dalam penyaluran Saldo Debet kepada 10 BBO, 1 BTO , dan 13 BDL.
2. Penyimpangan dalam penyaluran Fasilitas Surat Berharga Pasar Uang Khusus (FSBPUK) kepada 8 BBO, 3 BTO, dan 11 BBKU.
3. Penyimpangan dalam penyaluran Fasilitas Saldo Debet kepada 3 BBO, 2 BTO, dan 11 BBKU.
4. Penyimpangan dalam penyaluran New Fasilitas Diskonto (Fasdis) kepada 3 BTO, dan 2 BBKU.
5. Penyimpangan dalam penyaluran Dana Talangan Rupiah kepada 2 BDL.
6. Penyimpangan dalam penyaluran Dana Talangan Valas kepada 5 BBO, 3 BTO, 5BBKU, dan 3 BDL.

[124] BPK, Siaran Pers BPK-RI Tentang Hasil Audit Investigasi Atas Penyaluran Dan Penggunaan Blbi, Jakarta, 4 Agustus 2000

Sementara itu, penyimpangan dalam penggunaan BLBI, meliputi :

1. BLBI digunakan untuk membayar/melunasi modal pinjamanipinjaman subordinasi.
2. BLBI digunakan untuk membayar/melunasi kewajiban pembayaran bank urnumyang tidak dapat dibuktikan kebenarannya berdasarkan dokumen yang lazirn untuktransaksi sejenis.
3. BLBI digunakan untuk membayar kewajiban kepada pihak terkait.
4. BLBI digunakan untuk transaksi surat berharga.
5. BLBI digunakan untuk membayar/melunasi dana pihak ketiga yang melanggar ketentuan.
6. BLBI digunakan untuk membiayai kontrak derivatif baru atau kerugian karena kontrak derivatif lama yang jatuh tempo/cut loss.
7. BLBI digunakan unluk membiayai placement baru di PUAB.
8. BLBI digunakan untuk membiayai ekspansi kredit atau merealisasikan kelonggaran.
9. BLBI digunakan untuk membiayai investasi dalam aktiva tetap, pembukaan cabang baru, rekrutmen personil baru, peluncuran produk baru, dan penggantian system baru.
10. BLBI digunakan untuk membiayai over head bank urnum.[125]

[125] *Ibid*

Dari Hasil audit investigasi yang dilakukan, BPK menyimpulkan bahwa bahwa di dalam penyaluran BLBI oleh Bank Indonesia dan penggunaan BLBI oleh bank-bank penerima terdapat penyimpangan yang menimbulkan sangkaan tindak pidana dan atau perbuatan yang merugikan keuangan negara. Oleh karena ada sangkaan tindak pidana, maka BPK RI juga memberitahukan hasil pemeriksaan BLBI tersebut secara lengkap kepada Kejaksaan Agung Republik Indonesia.[126]

Salah satu mekanisme penyelesaian kasus BLBI adalah melalui mekanisme penyelesaian diluar pengadilan (*out of court settlement*). Hasil Negosiasi antara Pemerintah RI yang diwakili oleh BPPN dengan PPS bank menghasilkan 2 (dua) perjanjian Penyelesaian Kewajiban Pemegang Saham (PKPS), yaitu: jaminan aset (master settlement and acquisition agreement/MSAA), perjanjian penyelesaian BLBI dengan tambahan jaminan pribadi (master refinancing and notes issuance agreement/MRNI), serta Perjanjian Penyelesaian Kewajiban Pemegang Sahan dan akta pengakuan utang (PKPS/APU). [127]

---

[126] *Ibid*

[127] Eko B Supriyanto , " Menyelesaikan Skandal BLBI", Artikel dimuat pada *Harian Kompas*, 27 Juni 2018; Ari Wahyudi Hertanto, "*Master Settlement And Acquisition Agreement*/MSAA) dan *Master Refinancing and Notes Issuance Agreement*/MRNI dalam perspektif hukum Perdata", Jurnal Hukum dan Pembangunan, Tahun ke-35 No.4 Oktober- Desember 2005, Hlm 434 – 455.

Master Settlement and Acquisition Agreement (MSAA) diberlakukan terhadap PPS bank yang masih memiliki aset yang cukup untuk menyelesaikan kewajibannya kepada pemerintah. Penyelesaian kewajiban PPS bank ini dibedakan menjadi 2 (dua), yaitu: (i) PPS bank yang berstatus BBO/BBKU (seperti BDNI), melakukan penyelesaian BLBI dan kredit yang melanggar BMPK dan (ii) PPS bank yang berstatus BTO (seperti BCA) menyelesaikan kredit yang melanggar BMPK saja karena penyelesaian BLBI pada bank BTO dilakukan melalui proses rekapitalisasi yaitu dengan cara konversi tagihan BLBI menjadi penyertaan Pemerintah pada bank.[128]

Dalam MSAA, BPPN mengeluarkan *Release and discharge* (R & D) apabila PPS bank telah memenuhi kewajibannya kepada Pemerintah. R & D pada intinya berisi 2 (dua) hal, yaitu:

a. BPPN atas nama pemerintah menyatakan telah menerima pembayaran/ pelunasan atas kewajiban PPS bank, baik berupa kredit yang melanggar BMPK saja (dalam hal bank berstatus BTO) maupun berupa kredit yang melanggar

[128] Oey Hoey Tiong, "Master Settlement and Acquisition Agreement, Makalah disampaikan pada lokakarya Tinjauan Hukum Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) dan UU Bank Indonesia di Bogor pada 27-28 Februari 2002. https://www.hukumonline.com/berita/baca/hol4971/master-settlement-and-acquisition-and-agreement-i, Diakses pada 14 November 2018,

BMPK dan BLBI sekaligus (dalam hal bank berstatus BBO/BBKU).

b. Karena adanya pembayaran/pelunasan tersebut, maka sesuai dengan janji dalam MSAA, BPPN, Menteri Keuangan dan pemerintah tidak akan menuntut secara pidana PPS bank dan pengurus serta karyawan bank atas pelanggaran BMPK dan BLBI.[129]

Master Refinancing and Note Issuance Agreement (MRNA) atau disebut juga Master Recognition Arrangement (MRA) diberlakukan terhadap PPS bank yang asetnya tidak mencukupi (setelah dinilai) untuk memenuhi kewajibannya kepada pemerintah.[130]

Dalam ranah hukum pidana, Proses penyelesaian perkara korupsi BLBI—sebelum ditangani KPK— menurut Indonesia Corruption Watch hingga 2006 terdapat 65 debitor BLBI yang telah diperiksa pihak kejaksaan. Baru 16 orang yang diproses hingga ke pengadilan. Sebagian besar pelaku telah menjalani hukuman di penjara. Sebanyak 11 orang dihentikan penyidikannya dan selebihnya 38 orang tidak jelas proses penyelidikan dan penyidikannya. Lima pimpinan Bank Indonesia juga pernah diproses secara hukum karena dinilai ikut bertanggung jawab.

---

[129] *Ibid.*

[130] *Ibid,*

Setidaknya 7 pelaku korupsi BLBI yang buron. Dari 7 buron tersebut, baru tertangkap 4 orang, 1 meninggal, dan 2 lainnya masih lolos.[131]

Daftar Perkara BLBI dalam Tingkat Penuntutan yang sudah diputus oleh Pengadilan[132]:

1. Hendra Raharja (Bank Harapan Sentosa)
   Vonis PN seumur hidup (melarikan diri dan meninggal dunia di Australia)
2. Eko Adi Putranto (Bank Harapan Sentosa)
   Vonis PN 20 tahun (melarikan diri)
3. Sherny Konjongian (Bank Harapan Sentosa)
   Vonis PN 20 tahun (melarikan diri)
4. Bambang Sutrisno (Bank Surya)
   Vonis PN seumur hidup (melarikan diri)
5. Andrian Kiki Ariawan (Bank Surya)
   Vonis PN seumur hidup (melarikan diri)
6. David Nusa Wijaya (Bank Sertivia)
   Vonis Mahkamah Agung: 8 tahun(melarikan diri tetapi tertangkap lagi)
7. Hendrawan Haryono (Bank Asia Pacific)
   Vonis Mahkamah Agung: vonis 4 tahun
8. Setiawan Haryono (Bank Asia Pacific)

[131] Emerson Yuntho, "Quo Vadis" Skandal Korupsi BLBI", Artikel dimuat pada *Harian Kompas*, 5 Juni 2018

[132] Sumber : Buku register perkara pada Jampidsus Kejaksaan Agung RI sebagaimana dikutip M. Yusfidli Adhyaksana, Pertanggungjawaban Pidana Korporasi dalam Penyelesaian Kasus Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI), TESIS S-2 Program Magister Ilmu Hukum UNDIP, 2008, Hlm, cviii – cix.

Vonis Pengadilan Negeri 5 tahun, PT vonis: 6 bulan

9. Supari Dhirjo Pawiro (Bank Ficorinvest)
   Vonis Pengadilan Negeri: 1 tahun 6 bulan
10. Soemeri (Bank Ficorinvest)
    Vonis Pengadilan Negeri: 1 tahun 6 bulan
11. Hendri Sunardyo (South East Asia Bank)
    Vonis Pengadilan Negeri: 10 bulan
12. Jemi Sutjiwan (South East Asia Bank)
    Vonis Pengadilan Negeri: 8 bulan
13. Leo Ardyanto (South East Asia Bank)
    Vonis Pengadilan Negeri: bebas
14. Samadikun Hartono (Bank Modern)
    Vonis Mahkamah Agung: 4 tahun (melarikan diri)
15. Leonard Tanubrata (Bank Umum Nasional)
    Vonis Pengadilan Negeri: 10 tahun, Pengadilan Tinggi vonis bebas.
16. Kaharudin Ongko (Bank Umum Nasional)
    Vonis Pengadilan Negeri: bebas

Setelah Kasus BLBI sudah memasuki tahun ke-21 sejak dikucurkan pada 1997. Pada mei 2018, Syafruddin A Temenggung, mantan Kepala Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN), didakwa melakukan penyalahgunaan wewenang dalam pemberian surat keterangan lunas (SKL) terhadap Sjamsul Nursalim, salah satu obligor BLBI Bank Dagang Nasional Indonesia (BDNI) pada 2004. Jaksa

Penuntut Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) mendakwa terjadi kerugian negara dalam perkara ini mencapai Rp 4,58 triliun. Pada November 2018, Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Pengadilan Negeri Jakarta memvonis pidana penjara selama 13 tahun penjara serta denda sebesar Rp700 juta subsidair tiga bulan kurungan.

BAB IV
KASUS REKENING 502

A. Latar Belakang Munculnya Rekening 502
B. Kebijakan Rekening 502
C. Laporan BPK dan Jawaban BI tentang Rekening 502
D. Aspek Hukum Administrasi Negara Rekening 502
E. Aspek Hukum Pidana Rekening 502

A. Latar Belakang Munculnya Rekening 502[133]

Pada tahun Beberapa waktu yang lalu, Badan Pemeriksa Keuangari Republik Indonesia (BPK RI) melansir suatu laporan yang sangat menghebohkan. Laporan yang bernama lengkap Laporan Hasil Audit Investigasi oleh Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia atas penggunaan dana Rekening 502.000002 "Bendaharawan Umum Negara untuk Obligasi Dalam Rangka Penjaminan" (selanjutnya disebut Rekening 502) itu menyebutkan bahwa terdapat Rp 17.762,9 miliar tidak sah yang dibebankan ke rekening tersebut.[134] Laporan tersebut dilontarkan oleh Ketua BPK Satrio Budihardjo Joedono. Oleh karena itu, Bank Indonesia diminta untuk mengembalikannya kembali ke Rekening 502.000002.

Sebagai tindak lanjut *(follow up)* atas Laporan Hasil Audit Investigasi tersebut, BPK menyampaikannya kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI). Berbagai macam polemik sebagai tanggapan atas Laporan Hasil Audit Investigasi BPK tersebut mengemuka. Polemik yang muncul ke permukaan adalah seputar adanya dugaan

[133] Bahan awal materi Bab IV tentang Rekening 502 berasal dari hasil penelitian Judicial Watch Indonesia pada tahun 2004 yang kemudian dikembangkan dan dibukukan A. Muhammad Asrun dengan judul "Rekening 502."

[134] Bank Indonesia, *Menguak Proses Pembebanan Rekening 502*, (Jakarta: Bank Indonesia, 2003), hal. vi.

penyimpangan penggunaan Rekening 502 oleh pihak Bank Indonesia (BI) dan Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN). Sebagaimana kasus dugaan penyalahgunaan dana Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) yang sampai saat ini masih mengundang kontroversi, kontroversi kasus dugaan penyalahgunaan dana pada Rekening 502 ini diperkirakan juga akan berlangsung tidak sebentar. Dengan lanskap seperti ini, banyak pula beberapa pihak yang memperkirakan bahwa kasus penyalahgunaan dana pada Rekening 502 ini akan diselesaikan secara politis.

Menurut praktisi dan analis perbankan Ryan Kiryanto, Laporan Hasil Audit Investigasi BPK, khususnya yang berkaitan dengan dugaan penyimpangan oleh BI bisa dikelompokkan ke dalam 4 (empat) kategori.[135] Pertama, kesalahan dalam pembayaran kewajiban-kewajiban terhadap deposan Bank Perkreditan Rakyat (BPR) yang dilikuidasi sebesar Rp 27,5 miliar. Kedua, terjadi pada pembayaran kewajiban karena *interbank debt exchange offer program* (berbagai utang luar negeri perbankan Indonesia akan dijadwal ulang oleh para debitur asing)[136] sebesar Rp 3,2 triliun. Ketiga, petnbayaran tunggakan bunga

[135] Ryan Kiryanto, "*Menyoal Kontroversi Rekening 502*", dalam Harian Pikiran Rakyat, Senin, 22 September 2003.

[136] Nur Hidayat, "*Banyak Tagihan Kantong Kempis*", Majalah Gatra, 24 Januari 2004.

valuta asing dan pembayaran kewajiban karena *rediskonto post shipment wesel export* Rp 27,4 miliar. Keempat, terjadi akibat pembayaran tambahan BLBI sebesar Rp 14,5 triltun.[137]

Di pihak lain BPPN juga dituding oleh BPK telah melakukan penyimpangan pembayaran sebesar Rp 3,2 triliun dengan perincian sebagai berikut: pembayaran untuk pembebanan biaya operasional BPPN sebesar Rp 2 triliun dan pembayaran dana pihak ketiga bank yang dilikuidasi sebesar Rp 31 miliar yang sebagian besar merupakan kesalahan bayar atas dana pihak terkait dengan Bank Unibank. Hal lain yang juga bisa dianggap dugaan penyimpangan adalah adanya pembayaran klaim antarbank yang merupakan kewajiban bank yang diambil alih BPPN sebesar Rp 856 miliar serta kesalahan pembayaran kewajiban *off-shore* sebesar Rp 277 _miliar yang umumnya disebabkan kewajiban *trade financing*.[138]

Dengan adanya dugaan telah terjadinya penyimpangan tersebut yang berdampak pada kerugian keuangan negara, BPK merekomendasikan agar BI dan BPPN bertanggung jawab secara institusional untuk mengembalikan dana yang telah dicairkan ke Rekening 502.000002. Apabila berpijak pada realitas empiris, rekomendasi BPK tersebut sulit

[137]*Ibid*.

[138]*Ibid*.

untuk dapat diwujudkan. Barangkali yang dapat dan mungkin dilakukan adalah penyelidikan atas dugaan terjadinya penyimpangan atau penyalahgunaan tersebut. Kondisi ini mengharuskan BI dan BPPN sebagai pihak yang diaudit (*auditee*) harus membuktikan secara profesional berdasarkan kaidah akuntansi keuangan/perbankan yang mempunyai tingkat akurasi tinggi bahwa proses penyaluran dana dari Rekening 502 ke bank-bank penerima benar-benar sah secara hukum yang berlaku.

Bergulirnya kontroversi Laporan Hasil Audit Investigasi BPK yang mengindikasikan adanya dugaan penyalahgunaan dana dari Rekening 502 tersebut hendaknya sesegera mungkin diselesaikan agar tidak mengganggu tugas dan kinerja BI dan BPPN secara keseluruhan. Klarifikasi dari BI dan BPPN sebagai pihak yang diaudit (*auditee*) mutlak harus dilakukan agar memherikan kejelasan, khususnya kejelasan hukum.

B. Kebijakan Rekening 502

Secara yuridis-normatif, Rekening 502.000002 "Bendaharawan Umum Negara untuk Obligasi Dalam Rangka Penjaminan-dilaksanakan berdasarkan landasan yuridis Surat Menteri Keuangan Nomor SR-176/MK.01/1999 tanggal 31 Mei 1999 perihal Surat Kuasa Umum dalam rangka pembayaran jaminan Pemerintah terhadap kewajiban bank yang merupakan

tindak lanjut dari Surat Utang Pemerintah Nomor: SU-004/1999 tanggal 28 Mei 1999. Di dalam surat tersebut, Menteri Keuangan memberikan kewenangan /otorisasi pendebatan rekening tersebut kepada beberapa hal sebagai berikut:[139]

1. BPPN, untuk pembayaran dalam rangka penjaminan sesuai dengan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 1998 tentang Jaminan terhadap Kewajiban Pembayaran Bnk Umum.[140]
2. Bank Indonesia, untuk pembayaran dalam rangka:
    a. Penjaminan sesuai Keputusan Presiden Nomor 120 Tahun 1998 tentang Penerbitan Jaminan Bank Indonesia Serta Penerbitan Jaminan Bank oleh Bank Persero dan Bank Pembangunan Daerah Untuk Pinjaman Luar Negeri.[141]
    b. Penjaminan sesuai Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 193 Tahun 1998 tentang Jaminan terhadap Kewajiban Pembayaran Bank Perkreditan Rakyat.[142]

[139]Bank lndonesia, *Menguak..., op. cit*., hal. 6.

[140]Republik Indonesia, Keputusan Presiden Republik Indonesia tentang Jaminan tcrhadap Kewajiban Pembayaran Bank Umum*, op. cit*.

[141]Republik lndonesia, Keputusan Presiden Republik Indonesia tentang Jaminan tcrhadap Kewajiban Pembayaran Bank Umum, *op. cit*.

[142]Republik Indonesia, *Keputusan Presiden Republik Indonesia tentang Jananan terhadap Kewajiban Pembayaran Bank Perkreditan Rakyat*,

c. Tambahan Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) sesudah bulan Januari tahun 1999 senilai Rp 14.447,70 miliar.
d. Rediskonto post shipment wesel ekspor, deposito Bank Indonesai dalam Valuta Asing dan kewajiban dalam rangka GSM-102 dari BBO/BBKU.

Aspek historis memperlihatkan bahwa Rekening 502 lahir setelah adanya program penjaminan bank menyeluruh yang ditnulai pada tahun 1998 sebagai tindakan respon atas terjadinya pelarian dana dari perbankan. Likuidasi 16 (enam belas) bank pada November 1997 serta tidak jelasnya pembayaran pada nasabah menyebabkan terjadinya penarikan dana besar-besaran di perbankan (*rush out*). Keadaan *malaise* ekonomi yang terjadi pada waktu itu menjadi alasan kuat bagi masyarakat -yang semula sangat percaya pada sistem perbankan nasional- untuk menjadi deposan yang bersikap kritis terhadap sistem perbankan nasional. Masyarakat yang panik menjadi semakin mudah terprovokasi oleh isu-isu yang beredar. Hal ini semakin membuat perbankan meanjadi kalang kabut, karena hampir semua bank swasta besar

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 1998, Lembaran Negara Republik lndonesia Tahun 1998 Nomor 185.

mengalami kesulitan likuiditas sebagai *result* dari efek domino atas likuidasi 16 (enam belas) bank.

Menurut catatan dari barbagai kalangan baik pemerintah maupun ekonom, sebelum tahun 1997 pertumbuhan ekonomi-' Indonesia meningkat dengan intensitas yang sangat mencengangkan. Indikasinya adalah kurs rupiah yang cenderung stabil, investasi asing semakin meningkat apabila dibandingkan dengan sebelumnya, dan pihak swasta metneperoleh kesempatan untuk meminjam kepada kreditur asing. Kondisi ini akhirnya justru mengakibatkan para peminjam terbuai dan tidak merasa perlu untuk melindugi nilainya terhadap mata uang asing.

Akhirnya, tidak adanya perlindungan terhadap nilai rupiah tersebut belakangan membawa musibah ketika Indonesia dihantam badai krisis moneter. Badai tersebut datang pada Juli 1997 yang juga memporakporandakan perekonomian negara-negara Asia seperti Malaysia. Thailand, dan Korea Selatan. Krisis moneter tersebut merupakan *resultant* dari merosotnya nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika Serikat yang terjun bebas. Merosotnya nilai tukar rupiah tersebut membuat sistem perbankan Indonesia menjadi kacau, karena mengalami kerugian yang cukup besar sebagai akibat dari harus membayar hutangnya dalam bentuk mata uang asing. Sementara, bank-bank yang tidak melindungi nilai kurs pinjaman valuta asingnya sangat banyak sekali. Akumulasi

kerugian bank akibat gejolak kurs ditambah dengan memburuknya arus kas (*cash-flow*) akhirnya menyebabkan kesulitan likuiditas. Suasana malaise tersebut juga menimpa perusahaan-perusahaan khususnya yang mempunyai pinjaman jangka pendek dalam bentuk valuta asing, baik kepada kreditur asing maupun bank-bank luar negeri. Akhirnya perusahaan-perusahaan tersebut mengalami keguncangan ekonomi, karena mereka kesulitan (bahkan perusahaan-perusahaan tertentu tidak mampu) memenuhi kewajibannya kepada bank. Perusahaan-perusahaan tersebut akhirnya mengalami krisis seperti yang dialami oleh dunia perbankan. Perusahaan-perusahaan tersebut seperti berada dalam labirin krisis ekonomi keuangan dan perbankan karena dihadapkan pada dua persoalan sekaligus, yaitu (1) mengalami kerugian yang luar biasa besar karena terjadinya fluktuasi nilai tukar rupiah terhadap dolar; dan (2) semakin memburuknya arus kas *(cash-flow*) karena semakin:' banyaknya kredit bermasalah.

Fluktuasi nilai tukar rupiah yang kemudian mengakibatkan terjadinya krisis moneter membawa akibat berupa paniknya masyarakat, perusahaan, dan perbankan. Kepanikan ini diindikasikan oleh adanya praktek pembelian secara besar-besaran valuta asing oleh tiga komponen tersebut. Hal ini dilakukan pada saat itu karena dua hal, yakni kebutuhan membayar hutang dalam bentuk valuta asing atau spekulasi yang

dilakukan oleh pihak-pihak tertentu yang mengail di air keruh.

Konteks ekonomi yang melingkupi munculnya kebijakan Rekening 502 ini dimulai dari krisis moneter yang menghantam Asia pada Juli 1997. Korea Selatan, Thailand, Malaysia. dan akhirnya Indonesia hanis menerima kenyataan bahwa sistem perekonomian yang dibangun selama ini ternyata dengan cukup mudah diporak-porandakan oleh gelombang krisis moneter -sesuatu yang beberapa tahun sebelumnya tidak pernah terbayangkan oleh para pembuat kebijakan (*decision makers*) di Indonesia. Nilai tukar rupiah yang semula sangat stabil tiba-tiba menjadi fluktuatif dan tidak dapat diduga (*unpredictable*), sehingga membuat panik para pelaku ekonomi di Indonesia.

Nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika Serikat mengalami kemerosotan yang luar biasa tajam. Pada tingkat selanjutnya, gejolak nilai tukar ini membuat dunia perbankan Indonesia mengalami kerugian yang luar biasa besar. Kondisi kerugian semakin parah bagi bank-bank yang mempunyai pinjaman da.lam mata uang asing. Hal ini merupakan *resultant* dari realitas bahwa bank-bank di Indonesia pada umumnya tidak melindungi nilai kurs pinjaman valuta asingnya. Dampak yang lebih buruk dari kondisi *malaise* tersebut adalah banyak sekali bank-bank yang mengalami kesulitan likuiditas.

Mencuatnya persoalan kesulitan likuiditas ini kemudian oleh para pembuat kebijakan waktu itu disadari sepenuhnya akan membawa akibat perekonomian negara bisa mengalami collapse apabila tidak segera dimunculkan sebuah kebijakan (*policy*) yang berfungsi sebagai mekanisme penanggulangannya. Yang menjadi persoalan utama yang dihadapi pemerintah saat itu adalah mengemukanya krisis kepercayaan masyarakat terhadap sistem perhankan Indonesia. Hal ini dibuktikan dengan berbondong-bondongnya masyarakat untuk menarik dananya secara besar-besaran (*rush*) dengan cara memindahkan, menggunakan atau mengalihkan dananya dalam bentuk investasi barang dan lain sebagainya, sehingga semakin memperburuk krisis ekonomi yang sedang berlangsung. Sebagaimana telah disebutkan di atas, kegelisahan masyarakat semakin menjadi-jadi manakala pada 1 November 1997 pemerintah mencabut izin usaha 16 bank (Bank Dalam Likuidasi - BDL) yang akhirnya semakin menambah besar volume krisis kepercayaan masyarakat terhadap sistem perbankan Indonesia.[143]

[143] Tentang hal ini lihat misalnya Bank Indonesia, *Mengurai Benang Kusut BLBI*, Cet. 1. (Jakarta: Bank Indonesia, 2002); A. Multammad Asrun dan A. Ahsin Thohari, *BLBI: Perspektif Hukum, Politik, dan Ekonomi*, (Jakarta: Judicial Watch Indonesia, 2003); Sukowaluyo Mintorahardjo, *BLBI Simalakama: Pertaruhan Kekuasaan*

Dengan mengemban semangat untuk mengatasi krisis tersebut, pada 3 September 1997 Presiden Soeharto memberi petunjuk dan keputusannya dalam Sidang Kabinet Terbatas Bidang Ekku Wasbang dan Prodis di Bina Graha. Benang merah yang. dapat .ditarik dari petunjuk dan keputusan tersebut adalah meminta Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia untuk mengambil langkah-langkah membantu (untuk sementara) bank-bank nasional yang sehat tetapi mengalami kesulitan likuiditas, dan bank-bank yang nyata-nyata tidak sehat agar diupayakan untuk merger dengan bank lain yang sehat. Apabila hal ini tidak berhasil, maka bank-bank yang tidak sehat harus dilikuidasi sesuai peraturan yang berlaku dengan mengamankan semaksimal mungkin para deposan.

Penarikan dana besar-besaran (*rush out*), sebagaimana telah dikemukakan di atas, bersumber dari rendahnya atau bahkan hilangnya kepercayaan masyarakat perbankan terhadap sistem perbankan. Keadaan tersebut memaksa pemerintah mengeluarkan program penjaminan menyeluruh untuk menenangkan keadaan. Sebagai respon terhadap kepanikan tersebut, penjaminan bank yang yang sebelumnya tidak dilandasi oleh payung yuridis yang memadai menjadi

Presiden Soeharto, Cet. I, (Jakarta: RESI-Riset Ekonomi Sosial Indonesia, 2001); Center for Financial Policy Studies, *Bantuan Likuiditas Bank Indonesia: Suatu Pelajaran yang Sangat Mahal bagi Otoritas Moneter dan Perbankan*, (Jakarta: PT Elex Media Komputindo, 2000).

secara eksplisit dibenarkan secara yuridis menyusul dikeluarkannya Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 1998 tentang Jaminan terhadap Kewajiban Pembayaran Bank Umum.[144]

Fakta empiris ternyata lebih menunjukkan bahwa kebijakan yang dituangkan dalam Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 1998 tersebut dapat dikatakan cukup efektif meskipun berbiaya mahal. Kebijakan tersebut berhasil menahan laju pelarian dana dari perbankan.[145] Hal ini bisa dilihat dari laporan bulanan BI yang secara eksplisit menunjukkan bahwa krisis moneter dan penutupan 16 bank swasta pada November 1997 mengakibatkan terjadinya kepanikan perbankan nasional. Hal ini bisa dibuktikan dengan kenyataan bahwa pada Juli 1997 total simpanan rupiah di perbankan swasta devisa Rp 132 triliun. Adapun setelah penutupan 16 bank swasta, simpanan tersebut tinggal Rp 116 triliun.

Selain itu, kebijakan penjaminan yang dituangkan dalam Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 1998 secara umum dapat dikatakan berhasil dengan bukti bahwa satu bulan setelah berlakunya penjaminan jumlah simpanan pada

---

[144] Republik Indonesia, *Keputusan Presiden Republik Indonesia tentang Jandnan terhadap Kewajiban Pembayaran Bank Umum*, Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 1998, Letnbaran Negara Republik 1ndonesia Tahun 1998 Nomor 29.

[145] Kiryanto, *loc. cit*.

bank swasta kembali ke angka Rp 130 triliun atau hanya berselisih Rp 2 triliun dari angka sebelum krisis. Sebagai konsekuensi atas penjaminan yang dikeluarkan tersebut, diterbitkanlah Surat Utang Negara (SUN) Nomor 0004 atas nama Menteri Keuangan dan dananya dimasukkan ke Rekening 502 yang ada di BI. Dalam perkembangannya, Rekening 502 ini menjadi sumber kontroversi. Dalam Kesepakatan Frankfurt (*Frankfurt Agreement*) telah disepakati bahwa penggunaan Rekening 502 adalah untuk membayar kewajiban perbankan nasional terhadap kreditor asing.

Seiring dengan dinamika ekonomi dan politik, ternyata hal tersebut menjadi semacam titik awal kekacauan penggunaan dana Rekening 502, ka•ena ditengarai bukan lagi hanya untuk skim penjaminan dana deposan sebagaimana diamanatkan pada permulaannya, melainkan juga dipergunakan untuk program restrukturisasi perbankan secara menyeluruh. Dengan demikian, kekacauan penggunaan dana Rekening 502 praktis merupakan konsekuensi logis dan seiring dengan selalu beribahnya atauran main dalam penggunaannya. Ketidakjelasan aturan main te•sebut seperti membuat konfirmasi bahwa dana Rekening 502 dapat dipergunakan untuk kepentingan apa saja asalkan terkait dengan restrukturisasi perbankan. Selain itu, ditengarai pula bahwa dana Rekening 502 tersebut untuk keperluan operasional BPPN mengingat

fungsi utama lembaga tersebut adalah merestrukturisasi perbankan.

Sebagai langkah awal untuk mengurai persoalan tersebut tnemang sebaiknya harus ada langkah-langkah koordinatif dari tiga institusi, yaitu BI, BPPN, dan BPK untuk melakukan dengar pendapat. Yang perlu diingat adalah bahwa klarifikasi sepihak yang dilakukan oleh BI, BPPN, dan BPK kepada berbagai pihak hanya akan menambah ketidakjelasan kasus ini. Oleh karena itu, kearifan dari pimpinan ketiga lembaga tersebut sangat diperlukan untuk membantu terkuaknya kasus ini secara komprehensif, sehingga tidak justru menambah daftar kekaburan terhadapnya. Berkaitan dengan katidakjelasan kasus Rekening 502 tersebut, penelitian ini mencoba untuk mengurai dan mengkaji persoalan tersebut dari perspektif hukum administrasi negara dan hukum pidana.

C. Laporan BPK dan Jawaban BI tentang Rekening 502

Rapat Komisi IX Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) pada tanggal 24 September 2001 telah meminta BPK RI untuk melakukan audit dan dipertegas dengan surat Nomor PW.004/717/DPR RI/2001 tanggal 24 September 2001 herkaitan dengan penggunaan Rekening 502 oleh BI dan BPPN. Dalam laporan BPK RI Nomor 03/02/Auditamall/07/2003

tanggal 7 Juli 2003 yang secara resmi telah disampaikan kepada DPR RI disebutkan bahwa terhadap penggunaan Rekening 502 oleh BI per September 2001 sebesar Rp 23.623,8 miliar terdapat Rp 17.762,9 miliar yang tidak sah dibebankan ke Rekening 502, sehingga harus dikembalikan ke Rekening 502 tersebut.

Hasil temuan BPK RI yang dituangkan di dalam Laporan Hasil Audit Investigasi oleh Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia atas penggunaan dana Rekening 502.000002 Bendaharawan Umum Negara untuk Obligasi Dalam Rangka Penjaminan- dapat dilihat dalam **Tabel** berikut ini:[146]

Tabel .

Laporan Hasil Audit Investigasi oleh Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia atas penggunaan dana Rekening 502.

No.	Jenis Audit BPK pada BI	Realisasi	Tidak Sah	Versi BI
1	Pinjaman BPR	Rp 116,1 miliar	Rp 27,47 miliar Rincian: a. Pembayaran BPR Cipto Artra Lestari tanpa membukukan Rp 25,8 miliar.	a. Sah dibayar sebesar Rp 26,4 miliar karena ada keputusan PN Surabaya BPR tidak

[146]Tabel ini berasal dari audit BPK semester I 2003, Bank Indonesia yang diolah kernbali oleh Nur Hidayat, *et. al*., "*Dana Mengucur Salah Prosedur*". Majalah Gatra, 24 Januari 2004.

				mampu membayar
			b. Adanya pembayaran kepada Komisaris BPR Ciputat Sariarta.	b. Sah dibayar karena adanya simpanan pihak ketiga sebesar Rp 356 juta.
			c. Pembayaran BPR Sejahtera Rp 187 jut; Deposito Edy Santoso Rp 293,3 juta menyalahi prosedur.	c. Tiap pembayaran dianggap layak karena ada dokumen sah.
2.	Penjaminan BBO terhadap bank lain (EOP)	Rp 7,2 triliun	Rp 3,18 triliun Rincian: Pembayaran BBO, Menyalahi syarat MLA (Master Loan Agreement), tidak dibukukan di bank debitur tidak ada bukti konfirmasi dari bank debitur kepada reconsiliation agent.	Telah dilakukan amandemen MLA, sehingga layak dibayar. Pembayaran lainnya telah didasarkan dokumen yang sah dan valid.
3.	Tunggakan bunga valas	Rp 176,5 miliar	Rp 11,3 triliun	

4.	Tambahan BLBI	Rp 14,4 triliun	Rp 14,4 triliun	Rp 14,4 triliun
5.	Penjaminan rediskonto post-shipment wesel ekspor	Rp 167,1 miliar	Rp 27,4 miliar	
6.	Deposito berjangka BI valas	Rp 472,9 miliar	Rp 67,8 miliar	
7.	Total tidak sah		Rp 17,7 triliun	Rp 109,5 miliar Terjadi karena perbedaan kurs dan kelebihan kalkulasi diskonto. Selebihnya layak dibebankan pada Rekening 502.
8.	Dana Pihak Ketiga Murni	Rp 9,9 triliun	Rp 1,98 triliun a. Dibayarkan ke pihak terkait bank dari transaksi yang tak wajar melebihi suku bunga maksimum, tak ada bukti pemilikan.	Tidak ada pe nyelewenga Seluruh pembayaran sah berdasarkan prosedur dar hukum.

			b. BPPN menerima bunga dari peinbayaran pada tujuh bank sebesar Rp 128,7 miliar. Padahal itu hak negara	
9.	Dana Pihak Ketiga Blokir	Rp 174 miliar	Rp 30,7 miliar	
10.	Klaim antarbank	Rp 4,79 triliun	Rp 1,54 triliun Transaksi tidak tercatat dalam bank debitur, termasuk pembayaran tagihan Bank Bali kepada BDNI Rp 904 mil iar (kasus Baligate)	
11.	Kewajiban off-shore	Rp 942,7 miliar	Rp 276,7 miliar Dibayarkan pada pihak terkait bank transaksi tidak wajar.	

Secara umum, Laporan Hasil Audit Investigasi oleh Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia atas penggunaan dana Rekening 502.000002 "Bendaharawan Umum Negara untuk Obligasi Dalam Rangka Penjaminan" menyebutkan bahwa pendebetan

Rekening 502 . Oleh BI tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku baik ketentuan program penjaminan maupun *exchange offer program* yang menurut buku *Menguak Proses Pembebanan Rekening 502* yang diterbitkan oleh BI pada intinya adalah sebagai berikut:[147]

1. Dari pendebetan Rekening 502 sebesar Rp 116,3 miliar yang diperuntukkan bagi penjaminan BPR terdapat Rp 27,4 miliar yang tidak sesuai dengan ketentuan program penjaminan BPR, kelebihan pembayaran dan pembayaran ganda. Tentang hal ini. BI berpendapat bahwa pembayaran kewajiban BPR Cipto Artha Lestari sebesar Rp 26,4 miliar dilakukan dengan pertimbangan adanya keputusan dari PN Surabaya Nomor 326/Pdt.G/1999/PNSby tanggal 17 Juni 1999 pada Pasal 5 yang menyebutkan bahwa PT BPR Cipto Artha Lestari tidak mampu membayar kewajiban kepada masyarakat, sehingga Pemerintah wajib menjamin pembayaran simpanan pihak ketiga sesuai dengan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 193 Tahun 1998 tentang Jaminan terhadap Kewajiban Pembayaran Bank Perkreditan Rakyat[148] setelah adanya proses verifikasi oleh Tim

[147]Bank Indonesia, *Menguak...,op. cit*., hal. 34-35

[148]Republik Indonesia, Keputusan Presiden Republik Indonesia tentang Jaminan terhadap Kewajiban Pembayaran Bank Perkreditan Rakyat, *op. cit*.

Penyelesaian Masalah Hukum (TPMH) yang terdiri dari KBI Surabaya, Kepolisian dan Kejaksaan Negeri setempat.[149]

Di samping itu, terhadap BPR. Ciputat Sariartha, Bank Indonesia berpendapat bahwa mengingat simpanan pihak ketiga BPR sebesar Rp356 juta tersebut adalah sah dan tercatat dalam pembukuan bank sehingga layak dibayar dengan jaminan pemerintah sesuai SK Dir BI No.31/166/KEP/DIR tangal 1lDesember 1998 (pasal 4.t). Terhadap kewajiban BPR. Arisindo Artha Sejahtera Bank-Indonesia berpendapat bahwa Pembayaran dana penjaminan sebesar Rp187. 8 juta yang dilakukan oleh Pengelola Sementara tersebut layak untuk d ihayarkan karena :

a. Dari dokumen yang ada, sumber dana telah diketahui bukti transfer dari Surabaya yang berasal dari pihak tidak terkait untuk dan atas nama kepentingan Soetno Rahardja, Gathowani dan Susi dimana yang bersangkutan adalah ayah, kakek dan sepupu Sdr.Tina Soedjak.
b. Tabungan dan deposito bukan atas nama Tina Soedjak, tetapi ada tambahan kata 'Tina Soedjak' pada nama penyimpan dimaksudkan untuk memudahkan administrasi BPR.

[149]Bank Indonesia, *Menguak...,op. cit.*,

Demikian juga dengan deposito milik Edy Santoso di mana berdasarkan dokumen yang ada terbukti bahwa bilyet deposito No.30-0001325 sebesar Rp153.907.152,- dan nomor 30-0001326 sebesar Rp115.432.065,-masing-masin2 atas nama Edy Santoso belum pernah dicairkan/dibayarkan karena kedua bilyet deposito dimaksud oleh pemilik (Sdr. Edy Santoso) haru diserahkan kepada Pengelola Sementara pada tanggal 24 Januari 2000. Kemudian Pengelola Sementara membayar pencairan deposito dimaksud pada tanggal 24 Januari 2000 sesuai yang tercantum dalam pembukuan dan daftar nominatif di BPR. Oleh karena itu pendapat BPK-RI yang menyatakan hilyet deposito tersebut telah dicairkan pada tanggal 1 Juni 1998 tidak didukung dengan bukti yang kuat karena pada tanggal 1 Juni 1998 sebenarnya tidak ada pencairan deposito kecuali mutasi pemindahbukuan kas sebesar nominal deposito ditambah bunga tertunggak. Hal tersebut terbukti dari transaksi kas yang terekam pada Daftar Transaksi Kas pada tanggal 1 Juni 1998 yang menunjukkan adany-a" mutasi pengeluaran dan penerimaan kas dalam jumlah yang sama. Selain itu bank tidak

mengeluarkan bilyet baru sehubungan dengan mutasi kas dimaksud.[150]

2. BPK-RI menyatakan bahwa dari pendebetan sebesar Rp7.270,2 miliar untuk kegiatan exchange offer program (EOP), terdapat pendebetan oleh Bank Indonesia sebesar Rp2.396,04 miliar yang tidak layak dibebankan karena pembayaran tersebut berasal dari kewajiban yang tidak layak masuk exchange offer program.[151]

   Dalam hubungannya dalam pendebetan sebesar Rp.7.270,2 miliar ini Bank Indonesia berpendapat sebagai berikut:

   a. Terhadap pinjaman Bank SinoPac kepada PT Bank Indonesia Raya (BIRA) sebesar USD 1.000.000,00, dalam MLA section "*Amendment, waiver*" amandemen MLA untuk menambah kreditur atau obligor dapat dilakukan berdasarkan persetujuan dari *majority lenders, majority Obligors* dan Bank Indonesia. Sesuai surat Bank Indonesia kepada *Syndicate Agents* dan para Kreditur masing-masing tanggal 22 September 1998 telah dilakukan Amendemen terhadap MLA khususnya Shedule 11 (*MLA Amendment*) dengan memasukkan 4 Kreditur tambahan termasuk Bank SinoPac sebagai

[150] *Ibid.*

[151] *Ibid.*, hal. 37-43

Eligible Creditors. Dengan adanya persetujuan dari pihak-pihak terkait di atas, maka meskipun penyampaian *Letter of Acceptance* dilakukan setelah *expiration date*, keikutsertaan Sinopac Bank dapat disepakati untuk diterima mengingat tanggal maturitynya sebelum 1 April 1999. Dalam hal ini, dengan diterimanya pengajuan permintaan keikuisertaan Bank Sinopac atas pinjaman Bank Bira, maka meskipun date of origination pinjaman tersebut setelah tanggal *expiration dat*e 6 Agustus 1998 namun keikutsertaan Bank SinoPac dapat diterima mengingat pinjaman tersebut jatuh waktunya tidak melebihi 1 April 1999 dan telah disetujui oleh pihak-pihak terkait tersebut di atas berdasarkan MLA Amandmen untuk dapat diterima sebagai kreditur baru dalam EOP. Dengan demikian pinjaman Bank SinoPac kepada PT Bank Indonesia Raya sebesar USD 1.000.000,00 dalam *Exchange Offer* I memenuhi syarat sebagai *Eligible Debt* dan dimasukkan dalam EOP.

b. Sehubungan dengan tagihan Bank of Amerika terhadap PT.BDNI sebesar USD5.000.000,00 dokumen pendukung yang tidak ditemukan BPK-RI pada saat audit telah tersedia dan telah disampaikan kepada BPK pada bulan Agustus

2002. Dengan demikian *Letter of Acceptance* (LoA) yang disampaikan oleh Bank of America tertanggal 28 Juli 1998. tidak melewati *expiration date* tanggal 6 Agustus 2002. Sementara itu, berdasarkan itemized schedule dan *Aggregate Tendered FIXed Debt Schedule* diinformasikan bahwa pinjaman BDNI sebesar USD 5.000.000,00 kepada Bank Of America NT & SA tersebut jatuh tempo tanggal 5 Fehruari 1999 sehingga *eligible* untuk dimasukkan dalam EOP (hatas waktu *maturity date* pada dan sebelum 1 April 1999). Pinjaman tersebut baru dapat direkonsiliasi pada tanggal 22 September 1998 setelah diperoleh konfirmasi dari BDNI mengenai pinjaman tersebut. Dengan demikian, seharusnya tagihan Bank Of America NT&SA kepada PT. BDNI (BBO) sebesar USD 5.000.000,00 memenuhi syarat sebagai *Eligible Debt* dan dimasukkan dalam EOP.

c. Terhadap tagihan The Daichi Kangyo Bank terhadap PT. BDNI (BBO) sebesar USD 1.500.000,00 berdasarkan dokumen yang disampaikan oleh Dai-Ichi Kangyo Bank (DKB) kepada *Reconsiliation Agent*, dapat diketahui bahwa dalam transaksi ini DKB merupakan *subparticipant* sesuai dengan *subparticipation agreement* antara DKB dengan PT. BDNI dengan

underlying transaction transaksi pinjam meminjam antara PT. Sumatera Timber Utama Damai (STUD) sebagai *borrower* dengan PT BDNI sebagai kreditur.

Pada awalnya terdapat transaksi pinjam meminjam antara PT. STUD dan PT. BDNI. Atas kepemilikan pinjaman tersebut PT. BDNI kemudian melakukan *subparticipation* kepada DKB sebesar USD 2.500.000,00. Dalam *subparticipation agreement* antara PT. BDNI dengan DKB diatur antara lain bahwa dalam hal PT. BDNI menerima pembayaran dari borrower maka PT. BDNI juga akan melakukan pembayaran kepada DKB sebagai *subparticipant* (vide Article 4). Di samping itu, diatur pula bahwa dalam hal *borrower default*, maka PT. BDNI akan melakukan repurchase atas *outstanding principal participation* DKB dengan *equal price* beserta *accrue interestnya* (vide Article 20).

Sesuai dengan surat Kamadibrata Karim Sani Manihuruk (KKSM) yang merupakan Kuasa Hukum DKB tanggal 28 Juli 1998, disebutkan bahwa PT. BDNI dinyatakan *default* karena telah memperpanjang jangka waktu pinjaman *borrower* tanpa *prior consent* DKB sebagai *subparticipant*. Di samping itu, disebutkan pula

bahwa *borrower* telah dinyatakan *default* sehingga sesuai dengan Article 20 Agreement di atas, PT. BDNI harus melakukan *repurchase* atas *subparticipation* DKB sebesar USD 1.500.000,00.

Dalam surat KKSM disebutkan bahwa DKB melalui surat tanggal 17 April dan 10 Juni 1998 juga sudah pernah mengajukan penagihan agar PT. BDNI melakukan *repurchase* atas *subparticipation* DKB dimaksud. Atau dengan kata lain, PT. BDNI harus melakukan pembayaran kepada DKB sebesar jumlah yang diajukan DKB di atas. Sehubungan dengan itu, PT. DKB kemudian mendaftarkan tagihan kepada PT. BDNI sebesar USD 1.500.000,00 yang timbul karena kewajiban PT.BDNI untuk melakukan repurchase atas subparticiputon DKB sebesar USD 1.500.000,00 dimaksud dalam Program *Exchange Offer*. Dalam hal ini, memang belum dilakukan *repurchase* atas *subparticipation* DKB sebesar USD 1,500,000.00 namun justru kewajiban PT. BDNI untuk melakukan *repurchase* atas *subparticipation* DKB tersebutlah yang didaftarkan sebagai tagihan dalam Program Exchange Offer. Dengan demikian, seharusnya tagihan DKB kepada PT. BDNI sebesar USD 1.500.000,00 *eligible* untuk dipertukarkan dalam Program Exchange Offer.

d. Terhadap pinjaman sindikasi PT.BDNI (BBO) sebesar USD125.000.000,00 maka dalam perjanjian pinjaman pada umumnya, effektifnya klausula *event of default* akan dapat mengakibatkan diakselerasinya seluruh kewajiban sebelum jatuh tempo pinjaman.

Dalam hal ini, untuk pinjaman Sindikasi BDNI sebesar USD125.000.000,00 tersebut, diketahui bahwa dalam *itemized schedule* awal dari para kreditur *final maturity* adalah tanggal 23 April 1999 dengan keteran£Y,an pinjaman tersebut dapat diperpanjang sampai dengan tanggal 23 April 2002 dan terdapat option untuk melakukan akselerasi sebelum tanggal jatuh tempo pembayaran apabila disepakati oleh para *holder*. Di samping itu, di dalam *itemized schedule* yang disampaikan para kreditur tersebut dikemukakan pula bahwa "*the loan was accelerated and become immediately due and payable on 10 Juni 1998*" atau dengan kata lain "pinjaman telah diakselerasi dan telah jatuh tempo dan harus segera dibayar tanggal 10 Juni 1998". Dengan demikian, kewajiban BDNI atas Pinjaman Sindikasi tersebut telah jatuh tempo pada tanggal 10 Juni 1998 yang masih berada dalam batas *maturity date* yang ditetapkan, yaitu tanggal 1 April 1999. Dalam hal ini, karena data dari obligor dan kreditur mengindikasikan

terdapat kesamaan data, maka pinjaman tersebut dipertukarkan dalam EOP sesuai dengan ketentuan dalam proses rekonsiliasi. Dengan demikian, seharusnya pinjaman Sindikasi BDNI sebesar USD 125.000.000,00 tersebut di atas layak dipertukarkan.

e. Terhadap tagihan dari The Dai-Ichi Kangyo Bank Ltd sebesar USD 50.000.000,00 disebutkan bahwa dalam *Letter of Acceptance beserta Aggregate tendered* dan *itemized Schedule* yang diterima oleh E&Y pada tanggal 28 Juli 1998 (tanggal surat 27 Juli 1998), *Maturity date-final* adalah tanggal 22 Desember 1999. Sedangkan dalam revisi *itemized schedule* tanggal 7 Oktober 1998 *maturity date final* adalah tanggal 10 Juni 1998.

Sebagaimana dikemukakan pada butir d di atas, dalam Perjanjian Pinjaman pada umumnya, efektifnya klausula *event of default* akan dapat mengakibatkan diakselerasinya seluruh kewajiban sebelum jatuh tempo pinjaman.

Dalam kasus ini, dalam *Letter of Acceptance* dan *Itemized Sechedule* tanggal 27 Juli 1998, final maturity date adalah tanggal 22 Desember 1999 sehingga pinjaman ini dinyatakan tidak eligible untuk dipertukarkan pada saat *exchange date* pertama dan kedua. Namun DKB kemudian

menyampaikan revisi itemized schedule tanggal 7 Oktober 1998 bahwa *maturity date final* adalah tanggal 10 Juni 1998. Dengan adanya revisi ini maka pinjaman tersebut menjadi *eligible* sehingga dapat dipertukarkan dalam *exchange date* ketiga tanggal 20 Oktober 1998. Dalam hal ini, sesuai dengan surat dari PT. BDNI, perubahan tanggal maturity date tersebut disebabkan adanya akselerasi karena *event of default* sehingga jatuh tempo pembayaran menjadi tanggal 10 Juni 1998 dan eligible untuk dipertukarkan. Dalam hal ini, karena data dari obligor dan kreditur mengindikasikan terdapat kesamaan data, maka pinjaman tersebut dipertukarkan dalam EOP sesuai dengan ketentuan dalam proses rekonsiliasi. Dengan demikian, seharusnya tagihan The Dai-Ichi Kangyo Bank Ltd kepada BDNI sebesar USD 50.000.000,00 layak dipertukarkan.

3. Tambahan BLBI sebesar sebesar Rp14.447,6 miliar tidak layak dialihkan kepada Pemerintah oleh karenanya tidak sah untuk dibayar dengan dana rekening 502.000002. Hal itu disebabkan karena penyaluran Tambahan BLBI tersebut tidak mengikuti ketentuan intern Bank Indonesia, tidak ada mekanisme kontrol yang memadai, tidak sesuai dengan ketentuan Program Penjaminan dan

adanya perhitungan denda/bunga *overdraft* yang tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Bank Indonesia berpendapat bahwa pendebetan rekening 502.000002 untuk Tambahan BLBI adalah sah, karena:

a. Pemberian Tambahan BLBI dimaksud dilaksanakan dalam rangka penyelamatan bank sesuai dengan kewenangan Bank Indonesia berdasarkan penjelasan butir A.III.b dan Pasal 32 (3) UU No.13 tahun 1968. Selanjutnya dapat ditambahkan bahwa upaya penyelamatan bank melalui pemberian BLBI tersebut didasarkan atas pertimbangan bahwa bank masih dalam proses penyelamatan, antara lain melalui permintaan tambahan setoran modal, melakukan merger/mengundang investor baru, dan belum adanya keputusan Pemerintah untuk melakukan penutupan bank yang bersangkutan, sehingga bank dalam proses penyelamatan tersebut masih tetap diperkenankan bersaldo debet.

b. Pemanfaatan Program Penjaminan dalam rangka memenuhi kewajiban bank terhadap kreditur tidak dapat berjalan apabila bank masih dalam upaya penyelamatan dan kliring bagi bank yang bersangkutan masih diperkenankan. Hal ini sejalan dengan Surat Keputusan Bersama antara Direksi Bank Indonesia dan Ketua Badan

Penyehatan Perbankan Nasional No. 30/201/KEP/DIR dan No. 1/BPPN/1998 tanggal 6 Maret 1998 butir IV.1. butir a yang antara lain menegaskan: (1) (1) Pengajuan pembayaran tagihan yang jatuh tempo oleh nasabah/kreditur, baik dalam negeri maupun Luar Negeri, ditujukan langsung kepada bank. Atas pengajuan tagihan oleh-nasabah/kreditur tersebut, bank wajib melakukan pembayaran pada saat jatuh tempo dengan menggunakan dana sendiri atau sumber-sumber yang tersedia bagi bank yang bersangkutan (termasuk fasilitas yang disediakan Bank Indonesia); (2) Dalam hal bank memperkirakan tidak akan mampu membayar, bank yang bersangkutan akan memberitahukan kepada BPPN sesuai dengan contoh pada lampiran 6, yang harus disampaikan selambat-lambatnya 3 (tiga) hari kerja sebelum kewajiban tersebut jatuh tempo. Dalam surat pemberitahuan te•sebut, bank wajib melampirkan dokumen pendukung yang asli dan sah. Untuk kewajiban dengan nilai di atas Rp.10 miliar atau equivalen USD 2 juta, bank wajib mencantumkan juga nomor pendaftaran sebagaimana dimaksud pada angka III.3.f di atas dalam surat permohonan dimaksud.

c. Sesuai dengan Persetujuan Bersama antara Gubernur Bank Indonesia dan Menteri Keuangan tanggal 6 Februari 1999 disebutkan: (1) Pemerintah RI setuju untuk mengambil alih hak tagih Bank Indonesia terhadap bank umum penerima BLBI dan karenanya berjanji untuk membayar kepada Bank Indonesia sebesar jumlah hak tagih Bank Indonesia yang dialihkan kepada Pemerintah berdasarkan ketentuan dalam Persetujuan Bersama ini. (Pasal 1 ayat 1); (2) Atas pengambilalihan hak tagih sebagaimana dimaksud dalam ayat 1 akan dilakukan verifikasi yang disepakati oleh kedua belah pihak (Pasal 2 ayat 3); (3)Berkenaan dengan penerbitan dan penyerahan SU-001 sebesar Rp80.000 miliar kepada Bank Indonesia, maka Bank Indonesia wajib menyerahkan dan mengalihkan hak tagihnya terhadap bank umum penerima BLBI kepada Pemerintah yang jumlahnya sampai dengan posisi 29 Januari 1999 sebesar Rp144.536,09 miliar (pasal 5 ayat 1).
d. Pembayaran atas tagihan yang timbul setelah tanggal 29 Januari 1999 dilaksanakan berdasarkan tagihan yang diajukan Bank Indonesia (pasal 6 ayat 1). d. Menindaklanjuti Kesepakatan Bersama 6 Februari 1999 tersebut maka setelah diadakan rapat antara Bank Indonesia dan Menteri Keuangan mengenai

jumlah yang akan ditagihkan Bank Indonesia, maka pada tanggal 28 Mei 1999, Menteri Keuangan menerbitkan Surat Utang No.SU-004/MK/1999 sebesar Rp53.779 miliar kepada Bank Indonesia. Untuk jumlah yang diterima akan ditampung dalam rekening 502.000002 dan Pemerintah berjanji tanpa syarat untuk membayar kepada Bank Indonesia.

e. Menteri Keuangan dalam suratnya No.SR-176/MK.01/1999 tanggal 31 Mei 1999 perihal 'Surat Kuasa Umum dalam rangka pembayaran jaminan Pemerintah terhadap kewajiban bank' memberi otorisasi kepada BPPN dan Bank Indonesia sebagaimana dikemukakan pada BAB II butir A buku ini. Otorisasi yang diberikan adalah untuk menggunakan dana rekening 502.000002 sesuai dengan peruntukannya sebagaimana tercantum dalam lampiran surat tersebut, diantaranya adalah mengganti dana yang telah dikeluarkan Bank Indonesia untuk fasilitas BLBI yang belum dialihkan kepada Pemerintah pada tanggal 6 Februari 1999, yang dikenal dengan Tambahan BLBI sebesar Rp14.447,6 miliar.
f. Pada pelaksanaan audit atas Laporan Keuangan Tahunan Bank Indonesia (LKTBI) tahun 1999, dengan surat tanggal 18 April 2000, BPK-RI mengemukakan temuan audit yang berkaitan

dengan rekening 502.000002 dan merekomendasikan agar Bank Indonesia melakukan pembebanan rekening 502.000002. Selanjutnya dalam Laporan Audit atas LKTBI tahun 1999 No.03/Auditama II/GA/V/2000 tanggal 19 Mei 2000 (halaman 130- 131), BPK-RI menyarankan agar Bank Indonesia mengambil langkah-langkah guna mengamankan dana rekening 502.000002 yang menjadi bagian Bank Indonesia sehingga dapat dihindari adanya penggunaan dana Pemerintah atas dana yang menjadi bagian Bank Indonesia.

g. Sesuai dengan saran BPK-RI pada butir (5) di atas, Bank Indonesia telah mendebet rekening 502.000002 pada tanggal 1 Mei 2000 sebesar Rp14.447,6 miliar sehingga dalam kesimpulannya BPK-RI menyatakan "selesai". Dengan surat No.2/16/DG/BKr tanggal 14 Juli 2000, Bank Indonesia memberitahukan kepada Departemen Keuangan bahwa Bank Indonesia telah mendebet rekening 502.000002 dan ditampung dalam rekening khusus serta meminta pene2asan Menteri Keuangan mengenai waktu pelaksanaan dan penerimaan pengalihan BLBI dimaksud.
h. Berdasarkan fakta-fakta di atas Bank Indonesia berpendapat bahwa pembebanan rekening 502.000002 pada tanggal 1 Mei 2000 telah sesuai

dengan ketentuan dan berdasarkan rekomendasi BPK-RI dalam audit LKTBI 1999 sebagai pelaksanaan SR-176 tanggal 31 Mei 1999 dan mencegah penggunaan dana rekening tersebut untuk yang hukan peruntukannya oleh Menteri Keuangan. Dengan demikian pelaksanaan pembebanan dimaksud telah sesuai ketentuan dan bukan merupakan suatu kesalahan, sehingga tidak terdapat pegawai Bank Indonesia yang perlu diminta pertanggung-jawaban karena melakukan kesalahan.

i. Dapat ditambahkan pula bahwa pada tanggal 13 Agustus 2002 Tim Audit BPK-RI dan Bank Indonesia telah mengadakan pertemuan untuk membahas draft hasil audit BPK-RI dan menyepakati bahwa Tambahan BLBI kepada Bank dalam Penyehatan/BDP sebesarRp8.576,8 miliar dapat dialihkan kepada Pemerintah dengan membebani rekening 502.000002. Sedangkan Tambahan BLBI untuk Bank Non BDP sebesar Rp5.322,2 miliar belum dapat dialihkan kepada Pemerintah dengan membebani rekening 502.000002 sampai dengan adanya penegasan dari Menteri Keuangan. Dengan demikian terdapat inkonsistensi antara hasil audit Tim Audit BPK-RI yang telah dibahas tanggal 13 Agustus 2002 dengan Laporan BPK-

RI tanggal 7 Juli 2003. Secara keseluruhan Bank Indonesia telah mengikuti ketentuan, prosedur dan persyaratan yang berlaku dalam melakukan penggunaan/pembebanan terhadap rekening 502.000002. Dari jumlah sehesar Rp17.762,9 miliar yang menurut BPK-RI tidak sah dibebankan ke rekening 502.000002, Bank Indonesia sependapat dengan BPK-RI bahwa sebesar Rp109,5 miliar tidak layak dibebankan ke rekening 502.000002 antara lain karena perbedaan perhitungan hari, penggunaan kurs dan penggunaan suku bunga serta kelebihan perhitungan diskonto. Namun untuk terhadap penggunaan/pembebanan sebesar Rp17.653 miliar, Bank Indonesia berpendapat sah dan layak dibebankan ke rekening 502.000002.[152]

Setelah menyimak Laporan Hasil Audit Investigasi oleh Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia atas penggunaan dana Rekening 502.000002 "Bendaharawan Umum Negara untuk Obligasi Dalam Rangka Penjaminan" dan juga tanggapan BI terhadapnya, bab berikutnya akan mengkaji lebih lanjut aspek hukum administrasi negara dan hukum pidana penggunaan Rekenine 502.

[152]*Ibid*., hal.43-48.

D. Aspek Hukum Administrasi Negara Rekening 502

Sebagaimana telah disebutkan di atas, Rekening 502 merupakan rekening penjaminan pemerintah yang kemudian ditengarai ada penyalahgunaan terhadapnya. Pembicaraan tentang Rekening 502 biasanya tnemang berujung pada pertanyaan pihak manakah yang seharusnya paling bertanggung jawab. Baik BI maupun Departemen Keuangan mempunyai argumentasi masing-masing untuk melepaskan tanggung jawabnya dari terjadinya penyalahgunaan tersebut.

Bab ini akan mendiskusikan lebih jauh tentang aspek yang berkaitan dengan pertanggungjawaban hukum administrasi negara dan hukum pidana dalam kasus penyalahgunaan Rekening 502 tersebut. Kedua hal tersebut sangat penting didiskusikan lebih jauh mengingat keduanya memang sering kali tumpang tindih (*overlap*) antara satu dengan lainnya, sehingga kajian akademis terhadapnya urgen dilakukan untuk memperoleh kejelasannya secara akademis khsusnya terhadap kasus-kasus yang memang mempunyai wajah ganda hukum, yaitu hukum administrasi negara dan hukum pidana.

1. Tanggung Jawab Pejabat Badan Hukum Publik dalam Hukum Administrasi Negara

Pada umumnya pejabat publik berstatus pegawai negeri, walaupun tidak semua pejabat publik berstatus pegawai negeri, seperti halnya pemegang jabatan dari suatu jabatan negara.[153] Selanjutnya hukum administrasi negara selalau mengajarkan bahwa dalam aktivitasnya sehari-hari, perbuatan-perbuatan hukum para pejabat administrasi negara (*pejabat publik*) pada umumny menciptakan hubungan-hubungan hukum (rechtsbetrekkingen) da hubungan hukum pejabat administrasi negara (*pejabat publik*) tersebut merupakan suatu hubungan (*betrekking, relationship*) tertentu antara penguasa dan dan warga masyarakat yang tid diatur oleh hukum perdata.[154]

Menurut Prajudi Atmosudirdjo, isi dari huburlizan hukui-tersebut dapat beberapa hal sebagai berikut:

a. suatu kewajiban (*obligatio, verplichting*) untuk melakuka atau tidak melakukan, atau membiarkan sesuatu;
b. suatu hak untuk menagih atau meminta;
c. suatu ijin atau persetujuan atas sesuatu yang pada umumn dilarang; dan

[153]Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, cet. III, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1994), hal. 5.

[154]Prajudi Atmosudirdjo, *Hukurn Administrasi Negara*, cet. VII, (Jakarta: Ghalia lndonesia, 1984), hal. 90.

d. suatu pemberian status kepada seseorang atau sesuatu sehingga timbullah seperangkat (*set*) hubungan-hubunga hukum yang tertentu.

Di dalam pelaksanaan kegiatan pemerintahan sehari-hari hubungan-hubungan hukum yang melibatkan pejabat administras negara tersebut dituangkan dalam bentuk Keputusan Pemerintah Kewenangan untuk membuat keputusan hanya dapat diperoleh deng dua cara, yaitu dengan atribusi atau delegasi.[155] Atribusi adal wewenang yang melekat pada suatu jabatan, sedangkan deleg dalam hal ada pemindahan/pengalihan suatu kewenangan yang ada.[156]

Pada setiap pengambilan keputusan ini, Pemerintah harus diawasi karena pada dasarnya Pemerintah mengambil keputusan tentang suatu hal didasarkan atas wewenang kenegaraan atau wewenang publik yang dimilikinya. Pada setiap pengambilan keputusan tersebut, Pemerintah mempunyai wewenang publik yang luar biasa yang mencakup beberapa hal sebagai berikut:

a. Wewenang *prealabel*, yang merupakan wewenang untuk melaksanakan keputusan-

[155]Hadjon, *op. cit.*, hal. 130-131.

[156]Atmosudirdjo, *op. cit.*, hal. 84.

keputusan yang diambil tanpa meminta persetujuan terlebih dahulu dari instansi atau seorang perorangan yang mana pun; dan

b. Wewenang *ex officio*, yang berarti semua keputusan yang diambil karena jabatan (apalagi berdasarkan sumpah jabatan) tidak dapat dilawan oleh siapa pun dan yang berani melawan dikenakan sanksi pidana (misalnya Pasal 160, 161, 211, 212, 216 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana/KUHP).[157]

Pasal 160 KUHP berisi ketentuan sebagai berikut:

Barangsiapa di muka umum dengan lisa atau dengan tulisan menghasut supaya melakukan sesuatu perbuatan yang dapat dihukum, melawan pada kekuasaan umum dengan kekerasan atau supaya jangan mau menurut peraturan undang-undang atau perintah yang sah yang diberikan menurut peraturan undang-undang, dihukum penjara selama-lamanya-

[157] Safri Nugraha, "*Aspek Hukum Administrasi Negara dalam Pelaksanaan Keputusan Pejabat Badan Hukum Publik: Telaah Akademis atas Rekening 502*", makalah disampaikan dalam Diskusi Rekening 502 di Hotel Milenium, diselenggarakan Judicial Watch Indonesia, tanggal 29 Maret 2004

lamanya enam tahun atau denda sebanyak-banyaknya Rp4.500.[158]

Pasal 161 KUHP berisi ketentuan sebagai berikut:

"(1) Barangsiapa menyiarkan, mempertontonkan atau menempelkan tulisan, yang isinya menghasut supaya perbuatan yang dapat dihukum dilakukan, melawan pada kekuasaan umum dengan kekerasan atau tidak mau menurut apa-apayang diterangkan dalam pasal di atas tadi, dengan maksud supaya ini tulisan penghasut itu diketahui oleh orang banyak atau lebih diketahui oleh orang banyak, dihukum penjara selama-lamanya empat tahun atau denda sebanyak-banyaknya Rp 4.500.-

(2) Jika si tersalah melakukan kejahatan itu dalam jabatannya dan pada waktu melakukan kejahatan itu belum lagi liwat lima tahun sejak keputusan hukumnyayang dahulu lantaran kejahatan

[158] Menurut R. Soesilo, orang hanya dapat dihukum apabila hasutan dilakukan di tempat umum, tempat yang didatangi publik atau di mana publik dapat mendengar. R. Soesilo, *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP): Serta Komentar-komentarnya Lengkap Pasal Demi Pasal*, (Bogor: Politeia, 1995), hal. 136.

serupa itujuga telah mendapat ketetapan, maka dapat ia dipecatdari jabatannya.[159]

Pasal 211 KUHP berisi ketentuan sebagai berikut:

> "Barangsiapa dengan kekerasan atau dengan ancaman kekerasan memaksa seorang pegawai negeri supaya menjalankan perbuatan jabatan atau mengalpakan perbuatan jabatan yang sah, dihukum penjara selama-lamanya empat tahun."[160]

Pasal 212 KUHP berisi ketentuan sebagai berikut:

> "Barangsiapa dengan kekerasan atau dengan ancaman kekerasan melawan kepada seseorang pegawai negeri yang melakukan pekerjaannya yang sah, atau melawan kepada orang yang waktu membantu pegawai negeri itu karena kewajibannya menurut undang-undang karena permintaan pegawai negeri itu, dihukum, karena perlawanan dengan

---

[159] Pasal ini disebut sebagai delik penyebaran (*verpreidingsdelico* dari kejahatan yang tersebut dalam Pasal 160. *Ibid*., hal. 138

[160] Perbuatan yang diancam hukuman dalam pasal ini memaksa, yaitu melakukan tekanan pada seseorang sehingga orang itu berbuat sesuatu yang tidak akan diperbuatnya apabila tekanan tidak ada. *Ibid*., hal. 167

hukuman penjara selama-lamanya satu tahun empat bulanatau denda sebanyak-banyaknya Rp 4.500,-."

Pasal 216 KUHP berisi ketentuan sebagai berikut:

"(1) Barannsiapa dengan sengaja tidak menurut perintah atau tuntutan, yang dilakukan menurut peraturan undang-undang oleh pegawai negeri yang diwajibkan mengawas-awasi pegawai negeri yang diwajibkan atau yang dikuasakan untuk menyelidiki atau memeriksa perbuatan yang dapat dihukum, demikian juga barangsiapa dengan sengaja mencegah, merintangi atau menggagalkan sesuatu perbuatan yang dilakukan oleh salah seorang pegawai negeri itu, dalam menjalankan sesuatu peraturan undang-undang, dihukum penjara selama-lamanya empat bulan dua minggu atau denda setinggi-tingginya Rp 9.000,-."

"(2) Yang disamakan dengan pegawai negeri yang dimaksudkan dalam bahagian pertama dari ayat di atas ini, ialah segala orang yang menurut peraturan undang-undang selalu atau sementara diwajibkan menjalankan sesuatu pekerjaan umum."

"(3) Jika pada waktu melakukan kejahatan itu belum lagi lalu 2 tahun sejak tetap keputusan hukum tersalah yang dahulu lantaran kejahatan yang serupa itu juga, maka hukuman itu dapat ditambah dengan sepertiganya."

Dengan demikian, pejabat-pejabat pemerintah memang mempunyai kewenangan yang luar biasa dalam mengambil keputusan-keputusan pemerintah yang menjadi tugasnya sehari-hari dan oleh karena itu tindakan-tindakan pejabat pemerintah harus selalu diawasi agar tidak terjadi kesewenang-wenangan.[161] Pengawasan ini menjadi aspek yang sangat penting bagi berjalannya pemerintahan. Pemerintahan yang baik hanya bisa tercipta dengan jajaran pejabat pemerintah yang baik pula.

Sesuatu yang menjadi idealisasi dari hukum administrasi negara adalah terciptanya pemerintahan yang memegang teguh pada asas-asas umum pemerintahan yang baik, sehingga gagasan mengenai pemerintahan yang baik dan bersih (*clean and good governance*) dapat diwujudkan dengan sebaik-baiknya sesuai dengan peraturan-perundang-undangan yang berlaku.

[161] Nugraha, *loc. cit*.

Gagasan mengenai pentingnya pemerintahan yang baik (*good governance*) secara langsung maupun tidak terimplikasi oleh adanya gelombang globalisasi yang menuntut kepemerintahan yang baik. Era globalisasi memunculkan adanya pergeseran paradigma (*paradigm shift*) dari pemerintah (*government*) ke pemerintahan (*governance*).[162] Secara luas, governance mengacu pada persamaan hubungan antara pemerintah dan warga masyarakat yang dilayani dan dipertahankan. *Good Governance* menunjuk pada proses pengelolaan pemerintahan melalui keterlibatan *stakeholders* yang luas dalam bidang-bidang ekonomi, sosial, dan politik sutau negara dan pendayagunaan sumber-sumber alam, keuangan dan manusia menurut kepentingan semua pihak dan dalam cara yang sesuai dengan prinsip-prinsip keadilan, kejujuran, persamaan, efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas.[163]

2. Analisis Tanggung Jawab Publik dalam Penggunaan Rekening 502

[162] Lebih jauh tentang *good governance* lihat misalnya Collin Mac Andrews, *Central Government and Local Government*. Oxford: Oxford University Press, 1986; Afan Gaffar, Politik Indonesia: *Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999.

[163]Bhenyamin Hoessein, "*Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan sebagai Tanggap terhadap Aspirasi Kemajemukan Masyarakat dan Tantangan Globalisasi*", Jurnal Usahawan, No. 04, Tahun XXIX, April 2000, hal. 8.

Untuk mendapatkan hasil analisis yang memadai seputar tanggung jawab publik dalam penyalahgunaan Rekening 502, perlu dibahas terlebih dahulu Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 1998 tentang Jaminan terhadap Kewajiban Pembayaran Bank Umum.[164] Keppres yang dikeluarkan pada saat krisis moneter tersebut merupakan jaminan pemerintah terhadap kewajiban pembayaran Bank Umum kepada para pemilik simpanan dan krediturnya. Pasal 1 Keppres tersebut menyatakan, Pemerintah memberi jaminan bahwa kewajiban pembayaran Bank Umum kepada pa•a pemilik simpanan dan krediturnya akan dipenuhi.

Berdasarkan Keppres tersebut, Menteri Keuangan mempunyai kewenangan untuk menetapkan syarat, tatacara. dan ketentuan lainnya yang diperlukan bagi pelaksanaan pemberian jaminan tersebut setelah mendapat pertimbangan dari Guhernur Bank Indonesia. Keppres tersebut juga mewajibkan Menteri Keuangan untuk melaporkan dari waktu ke waktu perkembangan pelaksanan Keppres tersebut. Jadi, dalam hal ini Menteri Keuangan mempunyai kewenangan dan kewajiban secara atributif (wewenang yang melekat pada suatu jabatan),

[164]Republik Indonesia, *Keputusan Presiden Republik Indonesia tentang Jaminan terhadap Keiwajiban Pembayaran Bank Umum,* Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 1998, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 29

yakni berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 1998 tentang Jaminan terhadap Kewajiban Pembayaran Bank Umum tersebut dalam melaksanakan penjaminan pemerintah terhadap pembayaran kewajiban pembayaran Bank Umum.

Pasal 3 Keppres Nomor 26 Tahun 1998 tersebut mengatakan sebagai berikut:

> "Syarat, tatacara dan ketentuan lainnya yang diperlukan bagi pelaksanaan pemberian jaminan sebagaimana dimaksud dalam Keputusan Presiden ini ditetapkan Menteri Keuangan setelah mendapat pertimbangan dari Gubernur Bank Indonesia."[165]

Pasal 4 Keppres Nomor 26 Tahun 1998 tersehut mengatakan sebagai berikut: "Menteri Keuangan melaporkan dari waktu ke waktu perkembangan pelaksanaan Keputusan Presiden ini kepada Ketua Dewan Pemantapan Ketahanan Ekonomi dan Keuangan."[166]

Menurut peneliti dari *Center for Law and Good Governance Studies* yang juga dosen Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Safri Nugraha, sebagai pejabat publik yang mendapatkan atribusi kewenangan melalui Keppres Nomor 26 Tahun 1998 tersebut, baik Menteri Keuangan maupun Gubernur Bank Indonesia

[165] *Ibid*.

[166] *Ibid*.

tidak dapat dituntut secara pidana, karena mereka bertindak atas perintah pejabat yang berwenang (Presiden) dan tindakan mereka tersebut dilindungi oleh prinsip hukum administrasi negara, baik wewenang *prealabel* (wewenang untuk melaksanakan keputusan-keputusan yang diambil tanpa meminta persetujuan terlebih dahulu dari instansi atau seorang perorangan yang mana pun) maupun wewenang *ex officio* (yang berarti semua keputusan yang diambil karena jabatan, apalagi berdasarkan sumpah jabatan, tidak dapat dilawan oleh siapa pun dan yang berani melawan dikenakan sanksi pidana.[167]

Selain wewenang *prealabel* dan *ex officio* tersebut, Pasal 51 ayat (1) KUHP, menurut Safri Nugraha, juga dapat dijadikan alasan mengapa Menteri Keuangan maupun Gubernur Bank Indonesia tidak dapat dituntut secara pidana. Pasal 51 ayat (1) KUHP mengatakan, "Barangsiapa melakukan perbuatan untuk menjalankan perintah jabatan yang diberikan oleh kuasa yang berhak akan itu, tidak boleh dihukum".

Menurut R. Soesilo, ada dua syarat yang disebutkan dalam Pasal 51 ayat (1) KUHP tersebut adalah bahwa orang tersebut melakukan perbuatan atas suatu perintah jabatan. Pertama, antara pemberi perintah dengan orang yang diperintah harus ada perhubungan yang bersifat kepegawaian negeri.

---

[167] Nugraha, *loc.cit*.

Dengan demikian, tidak disyaratkan bahwa orang yang diberi perintah itu harus orang bawahan dari orang yang memerintah. Yang disyaratkan adalah antara orang yang diberi perintah dan orang yang memerintah ada kewajiban untuk mentaati perintah itu. Kedua, perintah harus diberikan oleh kuasa yang berhak untuk memberikan perintah itu. Apabila kuasa tersebut tidak berhak unutk itu, maka maka orang yang menjalankan perintah tersebut tetap dapat dihukum atas perbuatan yang telah dilakukannya, kecuali apabila orang te•sebut itikad baik mengira bahwa perintah tersebut sah dan diberikan oleh kuasa yang berhak untuk itu.[168]

Meskipun demikian, bukan berarti pejabat publik tersebut bebas dari tanggung jawab hukum dalam menertibkan keputusan-keputusannya, karena secara hukum keputusan yang diambil oleh pejabat publik yang dianggap melampaui kewenangannya dapat digugat berdasarkan Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek/BW*) tentang perbuatan melawan hukum oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*). Pasal 1365 ini mengatakan sebagai berikut:

"Tiap perbuatan melanggar hukum, yang membawa ke•ugian kepada seorang lain, mewajibkan orang yang

[168] R. Soesilo, *op. cit*., hal. 67-68.

ka•ena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut."[169]

Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata tersebut memang merupakan pasal yang sangat penting, karena pasal ini dapat digunakan untuk segala hal yang bersifat merugikan orang lain apabila undang-undang tidak mengaturnya. Pasal tersehut memang kadang-kadang dipahami sebagai senjata terakhir satu-satunya untuk menuntut seseorang dalam masalah perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige daad*).[170] Dalam batas yang eksesif, pasal ini memang juga digunakan untuk menggugat negara apabila warga negara merasa dirugikan.

Di samping itu, berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara juncto Pasal 35 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang mewajibkan pejabat publik untuk mengganti kerugian neg,ara apabila karena perbuatannya baik langsung maupun tidak langsung merugikan keuangan negara.[171]

---

[169] R. Subekti dan Tjitrosudibio, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (Burgerlijk Wetboek),* diterjemahkari oleh R. Subekti dan Tjitrosudibio, Jakarta: Pradnya Paramitha, 1995, hal. 346.

[170] C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, jilid II, (Jakarta: Balai Pustaka, 1993), hal. 316.

[171] Ketentuan yang sama juga tercantum di dalam Pasal 74 *Indische Comptabiliteitswet* 1925 (ICW 1925. Stb. 1925 No. 448) tentang Tuntutan Ganti Rugi.

Pada titik ini, dapat dikatakan bahwa meskipun pejahat hukum publik mendapat perlindungan dari hukum administrasi negara dalam melakukan tugas dan kewajibannya, tetapi mereka dapat dituntut melalui hidang hukum yang lain, di antaranya melalui hukum perdata dan hukum keuangan/ perbendaharaan negara. Di samping itu, selain pejabat hukum publik dalam melakukan kegiatannya sehari-hari, termasuk membuat keputusan yang mengikat publik, wajib mematuhi asas-asas umum pemerintahan yang baik[172] dan pelanggaran terhadap asas-asas tersebut dapat diuji keabsahannya melalui Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN).[173]

Penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) mempunyai banyak perspektif dengan spektrum yang sangat luas. Menurut Indroharto, pemerintahan yang baik harus memenuhi sembilan asas sebagai berikut:[174]

a. Asas kecermatan formal yang berarti cermat dalam mempersiapkan serta mengeluarkan keputusan, institusi yang bersangkutan bersikap jujur dengan mempertimbangkan semua fakta yang relevan, kepetingan para

[172] Atmosudirdjo, *op. cit*., hal. 86-87; Hadjon, op. cit., hal. 270-282.

[173] Nugraha, *loc.cit.*

[174] Indroharto, *UsahaMemahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usalla Negara*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan,. 1991), hal. 307-312.

pihak, termasuk pihak ketiga yang berkepentingan;

b. Asas *fair play* yang berarti mengeluarkan keputusan tidak bersikap menghalang-halangi kesempatan orang yang berkepentingan untuk memperoleh keputusan yang menguntungkan baginya;
c. Asas pertimbangan, berarti bahwa keputusan pejabat publik harus disertai dengan pertimbangan yang memadai. Pertimbangan tersebut didukung oleh fakta yang benar dan relevan. Pertimbangan keputusan tidak boleh bertentangan dengan kebiasaan yang telah dipublikasikan, tidak bersifat umum namun konkret;
d. Asas kepastian hukum formal yang berarti mengandung kejelasandan tidak samar-samar;
e. Asas kepastian hukum material yang berarti keputusan pejabat publik yang bersifat membebani tidak boleh diberlakukan surut;
f. Asas kepercayaan atau harapan yang telah ditimbulksn apabila suatu keputusan telah menimbulkan harapan-harapan dengan janji atau rencana, maka janji atau rencana semacam itu tidak boleh diingkari. Kepercayaan dapat ditimbulkan dengan pemberlakuan kebijakan yang sama dalam kurun waktu tertentu yang cukup lama;

g. Asas persamaan yang berarti hal atau keadaan yang sama diperlakukan secara sama pula. Keadaan tersebut harus sama relevansinya, artinya relevan dari segi kepentingan yang akan diperhatikan dengan pengeluaran keputusan yang bersangkutan;
h. Asas kecermatan material yang berarti bahwa keraguan yang ditimbulkan tidak melebihi keuntungan atau manfaat yang diperoleh dengan adanya keputusan pejabat publik yang bersangkutan; dan
i. Asas keseimbangan yang berarti harus ada keseimbangan antara sanksi yang diterapkan dengan bobot pelanggaran yang dilakukan

Untuk mengkaji siapa sebenarnya yang bertanggung jawab dalam penyalahgunaan Rekening 502 harus dilihat siapa yang memberi tugas kepada Menteri Keuangan dan Gubernur BI untuk melakukan jaminan pembayaran terhadap kewajiban Bank Umum. Oleh karena itu, secara hukum Presiden yang mengeluarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 1998 tentang Jaminan terhadap Kewajiban Pembayaran Bank t'ir um adalah pihak yang paling bertanggung, jawabterhadap pelaksanaan Keppres tersebut apabila terjadi penyelewengan yang mengakibatkan terjadinya kerugian keuangan

negara.[175] Pada tahun 1998, karena Presiden masih meru' pakan mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), maka Presiden harus mempertanggungjawabkan tindakan tersebut kepadanya. Pada saat mendatang ketentuan tersebut tidak lagi berlaku karena Presiden tidak lagi bertanggung jawab kepada MPR seK gai konsekuensi logis pemilihan langsung Presiden oleh rakyat. Meskipun penerbitan Keppres tersebut dilakukan secara darurat, Presiden harus tetap mempertanggung-jawabkannya baik secara politik maupun hukum. Selain itu, tindakan Presiden tersebut cl; pat diuji keabsahannya baik melalui hukum administrasi negara, hul um perdata, hukum keuangan/ perbendaharaan negara dan lain sebagainya .[176]

Untuk saat ini, seharusnya diatur kembali bagaimana hul um administrasi negara mengatur berbagai tindakan baik dar rat maupun non-darurat yang diambil oleh setiap pejabat publik dan bagaimana tanggung jawab hukum pejabat publik tersebut terhadap tindakannya. Hal ini merupakan konsekuensi logis dari kof sep negara hukum yang menggariskan bahwa setiap pejabat publik memperoleh kewenangannya yang berasal dari kedaulatan ral-yat yang dilakukan melalui pembentukan undang-undang

[175] *Ibid*.

[176] *Ibid*

yang, dihuat oleh wakil-wakilnya di parlemen. Oleh karena itu, setiap timk kan pejabat publik harus dapai dipertanggungjawabkan kepada publik.[177]

Hukum administrasi negara memang memberikan perlindungan hukum kepada setiap pejabat publik dalam melakukan tugas dan kewajibannya sehari-hari, tetapi hukum administrasi negara juga mengajarkan bahwa pejabat publik juga mempunyai tanggung jawab hukum kepada semua masyarakat. Dalam lingkup hukum administrasi negara antara lain terdapat hukum keuangan/perbendaharaan negara yang berisikan kewaj iban-kewajiban yang harus dipenuhi oleh setiap pejabat publik dalam bidang keuangan negara. Sementara itu, dalam bidang hukum lainnya terdapat juga berbagai kewajiban bagi setiap pejabat publik untuk selalu mematuhi ketentuan-ketentuan hukum yang ada di dalamnya, sehingga setiap tindakan yang dilakukannya tidak memenuhi kategori cacat hukum atau layak untuk digugat melalui jalur hukum.[178] Dengan demikian, setiap pejabat publik yang mengemban tugasnya selalu memenuhi prinsip-prinsip akuntabilitas publik, sehingga tidak mengandung cacat hukum atau layak untuk digugat melalui jalur hukum. Hal ini memang menjadi persoalan yang patut

[177] *Ibid*

[178] *Ibid*

diperhatikan oleh pejabat publik dalam melakukan tugas dan kewajibannya.

E. Aspek Hukum Pidana Rekening 502

Sebagaimana telah disebutkan di atas, Rekening 502 merupakan rekening penjaminan pemerintah yang kemudian ditengarai ada penyalahgunaan terhadapnya. Pembicaraan tentang Rekening 502 biasanya memang berujung pada pertanyaan pihak manakah yang seharusnya paling bertanggung jawab. Baik BI maupun Departemen Keuangan -mempunyai argumentasi masing-masing untuk melepaskan tanggung jawabnya dari terjadinya penyalahgunaan tersebut.

Satu hal yang sering menjadi kontroversi seputar kasus Rekening 502 ini adalah dimungkinkannya pertanggungjawahan pidana. Pertanggungjawaban pidana menjadi persoalan yang sangat sensitif mengingat akan melibatkan berbagai orang-orang penting yang mempunyai andil dalam proses pembebanan Rekening 502 tersebut. Hal ini karena wilayah yang dicakup oleh aturan-aturan yang terdapat di dalam hukum pidana sangat luas, sehingga dimungkinkan sekali menjangkau orang-orang penting tersebut. Sub-bab ini akan membicarakan lebih lanjut pertanggungja•aban pidana tersebut.

1. Tanggung Jawab Pejabat Badan Hukum Publik dalam Hukum Pidana

Sebelum adanya kebijakan Pemerintah yang dituangkan di dalam Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 1998 tentang Jaminan terhadap Kewajiban Pembayaran Bank Umum, ada beberapa latar helakang yang perlu dicermati. Hal ini diperlukan untuk mendapatkan deskripsi kronologis Rekening 50 secara komprehensif.

Yang pertama patut dicatat sebagai pintu gerbang kebijakan Rekening 502 adalah terjadinya krisis ekonomi yang identik dengan krisis kepercayaan rakyat terhadap penguasa atau rezim yang berkuasa. Selain itu, krisis tersebut juga identik dengan suatu keadaan instabilitas negara dan identik pula dengan ancaman terhadap kelangsungan pemerintahan dari rezim yang berkuasa.

Pada akhirnya, situasi krisis ekonomi tersebut, khususnya pada tahun 1998, telah melahirkan sejumlah kebijakan pemerintah yang bersifat darurat. Kebijakan darurat ini dibuat dengan tujuan utama dalam rangka sebagai upaya untuk mengatasi krisis ekonomi. dan tujuan ikutannya adalah secara tidak langsung ingin menciptakan pemulihan kepercayaan rakyat terhadap peng.uasa. stabilitas negara, dan kelangsungan pemerintahan dari rezim yang berkuasa.

Menurut Dosen Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Indonesia Kebijakan Rudy Sartiyo

Mukantardjo, suatu kebijakan yang dibuat dalam situasi yang krisis dalam segala bidang kehidupan (multidimensional) dalam banyak hal sangat tidak menutup kemungkinan untuk memunculkan setidaknya dua titik rawan. Pertama, dalam bidang pembuatan kebijakan atau lebih dikenal sebagai lemahnya materi muatan peraturan. Kedua, dalam bidang perjalanan peraturan tersebut.[179] Di waktu-waktu selanjutnya, khususnya apabila terjadi pergantian rezim yang berkuasa akan selalu dipertanyakan sejauh mana sebenarnya suatu kebijakan yang dibuat dalam situasi yang krisis telah berhasil mengatasi keadaan yang dikehendaki atau akan muncul suatu pertanyaan apakah kebijakan yang telah dibuat dan dilaksanakan tersebut secara langsung atau tidak langsung dapat merugikan keuangan negara dan/atau perekonomian negara atau tidak.[180]

Munculnya beberapa pertanyaan seputar kebijakan yang dibuat dalam situasi yang krisis harus dipandang sebagai suatu hal yang wajar. Menurut Rudy Sartiyo Mukantardjo, pertanyaan-pertanyaan tersebut menuju ke arah yang kurang lebih dapat dibedakan dalam tiga aspek sebagai berikut:

---

[179] Rudy Sartiyo Mukantardjo, "*Pertanggungjawaban Pidana oleh Pejabat Publik dalam Rangka Implementasi Kebijakan Badan Hukum Publik: Telaah atas Rekening 502*", makalah disampaikan dalam Diskusi Rekening 502 di Hotel Milenium, diselenggarakan Judicial Watch Indonesia, tanggal 29 Maret 2004.

[180] *Ibid*.

a. Mempertanyakan atas tindakan yang telah dilakukan;
b. Membuktikan tentang salah atau tidaknya apa yang telah dilakukan, diperbuat atau ditindakkan; dan
c. Meminta pertanggungjawaban apabila apa yang telah dilakukan, diperbuat atau ditindakkan adalah salah dalam arti menimbulkan kerugian yang dalam hal ini baik langsung maupun tidak langsung dapat merugikan keuangan negara dan/atau perekonomian negara.

2. Rekening 502 dan Segala Kemungkinannya

Sebagaimana telah dikemukakan di atas untuk mengatasi keadaan krisis ekonomi, Pemerintah membuat kebijakan yang boleh dikatakan bersifat *emergency exit.* Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 1998 tentang Jaminan terhadap Kewajiban Pembayaran Bank Umum menggariskan bahwa penjaminan meliputi pembayaran kewajiban Bank Umum kepada pemilik simpanan dan krediturnya baik dalam maupun luar negeri. Inilah yang disebut dengan Program Penjaminan Pemerintah (*blanket guarantee*). Payung Yuridis untuk program penjaminan terhadap kreditur luar negeri adalah Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 20

Tahun 1998 tentang Penerbitan Jaminan Bank Indonesia, serta Penerbitan Jaminan Bank oleh Bank Persero dan Bank Pembangunan Daerah untuk Pinjaman Luar Negeri.

Sebagaimana telah dikemukakan di atas, Keppres tersebut hadir karena pertimbangan untuk menggairahkan kegiatan ekonorni nasional khususnya kegiatan perdagangan internasional, dipandang perlu membuka kemungkinan bagi BI untuk dapat memberikan jaminan terhadap pinjaman luar negeri dan pembiayaan perdagangan internasional yang dilakukan oleh Bank; dan juga lebih menunjang kemampuan perbankan nasional dalam penyediaan dana bagi pembiayaan kegiatan ekonomi, dipandang perlu pula untuk tetap memperkenankan Bank Persero dan Bank Pembangunan Daerah yang telah diijinkan melakukan kegiatan dalam valuta asing untuk menerbitkan jaminan bank atau bertindak sebagai penjamin untuk pinjaman luar negeri yang dilakukan oleh Badan Usaha Milik Negara atau usaha swasta.

Sementara itu, payung yuridis untuk program penjaminan terhadap kreditur dalam -negeri adalah Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 193 Tahun 1998 tentang Jaminan terhadap Kewajiban Pembayaran Bank Perkreditan Rakyat.[181] Beberapa hal

[181] Republik Indonesia, *Keputusan Presiden Republik Indonesia tentang Jaminan terhadap Kewajiban Pembayaran Bank Perkreditan Rakyat*,

yang menjadi pertimbangan Keppres tersebut di antaranya berkaitan dengan beberapa hal sebagai berikut:

a. Krisis moneter yang melanda perekonomian nasional telah mengakibatkan merosotnya kepercayaan masyarakat terhadap perbankan nasional, termasuk terhadap Bank Perkreditan Rakyat;
b. Keadaan tersebut perlu segera diatasi, karena akan berdampak negatif khususnya terhadap perekonomian masyarakat pedesaan, pengusaha kecil dan koperasi;
c. Karena itu perlu divapayakan untuk secepatnya memulihkan kepercayaan masyarakat terhadap Bank Perkreditan Rakyat; dan
d. Sehubungan dengan itu, dipandang perlu untuk memberi jaminan Pemerintah Republik Indonesia atas kewajiban pembayaran Bank Perkreditan Rakyat.

Dengan demikian, Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 193 Tahun 1998 tentang Jaminan terhadap Kewajiban Pembayaran Bank Perkreditan Rakyat merupakan bagian dari kesadaran Pemerintah Indonesia terhadap adanya Krisis moneter

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun Indonesia Tahun 1998 Nomor 185.

yig melanda perekonomian nasional telah mengakibatkan merosotnya kepercayaan masyarakat terhadap perbankan nasional, termasuk terhadap Bank Perkreditan Rakyat; Keadaan tersebut perlu segera diatasi, karena akan berdampak negatif khususnya terhadap perekonomian masyarakat pedesaan, pengusaha kecil dan koperasi; Karena itu perlu divapayakan untuk secepatnya memulihkan kepercayaan masyarakat terhadap Bank Perkreditan Rakyat; dan Sehubungan dengan itu, dipandang perlu untuk memberi jaminan Pemerintah Republik Indonesia atas kewajiban pembayaran Bank Perkreditan Rakyat

Sebagai tindak lanjutnya, Pemerintah menerbitkan Surat Utang Pemerintah Nomor 004/1999 tanggal 28 Mei 1999 senilai Rp 53.779 triliun. Untuk menampung dan penyaluran dana program hasil penerbitan surat utang, otorisasi pelaksanaan dan alokasi penggunaan dana dengan Surat Nomor SR-176/MK.01/1999 tertanggal 31 Mei 1999, Menteri Keuangan meminta Gubernur BI utituk membuka Rekening Rekening 502.000002 atas nama - Bendaharawan Umum Negara untuk Obligasi Dalam Rangka Penjaminan". Nomor Rekening ini milik Menteri Keuangan.

Dalam rangka penggunaan dana yang tertampung dalam Rekening 502 tersebut, Pemerintah dengan Surat Menteri Keuangan No. S-

383/MK.017/2000 tan-g-gal 26 Juli 2000 memberikan Surat Kuasa Umum untuk melakukan penarikan atau pendebetan rekening tersebut kepada BPPN dan BI. Sebagai bentuk pertanggungjawaban tugas program Penjaminan Pemerintah, pihak Bank Indonesia telah menyerahkan laporan khusus perdebetan Rekening 502 kepada Menteri Keuangan.

Hasil Laporan Hasil Audit Investigasi oleh Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI) Juni dan Juli 2003 atas penggunaan dana Rekening 502.000002 Bendaharawan Umum Negara untuk Obligasi Dalam Rangka Penjaminan menemukan kejanggalan aliran dana pada 1998-2001. Di antaranya adalah dalam rekening penjaminan perbankan untuk Bank Beku Operasi (BBO) dan Bank Beku Kegiatan Usaha (BBKU) sebesar Rp 21 triliun. Rp 17,7 triliun mengalir ke BI dan Rp 3,3 triliun ke BPPN.

Pada tanggal 12 Desember 2003, BPK membuat laporan ke Markas Besar Kepolisian Republik Indonesia LP/263/IX/2003 dengan tersangka Sjahril Sabirin dan I Putu Gede Arysuta. Pada tataran praktis, sesungguhnya masih terjadi polemik antara pihak BPK di satu pihak dengan BI dan BPPN di lain pihak apakah sebagai masalah sangkaan pelanggaran hukum pidana ataukah kesalahan administratif. Hal ini dikemukakan oleh anggota Komisi IX Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Rizal Djalil. BPK dengan segala

profesionalitasnya tentu mempunyai beberapa pertimbangan-pertimbangan.

3. Kemungkinan Kesalahan dan Pertanggungjawaban Pidana dalam Kasus Rekening 502

Dalam perspektif hukum pidana, persoalan kesalahan dan pertanggungjawaban pidana kasus Rekening 502 ini tidak harus dilihat terjadi dan dilakukan oleh orang-orang yang memegang pucuk pimpinan (*top leader*). Sebab, dalam banyak hal, sepanjang tidak menjadi perintah dari pihak pucuk pimpinan, kesalahan baik dengan sengaja (*dolus*) maupun tidak sengaja (*culpa*) dapat dilakukan oleh bawahan (level 2, 3, 4 dan seterusnya) dan pertanggung-jawabannya sedah seharusnya ada pada mereka.[182]

Persoalan lain yang patut dikemukakan adalah siapa yang melakukan agar memenuhi unsur "barangsiapa" dalam kasus ini sangat tidak memungkinkan dilakukan oleh satu orang saja, tetapi oleh lebih dari satu orang. Hal ini karena hal tersebut merupakan pekerjaan yang harus melibatkan beberapa orang di dalam beberapa bagian dalam struktur organisasi birokrasi baik di dalam BI maupun BPPN yang berhubungan dengan diketemukannya

[182] Mukantardjo, *loc. cit*.

kejanggalan-kejanggalan aliran dana pada rentang waktu antara tahun 1998- 2001, di antaranya dalam rekening penjaminan perbankan untuk Bank Beku Operasional (BBO) dan Bank Beku Kegiatan Usaha (BBKU) sebesar Rp 21 triliun (Rp 17,7 triliun mengalir ke BI dan Rp 3,3 triliun ke BPPN).[183]

Kebijakan yang dibuat dalam situasi yang krisis dalam segala bidang kehidupan multidimensional, dalam banyak hal sangat tidak menutup kemungkinan memunculkan dua titik rawan, yaitu (a) dalam bidang pembuatan kebijakan atau lebih dikenal sebag,ai lemahnya materi muatan peraturan perundang-undangan; dan (b) dalam bidang penjalanan peraturan tersebut.

Kalau titik rawannya ada pada aspek pembuatan kebijakan atau lebih dikenal sebagai lemahnya materi muatan peraturan perundang-undangan -dalam hal ini tentu harus ada kajian khusus terhadap peraturan perundang-undangan tersebut-, maka yang dapat dikatakan "bersalah" adalah produk hukumnya. Artinya, kesalahan ada pada pihak yang membuat peraturan perundang-undangan tersebut.

Para pelaksana produk peraturan perundang-undangan tersebut baik yang ada di BI maupun yang ada di BPPN sepanjang dalam melaksanakan kewenangannya adalah sesuai dengan prosedur atau

[183] *Ibid*.

ketentuan yang telah dibuat oleh para pembuat peraturan perundang-undangan tersebut, maka apabila terjadi peristiwa hukum "secara langsung atau tidak langsung dapat merugikan keuangan negara dan/atau perekonothian negara", tidak dapat dikatakan bersalah secara hukum, karena kesalahan ada pada tingkat peraturan perundang-undangannya. Selain itu, mereka tidak dapat dipertanggung atas tindakan yang salah dan telah menimbulkan kerugian tersebut. Dalam hal ini, konstruksi yang terdapat dalam Pasal 50 (menjalankan perintah peraturan perundang-undangan) dan Pasal 51 (menjalankan perintah jabatan) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) dapat dipergunakan.

Pasal 50 KUHP mengatakan, "Barangsiapa melakukan perbuatan untuk menjalankan peraturan undang-undang, tidak boleh dihukum". Di sini, diletakkan suatu prinsip bahwa apa yang telah diharuskan atau diperintahkan oleh suatu undang-undang tidak mungkin untuk diancam hukuman dengan undang-undang yang lain.[184] Sementara itu, Pasal 51 KUHP mengatakan sebagai berikut:

> "(1) Barangsiap melakukan perbuatan untuk menjalankan perintah jabatan yang diberikan oleh

[184]R. Soesilo, *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP): Serta Komentar-komentarnya Lengkap Pasal Demi Pasal,* (Bogor: Politeia, 1995), hal. 66.

kuasa yang berhak akan itu, tidak boleh dihukum."

"(2) Perintah jabatan yang diberikan oleh kuasa yang tidak berhak tidak membebaskan dari hukuman, kecuali jika pegawai yang di bawahnya atas kepercayaannya memandang bahwa perintah itu seakan-akan diberikan kuasa yang berhak dengan sah dan menjalankan perintah itu menjadi kewajiban pegawai yang di bawah perintah tadi."

Akan tetapi, bagaimana halnya dengan apabila para pelaksana produk hukum itu sejak awal mengetahui kelemahan dari produk htikum tersebut, dan kemudian melakukan tindakan pembiaran, sehingga berakibat secara langsung atau tidak langsung dapat merugikan keuangan negara dan/atau perekonomian negara? Dapatkah mereka dimintai pertanggungjawaban?[185] Sejauh yang bisa dipahami dari Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi,' hal tersebut bisa dimintai pertanggungjawaban.

Pasal 1 ayat (1) sub a Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 mengatakan sebagai berikut:

"Barangsiapa dengan melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri

[185]Mukantardjo, *loc. cit*.

atau orang lain, atau suatu badan, yang secara langsung atau tidak langsung dapat merugikan keuangan negara dan atau perekonomian negara, atau diketahui atau patut disangka olehnya bahwa perbuatan tersebut merugikan keuanLYan negara atau perekonomian negara."[186]

Pasal 1 ayat (1) sub b Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 mengatakan sebagai berikut:

"Barangsiapa dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu badan, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan-kesempatan atau sarana yang ada padanya. karena jabatan atau kedudukan, yang secara langsung atau tidak langsung dapat merugikan keuangan negara dan atau perekonomian negara."

Unsur melawan hukum yang ada dalam pasal tersebut meliputi sifat melawan hukum formal dan sifat melawan hukum material (*formele en materiele wederrechtetijkheid*). Sifat melawan hukum formal maksudnya adalahj perbuatan yang dilakukan bertentangan dengan hukum yang formal, yang tertulis

[186] Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor Tahun 1999, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2958.

(undang-undang) atau perbuatan yang disebutkan dalam pasal yang bersangkutan. Jadi, suatu perbuatan yang telah disebutkan dalam salah satu pasal jika dilanggar, maka perbuatan tersebut bersifat melawan hukum yang formal.[187]

Sedangkan sifat melawan hukum material maksudnya adalah bahwa perbuatan yang dilakukan itu tidak saja bertentangan dengan hukum yang tertulis, tetapi juga bertentangan dengan hukum yang tidak tertulis, yaitu perbuatan yang oleh mayarakat dianggap sebagai hal yang tidak patut dilakukan.[188] Menurut Andi Hamzah, dalam delik korupsi yang paling tepat dipakai pengertian melawan hukum sebagai tidak mempunyai hak sendiri untuk menikmati keuntungan (korupsi) tersebut.[189] Artinya, perbuatan-perbuatan yang bertentangan dengan hukum tertulis termasuk di dalamnya perbuatan yang dilakukan tanpa hak dan perbuatan-perbuatan tercela menurut norma kehidupan masyarakat (karena tidak patut, tidak teliti, dan tidak hati-hati).

Sementara itu, kalau titik rawannya ada dalam bidang penjalanan peraturan, maka ada beberapa hal yang perlu diperhatikan. Kalau misalnya kesalahan

[187] Andi Hamzah, *Perkembangan Hukum Pidana Khusus*, (Jakarta: Rincka Cipta, 1991), hal. 75; Rusli Muhammad dan Hanafi, *Tindak Pidana Khusus di Luar KUHP*, (Yogyakarta: Penerbit Fakultas Hukum UII, 1994), hal. 9.

[188] *Ibid*.; Hamzah, *op. cit*.

[189] *Ibid*.

terhadap persoalan ini dianggap sebagai kesalahan administratif, maka di dalam kesalahan administratif terdapat batas toleransinya. Dengan nilai penyimpangan yang sampai dengan triliunan rupiah, tidak mungkin semata-mata sebagai kesalahan administratif dan kemudian proses penyelesaiannya akan diserahkan kepada masing-masing pimpinan.[190] Selain itu, juga tidak tertutup kemungkinan bahwa dengan telah terjadinya tindakan kesalahan administrasi, maka unsur -melawan hukum" sebagaimana tercantum di dalam Pasal 1 ayat (1) sub a Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terpenuhi.

Salah satu hal penting yang harus diperhatikan adalah penjelasan Pasal 1 ayat (1) sub a Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 yang menyatakan bahwa ayat ini tidak menjadikan perbuatan melawan hukum sebagai perbuatan yang dapat dihukum, melainkan melawan hukum ini adalah karena untuk melakukan perbuatan yang dapat dihukum, yaitu memperkaya diri sendiri atau "orang lain" atau "suatu badan".[191] "Kesalahan" dalam persoalan hukum mempunyai 2 (dua) gradasi, yaitu (1) kesengajaan (*dolus*), maksud

[190] Mukantardjo, *loc. cit.*

[191] Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Pemberantasan...*, *op. cit*.

tujuan, keinsyafan kepastian, atau keinsyafan kemungkinan; dan (2) kealpaan (*culpa*).

Apabila dalam menjalankan peraturan penjaminan perbankan untuk Bank Beku Operasi (BBO) dan Bank Beku Kegiatan Usaha (BBKU) para pelaksana produk pertauran perundang-undangan baik di BI maupun di BPPN telah tidak menjalankan peraturan penjaminan sedemikian rupa sehingga memunculkan akibat "secara langsung atau tidak langsung dapat merugikan keuangan negara dan atau perekonomian negara", maka mereka dapat dinyatakan sebagai "turut serta melakukan tindak pidana (*mededader*) korupsi (Pasal Pasal 1 ayat [1] sub a Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 juncto Pasal 55 ayat [1] le KUHP. Selain itu, juga tidak menutup kemungkinan munculnya "membantu melakukan" (*medeplichtige*) yang disebutkan dalam Pasal 56 KUHP.

Skenario lain yang sangat dimungkinkan adalah apabila hal tersebut murni merupakan suatu perintah jabatan, maka hal tersebut merupakan kesalahan yang dilakukan oleh pihak atasan dan atasanlah yang bertanggung jawab sesuai dengan ketentuan Pasal 51 ayat (1) KUHP yang mengatakan, "Barangsiapa melakukan perbuatan untuk menjalankan perintah jabatan yang diberikan oleh kuasa yang berhak akan itu, tidak boleh dihukum." Menurut Safri Nugraha, Hal inilah yang juga dapat dijadikan alasan mengapa

Menteri Keuangan maupun Gubernur Bank Indonesia tidak dapat dituntut secara pidana.[192]

[192]Nugraha, *loc. cit.*

BAB V

BAIL OUT

BANK CENTURY

A. Jejak Bank Century
B. Krisis Ekonomi Global dan Kebijakan Bailout Bank Century
C. Kebijakan Pemerintah menanggulangi Krisis Ekonomi
D. Bank Century sebagai Bank Gagal yang Berdampak Sistemik
E. Proses Hukum dam dugan penyimpangan Bail Out

A. Jejak Bank Century

Sejak awal, berdirinya bank Century penuh permasalahan. Setidaknya Hasil Laporan Audit BPK 2009[193] maupun penilaian Bank Indonesia dalam buku *Krisis Global dan Penyelamatan Sistem Perbankan Indonesia*[194] sama-sama menunjukkan adanya beberapa permasalahan dalam pendirian Bank Century sebelum di *bailout* pemerintah. Setelah dilakukan *bailout* oleh Pemerintah, PT Bank Century, Tbk. (Bank Century) berganti nama menjadi PT. Bank Mutiara Tbk (Bank Mutiara).

Pada tahun 2014, Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) dalam siaran pers Nomor: Press – 19/SEKL/2014 mengumumkan bahwa Rapat Umum Pemegang Saham Luar Biasa (RUPSLB) PT Bank Mutiara menyetujui pengambilalihan saham PT. Bank Mutiara, Tbk oleh J Trust. Jumlah Saham yang dialihkan adalah 99% sesuai surat dari Otoritas Jasa Keuangan dengan nilai Rp4,41 triliun yang telah selesai dibayarkan tunai pagi ini (20

[193]Laporan Hasil Pemeriksaan Investigasi Atas Kasus PT Bank Century Tbk 2009, dilakukan berdasarkan Undang-undang (UU) No 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara dan UU No 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, serta memperhatikan Surat Dewan Surat Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) No PW/5487/DPRRI/IX/2009 tanggal 1 September 2009 perihal Permintaan Audit Investigasi/Pemeriksaan dengan Tujuan Tertentu terhadap Bank Century.

[194] Bank Indonesia, *Krisis Global dan Penyelamatan Sistem Perbankan Indonesia,* Jakarta: Humas BI, 2010.

November 2014) dengan PBV (*Price to Book Value*) sekitar 3,5 kali.[195]

Bank Century merupakan bank hasil penggabungan usaha (merger) dari tiga bank yaitu[196]:

1. PT Bank CIC Internasional Tbk (Bank CIC) didirikan pada Mei 1989. Pada tahun 1993. Bank secara resmi menjadi Bank Publik pada 25 Juni 1997.
2. PT Bank Danpac, Tbk.(Bank Danpac) semula bernama PT Bank Dwima Sejahtera yang didirikan pada Tahun pada tahun 1991. Pada tahun 1996 berganti nama menjadi Bank Danpac dan *go public* pada tahun 1999.
3. PT Bank Pikko, Tbk.(Bank Pikko) didirikan pada tahun 1968 semula berasal dari Bank Rahardja Makmur.

Chinkara Capital Ltd adalah pemegang saham mayoritas ketiga bank yang merger menjadi Bank Century Di atas kertas perusahaan yang berbasis di Kepulauan Bahama ini menjadi pemilik mayoritas saham (66,6%) Bank Pikko, Chinkara Capital Ltd bersama Morgan

---

[195] RUPSLB ini merupakan tahapan akhir dari proses penjualan PT. Bank Mutiara, Tbk yang telah dimulai sejak tahun 2011. Sesuai dengan Undang-Undang LPS Nomor 24 Tahun 2004 Pasal 42, LPS wajib menjual PT. Bank Mutiara, Tbk paling lambat enam tahun sejak dmulainya penanganan oleh LPS yakni akhir bulan November tahun 2014. LPS, siaran pers Nomor: Press – 19/SEKL/2014 "*LPS Alihkan Saham PT. Bank Mutiara, Tbk kepada J Trus*t", Jakarta, 20 November 2014.

[196] Anual Report Tahun 2008 Bank Century (Bank Mutiara)

Stanley International Nominees Ltd secara *de facto* menguasai 70,2% dari modal disetor bank Danpac (Chinkara Capital Ltd menguasai 54,94%-senilai Rp53,9 miliar- atas Bank Danpac. Kemudian Chinkara Capital Ltd bersama Morgan Stanley membeli 16,5% saham di Bank CIC, 10 Oktober 2001. Pihak CCL lalu menambah modal disetor Bank CIC sebesar US$10 juta dan menjadikan dirinya adalah pemegang saham mayoritas. Walhasil, Chinkara Capital Ltd adalah pemegang saham mayoritas dan pengendali ketiga bank yang merger. [197]

Pada 2001, berdasarkan surat BI bernomor 4/54/DpG/DPIP tertanggal 5 Juli 2001, BI memberi Ijin akuisisi.[198] Inti bunyi surat Dewan Gubernur BI kepada pihak manajemen Bank Pikko dan Bank Danpac pada 5 Juli 2002 adalah bahwa BI pada prinsipnya tidak keberatan atas rencana CCL mengakuisi 66,65% saham (senilai Rp127,9 miliar) atas Bank Pikko dan 54,94% (senilai Rp53,9 miliar) atas Bank Danpac. Persetujuan BI itu dengan satu catatan kaki. Bila dikemudian hari dari hasil pemeriksaan diketahui adanya perbuatan melawan hukum yang dilakukan CCL, maka BI akan membatalkan proses akuisisi dan meminta dalam kurun waktu 12 bulan agar CCL melepaskan semua saham di bank-bank yang dikuasainya. Syarat lain yang harus dipenuhi adalah kewajiban CCL melakukan perbaikan sistem, prosedur

[197] Baca Bank Indonesia, *Krisis Global dan Penyelamatan Sistem Perbankan Indonesia, op.cit.* hal. 39, 43.

[198] Laporan BPK

dan kontrol atas pengelolaan *risk management* di kedua bank tersebut. BI juga meminta agar pihak CCL tetap menghargai independensi direksi bank dalam mengambil keputusan dan tidak melakukan intervensi. CCL juga diwajibkan untuk memenuhi dan menjaga kecukupan modal di kedua bank tersebut. Dan BI melarang pihak CCL mengalihkan saham yang dimiliki ke pihak lain tanpa persetujuan bank sentral. Bila hasil merger bank yang dikelola CCL tidak memperlihatkan perbaikan kinerja, maka CCL akan dilarang untuk memiliki atau membeli saham bank-bank di Indonesia.[199]

Pada November 2004, Pihak Chinkara Capital Ltd mengajukan permohonan melakukan merger Bank Pikko dan Bank Danpac ke dalam PT Bank CIC sebagai bank hasil merger melalui surat tertanggal 5 Nopember 2004. [200] Atas permohonan tersebut, BI melakukan kajian terhadap kinerja ketiga bank. Diperoleh gambaran yang positif. Misalnya, total aktiva meningkat 38,53%. Dana pihak ketiga melonjak 54,25%. Posisi CAR pun di atas 8,69% dengan TKS masuk kategori sehat. "Meski gambaran posisi CAR sudah baik, tapi BI tetap meminta tambahan modal setidaknya

[199]Bank Indonesia, *Krisis Global dan Penyelamatan Sistem Perbankan Indonesia, op.cit.* hal. 42.

[200] Baca Bank Indonesia, *Krisis Global dan Penyelamatan Sistem Perbankan Indonesia, op.cit.,.* hal. 43.

Rp60 miliar paling telat disetor Nopember 2004 agar posisi CAR menjadi 11,66%".[201]

Penggabungan usaha ini telah mendapat persetujuan Bank Indonesia melalui Keputusan Gubernur Bank Indonesia No. 6/7/KEP.GBI/2004 tanggal 6 Desember 2004, yang kemudian Akta Perubahan Anggaran Dasar Bank memperoleh pengesahan dari Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia sebagaimana tertuang dalam Surat Keputusan Menteri No C-30117 HP.01.04. TH.2004 tanggal 14 Desember 2004. Selanjutnya Bank Indonesia juga telah memberikan persetujuan perubahan penggunaan izin usaha dari PT Bank CIC Internasional Tbk (Bank CIC) menjadi PT Bank Century Tbk (CenturyBank) melalui Keputusan Gubernur Bank Indonesia Nomor 6/92/KEP.GBI/2004 tanggal 28 Desember 2004. [202]

Catatan BI tentang proses pendirian Bank Century tersebut menunjukkan adanya beberapa masalah yang perlu dilakukan pemenuhan

[201] Merespon permintaan BI untuk setor dana tambahan, CCL menginformasikan ada calon investor yang bersedia menyetorkan dana sebesar US$9 juta pada 28 Oktober 2004. Selain itu, ada calon mitra investor lokal CCL yang menempatkan dana dalam wujud deposito sebesar Rp20 miliar. Dengan tambahan setoran dana sebesar US$9 juta, posisi CAR bank (per neraca Agustus 2004) setidaknya mencapai 8,05%. Baca Bank Indonesia, *Krisis Global dan Penyelamatan Sistem Perbankan Indonesia, op.cit.* hal. 43.

[202] Newletter KHN, November 2013.

persyaratan. Lebih dalam dari kajian Bank Indonesia, Laporan Hasil Pemeriksaan Investigasi Atas Kasus PT Bank Century Tbk menyatakan bahwa proses akuisisi dan merger Bank Danpac, Bank CIC dan Bank Pikko menjadi Bank Century bermasalah karena BI bersikap tidak tegas dan tidak prudent dalam menerapkan aturan dan persyaratan yang ditetapkannya sendiri.

Ditemukan beberapa indikasi penyimpingan, antara lain :

a. pada Bank CIC terdapat transaksi surat-surat berharga (SSB) fiktif dan terdapat beberapa SSB yang berisiko tinggi sehingga wajib membentuk Penyisihan Penghapusan Aktiva Produktif (PPAP) yang berakibat rasio kewajiban penyediaan modal minimum atau *Capital Adequacy Ratio* (CAR) menjadi negatif, serta pembayaran kewajiban General Sales Management (GSM 102) dan penarikan Dana Pihak Ketiga (DPK) dalam jumlah yang mengakibatkan bank mengalami kesulitan likuiditas serta pelanggaran Posisi Devisa Neto (PDN).
b. pada Bank Pikko terdapat kredit yang dikategorikan macet dan selanjutnya ditukarkan dengan Medium Term Notes (MTN) Dresdner Bank yang tidak memiliki

notes rating sehingga bank wajib membentuk PPAP yang berakibat CAR menjadi negatif. [203]

Atas berbagai penyimpangan proses akuisisi tersebut, Laporan Audit BPK menyatakan bahwa proses akuisisi seharusnya dapat dibatalkan.

Terhadap persetujuan merger oleh BI tanggal 6 Desember 2004,, Laporan BPK menyebutkan bahwa BI memberikan kemudahan dan kelonggaran dalam pemenuhan proses merger. Bentuk kemudahan tersebut adalah (1) SSB pada Bank CIC yang semula dinilai macet oleh BI, dinilai lancar sehingga kewajiban pemenuhan setoran keuangan modal oleh pemegang saham pengendali (PSP) menjadi lebih kecil dan akhirnya CAR seolah-olah memenuhi persyaratan merger dan (2) Hasil Fit and Proper Test "sementara" atas pemegang saham (RAR) yang dinyatakan tidak lulus, ditunda penilaiannya dan tidak diproses lebih lanjut. Dalam hal ini BI tidak menerapkan aturan dan persyaratan dalam pelaksanaan akuisisi dan merger sebagaimana yang diatur dalam (1) Surat Keputusan (SK) Direksi BI No 3251 KEP/DIR tanggal 14 Mei 1999 tentang Persyaratan dan Tata Cara Merger,

[203] Laporan Hasil Pemeriksaan Investigasi Atas Kasus PT Bank Century Tbk 2009, bagian ***Proses Merger dan Pengawasan BC oleh BI***

Konsolidasi, dan Akuisisi Bank Umum;(2) SK Direksi BI No.31/147/ KEP/DIR tanggal 12 November 1998 tentang Kualitas Aktiva Produktif; dan 3) Peraturan BI (PBI) No.2/1 PBl/2000 tanggal 14 Januari 2000 tentang Penilaian Kemampuan dan Kepatutan (Fit and Proper Test) sebagaimana terakhir diubah dengan PBI No.5/25/PBI/2003 tanggal 10 November 2003.[204]

Pasca merger Bank CIC, PT Bank Danpac Tbk dan PT Bank Pikko Tbk yang kemudian berganti nama menjadi PT Bank Century, Tbk., kontroversi kinerja Bank Century terus terjadi. Bank Indonesi (BI) kembali diindikasikan melakukan tindakan penyimpangan. Berdasarkan hasil pemeriksaan BI terhadap Bank Century, dalam kurun waktu tahun 2005 s.d. 2008, Bank Century mengalami berbagai permasalahan terutama berkaitan dengan kepemilkan surat-surat berhaga (SSB) yang berkualitas rendah, dugaan pelanggaran Batas Maksimal Pemberitaan Kredit (BMPK) oleh pengurus bank, dan dugaan pelanggaran Posisi Devisa Neto (PDN). BI tidak bertindak tegas terhadap pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh Bank Century selama tahun 2005 s.d. 2008, [205]

Menurut Bank Indonesia dalam buku *Krisis Global dan Penyelamatan Sistem Perbankan Indonesia,*

[204] *Ibid*.
[205] Newsletter KHN, November 2013.

menuliskan bahwa BI selaku bank sentral yang memiliki kewenangan untuk menerima atau menolak setiap calon pemeggang saham pengendali (PSP) sebuah bank, tidak langsung menyetujui proses akuisisi Chinkara Capital Ltd terhadap ketiga bank tadi. Karena proses akuisisi tersebut belumlah sesuai dengan aturan main yang berlaku tentang tata cara merger, konsolidasi dan akuisisi bank umum (Surat Keputusan Direksi BI No.32/51/KEP/Dir tentang "Persyaratan dan Tata Cara Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank Umum). Selanjutnya dicermati dan dipertimbangkan dari berbagai sudut, untuk memastikan apakah proses akuisisi Bank Pikko merupakan upaya penyelamatan bank tersebut serta bagaimana kejelasan status PSP yang nantinya harus bertanggungjawab atas ketiga bank tadi. Lagi pula ada rencana Chinkara Capital Ltd untuk melakukan proses merger ketiga bank.

Atas dasar pertimbangan tersebut, maka pada 27 Nopember 2001, Rapat Dewan Gubernur BI memutuskan untuk menyetujui proses akuisisi yang dilakukan Chinkara Capital Ltd dengan beberapa catatan kaki, yaitu

Pertama, Chinkara Capital Ltd dalam waktu yang tidak terlalu lama melakukan rencana merger. Hal ini baik untuk memperkokoh dan memperbaiki kinerja bank tersebut.

Kedua, BI meminta pernyataan hitam di atas putih bahwa selaku PSP, CCL akan melakukan upaya-upaya memperbaiki kinerja bank. *Ketiga*, *Ketiga*, pihak CCL berjanji tidak akan melakukan tindakan melawan hukum dan berusaha untuk mencukupi modal bank hingga mencapai syarat minimal modal (CAR) sebuah bank yakni 8%.[206]

B. Krisis Ekonomi Global dan kebijakan Bail Out Bank Century

Pada 2007-2008 diindikasikan terjadi krises ekonomi global. Tidak hanya Indonesia, negara besar seperti Amerika Serikat mengalami krisis yang berdampakan pada ambruknya perusahaan-perusahaan rakasasa.

Dalam catatan Bank Indonesia, puncak krises terjadai pada Senin, 15 September 2008, yang ditandai dengan ambruknya Lehman Brothers—sebuah perusahaan yang didirikan tiga bersaudara imigran asal Jerman: Henry, Emanuel dan Mayer Lehman sekitar tahun 1847—menyatakan diri bangkrut setelah gagal mendapatkan opsi *Chapter 11 Protection*.[207] Dari sinilah

---

[206] Bank Indonesia, *Krisis Global dan Penyelamatan Sistem Perbankan Indonesia 39- 40*

[207] Protokol ini adalah mekanisme emergensi terhadap lembaga keuangan di AS yang mengalami masalah likuiditas meminta pertolongan otoritas moneter di Amerika Serikat. Bank Indonesia, *Krisis Global dan Penyelamatan Sistem Perbankan Indonesia,* , hal. 3

Putaran krisis ekonomi dan keuangan global menimbulkan kekacauan dan kepanikan di pasar keuangan global, termasuk melibas industri perbankan di berbagai negara termasuk. Indonesia yang saat krisis tidak memberlakukan penjaminan dana nasabah secara menyeluruh, menderita *capital outflow* lebih parah dibanding negara-negara tetangga yang menerapkan penjaminan dana nasabah secara penuh *(blankeet guarantee)*. Aliran dana keluar itu membuat likuiditas di dalam negeri semakin kering dan bank-bank mengalami kesulitan mengelola arus dananya.[208]

Ambruknya Lehman Brothers, disinyalir akibat maraknya penggelembungan harga perumahan di AS yang didorong kebijakan kebijakan Bank Sentral Amerika (*the Fed*) yang kurang hati-hati untuk menstabilkan sistem keuangan. Bank-bank di Amerika Serikat banyak mengucurkan kredit perumahan terutama bagi kalangan berpenghasilan rendah yang tidak memiliki kapasitas keuangan yang memadai (*sub-prime mortgage*). Tidak hanya Lehman Brothers, keguncangan serupa juga dialami oleh Merryl Linch, Citigroup, AIG dan ratusan lembaga-lembaga keuangan besar lain yang terpaksa harus ditutup dan dibangkrutkan. Keadaan ini kemudian berimbas ke pelemahan sector riil ditandai kebangkrutan

[208] *Ibid. hal 7*

dan kekacauan berbagai perusahan besar di AS. Krisis kemudian merambat ke berbagai belahan dunia.[209]

Kondisi global menghadapi tekanan yang berat dari krisis keuangan Eropa setelah krisis keuangan Amerika Serikat pada tahun 2008. Krisis keuangan Eropa berawal dari defisit anggaran pemerintah yang semakin besar di negara-negara kawasan Eropa terutama negara-negara lapisan pertama yaitu Yunani, Irlandia, dan Portugal.[210]

Krisis keuangan Eropa dan AS memiliki dampak terhadap sektor keuangan domestik, kondisi perekonomian Global serta gejolak harga yang selanjutnya memberi dampak terhadap perekonomian domestik. Pengaruh krisis Global terhadap perekonomian domestic mengalir melalui beberapa kemungkinan transmisi yaitu:

(1) transmisi moneter dan keuangan melalui perubahan suku bunga, nilai tukar mata uang, kredit, dan yield surat utang pemerintah;
(2) transmisi fiscal seperti utang luar negeri;
(3) transmisi perdagangan berupa ekspor dan impor;

---

[209] Depkeu Republik Indonesia, *Buku Putih, Upaya Pemerintah dalam Pencegahan dan Penanganan Krisis*, Edisi Januari 2010, hal. 20-21

[210] BAPENAS, *Krisis Keuangan Eropa: Dampak Terhadap Perekonomian Indonesia - Tinjauan Ekonomi Triwulanan Bappenas, 2011. Hlm iii.*

(4) transmisi investasi berupa FDI dan Portfolio dan
(5) transmisi komoditas berupa perubahan harga komoditas.[211]

Akibat krisis, pada Oktober 2008, ada tiga bank besar BUMN yakni PT Bank Mandiri Tbk., PT Bank BNI Tbk. dan PT Bank Rakyat Indonesia Tbk meminta bantuan likuiditas dari Pemerintah masing-masing Rp5 triliun. Total uang pemerintah yang berada di BI digunakan untuk menginjeksi ketiga bank tersebut sebesar Rp15 triliun. Bantuan likuiditas itu dipakai untuk memperkuat cadangan modal bank atau memenuhi komitmen kredit infrastruktur tanpa harus terganggu likuiditasnya. Maksud bantuan likuiditas Pemerintah ini agar ketiga bank pelat merah tadi tidak perlu mencari pinjaman dari luar negeri.[212]

C. Kebijakan Pemerintah menanggulangi Krisis Ekonomi

Untuk menanggulangi dampak buruk krisis ekonomi global, pemerintah membuat berbagai langkah kebijakan. Dalam Buku Putih yang disusun DEPKEU Republik Indonesia, yang berjudul *Upaya Pemerintah*

[211] *Ibid*. hal. 8

[212] Bank Indonesia, *Krisis Global dan Penyelamatan Sistem Perbankan Indonesia, op.cit*. hal 8.

dalam Pencegahan dan Penanganan Krisis, menjelaskan bahwa langkah penyelamatan ekonomi Indonesia dilakukan melalui langkah-langkah tersebut berupa:

1. Penciptaan ketersediaan likuiditas pasar, melalui:
   a. upaya Pemerintah memberikan likuiditas tambahan kepada perbankan nasional melalui penempatan rekening pemerintah kepada Bank-Bank BUMN;
   b. penurunan Giro Wajib Minimum (GWM), GWM Rupiah diturunkan dari 9,01% menjadi 7,5%, 5% cash + 2,5% *secondary reserved,* GWM Valas diturunkan dari 3% menjadi 1%. Kebijakan ini berpotensi menambah likuiditas rupiah sebesar Rp50 triliun dan Valas US$721 juta;
   c. pemerintah menerapkan *Crisis Management Protocol* /CMP untuk pengelolaan SUN dengan membatalkan jadwal program penerbitan SUN mulai Oktober 2008, termasuk lelang yang dilakukan secara reguler. Hal ini dimaksudkan untuk mencegah peningkatan tambahan beban utang dalam APBN maupun potensi kerugian bagi pelaku pasar domestik SUN .
   d. pembekuan pemberlakuan Peraturan tentang '*marked to market*' terhadap surat berharga/efek untuk mencegak pembukuan kerugian akibat turunnya harga surat berharga/efek yang dimiliki oleh perusahaan efek dan reksa dana.

e. mempercepat realisasi belanja kementerian/ Lembaga sebesar Rp. 25,9 triliun;
f. melakukan pembelian (*buyback*) saham BUMN yang telah *go public* melalui Pusat Investasi Pemerintah dan beberapa BUMN;
g. memberikan kemudahan kepada Emiten untuk melakukan *buy back*, misalnya memperbesar jumlah saham yang dapat di *buy back* dari 10% menjadi 20%, dan dapat dilakukan tanpa perlu mendapatkan persetujuan RUPS.

2. Menjaga kesinambungan devisa dan neraca pembayaran, dengan tindakan-tindakan, seperti:
   a. mendorong FDI melalui perbaikan iklim usaha secara nyata;
   b. mencari pembiayaan defisit anggaran dari sumber non-pasar dari luar negeri: antara lain melalui Lembaga multilateral (World Bank, IDB, JBIC), Bilateral dan Sovereign Wealth Fund;
   c. mengupayakan "*swap facility*" dengan bank sentral negara lain, diantaranya Bank of China, Bank of Japan, Monetary Authority of Singapore;
   d. merealisasikan "*Asian Bond Arrangement*" (*Chiang May plus refinement*);
   e. memberlakukan wajib lapor terhadap setiap pembelian USD dalam jumlah besar, dalam rangka mencegah spekulasi dolar;
   f. membuat "*clearing house*" valas yang berasal dari valas hasil eksporimpor khusus untuk BUMN;

g. mewajibkan pelaporan LC dengan dokumen dan *underlying asset* pada setiap Bank;
h. mencegah masuknya "*short term capital*" dalam jumlah besar, khususnya *Non-Deliverable Forward;*
i. memperlambat keluarnya modal dengan mempersempit "*auto rejection*";
j. mengurangi impor barang konsumsi.

3. Menjaga kesinambungan APBN 2009/2010, melalui langkah-langkah seperti:

a. melakukan redefinisi "pembiayaan darurat" dalam Pasal 23 UU No. 41 tahun 2008 Tentang APBN 2009. Diamanatkan bahwa dalam keadaan darurat (krisis sistemik dalam sistem keuangan dan perbankan nasional), Pemerintah dengan persetujuan DPR dapat melakukan pengeluaran yang belum tersedia anggarannya atau melebihi pagu yang ditetapkan dalam APBN 2009;
b. menambah belanja atau fokus belanja untuk sektor-sektor yang berdampak besar terhadap pertumbuhan penciptaan lapangan kerja dan pengurangan kemiskinan;
c. menambah dana risiko fiskal terhadap deviasi asumsi;
d. merancang pembiayaan darurat dari pinjaman luar negeri antara lain melalui melalui *private placement* kepada *sovereign wealth funds*, lembaga multilateral dan bilateral, serta ASEAN + 3;

e. melakukan relaksasi tarif pajak untuk beberapa sektor, antara lain CPO.

4. Penerbitan dan perbaikan peraturan perundangan di sektor keuangan untuk mendukung pasar yang kuat dan kondusif, seperti:
   a. melakukan pelonggaran peraturan di sektor perbankan, pasar modal dan lembaga keuangan bukan bank (Perasuransian, Dana Pensiun, Reksa Dana dan Perusahaan Pembiayaan) terutama untuk penentuan nilai wajar surat berharga;
   b. melakukan suspensi sementara terhadap perdagangan di Bursa;
   c. menetapkan Perppu Bank Indonesia untuk memperluas jenis asset bank yang dapat dijadikan agunan untuk mendapatkan Fasilitas Pendanaan Jangka Pendek (FPJP);
   d. menetapkan Perppu LPS dan peraturan pemerintah untuk meningkatkan besaran nilai penjaminan dari sebesar Rp100 juta menjadi maksimum Rp 2 miyar untuk setiap nasabah dalam satu bank;
   e. menetapkan Perppu JPSK yang mengatur mekanisme pencegahan dan penanganan krisis sistem keuangan untuk menjaga stabilitas system keuangan nasional.[213]

[213] Depkeu Republik Indonesia, *Buku Putih, Upaya Pemerintah dalam Pencegahan dan Penanganan Krisis*, Edisi Januari 2010, hal. 27-29.

Tentang munculnya ketiga Perpu, merupakan kebijakan Pemerintah sebagai upaya mencegah dampak buruk dari ancaman krisis ekonomi global dan krisis keuangan yang berpotensi membahayakan stabilitas sistem keuangan dan perekonomian nasional. Presiden Susilo Bambang Yudoyono mengeluarkan 3 Paket Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang,(Perpu) yaitu :

1. Perpu Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia (ditetapkan dan diundangkan pada tanggal 13 Oktober 2008). Ditetapkan menjadi UU berdasarkan UU No. 6 Tahun 2009.

   Perpu ini diterbitkan dilatarbelakangi oleh keterbatasan kepemilikan surat berharga perbankan sebagai *secondary reserve* yang dapat diagunkan kepada Bank Indonesia dikaitkan dengan peran sebagai *Lender of The Last Resort*. Untuk itu, PERPU ini mengubah syarat agunan FPJP (Pasal 11 UU Bank Indonesia) yang semula hanya berupa surat berharga yang bernilai tinggi dan mudah dijual, menjadi sebagai berikut:

   "*….surat berharga dan/atau tagihan yang diterbitkan oleh Pemerintah atau badan hukum lain yang mempunyai peringkat tinggi*

berdasarkan hasil penilaian lembaga pemeringkat yang kompeten dan sewaktu-waktu dengan mudah dapat dijual ke pasar untuk dijadikan uang tunai dan aset kredit kolektibilitas lancar….".[214]

2. Perpu Nomor 3 Tahun 2008 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 Tentang Lembaga Penjamin Simpanan (Ditetapkan dan diundangkan pada tanggal 13 Oktober 2008). Ditetapkan menjadi UU berdasarkan UU No. 6 Tahun 2009.

   PERPU ini diterbitkan dilatarbelakangi dengan adanya kebutuhan peningkatan cakupan penjaminan dana pihak ketiga LPS yang tidak mungkin dilakukan tanpa mengamandemen UU LPS yang mengatur kriteria dan persyaratan cakupan penjaminan dana pihak ketiga. Sehingga dengan PERPU ini, LPS mengubah penjaminan dana pihak ketiga dari Rp.100 juta menjadi Rp.2 milyar.[215]

[214] BI, Siaran Pers "Penjelasan Pjs.Gubernur Bank Indonesia", disampaikan pada *Press Conference* bersama Departemen Keuangan, BI, & LPS Mengenai Hasil Audit Investigasi BPK di Departemen Keuangan , Jakarta, 24 November 2009.

[215] *Ibid,*

3. Perpu Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan (ditetapkan dan diundangkan pada 15 Oktober 2008). DPR tidak menyetujui menjadi Undang-undang

   Dilatarbelakangi kebutuhan untuk memperjelas *crisis management protocol* (CMP) Sistem Keuangan Indonesia, terutama terkait dengan otoritas yang berkepentingan dan pengaturan mengenai hak dan kewajiban serta belum selesainya penyusunan RUU JPSK maka Pemerintah mengeluarkan PERPU.[216]

Atas ketiga Perpu tesebut, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) melakukan *legislative review /political review* untuk mengesahkan atau menolak ketiga Perpu tersebut menjadi undang-undang. Rapat Kerja Komisi XI DPR RI dengan Menteri Keuangan dan Menteri Hukum dan HAM pada tanggal 17 Desember 2008, berdasarkan Pendapat Akhir Mini fraksi-fraksi terhadap 3 (tiga) RUU tersebut, yaitu:

1. RUU tentang Penetapan PERPU No. 2 Tahun 2008, dan RUU tentang Penetapan PERPU No. 3 Tahun 2008 dapat diterima/disetujui oleh seluruh fraksi untuk ditetapkan menjadi Undang-Undang; sedangkan

---

[216] *Ibid.*

2. terhadap RUU tentang Penetapan PERPU No. 4 Tahun 2008 mejadi undang-undang, terhadap perbedaan pendapat dan Komisi XI DPR RI menyerahkan keputusannya dalam Rapat Paripurna DPR dibahas dalam Rapat Paripurna 18 Desember 2008. Dari 9 (Sembilan) fraksi yang hadir masih terdapat perbedaan pendapat:
    1) 2 (dua) fraksi yaitu F-PD dan F-PKS dapat menerima/menyetujui untuk ditetapkan menjadi Undang-Undang;
    2) 3 (tiga) Fraksi, yaitu F.PDIP, F.PAN dan F.PBR menolak untuk ditetapkan menjadi Undang-Undang;
    3) 2 (dua) Fraksi yaitu F. PG, dan PKB belum dapat menyetujui untuk ditetapkan menjadi Undang-Undang;
    4) 2 (dua) Fraksi yaitu: F.PPP dan F.PDS masih memerlukan pendalaman lebih lanjut.[217]

Dalam Rapat Paripurna 18 Desember 2008 tersebut DPR, berkaitan dengan Perpu Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan, terdapat :

1) 4 (empat) fraksi yang menyetujui atau menerimanya yaitu Fraksi Partai Demokrat, Fraksi Partai Persatuan Pembangunan,

[217] Newsletter KHN, November 2013.

Fraksi Partai Damai Sejahtera dan Fraksi Partai Keadilan Sejahtera.

2) 2 (dua) fraksi belum dapat menyetujui yaitu Fraksi Partai Golkar dan Fraksi Bintang Pelopor Demokrasi.
3) 4 (empat) fraksi menolak yaitu Fraksi PDI Perjuangan, Fraksi PAN, Fraksi PBR dan Fraksi Kebangkitan Bangsa.

Presiden melalui suratnya nomor R.IV/PRES/1 2009, tanggal 14 Januari 2009 telah menyampaikan RUU tentang JPSK. Sampai akhir jabatan Anggota DPR tanggal 30 Septermber 2009 tidak dapat menyelesaikan tugasnya untuk dapat membahas RUU JPSK tersebut.

Pada tanggal 11 Desember 2009, Presiden RI mengajukan RUU Pencabutan Perpu No.4/2004 melalui surat Presiden RI Nomor R.61/Pres/XII/2009 Perihal Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan. Dalam Rapat Paripurna DPR Selasa, 12 Januari 2010, kembali DPR memutuskan mengembalikan surat Presiden karena surat presiden ke DPR RI ada kekeliruan dalam rujukannya. Hingga kini, RUU tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan (JPSK) belum selesai dibahas. [218]

[218] Newsletter KHN, November 2013.

Lebih dari 5 tahun tidak jelas pembahasan Perpu 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan. Pada tahun 2015 berdasarkan UU Nomor 11 Tahun 2015 Tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 149, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4907) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Pada Pasal 2 UU Nomor 11 Tahun 2015 disebutkan bahwa Keputusan yang telah ditetapkan oleh Komite Stabilitas Sistem Keuangan dalam rangka melaksanakan tugas dan wewenangnya berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan tetap sah dan mengikat.

Pada tahun 2016 dikeluarkan UU No. 9 Tahun 2016 tentang Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan (PPKSK).

D. Bank Century sebagai Bank Gagal yang Berdampak Sistemik

Manakala Bank Century ditetapkan sebagai bank gagal yang berdampak sistemik, salah satu latar pertimbangan karena negara kita sedang menghadapi krisis yang sedang mendalam periode Oktober hingga Desember 2008. Bila Bank Century ditutup dalam situasi tidak krisis, dipastikan tidak berdampak

sistemik. Disinilah perdebetan itu berlangsung, yakni dalam hal kriteria sistemik yang dipakai. Untuk lebih memperjelas kriteria yang dipakai, Direktorat Penelitian dan Pengaturan Bank (DPNP) BI memakai kerangka analisis sistem *Memorandum of Understanding* (MoU) Uni Eropa, 1 Juni 2008,

Dalam mengambil kebijakan bail out bank, BI menggunakan lima indikasi yaitu empat aspek yang diadopsi MoU UE dalam menganalisis bank gagal yang ditenggarai sistemik: (1) Institusi Keuangan. (2) Pasar keuangan. (3) Sistem pembayaran, dan (4) Sektor riil. Terhadap keempat aspek itu, BI menambah satu aspek yakni faktor psikologis pasar/ aspek kepercayaan publik,[219]

Kelima aspek inilah yang dipakai BI untuk membuat kajian sistemik—baik kualitatif maupun kuantitatif—terhadap Bank Century. *Pertama*, aspek institusi keuangan, parameter yang dipakai adalah porsi pinjaman antarbank, dana pihak ketiga, kredit, jumlah cabang, konsentrasi deposito atau kredit berdasarkan sektor dan wilayah. Terhadap aspek ini, Bank Century memiliki kantor cabang sekitar 30 buah dan kurang lebih 65.000 nasabah tapi bank ini tidak memiliki keterkaitan dengan bank lainnya sehingga tidak signifikan karena penguasaan asetnya kecil.

[219] Bank Indonesia, *Krisis Global dan Penyelamatan Sistem Perbankan Indonesia* hal. 53-54

Kedua, aspek pasar keuangan, ukuran yang dipakai adalah rasio surat berharga yang dimiliki dibandingkan keseluruhan pasar, peran lembaga keuangan dalam pasar, tingkat kapitalisasi saham di bursa. Analisis pada bagian ini dikhawatirkan akan menimbulkan sentimen negatif di pasar keuangan, terutama dalam kondisi pasar yang sangat rentan terhadap berita-berita yang dapat merusak kepercayaan pasar keuangan.

Ketiga, aspek sistem pembayaran, ukuran yang dipakai adalah porsi volume dan nilai dalam sistem pembayaran. Nah, apabila bank ini ditutup dikhawatirkan akan menyebabkan terjadinya rush *(flight to quality* atau *capital outflow)* pada peer bank dan bank-bank yang lebih kecil sehingga akan mengganggu kelancaran sistem pembayaran. Hasil pemantauan memperlihatkan ada 18 bank yang berpotensi mengalami kesulitan likuiditas dan 5 bank mirip seperti Bank Century pun alami kesulitan likuiditas.

Keempat, aspek sektor riil ukuran yang dipakai adalah penurunan deposit, penurunan nilai investasi akibat mark to market, penurunan akses kredit, kemacetan sistem pembayaran, kesulitan penarikan simpanan oleh nasabah bank. Kredit BC ke sektor industri hanya 0,42% terhadap total kredit bank. Hasil pemantaun dan analisis: peran mengucurkan kredit ke sektor riil tidak signifikan. Kegagalan bank ini memiliki dampak yang relatif terbatas terhadap sektor riil.

Kelima, Sedangkan pada aspek kepercayaan publik, salah satu ukuran yang dipakai adalah kemungkinan terjadinya bank *runs*, munculnya rumor negatif di pasar, terjadinya pemindahan dana ke bank atau aset keuangan yang berisiko lebih rendah. Analisa yang disampaikan BI, kegagalan Bank Century dapat menambah ketidakpastian pada pasar domestik yang dapat merusak kepercayaan terhadap pasar keuangan.[220]

Laporan Hasil Audit BPK juga menjelaskan bahwa Rapat Dewan Gubernur membahas analisis dampak sistemik dan penetapan Bank Century sebagai "Bank Gagal" menggunakan lima aspek yakni dampak kepada institusi keuangan, dampak kepada pasar keuangan, dampak kepada sistem pembayaran, dampak kepada sektor riil, dan dampak kepada psikologi pasar. Hasil analisis tersebut menunjukkan adanya ketidakpastian yang tinggi terutama terhadap psikologi pasar/masyarakat yang selanjutnya dapat memicu ketidakpastian/gangguan di pasar keuangan dan sistem pembayaran. Berdasarkan analisis tersebut, Rapat Dewan Gubernur BI menetapkan bahwa Bank Century adalah "Bank Gagal yang Ditengarai Berdampak Sistemik".[221]

---

[220] BI Krisis 53 -55

[221] Laporan Hasil Laporan Hasil Pemeriksaan Investigasi Atas Kasus Pt Bank Century Tbk

Komite Stabilitas Sektor Keuangan (KSSK) berdasarkan kewangan yang diberikan Perpu Nomor 4 Tahun 2008 kemudian memutuskan penalangan Bank Century. KSSK, dalam Rapat Tertutup pada tanggal 21 November 2008 pukul 04.25 WIB s.d. 06.00 WIB, melalui Keputusan NO.04/KSSK.03/2008, KSSK menetapkan:

1. PT Bank Century Tbk sebagai Bank Gagal yang Berdampak Sistemik sesuai dengan Surat Gubernur BI No. 10/232/GBI/Rahasia tanggal 20 November 2008; dan
2. Penanganan bank gagal sebagaimana dimaksud dalam diktum pertama kepada LPS untuk dilakukan penanganan sesuai dengan UU 24 Tahun 2004 tentang LPS.

Keputusan KSSK tersebut diawalai oleh surat dari dua surat BI kepada Menteri Keuangan selaku Ketua KSSK yaitu :

1. Pada 20 November 2008, BI melalui surat Gubernur BI Nomor: 10/2/GBI/DPNP/Rahasia menyampaikan informasi mengenai perkembangan kondisi Bank Century kepada Menteri Keuangan selaku Ketua KSSK dan meminta KSSK untuk mengadakan rapat pada malam hari itu juga, karena pada keesokan harinya (tanggal 21 November 2008), BI memastikan bahwa Bank Century akan

mengalami kalah kliring dan *default* yang dapat mengancam seluruh sistem pembayaran dan stabilitas perbankan nasional, karena memang pada saat itu keadaan perbankan sangat tertekan. Sehingga pengambilan keputusan terhadap Bank Century harus segera diambil secepatnya.

2. Surat BI melalui surat Gubernur BI Nomor: 10/232/GBI/Rahasia kembali meminta diselenggarakan rapat KSSK pada hari itu juga (tanggal 20 November 2008) guna menginformasikan kondisi terakhir Bank Century, penetapan Bank Century sebagai Bank Gagal yang ditengarai berdampak sistemik, dan hasil analisa dampak sistemik akibat Bank Century.

Pada 21 November 2008, tepatnya pukul 00.11-pukul 04.25 WIB., diselenggarakanlah rapat KSSK I untuk mendapatkan masukan-masukan dari peserta yang dimulai dengan penjelasan dari BI mengenai keputusan Dewan Gubernur BI bahwa Bank Century telsh ditetapkan sebagai Bank Gagal yang ditengarai berdampak sistemik. BI tetap meyakini bahwa situasi Bank Century berpotensi menimbulkan dampak sistemik dan mengancam sistem pembayaran dan perbankan nasional.

Pada pukul 04.30-05.30 WIB, diselenggarakanlah rapat KSSK II untuk pengambilan keputusan KSSK. Rapat ini dihadiri oleh Menteri Keuangan selaku Ketua KSSK, Gubernur BI selaku Anggota KSSK. Sebagai kelengkapan organ KSSK, dalam rapat tersebut KSSK juga didampingi Sekretaris KSSK dan Sdr. Arif Surowidjojo selaku konsultan hukum. Dalam rapat tersebut, KSSK menetapkan Bank Century sebagai Bank Gagal yang berdampak sistemik melalui Keputusan KSSK Nomor 04/KSSK.03/2008 dan meminta LPS untuk melakukan penanganan sesuai dengan UU LPS.

Dalam buku Putih Depkeu dijelaskan bahwa

1. KSSK mensadar bahwa secara tegas dan terang belum pernah ada definisi dan ukuran yang baku mengenai dampak sistemik di dunia ini karena berbagai pertimbangan dan alasan pada saat pengambilan keputusan, yaitu potensi *moral hazard* yang sangat tinggi bagi pihak yang ingin memanfaatkan keadaan.
2. KSSK juga sadar bahwa kegagalan Bank Century disebabkan oleh pengelolaan bank yang buruk dan indikasi terjadinya tindakan kejahatan perbankan oleh pemiliknya. Namun demikian, KSSK melihat bahwa prioritas utama adalah menyelamatkan sistem keuangan dan perbankan, bukan invidual bank (Bank Century). Sementara, kecurangan (*fraud*) yang

terjadi di bank, harus tetap diproses secara hukum pada tahap berikutnya.

3. Setelah menimbang dengan akal sehat dan memperhatikan kondisi perekonomian global dan nasional yang sedang krisis, serta pengalaman krisis ekonomi Indonesia pada 1998, maka pada 21 November 2008 dini hari, KSSK memutuskan Bank Century sebagai bank gagal berdampak sistemik. Hal itu dilakukan bukan untuk kepentingan bank Century, melainkan demi keselamatan sistem keuangan dan perekonomian nasional.[222]

Keputusan KSSK tersebut kemudian dijadikan pertimbangan oleh KK untuk mengeluarkan Keputusan KK No 01/KK.01/2008 tanggal 21 November 2008 yang menetapkan:

1) Menyerahkan penanganan PT Bank Century Tbk yang merupakan bank gagal yang berdampak sistemik kepada LPS; dan
2) Penanganan bank gagal sebagaimana yang dimaksud pada diktum pertama dilakukan sesuai dengan UU No 24 Tahun 2004 tentang LPS.

[222] Depkeu Republik Indonesia, *Buku Putih…*, hal. 47-49

Ringkasan analisis yang menggambarkan kondisi pengambilan kebutusan bailout Bank Century sebagau pada waktu itu adalah sebagai berikut[223]:

i. Karakteristik kejadian:

- Kondisi Bank Century telah memicu rumor yang menurunkan kepercayaan masyarakat serta mengganggu kinerja bank-bank lainnya.
- pada saat yang bersamaan terdapat 23 bank dan beberapa BPR yang kondisi likuiditasnya sangat rentan terhadap adanya isu-isu tersebut.

ii. Kondisi sistem keuangan dan sektor riil

Kondisi ekonomi dan keuangan global yang terus memburuk, kondisi sistem keuangan domestik terus tertekan. Kondisi neraca pembayaran terus tertekan, cadangan devisa menurun. Kondisi sektor swasta memburuk. Untuk menghadapi gejolak dan potensi krisis yang mungkin timbul di sektor keuangan Pemerintah telah mengeluarkan 3 PERPPU, yaitu tentang JPSK, amandemen UU LPS dan amandemen UU BI.

iii. Analisis Peran Bank Century

[223] Disarikan dari BI, Siaran Pers "Penjelasan Pjs.Gubernur Bank Indonesia", disampaikan pada *Press Conference* bersama Departemen Keuangan, BI, & LPS Mengenai Hasil Audit Investigasi BPK di Departemen Keuangan , Jakarta, 24 November 2009.

- Peran Bank ini dilihat dari sisi fungsinya dalam intermediasi/pemberian kredit, ukuran bank, *substitutability*, dan keterkaitan dengan bank / lembaga keuangan lainnya tidak signifikan. Namun, dari sisi jumlah nasabah dan jaringan kantor cabang, Bank ini termasuk memiliki jumlah nasabah yang cukup besar (65.000 nasabah) dan jaringan cukup luas di seluruh Indonesia (30 KC). Oleh karena itu, penjaminan secara penuh menjadi sangat penting untuk diterapkan.
- Dalam kondisi pasar yang normal, jika bank ini ditutup maka diperkirakan relatif tidak akan menimbulkan dampak sistemik bagi bank lain.
- Namun dalam kondisi pasar yang saat itu cenderung rentan terhadap berita-berita negatif maka penutupan bank ini berpotensi menimbulkan *contagion effect* berupa upaya rush terhadap bank-bank lainnya, terutama *peer banks* atau bank yang lebih kecil. Dengan demikian, penutupan bank ini dikhawatirkan dapat mengganggu kelancaran sistem pembayaran, serta menurunkan kepercayaan masyarakat terhadap system perbankan dan sistem keuangan secara keseluruhan;
- Patut dipertimbangkan pula, kondisi makroekonomi yang sedang mengalami tekanan, serta adanya gangguan pada sistem perbankan/keuangan dapat memperburuk situasi sehingga dapat menimbulkan instabilitas yang signifikan.

iv. Analisis Dampak terhadap Pasar Keuangan

- Situasi pasar keuangan saat itu relatif labil terhadap berita berita negatif.
- Secara keseluruhan penanganan kegagalan bank yang tidak dilakukan secara komprehensif akan memperburuk kinerja pasar keuangan yang dapat berakibat turunnya kepercayaan internasional.

v. Analisis Sistem Pembayaran

- Sistem pembayaran berjalan normal, namun dengan gejala segmentasi di PUAB yang semakin meluas. Pemantauan menunjukkan terdapat 18 bank yang berpotensi tinggi akan mengalami kesulitan likuiditas bila hal tersebut terjadi. Sementara terdapat 5 bank yang memiliki karakteristik mirip seperti Bank Century diduga juga akan mengalami kesulitan likuiditas.

Jika kemudian muncul rumor atau berita negative mengenai kegagalan 23 bank di atas dalam *settlement* kliring/RTGS, hal ini akan dengan cepat memicu terjadinya kepanikan di kalangan masyarakat dan berpotensi untuk menimbulkan *bank run*.

vi. Kesimpulan

Penutupan Bank Century berpotensi menimbulkan dampak sistemik terutama dilihat dari jalur-jalur sebagai berikut:

- Melalui sistem pembayaran: *medium to high impact.* Apabila bank ini ditutup dikhawatirkan akan

menyebabkan terjadinya *rush* pada *peer banks* dan bank-bank yang lebih kecil, sehingga akan mengganggu kelancaran sistem pembayaran.

- Melalui pasar keuangan: *medium to high impact.* Penutupan bank ini akan menimbulkan sentimen negatif di pasar keuangan, terutama dalam kondisi pasar yang sangat rentan terhadap berita-berita yang dapat merusak kepercayaan terhadap pasar keuangan.
- Melalui psikologi pasar: *medium to high impact.* Kegagalan bank ini dapat menambah ketidakpastian pada pasar domestik yang dapat berakibat fatal pada psikologi pasar yang sedang sensitif.
- Melalui lembaga keuangan: *low to medium impact.* Secara institusi, penutupan bank ini tidak berdampak signifikan terhadap sektor perbankan, karena pangsanya terhadap industry yang tidak terlalu besar.
- Melalui sektor riil: *low impact.,* Karena perannya pada pemberian kredit terhadap sektor riil tidak signifikan, maka kegagalan bank ini memiliki dampak yang relatif terbatas terhadap sektor riil.

Dari analisis tersebut di atas, permasalahan pada Bank Century berpotensi menimbulkan dampak sistemik terutama melalui jalur psikologi pasar, system pembayaran, dan pasar keuangan.

Berkaitan dengan keputusan KSSK tentang Bank Century, menurut Lily Evelina Sitorus, Pemerintah yang dalam hal ini diwakili KSSK berwenang mengeluarkan Keputusan No. 04/KSSK.03/2008 tentang Penetapan PT bank Century Tbk Sebagai Bank Gagal yang Berdampak Sistemik. Kewenangan Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK) dapat disebut sebagai kewenangan atribusi yang diperoleh dari Perppu No. 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan (JPSK). Pasal 6 Perppu ini menjelaskan tugas KSSK yaitu menetapkan kebijakan dalam rangka pencegahan dan penanganan krisis. [224]

Setelah penyerahan tersebut, LPS telah melakukan tindakan, antara lain, mengganti direksi dan komisaris, serta mengeluarkan dana untuk Penyertaan Modal Sementara (PMS) sebesar Rp6,76 triliun yang dikucurkan secara bertahap sejak tanggal 24 November 2008 s.d. 24 Juli 2009. [225]

[224] Dalam konteks saat ini dan kedepan, dalam kerangka UU Administrasi Pemerintahan dan UU PPKSK, unsur penyalahgunaan merupakan batu uji bagi pengambil kebijakan, yakni akibat hukum diskresi yang dikategorikan melampaui wewenang, mencampuradukkan wewenang, dan tindakan sewenang-wenang, adalah tidak sah dan dapat dibatalkan. Karena itu pula, Lily berkesimpulan kebijakan *bail out* Bank Century adalah diskresi yang dapat diuji.
https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt596dc25e7fad6/kebijakan-dana-talangan-bank-century--diskresi-yang-dapat-diuji diakses 30 November 2018.

[225] *Diolah dari BPK, Laporan Hasil Pemeriksaan Investigasi Atas Kasus PT Bank Century Tbk, 2009*

E. Laporan Hasil Laporan Audit BPK

1. Pemeriksaan Investigasi atas kasus PT Bank Century Tbk Tahun 2009

Pemeriksaan Investigasi atas kasus PT Bank Century Tbk (BC) dilakukan berdasarkan Undang-undang (UU) No.15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara dan UU No.15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, serta memperhatikan Surat Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) No.PW/5487/DPRRI/IX/2009 tanggal 1 September 2009 perihal Permintaan Audit Investigasi/Pemeriksaan dengan Tujuan Tertentu terhadap Bank Century.

Pokok-pokok hasil pemeriksaan investigasi kasus BC adalah sebagai berikut[226]:

1 BI tidak tegas dan tidak *prudent* dalam menerapkan aturan dan persyaratan akuisisi dan merjer yang ditetapkannya sendiri dalam merjer Bank CIC, Bank Pikko, dan Bank Danpac menjadi BC.

2. BI tidak tegas dalam melaksanakan pengawasan atas BC sehingga permasalahan yang dihadapi BC sejak merjer Tahun 2004 tidak terselesaikan yang pada akhirnya ditetapkan sebagai bank gagal berdampak sistemik dan diselamatkan oleh LPS pada 21 November 2008. BI patut diduga membiarkan BC

[226] Depkeu Republik Indonesia, *Buku Putih…*, hal. **217-209**

melakukan rekayasa akuntansi sehingga seolah-olah BC masih memenuhi kecukupan modal (*capital adequacy ratio*/CAR) dengan cara membiarkan BC melanggar ketentuan PBI No.7/2/PBI/2005 tentang Penilaian Kualitas Aktiva Produktif Bank Umum. BI baru bersikap tegas menerapkan ketentuan BI mengenai PPAP pada saat BC telah ditangani oleh LPS.

3. Pemberian Fasilitas Pendanaan Jangka Pendek (FPJP) kepada BC dilakukan oleh BI dengan cara mengubah ketentuan persyaratan pengajuan FPJP yakni CAR minimal 8% menjadi positif dan pelaksanaan pemberiannya tidak sesuai ketentuan yakni saat pemberian FPJP, CAR BC telah negatif 3,53%.
4. Penentuan BC sebagai bank gagal berdampak sistemik tidak didasarkan pada data dan informasi yang lengkap dan mutakhir dari BI mengenai kondisi BC yang sesungguhnya. Selain itu, KSSK dalam menetapkan BC sebagai bank gagal berdampak sistemik serta menetapkan penanganannya kepada LPS mengacu pada Perppu No.4 Tahun 2008, tetapi proses pengambilan keputusan tersebut tidak dilakukan berdasarkan data kondisi bank yang lengkap dan mutakhir, serta tidak berdasarkan pada kriteria yang terukur.
5. Penyerahan penanganan BC kepada LPS sesuai UU No.24 Tahun 2004 tentang LPS dan pembahasan

tambahan penyertaan modal sementara (PMS) kepada BC dilakukan oleh komite koordinasi (KK) yang kelembagaannya belum dibentuk berdasarkan Undang-Undang, sehingga dapat mempengaruhi status hukum atas keberadaan KK dan penanganan BC oleh LPS.

6. Proses penanganan BC oleh LPS tidak didukung perhitungan perkiraan biaya penanganan dan penambahan PMS tidak dibahas secara lengkap dengan Komite Koordinasi. Selain itu, perubahan Peraturan LPS patut diduga agar BC dapat memperoleh tambahan PMS untuk kebutuhan likuiditas, dan adanya penyaluran PMS kepada BC yang sejak 18 Desember 2008 tidak memiliki dasar hukum.
7. BC melakukan pembayaran dana pihak ketiga terkait bank selama BC berstatus sebagai bank dalam pengawasan khusus senilai Rp938,65 miliar. Hal tersebut melanggar ketentuan PBI No.6/9/PBI/2004 tentang Tindak Lanjut Pengawasan dan Penetapan Status Bank sebagaimana diubah dengan PBI No.7/38/PBI/2005 yang mengatur bahwa bank berstatus "dalam pengawasan khusus" dilarang melakukan transaksi dengan pihak terkait dan atau pihak-pihak lain yang ditetapkan BI, kecuali telah memperoleh persetujuan BI.

8. Penggelapan kas valas senilai USD18 juta yang dilakukan oleh DT merugikan BC dan pada akhirnya menambah biaya penanganan (PMS) dari LPS. Selain itu, terdapat pemecahan deposito milik BS menjadi 247 NCD masing-masing nominal Rp2,00 miliar diduga merupakan rekayasa dalam rangka mengantisipasi penutupan BC sehingga nantinya dapat dibayarkan oleh LPS sesuai dengan ketentuan yang ada dan rekayasa ini merupakan manipulasi RT dan BS.
9. Praktik-praktik tidak sehat dan pelanggaran–pelanggaran ketentuan oleh pengurus bank, pemegang saham dan pihak-pihak terkait dalam pengelolaan bank yang merugikan BC senilai Rp5,86 triliun dan pada akhirnya harus ditutup dengan dana PMS dari LPS. Praktik-praktik perbankan tersebut adalah permasalahan sebagai berikut:
    - surat-surat berharga (SSB) yang dimiliki BC adalah SSB yang berkualitas rendah, tidak *marketable* dan bersifat *private placement* yang pengelolaannya dilakukan oleh FGAH. SSB tersebut sebagian digunakan untuk kepentingan pihak-pihak terkait BC dan dijual dengan harga rendah yang merugikan BC. Dengan kondisi ini, BC membentuk penyisihan kerugian 100% atas SSB yang masih *outstanding* per 31 Desember 2008 dan mencatat kerugian penjualan yang

keseluruhannya mencapai USD286,65 juta, atau ekuivalen dengan Rp3,11 triliun.

- RT dengan dukungan Pengurus dan Karyawan BC dan pihak-pihak lain pada beberapa perusahaan diduga menarik dana BC melalui transaksi pemberian kredit, *letter of credit* (L/C), biaya-biaya fiktif yang merugikan BC senilai Rp2,75 triliun dan dananya digunakan/ditransfer ke PT ADS dan investor-investor PT ADS.

2. Pemeriksaan Investigasi Lanjutan atas Kasus PT Bank Century, Tbk.

Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI) menyerahkan Hasil Laporan Pemeriksaan Investigasi Lanjutan atas Kasus PT Bank Century, Tbk. kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) di Gedung DPR RI, Jakarta pada hari ini (23/12). Pemeriksaan Investigasi Lanjutan atas Kasus PT Bank Century, Tbk. tersebut dilakukan untuk memenuhi permintaan DPR RI sesuai Surat Ketua DPR RI Nomor: PW.01/3177/DPR RI/IV/2011, tanggal 6 April 2011 yang meminta BPK RI untuk melakukan Audit Forensik Terhadap Kasus Bank Century. Penyampaian laporan hasil pemeriksaan tersebut dilakukan oleh Ketua BPK RI, Drs. Hadi Poernomo, Ak., kepada Ketua DPR RI, DR. H. Marzuki Alie, dan dihadiri oleh para Wakil Ketua DPR RI, Wakil Ketua

BPK RI, para Anggota BPK RI, dan Sekretaris Jenderal BPK RI serta para pejabat di lingkungan BPK RI.

Tujuan pemeriksaan investigasi lanjutan tersebut adalah untuk menemukan transaksi-transaksi yang tidak wajar/dan/atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang merugikan Bank Century (BC)/negara dan/atau masyarakat, baik sebelum maupun sesudah BC diambil alih oleh Lembaga Penjamin Simpanan (LPS), termasuk mengungkapkan pihak-pihak yang terlibat dalam transaksi tersebut.

Dari sembilan temuan tahap I tersebut dilakukan pendalaman mengenai aliran dananya. Dalam laporan hasil pemeriksaan investigasi lanjutan, BPK RI menemukan transaksi-transaksi yang tidak wajar/dan/atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang merugikan BC/negara, baik sebelum maupun sesudah PT Bank Century, Tbk. diambil alih oleh Lembaga Penjamin Simpanan (LPS), termasuk mengungkapkan pihak-pihak yang terlibat dalam transaksi tersebut. Temuan-temuan tersebut merupakan satu kesatuan dengan temuan-temuan yang telah disampaikan dalam hasil pemeriksaan kasus PT Bank Century, Tbk sebelumnya, khususnya terkait

dengan tujuh sasaran pemeriksaan seperti disebut di atas, sebagai berikut:[227]

1. Transaksi SSB
    1) Dana Hasil Penjualan US Treasury Strips (UTS) BC sebesar USD29.77 juta digelapkan FGAH (Sdr. HAW dan Sdr. RAR).
    2) Transaksi pengalihan dana hasil penjualan SSB US Treasury Strips (UTS) BC sebesar USD7 juta dijadikan deposito PT AI di BC merugikan BC.
    3) SSB yang diperjanjikan dalam skema AMA sebesar USD163.48 Juta telah jatuh tempo namun tidak dapat dicairkan.
2. Transaksi Pemberian Kredit
    4) Dana hasil pencairan kredit pada 11 debitur tidak digunakan sesuai tujuan pemberian kredit.
    5) Hasil Penjualan aset eks jaminan kredit oleh PT TNS sebesar Rp58,31 miliar dan Rp9,55 miliar tidak disetor ke BC.
3. Transaksi *Letter of Credit* (L/C)
    6) Pencairan margin deposit jaminan beberapa debitur L/C bermasalah dilakukan sebelum L/C

[227] Biro Humas Dan Luar Negeri BPK, Siaran Pers Badan Pemeriksa Keuangan, " BPK RI Menyerahkan Laporan Hasil Pemeriksaan Investigasi Lanjutan atas Kasus PT Bank Century, Tbk." Jakarta, Jumat (23 Desember 2011).

jatuh tempo untuk keperluan di luar kewajiban akseptasi L/C.

4. Transaksi Kas Valas dan Biaya Operasional
   7) Sdri. DT menutup ketekoran dana valas sebesar USD18 juta dengan deposito milik Sdr. BS nasabah BC.
   8) Sebagian dana valas yang diduga digelapkan oleh Sdri. DT mengalir kepada Sdr. ZEM di tahun 2008 sebesar USD392,110.
5. Transaksi Dana Pihak Ketiga Terafiliasi
   9) Aliran dana dari PT CBI (pihak terafiliasi) kepada Sdr. BM sebesar Rp1 miliar, berpotensi menimbulkan konflik kepentingan.
   10) Penambahan rekening PT ADI (Pihak Terafiliasi) di BC sebesar Rp23 miliar tanpa ada aliran dana masuk ke BC.
6. Transaksi Dana Pihak Ketiga Tidak Terafiliasi
   11) Pemberian *cashback* sebagai *kickback* kepada oknum BUMN/BUMD/Yayasan.
7. Transaksi PT ADI
   12) Aliran dana BC sebesar Rp465,10 miliar kepada PT ADI dan nasabah PT ADI merugikan BC dan membebani PMS.
   13) Aliran dana dari BC kepada Sdr. AR tidak wajar, karena tidak ada transaksi yang mendasarinya.

Informasi lain :

1. Aliran dana Sdr. SS dan Sdri. SL ke PT MNP;
2. Transaksi penukaran valas dan penyetoran hasil penukaran valas Sdr. HEW dan Sdri. SKS.

F. Penyelesaian Kasus Bank Century

1. Penyelesaian Politik

Untuk menyelesaikan kasus Bank Century, DPR telah membentuk Panitia Khusus Bank Century yang hasilnya berupa reomendasi dilakukan penyidikan criminal. Isu lain yang menyertai hak angket dalam konteks ketatanegaraan adalah polemik tentang kemungkinan "permakzulan" (*impeachment)* terhadap Presiden, karena dugaan terlibat dalam kasus Bank Century ini.

Panitia Khusus Hak Angket Bank Century berawal dari para pengusul yang terdiri dari sembilan orang yang kemudian hari lebih disebut sebagai **Tim 9** yakni Maruarar Sirait (PDIP), Ahmad Muzani (Gerindra), Andi Rahmat (PKS), Lili Wahid (PKB), Mukhamad Misbakhun (PKS), Akbar Faisal (Hanura), Chandra Tirta Wijaya (PAN), Kurdi Mukhtar (PPP), dan Bambang Soesetyo (Golkar).

lima fokus penyelidikan Angket Century, adlah

1. Mengetahui sejauh mana pemerintah melaksanakan peraturan perundangan yang berlaku, terkait keputusannya untuk

mencairkan dana talangan (bail out) Rp 6,76 triliun untuk Bank Century. Adakah indikasi pelanggaran peraturan perundangan, baik yang bersifat pidana maupun perdata?

2. Mengurai secara transparan komplikasi yang menyertai kasus pencairan dana talangan Bank Century. Termasuk mengapa bisa terjadi perubahan Peraturan Bank Indonesia secara mendadak, keterlibatan Kabareskrim Mabes Polri ketika itu, Komjen Susno Duadji, dalam pencairan dana nasabah Bank Century, dan kemungkinan terjadi konspirasi antara para pemegang saham utama Bank Century dan otoritas perbankan dan keuangan pemerintah.
3. Menyelidiki ke mana saja aliran dana talangan Bank Century, mengingat sebagian dana talangan tersebut oleh direksi Bank Century justru ditanamkan dalam bentuk Surat Utang Negara (SUN) dan dicairkan bagi nasabah besar (Budi Sampoerna). Sementara kepentingan nasabah kecil justru terabaikan. Adakah faktor kesengajaan melakukan pembobolan uang negara demi kepentingan tertentu, misalnya politik, melalui skenario bail out bagi Bank Century?

4. Menyelidiki mengapa bisa terjadi pembengkakan dana talangan menjadi Rp 6,76 triliun bagi Bank Century? Sementara Bank Century hanyalah sebuah bank swasta kecil yang sejak awal bermasalah, bahkan saat menerima bail out, bank ini dalam status pengawasan khusus. Rasionalkah alasan pemerintah bahwa Bank Century patut diselamatkan karena mempunyai dampak sistemik bagi perbankan nasional secara keseluruhan?
5. Mengetahui seberapa besar kerugian negara yang ditimbulkan oleh kasus bail out Bank Century dan sejumlah kemungkinan penyelamatan uang negara bisa dilakukan. Sebab lain penegakan hukum, di tengah berbagai kesulitan hidup yang dialami masyarakat kebanyakan, aspek penyelamatan uang negara ini sangat penting untuk dijadikan perioritas demi memenuhi rasa keadilan rakyat. Selanjutnya, uang negara yang dapat diselamatkan bisa digunakan untuk kepentingan meningkatkan kesejahteraan rakyat pada umumnya.[228]

[228] Kompas.com "Inilah Lima Poin Fokus Penyelidikan Angket Century",

Hasil Pansus Century menghasilkan dua Opsi yang berisi kesimpulan dan rekomendasi yaitu Opsi A dan Opsi B. Hasil Pansus DPR tersebut masing-masing dibawa dalam Sidang Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat adalah. Kedua Opsi hasil Pansus DPR adalah sebagai berikut:[229]

Opsi A: Menyetujui adanya bailout century

Kesimpulan Opsi A

1. Permasalahan Bank Century muncul sejak akusisi-merger yang tidak dilakukan berdasar persyaratan dan undang-undang yang berlaku. Merger bahkan melanggar aturan perundang-undangan, sarat penipuan, dan tindak money laundering oleh pengurus bank.
2. Praktik itu (penipuan, money laundering, dll) terus menerus terjadi berkaitan lemahnya pengawasan Bank Indonesia yang bahkan memberikan kemudahan-kemudahan yang berlebihan.
3. Keputusan pemberian Fasilitas Pendanaan Jangka Pendek ke Bank Century adalah wewenang Bank Indonesia sesuai Perppu

https://nasional.kompas.com/read/2009/12/01/18483825/Inilah.Lima.Poin.Fokus.Penyelidikan.Angket.Century.

[229]http://www.tempointeraktif.com/hg/politik/2010/03/03/brk,20100303-229826,id.html

2/2008 untuk mencegah ketidakstabilan perekonomian. Terdapat penyalahgunaan wewenang dalam mekanismenya.

4. Penetapan Bank Century sebagai bank gagal yang ditenggarai berdampak sistemik berdasar Perppu 4/2008 untuk mencegah Indonesia dari krisis ekonomi sebagai dampak krisis global.
5. Keputusan Komite Stabilitas Sistem Keuangan bahwa Bank Century gagal berdampak sistemik adalah untuk menyelamatkan sistem keuangan dan perbankan nasional.
6. Terdapat indikasi kuat bahwa penetapan Bank Century sebagai bank gagal berdampak sistemik tidak disertai data-data akurat dan tidak disertai prinsip kehati-hatian. Namun itu dapat dipahami karena keputusan dilakukan di saat krisis.
7. Di tahap pemberian Penyertaan Modal Sementara masih terjadi perdebatan mengenai kerugian negara yang muncul. Pansus memberikan hal tersebut ke penegak hukum untuk ditindaklanjuti.
8. Pansus belum temukan bukti bahwa terjadi aliran dana ke sebuah partai politik atau salah satu pasangan capres-cawapres.

Rekomendasi opsi A

1. Perlu dilakukan proses hukum ke manajemen Bank Century, termasuk mengambil langkah hukum ke pejabat BI yang diduga ikut melakukan tindak pidana.
2. Pelanggaran pelaksanaan pemberian FPJP perlu ditindaklanjuti penegak hukum bila terdapat indikasi tindak pidana.
3. Meminta DPR melakukan revisi perundang-undangan terkait sektor moneter dan fiskal.
4. Pemerintah dan DPR harus membentuk UU Otoritas Jasa Keuangan demi independensi lembaga keuangan dan UU Jaring Pengaman Sektor Keuangan sebagai dasar yuridis pemerintah untuk mengambil kesimpulan di saat krisis.
5. BI harus memperbaiki aturan internal untuk meminimalisi penyalahgunaan wewenang oleh pejabatnya.
6. Pemerintah perlu membentuk tim pemburu aset yang diambil secara tidak sah oleh pelaku tindak pidana. Upaya tersebut perlu dilaporkan ke DPR.
7. Terkait dana nasabah PT. Antaboga Delta Sekuritas, ternayata memang nasabah Antaboga ditawarinya dengan modus penipuan oleh Bank

Century. Pansus meminta pemerintah mencari jalan keluar untuk mengganti dana nasabah.

Opsi C: Menyatakan bailout century menyimpang

***Kesimpulan** Opsi C*

1. Pengucuran dana FPJP dan PMS ke Bank Century adalah termasuk keuangan negara.
2. Patut diduga terjadi penyimpangan dalam proses pengambilan kebijakan oleh otoritas moneter dan fiskal yang diikuti banyak penyalahgunaan, mulai dari akuisisi-merger, pemberian FPJP, PMS, hingga tahap aliran dana.
3. Diduga terjadi penyimpangan proses pengambilan kebijakan oleh otoritas moneter dan fiskal dengan mengikutsertakan pemilik saham dan manajemen Bank Century sehingga merugikan negara. Kepada pihak yang diduga bertanggung jawab, FPG, FPDIP, FPKS dan FHanura menyebut nama. FPPP sebut unit kerja dalam institusi, dan FGerindra sebuah pejabat yang bertanggung jawab. Daftar nama terlampir.
4. Kasus Bank Century merupakan perbuatan melanggar hukum yang berlanjut atau penyalahgunaan wewenang oleh pejabat otoeritas moner dan fiskal sehingga dapat

dikualifikasikan sebagai tindak pidana korupsi karena diduga merugikan negara.

5. Berkenaan dengan dugaan mengalirnya dana PMS ke sebuah parpol atau suatu pasangan capres-cawapres tertentu, pansus belum dapat menuntaskannya karena keterbatasan waktu dan wewenang pro-justicia.

Rekomendasi Opsi C

1. Merekomendasikan seluruh penyimpangan dan penyalahgunaan wewenang yang berindikasi perbuatan melawan hukum yang merupakan tindak pidana korupsi, tindak pidana perbankan dan tindak pidana umum berikut pihak-pihak yang di duga bertanggung jawab agar diserahkan kepada Lembaga Penegak Hukum. Yaitu Kepolisian Republik Indonesia, Kejaksaan Agung dan Komisi Pemberantasan Korupsi sesuai dengan kewenangannya.
2. Meminta kepada DPR bersama dengan pemerintah untuk segera membentuk dan merevisi berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pengelolaan sektor moneter dan fiskal.
3. Melakukan pemulihan asset yang telah diambil secara tidak sah oleh pelaku tindak pidana yang merugikan keuangnan bank/negara, baik pada Bank Century maupun pada bank CIC yang

diduga dilakukan oleh Robert Tantular, RAR, dan HAW dengan meminta terlebih dahulu forensik audit terhadap kasus aliran dana Bank Century yang dilakukan oleh kantor akuntan publik di bawah supervisi dari tim monitoring Panitia Angket Century. Upaya pemulihan asset yang telah dilarikan keluar negeri secara tidak sah harus diselesaikan selambat-lambatnya pada bulan Desember 2012.

4. Meminta kepada DPR agar membentuk Tim Pengawas tindak lanjut rekomendasi Panitia Angket Bank Century yang bertugas untuk mengawasi pelaksanaan rekomendasi dan proses penelusuran aliran dana serta pemulihan asset dengan kewenangan sesuai dengan peraturan selambat-lambatnya pada masa persidangan berikut.
5. Meminta kepada pemerintah dan/atau Bank Indonesia untuk segera menyelesaikan permasalahan yang menimpa nasabah PT Antaboga Delta Sekuritas dengan mengajukan kepada DPR pola penyelesaian secara menyeluruh baik dasar hukum maupun sumber pembiayaan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Hasil Pansul dibawa ke sidang Paripurna DPR pada tanggal 3 Maret 2010. Setelah melalui proses *voting* terbuka, Sidang Paripurna DPR menetapkan Opsi C sebagai pilihan kesimpulan dan rekomendasi yang dipilih 315 anggota. Sementara itu opsi A dipilih 212 anggota DPR. HAsil Pansus DPR kemudian disampaikan kepada aparat penegak hukum untuk ditindak lanjuti.

2. Proses Hukum

Salah satu materi muatan Perpu Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan yang menjadi perdebatan adalah perlindungan hukum pada pelaksana dalam mengambil kebijakan. Berdasarkan ketentuan Perpu Pasal 28, dalam rangka pengadaan barang dan jasa, pengerahan sumber daya manusia, serta pengelolaan dan pertanggungjawaban uang dan/atau barang pada saat pencegahan dan penanganan Krisis, Departemen Keuangan serta lembaga yang ditunjuk dan/atau badan khusus yang dibentuk menetapkan ketentuan dan tata cara tersendiri.

Ketentuan ini berbeda dengan ketentuan **Pasal 48** Perpu Nomor 4 Tahun 2008, berdasarkan UU No 6 Tahun 2006 terdapat perubahan dengan menambah norma pengecualian. PAsal

(1) Kecuali terdapat unsur penyalahgunaan wewenang, anggota Komite Stabilitas Sistem Keuangan, sekretaris Komite Stabilitas Sistem Keuangan, anggota sekretariat Komite Stabilitas Sistem Keuangan, dan pejabat atau pegawai Kementerian Keuangan, Bank Indonesia, Otoritas Jasa Keuangan, dan Lembaga Penjamin Simpanan tidak dapat dituntut, baik secara perdata maupun pidana atas pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenang berdasarkan Undang-Undang ini.

Dalam konteks, penegakan hukum, DPR dan BPK menyampaikan hasil kerja masing-masing kepada KPK untuk menindaklanjuti penyimpangan yang terjadi dalam *bailout* Bank Century. Pada Desember 2013, BPK Menyampaikan Laporan Hasil Perhitungan Kerugian Negara Atas Dugaan Tindak Pidana Korupsi Dalam Pemberian FPJP Kepada PT Bank Century, Tbk dan Proses Penetapan PT Bank Century, Tbk Sebagai Bank Gagal Berdampak Sistemik kepada KPK. Badan Pemeriksa Keuangan telah menyelesaikan Penghitungan Kerugian Negara pada tanggal 20 Desember 2013. Berdasarkan hasil pemeriksaan, BPK menyimpulkan terdapat penyimpangan yang dilakukan oleh pihak-pihak terkait pada:

(1) Pemberian FPJP dari BI kepada BC yang mengakibatkan terjadinya kerugian negara sebesar Rp689,39 miliar. Nilai tersebut merupakan penyaluran FPJP oleh BI kepada BC pada tanggal 14, 17 dan 18 November 2008; dan
(2) Proses penetapan BC sebagai Bank Gagal Berdampak Sistemik, yang mengakibatkan terjadinya kerugian Negara sebesar Rp6,76triliun. Nilai tersebut merupakan keseluruhan penyaluran Penyertaan Modal Sementara oleh LPS kepada BC selama periode 24 November 2008 sampai dengan 24 Juli 2009.[230]

Beberapa orang telah diproses secara hukum pidana mengenai kasus Bank Century ini, seperti:

1. Rafat Al Rizvi, Hesham Al Warraq (keduanya pemegang saham pengendali-dihukum *in absentia*) Mereka dihukum 15 tahun penjara dan dende Rp 15 Miliar serta membayar uang pengganti Rp 3,1 Triliun karena melakukan korupsi dan pencucian uang. Hingga saat ini mereka masih berada di luar negeri (melarikan diri).

[230]Biro Humas Dan Luar Negeri BPK, Siaran Pers Badan Pemeriksa Keuangan: "BPK Menyampaikan Laporan Hasil Perhitungan Kerugian Negara Atas Dugaan Tindak Pidana Korupsi dalam Pemberian FPJP Kepada PT Bank Century, Tbk dan Proses Penetapan PT Bank Century, Tbk Sebagai Bank Gagal Berdampak Sistemik kepada KPK", Jakarta, Senin, 23 Desember 2013.

2. Hermanus Hasan Muslim,dkk (Direksi), Robert Tantular (pemilik saham minoritas - telah selesai menjalani pidana penjara 4 tahun),
3. Budi Mulya (mantan Deputi Gubernur Bank Indonesia) :

   Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (Tipikor) Jakarta memvonis 10 tahun penjara dan denda Rp 500 juta subsider lima bulan kurungan.

   Pada tingkat banding, Pengadilan Tinggi DKI Jakarta memvonis Budi dengan pidana 12 tahun penjara dan denda Rp500 juta subsider lima bulan kurungan.

   Tingkat kasasi, hukuman diperberat menjadi 15 tahun kurungan penjara dan denda Rp1 miliar
4. Penyidikan tersangka Siti C.Fadjrijah (mantan Deputi Gubernur Bank Indonesia) dihentikan KPK karena Siti C Fadjriah. Siti meninggal dunia.
5. Pn Jakarta selatan melalui putusan praperadilan nomor 24/Pid.Prap/2018/PN Jakarta Selatan memerintahkan dilanjutkannya penyidikan kasusu bank century. Salah satu amar putusan menyatakan:

   "Memerintahkan termohon (KPK) untuk melakukan proses hukum selanjutnya sesuai dengan ketentuan hukum dan perundang-undangan yang berlaku atas dugaan tindak pidana korupsi Bank Century, dalam bentuk melakukan

penyidikan dan menetapkan tersangka terhadap Boediono, Muliawan D. Hadad, Raden Pardede, dan kawan-kawan sebagaimana tertuang dalam surat dakwaan atas nama terdakwa Budi Mulya, atau melimpahkannya kepada kepolisian, dan atau kejaksaan, untuk dilanjutkan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan, dalam proses persidangan di Pengadilan Tipikor, Jakarta Pusat".[231]

[231]https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5acf0ba27d698/putusan-praperadilan-kasus-bank-century--potret-ketidakjelasan-hukum-acara-praperadilan

BAB VI
PENUTUP

A. Kesimpulan

B. Rekomendasi

A. Kesimpulan

1. Kasus BLBI

a. Pemberian BLBI dilakukan oleh Bank Indonesia dalam konteks memerankan fungsinya sebagai lender of the last resort yang merupakan amanat dari peraturan perundang-undangan. Fungsi ini dijalankan untuk melaksanakan kebijakan Pemerintah yang menyatakan tidak akan menutup bank pada saat krisis moneter mengalami titik kulminasi. Pemberian BLBI juga dilaksanakan dalam rangka penjaminan pemerintah atas pembayaran dana pihak ketiga dan pembayaran bank lainnya. Yang menjadi acuan untuk kebijakan ini adalah Keputusan Presiden Nomor 120 Tahun 1998, Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1998, dan Keputusan Presiden Nomor 193 Tahun 1998. Pada sisi lain, pemberian BLBI juga merupakan bagian dari kesepakatan antara pemerintah Indonesia dengan International Monetary Fund (IMF) yang dituangkan dalam *Letter of Intent (LoI)*.

b. Dengan seperangkat peraturan-perundang-undangan yang mengatur kewenangan dan posisi BI tersebut, maka secara umum dapat dikatakan bahwa apa yang dilakukan oleh BI adalah aman secara hukum *(legally secure)*. Artinya, apa yang dilakukan oleh BI sama sekali tidak mengidap

kejanggalan-kejanggalan hukum *(legal impropers*) yang kemudian dapat menyeretnya untuk dapat dimintai pertanggungjawaban (*accountability*) secara hukum.

c. Kontroversi BLBI muncul karena tidak diimbanai dengan penegakan hukum yang memadai, sehingga semakin menambah kompleks persoalan. Mungkin saja kontroversi tersebut tidak sedahsyat sekarang ini apabila begitu isu penyimpangan penggunanaan BLBI ini mencuat, dengan segera lembaea-lembaga hukum cermat membaca persoalan ini dengan menyeret pelaku penyimpangan BLBI dengan tetap menggunakan konsep due process of law dan tanpa bertindak secara sewenang-wenang *(arbitrary)*. Potensi kerugian yang disebutkan oleh BPK sebenarnya sebagian besar sudah diambil alih oleh Pemerintah dan proses *recovery* melalui penjualan asset oleh BPPN saat ini terus berlangsung sehingga terlalu dini untuk menyimpulkan adanya kerugian negara apalagi sampai mencapai 95,78% dari total BLBI. Bank Indonesia juga konsisten mengeluarkan ketentuan *prudential banking* sebagai rambu-rambu operasional bank disamping pemeriksaan langsung yang bersifat *post audit*. Secara administratif Direksi Bank tetap bertanggungjawab apabila terjadi pelanggaran atas ketentuan yang

berlaku termasuk penyimpangan dalam penggunaan BLBI.

2. Kasus Rekening 502

a. Kebijakan Rekening 502 lahir setelah adanya program penjaminan bank menyeluruh yang ditnulai pada tahun 1998 sebagai tindakan respon atas terjadinya pelarian dana dari perbankan. Likuidasi 16 (enam belas) bank pada November 1997 serta tidak jelasnya pembayaran pada nasabah menyebabkan terjadinya penarikan dana besar-besaran di perbankan (*rush out*). Keadaan *malaise* ekonomi yang terjadi pada waktu itu menjadi alasan kuat bagi masyarakat -yang semula sangat percaya pada sistem perbankan nasional- untuk menjadi deposan yang bersikap kritis terhadap sistem perbankan nasional. Masyarakat yang panik menjadi semakin mudah terprovokasi oleh isu-isu yang beredar. Hal ini semakin membuat perbankan meanjadi kalang kabut, karena hampir semua bank swasta besar mengalami kesulitan likuiditas sebagai *result* dari efek domino atas likuidasi 16 (enam belas) bank.

b. Kasus ini dapat dibaca dari perspektif hukum administrasi negara dna hukum pidana. Dalam perspektif hukum administrasi negara ini. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 1998 tentang Jaminan terhadap Kewajiban

Pembayaran Bank Umum. yang dikeluarkan pada saat krisis- moneter tersebut merupakan jaminan pemerintah terhadap kewajiban pembayaran Bank Umum kepada para pemilik simpanan dan krediturnya. Pasal 1 Keppres tersebut menyatakan, Pemerintah memberi jaminan bahwa kewajiban pembayaran Bank Umum kepada para pemilik simpanan dan krediturnya akan dipenuhi. Berdasarkan Keppres tersebut, Menteri Keungan mempunyai kewenangan untuk menetapkan syarat, tatacara, dan ketentuan lainnya yang diperlukan bagi pelaksanaan pemeberian jaminan tersebut setelah mendapat pertimbangan dari Gubernur Bank Indonesia. Keppres tersebut juga mewajibkan Menteri Keuangan untuk melaporkan dari waktu ke waktu perkembangan pelaksanati Keppres tersebut. Jadi, dalam hal ini Menteri Keuangan mempunyai kewenangan dan kewajiban secara atributif (wewenang yang melekat pada suatu jabatan), yakni berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 1998 tentang Jaminan terhadap Kewajiban Pembayaran Bank Umum tersebut dalam melaksanakan penjaminan pemerintah terhadap pembayaran kewajiban pembayaran Bank Umum.

Sebagai pejabat publik yang mendapatkan atribusi kewenangan melalui Keppres Nomor 26 Tahun 1998 tersebut, baik Menteri Keuangan maupun Gubernur

Bank Indonesia tidak dapat dituntut secara pidana, karena mereka bertindak atas perintah pejabat yang berwenang (Presiden) dan tindakan mereka tersebut dilindungi oleh prinsip hukum administrasi negara, baik wewenang *prealabe*l (wewenang untuk melaksanakan keputusan-keputusan yang diambil tanpa meminta persetujuan terlebih dahulu dari instansi atau seorang perorangan yang mana pun) maupun wewenang *ex officio* (yang berarti semua keputusan yang diambil karena jabatan, apalagi berdasarkan sumpah jabatan, tidak dapat dilawan oleh siapa pun dan yang berani melawan dikenakan sanksi pidana).

Selain wewenang *prealabel* dan *ex officio* tersebut, Pasal 51 ayat (1) KUHP juga dapat dijadikan alasan mengapa Menteri Keuangan maupun Gubernur Bank Indonesia tidak dapat dituntut secara pidana. Pasal 51 ayat (1) KUHP mengatakan, "Barangsiapa melakukan perbuatan untuk menjalankan perintah jabatan yang diberikan oleh kuasa yang berhak akan itu, tidak boleh dihukum".

Dalam perspektif hukum pidana, persoalan kesalahan dan pertanggungjawaban pidana kasus Rekening 502 ini tidak harus dilihat terjadi dan dilakukan oleh orang-orang yang memegang pucuk pimpinan (*top leader*). Sebab, dalam banyak hal, sepanjang tidak menjadi perintah dari pihak pucuk pimpinan, kesalahan baik dengan sengaja (*dolus*) maupun tidak sengaja (*culpa*) dapat dilakukan oleh

bawahan (level 2, 3, 4 dan seterusnya) dan pertanggungjawabannya sedah seharusnya ada pada mereka.

c. Laporan Hasil Audit Investigasi BPK, khususnya yang berkaitan dengan dugaan penyimpangan oleh BI bisa dikelompokkan ke dalam 4 (empat) kategori. Pertama, kesalahan dalam pembayaran kewajiban-kewajiban terhadap deposan Bank Perkreditan Rakyat (BPR) yang dilikuidasi sebesar Rp 27,5 miliar. Kedua, terjadi pada pembayaran kewajiban karena *interbank exchange offer program* sebesar Rp 3,2 triliun. Ketiga, pembayaran tunggakan bunga valuta asing dan pembayaran kewajiban karena *rediskonto post shipment wesel export* Rp 27,4 miliar. Keempat, terjadi akibat pembayaran tambahan BLBI sebesar Rp 14,5 triliun.

3. *Bailout* Bank Century

a. Kondisi krisis ekonomi global 2007-2008 di Amerika Serikat dan negara-negara Eropa berimbas pada krisis ekonomi d Indonesia. Krisis keuangan Eropa dan AS memiliki dampak terhadap sektor keuangan domestik, kondisi perekonomian Global serta gejolak harga yang selanjutnya memberi dampak terhadap perekonomian domestik. Dampak krisis keuangan memberikan dampak yang cenderung memburuk dan mencapai puncaknya pada bulan November 2008. Terlebih lagi disaat negara sekitar kawasan telah memberlakukan *full blanket guarantee* sedangkan

Indonesia hanya meningkatkan batas penjaminan dana pihak ketiga**.** Pemburukan kondisi makro–ekonomi Indonesia ditandai dengan adanya tekanan terhadap pasar valas dan stabilitas nilai tukar, pasar modal, kondisi *global bond*, memburuknya likuiditas dan ketatnya pasar uang, melemahnya kinerja neraca pembayaran, dan pada akhirnya menyebabkan resikoresiko perbankan cenderung meningkat secara drastis. Akibat krisis, pada Oktober 2008, ada tiga bank besar BUMN yakni PT Bank Mandiri Tbk., PT Bank BNI Tbk. dan PT Bank Rakyat Indonesia Tbk meminta bantuan likuiditas dari Pemerintah masing-masing Rp5 triliun.

b. Untuk menanggulangi dampak buruk krisis ekonomi global, pemerintah membuat berbagai langkah kebijakan dibidang hukum yaitu menerbitankan dan perbaikan peraturan perundangan di sektor keuangan untuk mendukung pasar yang kuat dan kondusif, seperti: melakukan pelonggaran peraturan di sektor perbankan, pasar modal dan lembaga keuangan bukan bank serta mengeluarkan 3 Perpu yaitu

    1. Perpu Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia Ditetapkan menjadi UU berdasarkan UU No. 6 Tahun 2009
    2. Perpu Nomor 3 Tahun 2008 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24

Tahun 2004 Tentang Lembaga Penjamin Simpanan. Ditetapkan menjadi UU berdasarkan UU No. 6 Tahun 2009.

3. Perpu Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan (ditetapkan dan diundangkan pada 15 Oktober 2008). DPR tidak menyetujui menjadi Undang-undang

c. kebijakan umum *bailout* Bank Century memiliki banyak dimensi. Pembahasan Bank Century sendiri tidak membahas pada proses bailout tetapi harus membahas berdirinya bank century yang juga kontroversial. Dalam konteks bailout, terdapat perbedaan pandangan yang tajam antara BPK dan DPR pada satu pihak dengan Komite Stabilitas Sektor Keuangan (KSSK), Kementerian Keuangan-BI-LPS) pada pihak lain sebagai pihak yang mengambil kebijakan. Meski demikian, hasil laporan BPK yang berkaitan pengambil alihan Bank Century perlu dicermati. Hasil temuan tersebut adalah

(1) Pemberian FPJP dari BI kepada BC yang mengakibatkan terjadinya kerugian negara sebesar Rp689,39 miliar. Nilai tersebut merupakan penyaluran FPJP oleh BI kepada BC pada tanggal 14, 17 dan 18 November 2008; dan

(2) Proses penetapan BC sebagai Bank Gagal Berdampak Sistemik, yang mengakibatkan terjadinya kerugian Negara sebesar Rp6,76triliun. Nilai tersebut merupakan

keseluruhan penyaluran Penyertaan Modal Sementara oleh LPS kepada BC selama periode 24 November 2008 sampai dengan 24 Juli 2009.

Dalam hal ini, konsistensi dan independensi aparat penegak hukum dalam menyelesaikan indikasi penyimpangan sangan dibutuhkan.

B. Rekomendasi

1. Bangsa Indonesia telah banyak terjerembab dalam pusaran krisis global. Pemerintah belum mempunyai skema penangkal dampak krisis ekonomi dan keuangan. Meski telah dikeluarkan UU No. 9 Tahun 2016 tentang Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan, tetapi penurunan mata uang rupiah pada tahuan 2017-2018 menunjukkan masih rentannya sistem pengamanan keuangan di Indonesia. Oleh karena itu dibutuhkan desain pencegahan dan penyelamat system ekonomi dan keuangan yang didukung seperangkat peraturan perundang-undangan.
2. sistem peraturan perundang-undang harus memberikan jaminan kepastian hukum bagi para pengambil kebijakan pencegahan krisis ekonomi dengan tetap meminimalisir potensi korupsi uang rakyat.

3. jaminan kepastian hukum bagi pengambil kebijakan dibutuhkan tetapi dibarengi dengan transparansi dan akutabilitas sehingga dapat dilakukan uji keabsahan pengambilan kebijakan.

DAFTAR PUSTAKA

Andi Muhammad Asrun dan A. Ahsin T. "BLBI, Perspektif Hukum, Politik dan Ekonomi." Jakarta: Judicial Watch Indonesia. 2004

_____, "BLBI, Perspektif Hukum, dan Ekonomi." Jakarta: PSKP. 2018.

_____, "Rekening 502." Jakarta: PSKP. 2015.

Andrews, Collin Mac. *Central Government and Local Government*. Oxford: Oxford University Press, 1986.

Anual Report Tahun 2008 Bank Century (Bank Mutiara)

Ari Wahyudi Hertanto, "*Master Settlement And Acquisition Agreement*/MSAA) dan *Master Refinancing and Notes Issuance Agreement*/MRNI dalam Perspektif hukum Perdat", Jurnal Hukum dan Pembangunan, Tahun Ke-35 No.4 Oktober-Desember 2005, Hlm 434 – 455.

Atmosudirdjo, Prajudi. *Hukum Adrninistrasi Negara*. Cet. VII, Jakarta: PT Ghalia Indonesia, 1984.

Bank Indonesia, *Krisis Global dan Penyelamatan Sistem Perbankan Indonesia,* Jakarta: Humas BI, 2010.

Bank Indonesia. *Mengurai Benang Kusut BLBI*. Cet. I, Jakarta: Bank Indonesia, 2002.

Bank Indonesia.. *Menguak Proses Pembebanan Rekening 502*. Jakarta: Bank Indonesia, 2003.

Bank Indoneisa, Siaran Pers Penjelasan Pjs.Gubernur Bank Indonesia, disampaikan

dalam *Press Conference* bersama Departemen Keuangan, BI, & LPS Mengenai Hasil Audit Investigasi BPK di Departemen Keuangan , Jakarta, 24 November 2009.

BAPENAS, *Krisis Keuangan Eropa: Dampak Terhadap Perekonomian Indonesia - Tinjauan Ekonomi Triwulanan Bappenas, 2011.*

Biro Humas Dan Luar Negeri BPK, Siaran Pers Badan Pemeriksa Keuangan, " BPK RI Menyerahkan Laporan Hasil Pemeriksaan Investigasi Lanjutan atas Kasus PT Bank Century, Tbk." Jakarta, Jumat (23 Desember 2011).

Biro Humas Dan Luar Negeri BPK, Siaran Pers Badan Pemeriksa Keuangan: "BPK Menyampaikan Laporan Hasil Perhitungan Kerugian Negara Atas Dugaan Tindak Pidana Korupsi dalam Pemberian FPJP Kepada PT Bank Century, Tbk dan Proses Penetapan PT Bank Century, Tbk Sebagai Bank Gagal Berdampak Sistemik kepada KPK", Jakarta, Senin, 23 Desember 2013.

BPK, Laporan Hasil Pemeriksaan Investigasi Atas Kasus PT Bank Century Tbk, 2009

BPK, Siaran Pers BPK-RI Tentang Hasil Audit Investigasi Atas Penyaluran Dan Penggunaan Blbi, Jakarta, 4 Agustus 2000

C.S.T. Kansil,*Pengantar Ilmu Hukum*.Jakarta: Balai Pustaka, 1992

Center for Financial Policy Studies. *Bantuan Likuiditas Bank Indonesia: Suatu Pelajaran yang Sangat Mahal*

bagi Otoritas Moneter dan Perbankan. Jakarta: PT Elex Media Komputindo, 2000.

Depkeu Republik Indonesia, Buku Putih, Upaya Pemerintah dalam Pencegahan dan Penanganan Krisis, Edisi Januari 2010,

Eko B Supriyanto , " Menyelesaikan Skandal BLBI", Artikel dimuat pada *Harian Kompas*, 27 Juni 2018.

Emerson Yuntho, "Quo Vadis" Skandal Korupsi BLBI", Artikel dimuat pada *Harian Kompas*, 5 Juni 2018

Gaffar, Afan. *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelaja•, 1999

Hadjon, Philipus M.. *Pengantar Hukum Administrasi Negara*. cet. III. Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1994.

Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionaly: Definitions of the Terms and Phrases of American and English Jurisprudence, Anciant and Modern*, Sixth Edition, (St. Paul, Minn., 1991.

Hoessein, Bhenyamin. "*Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan sebagai Tanggap terhadap Aspirasi Kemajemukan Masyarakat dan Tantangan Globalisasi*", Jurnal Usahawan, No. 04, Tahun XXIX, April 2000.

http://www.tempointeraktif.com/hg/politik/2010/03/03/brk,20100303-229826,id.html

https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt596dc25e7fad6/kebijakan-dana-talangan-bank-century--diskresi-yang-dapat-diuji diakses 30 November 2018.

Hukumonline.com https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt596dc25e7fad6/kebijakan-dana-talangan-bank-century--diskresi-yang-dapat-diuji diakses 30 November 2018.

Indroharto. Usaha *Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1991.

John Downes dan Jordan Elliot Goodman, *Kamus Istilah Keuangan dan Investasi, 2000.*

Kansil, C.S.T. *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*. Jilid II, (Jakarta: Balai Pustaka, 1993.

KHN, Newletter KHN, November 2013.

Kompas.com "Inilah Lima Poin Fokus Penyelidikan Angket Century", https://nasional.kompas.com/read/2009/12/01/18483825/Inilah.Lima.Poin.Fokus.Penyelidikan.Angket.Century.

Kwik Kiangie, Interpelasi Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (Blbi) Kepada SBY Salah Alamat, artikel pada http://kwikkiangie.com/v1/2011/03/interpelasi-bantuan-likuiditas-bank-indonesia-blbi-kepada-

sby-salah-alamat-artikel-1/ diakses 14 November 2017.

Laporan Hasil Laporan Hasil Pemeriksaan Investigasi Atas Kasus Pt Bank Century Tbk

Loebby Loqman, *Kapita Selekta Tindak Pidana di Bidang Perekonomian*, Cet. I, Jakarta: Datacom, 2002

M. Yusfidli Adhyaksana, Pertanggungjawaban Pidana Korporasi dalam Penyelesaian Kasus Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI), TESIS S-2 Program Magister Ilmu Hukum UNDIP, 2008, Hlm, cviii – cix.

Max Weber, *Max Weber on Law in Economy and Society*, edited by Max Rheinstein, Cambridge: Harvard University Press, 1954.

Mintorahardjo, Sukowaluyo. *BLBI Simalakama: Pertaruhan Kekuasaan Presiden Soeharto*. Cet. I, Jakarta: RESI-Riset Ekonomi Sosial Indonesia, 2001.

Mukantardjo, Rudy Sartiyo. "*Pertanggungjawaban Pidana oleh Pejabat Publik dalam Rangka Implementasi Kebijakan Badan Hukum Publik: Telaah atas Rekening 502*". Makalah disampaikan dalam Diskusi Rekening 502 di Hotel Milenium, diselenggarakan Judicial Watch Indonesia, tanggal 29 Maret 2004.

Mulyana W. Kusuma dan Paul S. Baut, *Hukum, Politik, dan Perubahan Sosial*, Cet. I, Jakarta: Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia-YLBHI, 1988.

Nugraha, Safri. "*Aspek Hukum Administrasi Negara dalam* Pelaksanaan Keputusan Pejabat Badan Hukum Publik: Telaah Akademis atas Rekening 502". Makalah disampaikan dalam Diskusi Rekening 502 di Hotel Milenium, diselenggarakan Judicial Watch Indonesia, tanggal 29 Maret 2004.

Nur Hidayat, et. al. "*Dana Mengucur Salah P•osedur*", *Majalah Gatra, 24 Januari 2004. Nur Hidayat.* "*Banyak Tagihan Kantong Kempis*", Majalah Gatra, 24 Januari 2004.

Oey Hoey Tiong, "Master Settlement and Acquisition Agreement, Makalah disampaikan pada lokakarya Tinjauan Hukum Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) dan UU Bank Indonesia di Bogor pada 27-28 Februari 2002. https://www.hukumonline.com/berita/baca/hol4971/master-settlement-and-acquisition-and-agreement-i, Diakses pada 14 November 2018,

Oey Hoey Tiong, "Master Settlement and Acquisition Agreement, Makalah disampaikan pada lokakarya Tinjauan Hukum Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) dan UU Bank Indonesia di

Bogor pada 27-28 Februari 2002. https://www.hukumonline.com/berita/baca/hol4971/master-settlement-and-acquisition-and-agreement-i, Diakses pada 14 November 2018,

Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Cet. IV, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1981.
Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Cet. IV, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1981.
Rijanto, "*Problema BLBI*", artikel dalam Harian Suara Karya, Edisi 4 Juni 2002.

Ryan Kiryanto. "*Menyoal Kontroversi Rekening 502*", dalam Harian Pikiran Rakyat, Senin, 22 September 2003.

S.F. Marbun dan Moh. Mahfud M.D., *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Liberty, 1987.

Soedradjad Djiwandono, "BLBI Lahir dan Berkembang pada Era Multidimensi", *Harian Kompas*, edisi 22 November 2000.

Soesilo, R. *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP): Serta Komentar-komentarnya Lengkap Pasal Demi Pasal*. Bogor: Politeia, 1995.

Subekti, R. dan Tjitrosudibio. *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata [Burgerlijk Wetboek].* Diterjemahkan oleh R. Subekti dan Tjitrosudibio, Jakarta: Pradnya Paramitha, 1995.

Sukowaluyo Mintorahardjo, *BLBI Simalakama: Pertaruhan Kekuasaan Presiden Soeharto*, Cet. I, Jakarta: RESI-Riset Ekonomi Sosial Indonesia, 2001

Peraturan Perundag-undangan

Indonesia, Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, UU No. 12 Tahun 2011

Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik IndonesiaTahun 1945*, Jakarta: Sekretariat Jendral Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2002.

Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik IndonesiaTahun 1945*, Jakarta: Sekretariat Jendral Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2002.

_____, *Undang-Undang tentang Bank Sentral*, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1968, LN RI Nomor 63 Tahun 1968 TLN RI Nomor 2865

_____, *Undang-Undang tentang Bank Sentral*, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1968, LN RI Nomor 63 Tahun 1968 TLN RI Nomor 2865

_____, *Keputusan Presiden Republik Indonesia tentang Jaminan terhadap Kewajiban Pembayaran Bank Umum*. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 1998, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 29. .

_____,. *Undang-Undang tentang Bank Indonesia*. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 66 Tahun 1999, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3843. .

_____, *Undang-Undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor Tahun 1999, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2958.

_____, *Keputusan Presiden Republik Indonesia tentang Jaminan terhadap Kewajiban Pembayaran Bank Umum*. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 1998, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 29. .

_____, *Undang-Undang tentang Bank Indonesia*. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 66 Tahun 1999, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3843.

_____, *Undang-Undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor Tahun 1999, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2958.

TENTANG PENULIS

Dr. A. Muhammad Asrun, S.H., MH., Lahir di Makassar pada tanggal 19 November 1959. Menempuh pendidikan ilmu hukum mulai Strata 1 sampai Doktor di Universitas Indonesia. Pada tahun 1990, meraih gelar Sarjana Hukum (S-1) pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Gelar Magister Hukum (S-2) diraih pada tahun 1998 pada Program Studi Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Indonesia. Meraih Doktor Ilmu Hukum (S-3) di Universitas Indonesia pada tahun 2003.

Dalam dunia pendidikan dan pembaruan hukum, Penulis dikenal sebagai dosen dan advokat serta pernah menjadi Asisten Ahli Hakim Konstitusi (2003- 2006) dan anggota Komisi Konstitusi(2003- 2006).

Sebagai pengajar, lawyer, dan penggiat Hak Asasi Manusia, Penulis aktif di berbagai organisasi, aktifitas investigasi, serta riset, analisis, dan penulisan hukum. Pengalaman organisasi yang pernah diikuti antara lain: Tahun 1994-2000 menjadi Anggota Persatuan Wartawan Indonesia (PWI), Cabang Jakarta, Tahun 1999-2004, Ketua Bidang Hukum dan HAM ICMI, Sejak 1999,Anggota Koalisi Internasional untuk Pengadilan (*Coalition for International Criminal Court*) di

New York USA; Januari 2001-Mei 2002, Koordinator Badan Pekerja Judicial Watch Jakarta; Tahun 2002- 2004 menjabat Ketua Judicial Watch Indonesia Jakarta.

Awal karier A. Muhammad Asrun, dimulai sebagai peneliti di berbagai lembaga (dalam dan luar negeri) yang kemudian menjadikannya sebagai dosen hingga saat ini. Sebagai dosen, A. Muhammad Asrun, mengajar di beberapa fakultas hukum, antara lain:

1. Tahun 2011 - sekarang, Dosen Universitas Pakuan Bogor/Ketua Program Studi Ilmu Hukum (S-2) Program Pasca Universitas Pakuan Bogor.
2. Tahun 2009 – sekarang, Dosen Yayasan Univ. Islam Assayfiiyah : mengajar Ilmu Negara.
3. Tahun 2004- sekarang, Dosen Yayasan Univ. Indonusa Esa Unggul: mengajar Ilmu Negara, Ilmu Perundang-undangan, Hukum Administrasi Negara.
4. Tahun 2003-2009, Dosen Fakultas Hukum UniversitasSahid : mengajar Pengantar Ilmu Hukum dan Filsafat Hukum.
5. Sejak September 2002, Dosen Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian: mengajar Hukum Tata Negara
6. September 2001-Juli 2006, Asisten Dosen Teori Hukum pada Program Magister Kenotariatan FH Universitas Indonesia.

7. Sejak September 1998, Dosen luar biasa FH Universitas Indonesia: mengajar matakuliah HAM, Kekuasaan Kehakiman, Kewarganegaraan, Perbandingan HTN, Kapita Selekta HTN, dan Hukum Tata Negara

Keahlian investigasi, analisis dan penulisan hukum, politik, sosial, dan ekonomi, tidak hanya saat menjadi Peneliti (dosen). A. Muhammad Asrun, pernah menjadi Jurnalis Internasional. Berbagai aktifitas jurnalistik yang dijalani, antara lain:

- ✓ Tahun 1987-1991 dan 1996-2004, Redaktur Pelaksana Majalah Hukum dan Pembangunan, FH Universitas Indonesia.
- ✓ 1990-1991, Reporter Harian Jawa Pos, Biro Jakarta
- ✓ 1991-1992, Koresponden Kantor Berita Jepang Kyodo: menulis berita-berita tentang ekonomi, social, hubungan Indonesia dan Jepang, politik, termasuk konflik East Timor pra-referendum kemerdekaan Agustus 2002
- ✓ 1992-1994, Redaktur Pelaksana Jurnal Hukum Lingkungan Hidup Indonesia (ICEL)
- ✓ 1994-1996, Koresponden Kantor Berita Amerika Associated Press.
- ✓ 1996-2000, sebagai kontributor beberapa media internasional, seperti:

- Surat Kabar Asia Times (Bangkok),
- Nippon TV (Tokyo)
- Surat Kabar Financial Post (Toronto),
- Kantor Berita Italia ANSA,
- Kantor Berita Inter Press Service (New York),
- Kantor Berita Bloomberg (New York)

Selain dikenal sebagai d, A. Muhammad Asrun juga dikenal sebagai advokat. Pengalaman advokasi, litigasi dan konsultasi hukum, antara lain:

Sengketa Pemilu Presiden-Wakil Presiden

1. Tahun 2009, menjadi kuasa hukum Pasangan Capres dan WaPres H.M. Jusuf Kalla - H.Wiranto, S.H. (*klien*) Melawan KPU dalam sengketa Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Priseden 2009 di MK.
2. Tahun 2014, menjadi kuasa hukum Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden Joko Widodo - M. Jusuf Kall dalam sengketa Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Priseden 2014 di MK.

Sengketa Kewenangan Lembaga Negara:

1. Tahun 2006, Sengketa Kewenangan Lembaga Negara, *antara* Pasangan Calon Walikota/Wakil Walikota Depok *melawan* Presiden, Menteri Dalam

Negeri, KPU Depok (Klien, Calon Walikota Depok Nurmahmudi Ismail, sebagai Pihak Terkait);

2. Tahun 2007, Sengketa Kewenangan Lembaga Negara antara Bupati Bekasi (klien) melawan Presiden, Menteri Dalam Negeri, Gubernur Jawa Barat di MK. Putusan : NO (Gugatan tidak dapat diterima, karena kurang pihak)
3. Tahun 2010, Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara (SKLN), atas nama Ir. H. Abdullah Tuasikal,MSi dan Asis Mahulette, S.H (*klien*) Melawan Menteri Dalam Negeri R.I. di Mahkamah Konstitusi.
4. Tahun 2011, Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara (SKLN), atas nama Andi Harahap,S.Sos dan Nanang Ali, S.E. (*klien*) Melawan Menteri Kehutanan R.I. di MK.

Pengujian Undang-Undang di MK, antara lain:

1. Tahun 2006-2008, mewakili PB PGRI dalam uji UU APBN terhadap Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 di MK.Putusan MK: mengabulkan permohonan pengujian UU APBN Dengan menyatakan anggaran di bawah 20% dari APBN/APBD.
2. Tahun 2009, uji materi Pasal 12 huruf g dan Pasal 50 ayat (1) huruf g UU No. 10 Tahun 2008 oleh Zulfikli Djakfar (Pihak terkait, klien).

3. Tahun 2009, uji materi Pasal 245 ayat (2), ayat (3), ayat (5) dan Pasal 282 dan Pasal 307 UU No.10 Tahun 2008 oleh AROPI.
4. Tahun 2009, uji materi Pasal 15 ayat (3) UU No.37 Tahun 2004 oleh Federasi Ikatan Serikat Buruh Indonesia (FISBI).
5. Tahun 2009, uji materi Pasal 16 ayat (1) UU No.37 Tahun 2004 oleh Federasi Ikatan Serikat Buruh Indonesia.
6. Tahun 2010, uji materi Pasal 31 ayat (1) berikut penjelasannya UU No. 32 Tahun 2004 oleh Hi. Satono,S.H,S.P.(Bupati Lampung Timur).
7. Tahun 2010, uji materi Pasal 1 ayat (22), Pasal 88 ayat (3) huruf a, Pasal 90 ayat (2), Pasal 162 ayat(1) dan Pasal 171 UU No.13 Tahun 2003 oleh Federasi Ikatan Serikat Buruh Indonesia (FISBI).
8. Tahun 2010, uji materi Pasal 90 ayat (3) huruf g UU No. 17 Tahun 2008 yang diajukan oleh Bambang K. Rahwardi, H. Arlen Sitompul dan H.M.Fuadi.
9. Tahun 2011, Pengujian Pasal 90 ayat (3) huruf g UU No. 17 Tahun 2008 tentang.
10. Tahun 2011, Pengujian UU Nomor 2 Tahun 2002 .
11. Tahun 2012, Pengujian Pasal 33 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 244 dan Pasal 259 UU No. 8 Tahun 1981

tentang Hukum Acara Pidana dan terhadap UUD 1945.

12. Tahun 2012, Pengujian UU Nomor 31 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Lingga di Provinsi Kepulauan Riau terhadap UUD 1945.
13. Tahun 2012, Pengujian Pasal 7A ayat (1) UU No. 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi terhadap UUD NRI Tahun 1945.

Sengketa Hasil Pilkada di MA dan MK, antara lain:

1. Tahun 2006, Gugatan Sengketa Pilkada Bupati Kampar, Provinsi Riau Antara Pasangan Calon Bupati-Wakil Bupati Kampar (Jefry Noer-H.Masnur) melawan KPUD Kampar di Pengadilan Tinggi Pekanbaru.
2. Tahun 2007, Gugatan Hasil Pilkada Pemilu Gubernur-Wakil Gubernur Provinsi Sulawesi Barat antara Pasangan Calon Gubernur-Wakil Gubernur Salim Mengga (*klien*) melawan KPU Sulawesi Selatan di Mahkamah Agung. Putusan: memenangkan gugatan Klien: hitung ulang suara di 3 Kecamatan yang merupakan Putusan pertama MA untuk hitung ulang dalam perkara Pilkada.
3. Tahun 2007, Gugatan Hasil Pilkada Gubernur-Wakil Gubernur Provinsi Maluku Utara, antara

Pasangan Gubernur-Wakil Gubernur (Drs. Thaib Armayin-KH Gani Kasuba Lc, klien) *melawan* KPU Di Mahkamah Agung.Putusan: mengabulkan gugatan dengan membatalkan Putusan KPU

4. Tahun 2008, Gugatan Hasil Pilkada Gubenur-Wakil Gubernur Provinsi Riau, antara pasangan Calon Gubernur-Wakil Gubernur Drs. Tamsir Rahman cs *melawan* KPU Riau di Mahkamah Agung. Putusan MA: menolak gugatan klien.
5. Tahun 2009, sengketa hasil Pilkada Gubernur-Wakil Gubernur Provinsi Jawa Timur oleh Khofifah Indar Parawansa-Mudjiono (*klien*) Melawan KPU Provinsi Jawa Timur.
6. Tahun 2009, sengketa hasil Pilkada Kabupatan Bengkulu Selatan oleh Pasangan Calon Bupati-Wakil BupatiReskan Effendi-Rohidin (klien) *melawan* KPU Kabupaten Bengkulu Selatan di MK.Putusan MK: mengabulkan gugatan klien dengan membatalkan Putusan KPU Bengkulu Selatan.
7. Tahun 2009, sengketa hasil Pilkada dikota Batam Provinsi Kepulauan Riau atas nama H.M. Nur.Syafriadi,ST,MSi (*klien*) Melawan KPU Provinsi Kepulauan Riau di MK. Putusan MK: mengabulkan gugatan klien.

8. Tahun 2009, sengketa hasil Pilkada Provinsi DKI Jakarta atas nama Hj. Megawati Soekarnoputri dan Ir.Pramono Anung,W.MM (*klien*) Melawan KPU.
9. Tahun 2009, sengketa hasil Pilkada Kota Lhokseumawe 2 Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam atas nama Drs. Tgk. Harmen Nuriqmar dan Tgk. Muhibussabri AW (*klien*) Melawan KPU Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.
10. Tahun 2010, sengketa hasil Pilkada Kota Medan atas nama Prof. DR.M.Arif Nasution,MA dan H.Supratikno,WS (*klien*) Melawan KPU Kota Medan.
11. Tahun 2010, sengketa hasil Pilkada Kota Ternate Provinsi Maluku Utara atas nama Drs. H. Muhammad Iqbal Ruray, MBA dan Dr. Vaya Amelia Armaiyn, S.E,M.Si (*klien*) Melawan KPU Kota Ternate.
12. Tahun 2010, sengketa hasil Pilkada Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Halmahera Utara Provinsi Maluku Utara atas nama Ir.Frans Manery, dan Drs. Rusdi Djoge,M.Si, Muchlis Tapi-Tapi, S.Ag dan Drs. Hapri Bolango, Eduar Loasari dan Muhammad Mifta Baay,S.IP].
13. Tahun 2010, sengketa hasil Pilkada Kabupaten Halmahera Selatan Provinsi Maluku Utara atas

nama Mochdar Arif,SH., M.Si dan H.Ibrahim. M. Saleh, Ahmad E. Rumalutur, S.E.dan Salim Hi.Hsan (*klien*) Melawan KPU Kabupaten Halmahera Selatan, Provinsi Maluku Utara.

14. Tahun 2011, sengketa hasil Pilkada Kabupaten Karimun atas nama Dr. H. Nurdin Basirun, S.Sos., M.Si dan H.Aunur Rafiq, S.Sos.,M.Si (*klien*) Melawan KPU Kabupaten Karimun, Provinsi Riau.
15. Tahun 2011, sengketa hasil Pilkada Kabupaten Karimun atas nama Dr. H. Nurdin Basirun, S.Sos., M.Si dan H.Aunur Rafiq, S.Sos.,M.Si (*klien*) Melawan KPU Kabupaten Karimun, Provinsi Riau.
16. Tahun 2011, Sengketa Pemilu Bupati Mesuji Provinsi Lampung.
17. Tahun 2011, Sengketa Pemilu Gubernur Papua Barat.
18. Tahun 2011, Sengketa PilGub Sulawesi Barat.
19. Tahun 2011, Sengketa Pemilu Bupati Kabupaten Mappi Provinsi Papua.
20. Tahun 2011, Sengketa Pemilu Gubernur Provinsi Banten.
21. Tahun 2012, Sengketa Pemilu Gubernur Provinsi Kepulauan Bangka Belitung.

22. Tahun 2015, sengketa hasil Pilkada Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Sumenep.
23. Tahun 2015, sengketa hasil Pilkada Walikota dan Wakil Walikota Medan.
24. Tahun 2015, sengketa hasil Pilkada Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Kepulauan Riau.
25. Tahun 2015, sengketa hasil Pilkada Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten YAPEN.
26. Tahun 2015, sengketa hasil Pilkada Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Nagan Raya.
27. Tahun 2017, sengketa hasil Pilkada Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Donggala.

Perkara di MA dan Peradilan di Bawahnya, antara lain:

1. Mewaklii Presiden RI (sebagai Kuasa Subtitusi Menteri Kominfo Dan Menteri Hukum dan HAM) dalam gugatan uji materiil Peraturan Pemerintah di bidang Penyiaran yang diajukan oleh Komisi Penyiaran Indonesia di Mahkamah Agung.Putusan MA: menolak gugatan lawan.
2. Tahun 2006, Gugatan Kasasi PT Nellco (*klien*) *melawan* dua pemegang saham lainnya di Mahkamah Agung. Putusan: memenangkan gugatan klien.

3. Tahun 2006, Gugatan Perdata antara Calon Bupati Lingga (Klien) Melawan KPUD Kabupaten Lingga, Provinsi Kepulauan Riau Di PN Tanjung Pinang, Kepri. Hasil: Berdamai.
4. Tahun 2009, gugatan Tata Usaha Negara oleh PT Patiware Perintis Makmur (klien) *melawan* Walikota Singkawang di PTUN Pontianak. Putusan PTUN Pontianak: memenangkan gugatan klien.
5. Tahun 2010, gugatan Pidana di Pengadilan Negeri Bengkulu atas nama Zulia Noversi,SP dan Iskandar Ismu (*klien*).
6. Tahun 2010, gugatan Perdata di Pengadilan Negeri Jakarta Pusat atas nama Wiryanto, S.H. (bendahara Koperasi MK), Budi Achmad Djohari,AK (Ketua Koperasi MK) dan Ketua Mahkamah Konstitusi (*klien*). Melawan Tamrin Sianipar.

Disela padatnya aktivitas publik dan pekerjaan, A. Muhammad Asrun, tetap menyempatkan waktu untuk menulis artikel di media massa, menghadiri berbagai diskusi, dan menulis buku. Buku, makalah, artikel yang perna ditulis, amtara lain, adalah sebagai berikut:

Buku

1. Sri Mamudji, A. Muhammad Asrun, *et.al*., *Indeks 1971-1988* (Jakarta: Majalah Hukum dan

Pembangunan, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1990).

2. A. Muhammad Asrun (*ed.*), *70 Tahun Ismail Suny Bergelut dengan Ilmu, Berkiprah dalam Politik* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2000).
3. A. Muhammad Asrun dan Hendra Nurtjahjo (*eds.*), *70 Tahun Prof. Dr. Harun Alrasid, Integritas, Konsistensi seorang Sarjana Hukum* (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FH Universitas Indonesia, 2000).
4. A. Muhammad Asrun (*ed.*), *Percikan Pemikiran tentang Hukum dan Demokrasi Abdul Bari Azed* (Jakarta: Pusat Kajian Hukum Tata Negara FHUI, 2001).
5. A. Muhammad Asrun dan Heru, *Analisis Sosio-Yuridis Putusan Pengadilan Niaga* (Jakarta, Center Information for Law and Economic Studies, 2001).
6. A. Muhammad Asrun, *Keadilan Substantif dari Mahkamah Konstitusi,* (Jakarta: Perhimpunan Pusat Studi Hukum Publik, 2015).
7. A. Muhammad Asrun, *Sengketa Wilayah Jepang-Soviet,* (Jakarta: Perhimpunan PSHP, 2015).
8. A. Muhammad Asrun, *Perjuangan Hak-Hak Warga Negara di Mahkamah Konstitusi* (Jakarta: Perhimpunan Pusat Studi Hukum Publik, 2016)

9. A. Muhammad Asrun, *Putusan-putusan "landmark" Sengketa Pemilu Kepala Daerah,* (Jakarta: Perhimpunan Pusat Studi Hukum Publik, 2016)
10. A. Muhammad Asrun, *Politik Hukum Pers, Refleksi Kebebasan Pers,* (Jakarta: Perhimpunan Pusat Studi Hukum Publik, 2017)

Makalah

1. A. Muhammad Asrun, "Politik Hukum dalam Penegakan Hukum Lingkungan," (Program Studi Ilmu Hukum Pascasarjana UI, Januari 1997).
2. A. Muhammad Asrun, "Pengaturan Pencegahan Pencemaran Lingkungan di Lingkungan Industri Pertambangan sebagai Instrumen Penegakan Hukum Lingkungan," (Program Studi Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Indonesia, Agustus 1997).
3. A. Muhammad Asrun, "Kemungkinan Konflik Kepentingan pada BUMN Go Public," (Program Studi Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Indonesia, Oktober 1997).
4. A. Muhammad Asrun, "Perkembangan Hukum Merek di Indonesia sebagai Fenomena Kapitalisme Global," (Program Studi Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Indonesia, November 1997).
5. A. Muhammad Asrun, "Pembahasan Perkara-perkara Republik Indonesia di Pengadilan Luar

Negeri," (Program Studi Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Indonesia, Desember 1997).

6. A. Muhammad Asrun, "Sistem Satu Administrasi Peradilan di bawah Mahkamah Agung sebagai Awal Reformasi Sistem Peradilan," (dipresenasikan pada Seminar Sehari Reposisi Lembaga-lembaga Tinggi/Tertinggi Negara, LIPI-Hans Seidel Foundation, Jakarta, 28 Maret 2001,
7. A. Muhammad Asrun, "Penyimpangan Etika Profesi Praktisi Hukum sebagai Celah Menuju Kolusi di Pengadilan," (dipresentasikan pada acara Debat Publik Realitas Korupsi di Pengadilan di Jakarta, *Judicial Watch-Partnership for Government Reform,* UNDP, Jakarta, 23 Agustus 2001).
8. A. Muhammad Asrun, "Mengantungkan Keberhasilan Pemberantasan Korupsi pada Penerapan Asas Pembuktian Terbalik dan Partisipasi Pengawasan Publik," (dipresentasikan pada Panitia Seleksi Hakim Adhoc Pengadilan Tipikor, Jakarta, 24 Mei 2004).
9. Asrun, Andi Muhammad. "Eksistensi Yayasan Penyelenggara Pendidikan Dalam Bayang-Bayang RUU BHP:Pengantar Diskusi", Bahan diskusi Asosiasi BP PTSI di Jakarta tanggal 21 April 2007
10. A. Muhammad Asrun, "RUU BHP dan Hak Partisipasi Pendidikan". Makalah dipersiapkan

untuk Diskusi Panel tentang RUU BHP, Jakarta, 7 Mei 2007

11. A. Muhammad Asrun, "Hubungan Sosio-Yuridis PB PGRI dengan Perguruant Tinggi PGRI", Makalah untuk Diskusi Pendidikan PB PGRI bersama Pergurus Tinggi PGRI, Jakarta, 2 Juni 2016.
12. A. Muhammad Asrun, "Optimalisasi Upaya Perlindungan Guru". Makalah dipersiapkan untuk Diskusi Mempersiapkan RUU Perlindungan Guru, PGRI Provinsi Jawa Timur, Surabaya, 18-19 Oktober 2016.

Artikel di Media Massa (Dalam dan Luar Negeri)

1. A.M. Asrun, "Revolusi Perancis dan Arogansi Kekuasaan," Media Indonesia, 16 Juli 1989.
2. A.M. Asrun, "Dekrit 5 Juli dan Politik Jalan Tengah," Media Indonesia, 7 Juli 1989.
3. A.M. Asrun," Menuju Profesionalisme Praktisi Hukum," Pelita, 10 Agustus 1985.
4. Andi M. Asrun, "Indonesian chili prices are too hot to handle," Suratkabar Asia Times, Bangkok, 5 Feb 1996.
5. Ong Hock Chuan dan Andi M. Asrun, "Beijing, Jakarta seek satellite cooperation," Suratkabar Asia Times, Bangkok, 16 Februari 1996.

6. Ong Hock Chuan and Andi M. Asrun, "Bapepam bourse role disputed," Suratkabar Asia Times, Bangkok, 4 Maret 1996.
7. Andi M. Asrun, "Indonesia rediscovers Chinese," Suratkabar Asia Times, Bangkok, 21 Maret 1996.
8. Andi M. Asrun, "Dragon hosts Beijing delegates," Suratkabar Asia Times, Bangkok, 17 April 1996.
9. Andi M. Asrun, "When the going gets tough in Indonesia, Joyoboyo has the answer," Suratkabar Asia Times, 7 Agustus 1996.
10. Paul Bagnell and Andi Asrun, "Indonesian firms manoeuvre to get piece of Bre-X find," Suratkabar Financial Post, Toronto, 5 Februari 1997.
11. Sandra Rubin and Andi Asrun, "Barrick close to losing grip on Busang," Surat kabar Financial Post, 15 Februari 1991.
12. A. Muhammad Asrun, "Timbangan Buku Fungsi Pidana terhadap Perbuatan Pencemaran Lingkungan Hidup," Majalah Hukum dan Pembangunan edisi Juni 1988, hal. 304-306.
13. A. Muhammad Asrun, "Validitas Perjanjian sebagai Parameter Sengketa Wilayah Jepang-Soviet," edisi Juni 1990, hal. 246-258.
14. A. Muhammad Asrun, "Distorsi Pelaksanaan Monopoli Bulog, Studi Kasus Pengadaan Beras dan Tepung Terigu," Majalah Hukum dan Pembangunan edisi Februari 1999, hal. 20-39.

15. A. Muhammad Asrun, "Beli Sewa sebagai Perjanjian Tak Bernama," Majalah Hukum dan Pembangunan edisi Juli-September 1999, hal. 300-301.
16. Andi Asrun, "Wahid's Political Fate Hangs in Balance," Inter Press Service News Agency, New York, 4 Januari 2001
17. Andi Asrun, "Jobless Flock to Undergroudn Economy," Inter Press Service News Agency, New York, 24 Januari 2001.
18. Andi Asrun, "Students Flex Political Muscle in Streets," Inter Press Service News Agency, New York, 7 Februari 2001.
19. Andi Asrun, "Political Instability Blocks Recovery," Inter Press Service News Agency, New York, 22 Maret 2001.
20. Andi Asrun, "Wahid's Dented Credibility Hurts Anti-Corruption Moves," Inter Press Service News Agency, New York, 13 April 2001.
21. Andi Asrun, "Low Wages Spell Poor Public Service," Inter Press Service News Agency, New York, 23 April 2001.
22. Andi Asrun, "People Getting Tired of Instability," Inter Press Service News Agency, New York, 3 Mei 2001.

23. Andi Asrun, "Fuel Price Hikes Force Even Tighter Belts," Inter Press Service News Agency, New York, 24 Januari 2001.
24. Andi Asrun, "Women Bear Burden of Lives as Refugee," Inter Press Service News Agency, New York, 13 Juli 2001.
25. Andi Asrun, "Megawati's Economic Team Stronger than Political One," Inter Press Service News Agency, New York, 9 Agustus 2001.
26. Andi Asrun, "Military Feels Pinch in Transition to Democracy," Inter Press Service News Agency, New York, 23 Oktober 2001.
27. Andi Asrun, "Local Demand Share from Natural Rights," Inter Press Service News Agency, New York, 16 Nov 2001.
28. Andi Asrun, "Frustrated, Aceh Fighters Seek Foreign Role," Inter Press Service News Agency, New York, 23 ember 2001.
29. A. Muhammad Asrun, "Konstitusi sebagai Pilar Demokrasi, " *Surabaya Post*, 10 Februari 2001.
30. A. Muhammad Asrun, "RUU Pembuktian Terbalik dan Hubungan Eksekutif-Legislatif," *Surabaya Pos*, 18 April 2001
31. A. Muhammad Asrun, "Peradilan Soeharto untuk Keadilan Soeharto," Kompas, 10 Juli 2003.

32. A.M. Asrun, "Vonis Bebas Akbar Tanjung, Antitesis Pemberantasan Korupsi," Kompas, 1 Maret 2004.