

PERAN BANK INDONESIA DAN PEMBANGUNAN HUKUM DI BIDANG MONETER DALAM RANGKA PEMULIHAN EKONOMI INDONESIA

*(The Role of Bank Indonesia and Development of Law in Monetary Sector
for Indonesian Economic Recovery)*

Tri Sulistianing Astuti

School of Government and Public Policy – Indonesia
Jl. Kec. Citeureup, Jl. Anyar, Hambalang, Sentul - Jawa Barat 16810
email: tri.astuti@sgpp.ac.id

Luthfi Widagdo Eddyono

Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, Mahkamah Konstitusi
Jalan Medan Merdeka Barat Nomor 6, Jakarta Pusat, 10110
email: luthfi_we@mkri.id

Naskah diterima: 30 Agustus 2021; revisi: 12 Desember 2021; disetujui: 13 Desember 2021

Abstrak

Arus modal keluar dan nilai tukar rupiah pada periode awal pandemi membuktikan Covid-19 berdampak pada perekonomian. Sementara itu, Bank Indonesia diberi mandat untuk menciptakan dan memelihara stabilitas rupiah. Mempertimbangkan dampak Covid-19, pemerintah menerbitkan UU No. 2 Tahun 2020 yang memberikan Bank Indonesia peran strategis dalam pengendalian moneter dan pendanaan pemerintah saat pandemi. Tulisan ini mengkaji pengaturan hukum di bidang moneter pada masa pandemi Covid 19, serta menganalisis pembangunan hukum dan kepastian kebijakan moneter selama pemulihan ekonomi Indonesia dengan pendekatan hukum normatif dan studi pustaka. Analisa dilakukan pada kebijakan dan indikator moneter yang diterbitkan pada era pandemi. Dari hasil penelitian ini dapat disimpulkan bahwa Bank Indonesia berhasil melaksanakan pembangunan hukum dan kepastian kebijakan moneter dengan mencapai sasaran inflasi $3\% \pm 1$; nilai tukar rupiah tetap stabil 14.400-14.600 terhadap dolar. Namun, terdapat potensi pelanggaran regulasi moneter terkait kewenangan baru Bank Indonesia sebagai pembeli di pasar perdana obligasi, belum ada batasan waktu pasti kebijakan moneter pandemi Covid-19 berakhir, serta potensi penyalahgunaan kewenangan melalui *insider trading* dan *kickback* walaupun Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 37/PUU-XVIII/2020 sebenarnya juga telah memberi putusan tentang batas waktu dan imunitas.

Kata Kunci: pembangunan hukum, kebijakan moneter, Bank Indonesia, pandemi Covid-19

Abstract

The capital outflow and rupiah exchange rate in the early period of pandemic prove the Covid-19 impacted on the economy. Meanwhile, Bank Indonesia is mandated to create and maintain rupiah stability. Considering Covid-19 impact, the government submitted Law No. 2/2020 that gives BI a strategic role in monetary control and government funding during the pandemic. This paper reviewed the development of law and assurance in monetary policy during the Indonesian economic recovery with normative legal research and desk study by analysing monetary policies and indicators published in pandemic era. In conclusion, Bank Indonesia successfully conducted development of law and assurance in monetary policy by achieving an inflation target $3\% \pm 1$; the rupiah exchange 14.400-14,600 against the dollar. However, there are violating potential of monetary regulation related to Bank Indonesia's new authority as a buyer in bonds' primary market, no definite timeframe for the covid-19 monetary policy ends, and potential abuse of power through insider trading and kickback even the Constitutional Court Decision Number 37/PUU-XVIII/2020 have decision related to timeframe and immunity.

Keywords: law development, monetary policy; Bank Indonesia; pandemic Covid-19

A. Pendahuluan

Pandemi COVID-19 telah berlangsung lebih dari satu tahun di dunia sejak *World Health Organization (WHO)* menetapkan COVID-19 sebagai *global pandemic* pada tanggal 11 Maret 2020 silam. Tedros Adhanom, *Director General of WHO* menyatakan bahwa jumlah kasus COVID-19 di luar Cina melonjak hingga 13 kali lipat dengan jumlah negara terdampak bertambah tiga kali lipat. Meskipun 90% kasus dari 118 kasus di dunia hanya berfokus di empat negara, dua diantaranya Cina dan Republik Korea, tetapi persebaran hingga mencapai 114 negara merisaukan karena akan membebani masyarakat dan ekonomi, seperti yang dialami Cina.¹ Merespon status pandemi global akibat penyebaran Covid-19, Presiden Joko Widodo untuk mengumumkan Wabah Virus Corona atau Covid-19 sebagai Bencana Nasional pada tanggal 14 Maret 2020.

Perkembangan pandemi *Covid-19* berpotensi mengganggu aktivitas perekonomian di Indonesia. Salah satu implikasinya berupa penurunan pertumbuhan ekonomi Indonesia yang diperkirakan dapat mencapai 4% atau lebih rendah, tergantung kepada seberapa lama dan seberapa parah penyebaran pandemi *Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)* mempengaruhi atau bahkan melumpuhkan kegiatan masyarakat dan aktivitas ekonomi.²

Ancaman pandemi Covid-19 terhadap ekonomi terlihat jelas dari arus modal keluar (*capital outflow*) di pasar keuangan di Indonesia. Selama periode penyebaran Covid-19 dalam kurun waktu 20 Januari-13 April 2020 terjadi *capital outflow* yang jumlahnya mencapai Rp 159,3 triliun, sebagian besar merupakan surat berharga negara (SBN) Rp 143,5 triliun (91%), saham Rp 11,8 triliun (7,4%), SBI Rp 3,3 triliun (2,1%), dan obligasi korporasi Rp0,6 triliun (0,4%). *Capital outflow* akibat pandemi ini telah memicu depresiasi Rupiah terhadap mata uang utama dunia, terutama US dollar. Tercatat secara *year to date*, semenjak pandemi berlangsung 2 Maret-16 April 2020, kurs rupiah terhadap US dollar (USD/IDR) terkoreksi (melemah) sebesar -12,4% dan IHSG telah terkoreksi 28,44%.³ Volatilitas rupiah yang tidak terukur dan terjaga berpotensi menimbulkan tekanan inflasi pada masyarakat. Sedangkan stabilitas nilai tukar rupiah dan inflasi telah menjadi indikator dalam penetapan kebijakan moneter dalam rangka stabilitas sistem keuangan dan memenuhi target pertumbuhan perekonomian negara.

Pertimbangan besarnya potensi dampak pandemi Covid-19 terhadap stabilitas moneter dan sistem keuangan membuat pemerintah mengajukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara

¹ <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>.

² Baca lebih lanjut bagian Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Perppu 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)* dan/atau dalam rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6516).

³ Haryanto, "Dampak Covid-19 terhadap Pergerakan Nilai Tukar Rupiah dan Indeks Harga Saham Gabungan (IHSG)," *The Indonesian Journal of Development Planning*, Volume IV, Nomor 2, Juni 2020, hlm. 152.

dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19) dan/atau dalam rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan pada tanggal 31 April 2020 yang kemudian disetujui oleh DPR dan disahkan oleh Presiden Joko Widodo menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 (UU 2/2020) pada tanggal 16 Mei 2020.

Pada UU 2/2020, Bank Indonesia (BI) mendapatkan peran yang besar dan strategis dalam pengendalian moneter serta pendanaan pemerintah dalam koordinasi ekonomi di masa pandemi Covid-19. Undang-undang ini pun menjadi payung hukum bagi BI selaku pemegang otoritas moneter di Indonesia untuk menerbitkan serangkaian kebijakan moneter baru yang menjadikan pandemi Covid-19 dan amanat UU No. 2 Tahun 2020 sebagai latar belakang dan pertimbangan hukum.

Untuk itu, tulisan ini akan mengkaji peran Bank Indonesia dan pengaturan hukum di bidang moneter pada masa pandemi Covid-19 dengan lahirnya UU No. 2 Tahun 2020. Selain itu, tulisan ini akan menganalisis pembangunan hukum dan kebijakan moneter selama pemulihan ekonomi Indonesia. Bagaimana peran Bank Indonesia dan pengaturan hukum di bidang moneter selama pemulihan ekonomi Indonesia di masa pandemik Covid-19 serta Permasalahan Implementasi Pengaturan Kebijakan Moneter di Masa Pandemi Covid-19.

B. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum yuridis normatif dengan cara meneliti bahan hukum primer yaitu peraturan hukum di bidang moneter, khususnya yang diterbitkan pada masa awal pandemi Covid-19, publikasi indikator moneter, dan bahan pustaka lainnya sebagai bahan sekunder.⁴ Bahan-bahan sekunder yang menjadi acuan adalah hasil-hasil penelitian terkait pengaturan hukum di bidang moneter.

Selain itu, kajian ini menerapkan analisa deskriptif khususnya yang mencakup pengaturan hukum di bidang moneter pra pandemi dan masa pandemi dalam kurun waktu satu tahun untuk menemukan perbedaan pengaturan hukum tersebut, dan dampak pengaturan hukum dalam mencapai tujuan moneter Bank Indonesia sebagai bank sentral.

C. Pembahasan

1. Peran Bank Indonesia dan Pengaturan Hukum di Bidang Moneter pada Masa Pandemi Covid-19

Pasal 23D UUD 1945 menyatakan bahwa negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, dan tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang. Kedudukan Bank Indonesia sebagai bank sentral yang independen kemudian ditegaskan dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia⁵ yang selanjutnya diubah melalui Undang-Undang Nomor 3

⁴ Sarjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2008), hlm. 13-14.

⁵ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3843.

Tahun 2004⁶ dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia menjadi Undang-Undang⁷ (UU Bank Indonesia).

Sesuai dengan UU Bank Indonesia khususnya pada Pasal 7 ayat (1), tujuan Bank Indonesia adalah mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah. Hal ini berarti kebijakan moneter menitikberatkan pada upaya memelihara stabilitas rupiah dengan memberikan kewenangan kepada Bank Indonesia sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 10 ayat (1) UU Bank Indonesia.

Berdasarkan Pasal 10 UU Bank Indonesia, bank sentral tersebut berwenang menetapkan sasaran moneter dengan memperhatikan pada sasaran inflasi yang ditetapkan oleh Pemerintah setelah berkoordinasi dengan Bank Indonesia. Dalam Nota Kesepahaman antara Pemerintah dan Bank Indonesia, sasaran inflasi ditetapkan untuk tiga tahun ke depan melalui Peraturan Menteri Keuangan (PMK). Berdasarkan PMK No.124/PMK.010/2017 tanggal 18 September 2017 tentang Sasaran Inflasi tahun 2019, tahun 2020, dan tahun 2021, sasaran inflasi yang ditetapkan oleh Pemerintah untuk periode 2019 – 2021, masing-masing sebesar 3,5%,

3%, dan 3%, dengan deviasi masing-masing $\pm 1\%$.

Lebih lanjut, dalam Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2020, khususnya pada bagian Arah dan Strategi Pembangunan Hukum Nasional, dijelaskan:

"Secara umum, arah pembangunan hukum menuju Indonesia emas 2045 adalah merupakan bagian dari arah pembangunan secara keseluruhan, yang meliputi: pembangunan politik, pertahanan dan keamanan, hukum dan penyelenggaraan Negara, sosial budaya, sumber daya manusia, ekonomi, daerah, infrastruktur, sumber daya alam dan lingkungan hidup. Arah pembangunan hukum harus sejalan dan bersifat mendukung arah pembangunan dalam arti luas tersebut. Oleh karena itu arah pembangunan hukum menuju Indonesia Emas 2045 yang sekaligus merupakan Grand Design Pembangunan Hukum 2045 perlu dirancang secara cermat dengan memperhatikan unsur maupun tahapannya sebagaimana tercermin dalam berbagai dokumen perencanaan yang ada. Arah pembangunan hukum juga harus mampu mengakomodasi berbagai kepentingan secara proporsional agar perencanaan pembangunan yang dibuat mampu diimplementasikan secara efektif, efisien dan koheren."⁸

Perppu No. 1 Tahun 2020⁹ menyatakan bahwa implikasi pandemi Covid-19 telah berdampak pada memburuknya sistem keuangan yang ditunjukkan dengan penurunan berbagai aktivitas ekonomi domestik sehingga

⁶ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4357.

⁷ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4962.

⁸ Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2020*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2020), hlm. 27.

⁹ Yang kemudian ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang.

perlu dimitigasi bersama oleh Pemerintah dan Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSK). Sebelumnya, eksistensi KSK telah disahkan dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistemik.¹⁰ Berdasarkan Pasal 3 UU tersebut, KSK memiliki tugas dan kewenangan sebagai berikut:

- (1) Pencegahan dan penanganan Krisis Sistem Keuangan meliputi:
 - a. koordinasi pemantauan dan pemeliharaan Stabilitas Sistem Keuangan;
 - b. penanganan Krisis Sistem Keuangan; dan
 - c. penanganan permasalahan Bank Sistemik, baik dalam kondisi Stabilitas Sistem Keuangan normal maupun kondisi Krisis Sistem Keuangan.
- (2) Koordinasi pemantauan dan pemeliharaan Stabilitas Sistem Keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a mencakup bidang:
 - a. fiskal;
 - b. moneter;
 - c. makroprudensial dan mikroprudensial jasa keuangan;
 - d. pasar keuangan;
 - e. infrastruktur keuangan, termasuk sistem pembayaran dan penjaminan simpanan; dan
 - f. resolusi Bank.

(3) Penanganan Krisis Sistem Keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b mencakup penanganan seluruh bidang sebagaimana dimaksud pada ayat (2).

(4) Penanganan permasalahan Bank Sistemik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c meliputi penanganan permasalahan likuiditas dan solvabilitas Bank Sistemik.

Dengan melihat kompleksitas tugas dan wewenang penanganan krisis keuangan pada Pasal 3 di atas, maka pada Pasal 4 ayat (3) mengamanatkan Bank Indonesia dalam hal ini diwakili oleh Gubernur Bank Indonesia untuk menjadi anggota KSK dengan hak suara bersama dengan Menteri Keuangan sebagai koordinator dan anggota dengan hak suara, Ketua Dewan Komisiner OJK sebagai anggota dengan hak suara; dan Ketua LPS sebagai anggota tanpa hak suara.

Posisi Bank Indonesia sebagai anggota KSK membuat Bank Indonesia memiliki peranan strategis dalam pelaksanaan UU No. 2 Tahun 2020.¹¹ Di masa pandemi Covid-19, kinerja Bank Indonesia dilegitimasi dalam empat pasal yang secara khusus membahas kewenangan dan pelaksanaan kebijakan oleh Bank Indonesia yakni pada Pasal 16, Pasal 18, Pasal 17, dan Pasal 19.

Pasal 16 ayat (1) berisi norma yang mengatur upaya dukungan pelaksanaan

¹⁰ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5872.

¹¹ Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2020 menguraikan adanya beberapa prosedur pembentukan undang-undang yang tidak transparan. Beberapa hal yang menjadi sorotan dan perlawanan publik adalah: (1) Pembentukan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi. (2) Pembentukan UU no 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja. (3) Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau dalam rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan. *Ibid.*, hlm. 71.

kewenangan KSSK untuk penanganan permasalahan stabilitas sistem keuangan, maka BI diberi kewenangan sebagai berikut:

- a. memberikan pinjaman likuiditas jangka pendek atau pembiayaan likuiditas jangka pendek berdasarkan prinsip syariah kepada Bank Sistemik atau bank selain Bank Sistemik;
- b. memberikan Pinjaman Likuiditas Khusus kepada Bank Sistemik yang mengalami kesulitan likuiditas dan tidak memenuhi persyaratan pemberian pinjaman likuiditas jangka pendek atau pembiayaan likuiditas jangka pendek berdasarkan prinsip syariah yang dijamin oleh Pemerintah dan diberikan berdasarkan Keputusan KSSK;
- c. membeli Surat Utang Negara dan/ atau Surat Berharga Syariah Negara berjangka panjang di pasar perdana untuk penanganan permasalahan sistem keuangan yang membahayakan perekonomian nasional, termasuk Surat Utang Negara dan atau Surat Berharga Syariah Negara yang diterbitkan dengan tujuan tertentu khususnya dalam rangka pandemi *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19);
- d. membeli/repo surat berharga negara yang dimiliki Lembaga Penjamin Simpanan untuk biaya penanganan permasalahan solvabilitas Bank Sistemik dan bank selain Bank Sistemik;
- e. mengatur kewajiban penerimaan dan penggunaan devisa bagi penduduk termasuk ketentuan mengenai penyerahan, repatriasi, dan konversi devisa dalam rangka menjaga kestabilan makro ekonomi dan sistem keuangan; dan
- f. memberikan akses pendanaan kepada korporasi/swasta dengan cara repo Surat

Utang Negara atau Surat Berharga Syariah Negara yang dimiliki korporasi/swasta melalui perbankan.

Terkait ketentuan mengenai kewajiban penerimaan dan penggunaan devisa bagi penduduk, ayat (2) menugaskan Bank Indonesia Indonesia untuk menerbitkan aturan berupa Peraturan Bank Indonesia (PBI). Selanjutnya ayat (3) menentukan bahwa segala ketentuan peraturan yang bertentangan dengan PBI menjadi tidak berlaku dengan mengacu pada UU No. 2 Tahun 2020.

Penilaian pembiayaan likuiditas jangka pendek atau pembiayaan likuiditas jangka pendek sesuai prinsip Bank Syariah oleh BI dijabarkan pada Pasal 17 ayat (1) sebagai berikut:

- a. Otoritas Jasa Keuangan melakukan penilaian mengenai pemenuhan persyaratan/kecukupan solvabilitas dan tingkat kesehatan Bank Sistemik atau bank selain Bank Sistemik; dan
- b. Bank Indonesia bersama Otoritas Jasa Keuangan melakukan penilaian mengenai pemenuhan kecukupan agunan dan perkiraan kemampuan Bank Sistemik atau bank selain Bank Sistemik untuk mengembalikan pinjaman likuiditas jangka pendek atau pembiayaan likuiditas jangka pendek berdasarkan prinsip syariah.

Lebih lanjut, ayat (2) menyebutkan bahwa hasil dari penilaian OJK dan Bank Indonesia kemudian menjadi dasar bagi BI untuk memutuskan pemberian pinjaman likuiditas jangka pendek atau pembiayaan likuiditas jangka pendek berdasarkan prinsip Syariah.

Bagi Bank Sistemik yang masih mengalami kesulitan likuiditas setelah mendapatkan

pinjaman likuiditas jangka pendek, Pasal 18 ayat (1) menyatakan bahwa Bank Sistemik dapat mengajukan permohonan Pinjaman Likuiditas Khusus (PLK) kepada Bank Indonesia yang kemudian Bank Indonesia dan OJK akan mengadakan rapat KSSK seperti penjelasan ayat (2). Rapat KSSK membahas dan memutuskan pemberian PLK dalam ayat (3), yaitu:

- a. Penilaian oleh Otoritas Jasa Keuangan yang berisi paling kurang informasi kondisi keuangan terkini Bank Sistemik yang bersangkutan; dan
- b. rekomendasi Bank Indonesia dengan memperhatikan hasil penilaian yang dilakukan oleh Otoritas Jasa Keuangan sebagaimana dimaksud pada huruf a.

Perihal skema dan mekanisme pemberian PLK akan diatur oleh Menteri Keuangan dan Gubernur BI sebagaimana tertera pada ayat (3).

Kewenangan BI selanjutnya terdapat pada Pasal 19 ayat (1) memuat pemberian kewenangan BI untuk dapat membeli Surat Utang Negara (SUN) dan/atau Surat Berharga Syariah Negara (SBSN) di pasar perdana sebagai sumber pendanaan pemerintah yang dipergunakan untuk pemulihan ekonomi nasional. Kemudian, ayat (2) merinci yang termasuk pemulihan ekonomi nasional adalah menjaga kesinambungan pengelolaan keuangan negara, memberikan pinjaman dan penambahan modal kepada LPS, serta penyediaan dana untuk restrukturisasi perbankan pada masa krisis. Selanjutnya, Menteri Keuangan dan Gubernur Bank

Indonesia mengatur skema dan mekanisme pembelian SUN dan SBSN dengan pertimbangan sebagai berikut:

- a. kondisi pasar Surat Utang Negara dan/atau Surat Berharga Syariah Negara;
- b. pengaruh terhadap inflasi; dan
- c. jenis Surat Utang Negara dan/atau Surat Berharga Syariah Negara.

Dari empat pasal terkait dengan kewenangan Bank Indonesia dalam UU No. 2 Tahun 2020, masuknya Bank Indonesia ke pasar perdana SUN dan SBSN merupakan pengaturan baru yang belum pernah ada. Ditambah lagi tujuan pembelian SUN dan SBSN adalah untuk sumber dana pemerintah. Pasal 55 ayat (3) dan (4) UU Bank Indonesia hanya mengizinkan Bank Indonesia masuk ke pasar sekunder SUN semata-mata hanya untuk tujuan pelaksanaan kebijakan moneter. Namun, pada kondisi pandemi Covid-19 dibawah pengaturan UU No. 2 Tahun 2020, Gubernur Bank Indonesia, Perry Warjiyo menyatakan bahwa Bank Indonesia berfungsi sebagai *last resort* pada pembelian obligasi di pasar perdana jika pasar tidak mampu menyerap penawaran.¹²

Last resort berasal dari terminologi *Lender of Last Resort* yang merupakan salah satu fungsi dari Bank Sentral. Terminologi *lender of last resort* merujuk pada sumber pendanaan terakhir yang bisa diperoleh institusi dalam kondisi keuangan yang sulit. *European Central Bank* (ECB) mengaitkan peran Bank Sentral sebagai sumber pendanaan terakhir dengan tanggung jawabnya dalam sistem keuangan.

¹² Indonesia Beefs Up Central Bank's Powers to Handle Virus Crisis, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-04-03/indonesia-beefs-up-central-bank-s-power-to-handle-virus-crisis> (diakses 27 Februari 2021)

*"A lender of last resort is whoever you turn to when you urgently need funds and you've exhausted all your other options... Central banks have traditionally held this role because they are primarily the ones responsible for ensuring that financial markets function smoothly and the financial system is stable."*¹³

Pada definisi di atas, ECB menekankan peran Bank Sentral secara tradisional dalam menjaga stabilitas fungsi pasar keuangan dan sistem keuangan agar berjalan dengan tenang/minim gejolak.

Signifikansi peran dan fungsi Bank Indonesia dalam Lampiran Pasal 16 sampai dengan Pasal 19 UU No. 2 Tahun 2020 telah membuka keran pengaturan kebijakan

moneter di Indonesia dalam periode satu tahun pandemi Covid-19. Namun demikian, ada beberapa kebijakan moneter BI diterbitkan sebagai respon pandemi global sebelum pemerintah Indonesia menetapkan Covid-19 sebagai bencana nasional.

Dalam menjalankan fungsinya, BI memiliki tiga jenis pengaturan berupa Peraturan Bank Indonesia (PBI), Surat Edaran (SE), dan Peraturan Anggota Dewan Gubernur (PADG). Surat Edaran dan PADG memiliki fungsi sama berupa aturan teknis PBI. Sejak Perppu No. 1 Tahun 2020 diumumkan pada tanggal 31 Maret 2020, Bank Indonesia telah mengeluarkan pengaturan sebanyak 30 kebijakan moneter dengan rincian pada tabel di bawah ini:

Tabel 1. Pengaturan Kebijakan Moneter Bank Indonesia Periode 31 Maret 2020-31 Maret 2021

No	Tanggal	Nomor	Latar Belakang Pandemi Covid-19	Perihal
1.	27 Januari 2021	23/2/PADG/2021	Ya	Perubahan atas Peraturan Anggota Dewan Gubernur Nomor 21/26/PADG/2019 tentang Devisa Hasil Ekspor dan Devisa Pembayaran Impor.
2.	8 Januari 2021	23/1/PADG/2021	Ya	Pelaksanaan Lelang Surat Berharga Negara di Pasar Perdana
3.	29 Desember 2020	22/22/PBI/2020	Ya	Perubahan atas Peraturan Bank Indonesia Nomor 21/PBI/2019 tentang Laporan Bank Umum Terintegrasi
4.	28 Desember 2020	22/21/PBI/2020	Ya	Perubahan atas Peraturan Bank Indonesia No. 20/14/PBI/2019
5.	17 Desember 2020	22/34/PADG/2020	Tidak	Penyelesaian Transaksi Bilateral antara Indonesia dan Thailand Menggunakan Rupiah dan Baht melalui Bank
6.	1 Oktober 2020	22/26/PADG/2020	Ya	Kepesertaan Operasi Moneter
7.	1 Oktober 2020	22/25/PADG/2020	Ya	Kriteria dan Pesyaratan Surat Berharga dalam Operasi Moneter
8.	1 Oktober 2020	22/24/PADG/2020	Ya	Standing Facilities
9.	1 Oktober 2020	22/23/PADG/2020	Ya	Pelaksanaan Operasi Pasar Terbuka

¹³ What is a lender of last resort?, <https://www.ecb.europa.eu/explainers/tell-me-more/html/what-is-a-lender-of-last-resort.en.html> (diakses 22 Februari 2020).

10.	1 Oktober 2020	22/22/ PADG/2020	Ya	Instrumen Operasi Pasar Terbuka
11.	1 Oktober 2020	22/14/ PBI/2020	Ya	Operasi Moneter
12.	28 Agustus 2020	22/20/ PADG/2020	Tidak	Penyelesaian Transaksi Bilateral antara Indonesia dan Jepang Menggunakan Rupiah melalui Bank
13.	28 Agustus 2020	22/12/ PBI/2020	Ya	Penyelesaian Transaksi Bilateral Menggunakan Mata Uang Lokal Melalui Bank
14.	1 Agustus 2020	22/19/ PADG/2020	Ya	Giro Wajib Minimum Dalam Rupiah dan Valuta Asing bagi Bank Umum Konvensional, Bank Umum Syariah, dan Unit Usaha Syariah
15.	29 Juli 2020	22/18/ PADG/2020	Ya	Mekanisme Penerbitan Instrumen dan Penyelesaian Transaksi Pasar Uang Antarbank Berdasarkan Prinsip Syariah
16.	1 Agustus 2020	22/10/ PBI/2020	Ya	Perubahan Kedua atas Peraturan Bank Indonesia Nomor 20/3/ PBI/2018 tentang Giro Wajib Minimum dalam Rupiah dan Valuta Asing bagi Bank Umum Konvensional, Bank Umum Syariah, dan Unit Usaha Syariah
17.	22 Juli 2020	22/9/PBI/2020	Tidak	Pasar Uang Antar Bank Berdasarkan Prinsip Syariah
18.	1 Juni 2020	22/14/ PADG/2020	Tidak	Tata Cara Perizinan dan Penyelenggaraan <i>Centrak Counterparty</i> untuk Transaksi Suku Bunga dan Nilai Tukar <i>Over-the Counter</i>
19.	1 Mei 2020	22/12/ PADG/2020	Ya	Peraturan Pelaksanaan Perizinan Terpadu Bank Indonesia melalui <i>Front Office</i> Perizinan
20.	1 Mei 2020	22/10/ PADG/2020	Tidak	Perubahan Kelima Atas Peraturan Anggota Dewan Gubernur Nomor 20/10/PADG/2018 tentang Giro Wajib Minimum dalam Rupiah dan Valuta Asing bagi Bank Umum Konvensional, Bank Umum Syariah, dan Unit Usaha Syariah
21.	30 April 2020	22/7/PBI/2020	Ya	Penyesuaian Pelaksanaan Beberapa Ketentuan Bank Indonesia sebagai Dampak Pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)
22.	1 Mei 2020	22/8/PBI 2020	Tidak	Perizinan Terpadu Bank Indonesia melalui Front Office Perizinan
23.	27 April 2020	22/9/ PADG/2020	Tidak	Peraturan Anggota Dewan Gubernur Nomor 20/7/PADG/2018 tentang Kepesertaan Operasi Moneter
24.	27 April 2020	22/ PADG/8/2020	Ya	Perubahan Kelima atas Peraturan Anggota Dewan Gubernur Nomor 20/6/PADG/2018 tentang Pelaksanaan Operasi Pasar Terbuka
25.	27 April 2020	22/7/ PADG/2020	Tidak	Perubahan Keempat atas Peraturan Anggota Dewan Gubernur Nomor 20/5/PADG/2018 tentang Instrumen Operasi Pasar Terbuka
26.	20 April 2020	22/5/ PADG/2020	Ya	Lelang Surat Utang Negara dan/atau Surat Berharga Syariah di Pasar Perdana untuk Menjaga Kestabilan Pengelolaan Keuangan Negara sebagai Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan
27.	1 April 2020	22/4/PBI/2020	Ya	Insentif bagi Bank yang Memberikan Penyediaan Dana untuk Kegiatan Ekonomi Tertentu Guna Mendukung Penanganan Dampak Perekonomian Akibat Wabah Virus Corona
28.	26 Maret 2020	22/3/PBI/2020	Ya	Perubahan Atas Peraturan Bank Indonesia Nomor 20/3/PBI/2018 tentang Giro Wajib Minimum dalam Rupiah dan Valuta Asing bagi Bank Umum Konvensional, Bank Umum Syariah, dan Unit Usaha Syariah.
29.	19 Maret 2020	22/2/PBI/2020	Tidak	Perubahan Kedua atas Perubahan Peraturan Bank Indonesia Nomor 20/10/PBI/2018 tentang Transaksi Domestik Non-Deliverable Forward.
30.	13 Maret 2020	22/2/ PADG/2020	Ya	Perubahan Keempat Atas Peraturan Anggota Dewan Gubernur Nomor 20/10/PADG/2018

Sumber: www.bi.go.id

Dari tabel 1, secara kronologis terlihat bahwa Bank Indonesia telah mengeluarkan aturan kebijakan moneter untuk memitigasi dampak pandemi Covid-19 terhadap sistem keuangan Indonesia sebelum Perppu No. 1 Tahun 2020 diterbitkan. Langkah Bank Indonesia ini merupakan respon atas pengumuman WHO bahwa Covid-19 dinyatakan sebagai pandemik global. Pada tanggal 13 Maret 2020, Bank Indonesia menerbitkan PADG No. 22/2/PADG/2020 yang berisi tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Anggota Dewan Gubernur No. 20/10/PADG/2018 tentang Giro Wajib Minimum Dalam Rupiah dan Valuta Asing Bagi Bank Umum Konvensional, Bank Umum Syariah, dan Unit Usaha Syariah berlaku sejak 16 Maret 2020. Pasal 7 menetapkan penurunan GWM Valas¹⁴ bagi Bank Umum Konvensional yang semula 8% menjadi 4% dengan rincian:

1. Porsi GWM harian yang semula 6% menjadi 2%;
2. Porsi GWM rata-rata tetap 2%.

Kemudian pada tanggal 26 Maret 2020, Bank Indonesia menerbitkan aturan PBI No. 22/3/PBI/2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Bank Indonesia Nomor 20/3/PBI/2018 tentang Giro Wajib Minimum dalam Rupiah dan Valuta Asing bagi Bank Umum Konvensional, Bank Umum Syariah, dan Unit Usaha Syariah. Penerbitan PBI menegaskan PADG No. 22/2/2010.

Keputusan progresif ini memberikan ruang likuiditas valas bagi ekstra bagi perbankan

untuk menghadapi *capital outflow* dan volatilitas Rupiah. PBI. John Maynard Keynes dalam *liquidity preference (or cash balances) theory of interest rate* mengembangkan teori yang lebih relevan bagi pembuat kebijakan dalam menjelaskan perubahan jangka pendek dalam suku bunga. Dalam teori ini, hanya ada dua terdiri dari dua *outlets* sumber pendanaan, yakni surat berharga dan uang (*cash balances*) termasuk deposito bank.¹⁵

Di tengah inflasi yang rendah, Bank Indonesia menempuh bauran kebijakan akomodatif dengan pemberian stimulus moneter melalui penurunan suku bunga dan pelonggaran moneter (*Quantitative Easing* atau QE) dalam jumlah besar. Kebijakan itu didukung langkah stabilisasi nilai tukar Rupiah, pelonggaran kebijakan makroprudensial, dan digitalisasi sistem pembayaran.¹⁶

Berdasarkan UU No. 2 Tahun 2020, Pemerintah diberi kewenangan untuk menerbitkan SBN dengan tujuan tertentu khususnya dalam rangka pandemi Covid-19. Dalam kaitan ini, Bank Indonesia diberi kewenangan untuk dapat membeli SBN berjangka panjang di pasar perdana untuk penanganan permasalahan sistem keuangan yang membahayakan perekonomian nasional, termasuk untuk tujuan tertentu khususnya dalam rangka pandemi Covid-19. Skema dan mekanisme koordinasi pembelian SBN itu dituangkan dalam Keputusan Bersama antara Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia tanggal 16 April 2020 (KB I) dan Keputusan Bersama antara Menteri Keuangan

¹⁴ Pasal 7 PADG No. 22/2/PADG/2020 menjelaskan perhitungan Giro Wajib Minimum dalam Valuta Asing mengacu pada rata-rata DPK harian pada periode laporan tertentu.

¹⁵ Baca lebih lanjut Peter S. Rose dan Milton H. Marquis, *Money Market and Capital Market*, (New York: McGraw Hill, 2008).

¹⁶ Bank Indonesia, *Bersinergi Membangun Optimisme Pemulihan Ekonomi, Laporan Perekonomian Indonesia 2020*, (Jakarta: Bank Indonesia, 2020), hlm. xxii.

dan Gubernur Bank Indonesia tanggal 7 Juli 2020 (KB II). KB I mengatur pembelian SUN/SBSN berjangka panjang di pasar perdana oleh Bank Indonesia melalui mekanisme pasar untuk pendanaan APBN 2020. Sementara itu, berdasarkan KB II, Bank Indonesia melakukan pembelian SUN/SBSN secara langsung untuk pembiayaan *Public Goods* dalam APBN 2020 sebesar Rp397,56 triliun, dan menanggung seluruh beban biaya penerbitan SBN tersebut. Selain itu, Bank Indonesia juga menanggung pembagian beban dengan Pemerintah atas penerbitan SBN untuk pendanaan *Non Public Goods* dalam APBN 2020 terkait UMKM dan korporasi berjumlah Rp 177,03 triliun.¹⁷

Sepanjang 2020, Bank Indonesia telah membeli SBN berjangka panjang dari pasar perdana sesuai KB I sebesar Rp 75,86 triliun. Realisasi pendanaan dan pembagian beban untuk pendanaan *Public Goods* dalam APBN 2020 sesuai KB II berjumlah sekitar Rp397,56 triliun. Dengan demikian, secara keseluruhan Bank Indonesia telah melakukan pembelian SBN untuk pendanaan dan pembagian beban dalam APBN 2020 guna program pemulihan ekonomi nasional sekitar Rp 473,42 triliun. Bank Indonesia juga merealisasikan pembagian beban dengan Pemerintah atas penerbitan SBN untuk pendanaan APBN 2020 *Non Public Goods* - UMKM sebesar Rp 114,81 triliun dan *Non Public Goods* Korporasi sebesar Rp62,22 triliun sesuai dengan KB II.¹⁸

Di sisi moneter, bank sentral di berbagai negara menempuh kebijakan moneter akomodatif melalui penurunan suku bunga maupun injeksi likuiditas dalam jumlah besar.

Pilihan instrumen antara penurunan suku bunga atau injeksi likuiditas dipengaruhi oleh ketersediaan ruang kebijakan di masing-masing negara. Di negara maju dengan tingkat suku bunga kebijakan yang mendekati nol persen, stimulus moneter umumnya ditempuh bank-bank sentral dengan injeksi likuiditas (*Quantitative Easing*, QE) ke sektor keuangan, khususnya perbankan.

Hal ini dilakukan antara lain dengan program pembelian aset keuangan (*asset purchase program*) dari pasar baik obligasi pemerintah, obligasi swasta, maupun sekuritas kredit. Berdasarkan negaranya, jumlah QE terbesar dilakukan oleh *European Central Bank* (ECB) diikuti oleh *Bank of Japan* (BoJ), *Bank of England* (BoE) dan *the Federal Reserve AS* (Grafik 1.8). Sementara itu, penurunan suku bunga terbesar sejak awal tahun 2020 dilakukan oleh *the Federal Reserve* dan *Bank of Canada* (BoC) masing-masing sebesar 150 bps, diikuti oleh *Reserve Bank of New Zealand* (RBNZ) dan *Bank of Korea* (BoK) sebesar 75 bps.¹⁹ Pada sistem moneter internasional, ketergantungan pasar keuangan dunia pada dominasi mata uang dolar AS memang berpotensi memunculkan risiko sistemik. Penggunaan mata uang dolar AS dalam berbagai transaksi keuangan internasional terus meningkat pascakrisis keuangan global.²⁰

Pelonggaran kebijakan moneter dilakukan dengan menurunkan suku bunga kebijakan BI *7-Day Reverse Repo Rate* (BI7DRR). Sepanjang tahun 2020, Bank Indonesia telah menurunkan suku bunga kebijakan BI7DRR sebanyak lima

¹⁷ *Ibid.*, hlm. xxviii.

¹⁸ *Ibid.*, hlm. xxxi.

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 12

²⁰ *Ibid.*, hlm. 10

kali. Penurunan BI7DRR pada 2020 tercatat 125 bps, sehingga pada akhir 2020 BI7DRR menjadi 3,75% dan merupakan level terendah sepanjang sejarah. Pelonggaran kebijakan moneter juga dilakukan melalui injeksi likuiditas yang hingga 30 Desember 2020 telah mencapai sekitar Rp726,57 triliun atau 4,68% dari PDB, terutama bersumber dari penurunan Giro Wajib Minimum (GWM) sekitar Rp155 triliun dan ekspansi moneter sekitar Rp555,77 triliun. Kebijakan ini didukung oleh penguatan strategi operasi moneter. Kebijakan stabilisasi nilai tukar juga dilakukan untuk menjaga nilai tukar sesuai dengan nilai fundamentalnya dengan tetap menjaga mekanisme pasar.²¹

2. Permasalahan Pengaturan Kebijakan Moneter di Masa Pandemi Covid-19

Dari data inflasi dan nilai tukar dapat dinyatakan bahwa pengaturan kebijakan moneter oleh Bank Indonesia di masa pandemi Covid-19 memberikan dampak positif pada stabilitas nilai tukar. Namun demikian, terdapat permasalahan yang berpotensi melanggar aturan hukum kebijakan moneter BI, yakni:

2.1. Kebijakan BI masuk ke pasar perdana (primer) surat utang/obligasi negara. Aturan berasal dari UU No. 2 Tahun 2020 yang memberikan kewenangan Bank Indonesia untuk menjadi pembeli surat utang negara di pasar primer dengan alasan untuk pemenuhan pendanaan pemerintah.

Kewenangan BI yang besar tersebut memunculkan resiko *insider trading* pada pasar

keuangan. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal (UUPM)²² telah melarang kejahatan insider trading melalui Pasal 95, namun pasal ini tidak menjelaskan lebih lanjut tentang apakah yang dimaksud dengan unsur-unsur insider trading itu? Pasal 95 hanya menyatakan bahwa orang dalam dari emiten atau perusahaan publik yang mempunyai informasi orang dalam dilarang melakukan pembelian atau penjualan atas efek: (a) emiten atau perusahaan publik dimaksud, atau (b) perusahaan lain yang melakukan transaksi efek dengan emiten atau perusahaan publik yang bersangkutan. Dari ketentuan Pasal 95 UUPM itu, sebenarnya dapat diderivasi beberapa unsur. Insider trading dikatakan terjadi apabila telah terpenuhi tiga unsur. Pertama, adanya orang dalam. Kedua, informasi orang dalam itu bersifat material dan belum dipublikasikan kepada publik. Ketiga, adanya transaksi perdagangan efek oleh orang dalam berdasarkan informasi tersebut.

Pada pasar keuangan, semua instrumen keuangan saling mempengaruhi. Pembelian surat utang oleh BI dalam jumlah besar akan berpengaruh pada likuiditas Rupiah yang berpotensi menggerakkan pasar uang antar bank, nilai tukar rupiah, dan harga saham. *Insider trading* berasal dari individu/pihak-pihak tertentu yang memiliki informasi perihal transaksi BI di pasar primer surat utang dapat memanfaatkan informasi tersebut untuk kepentingan pribadi. Resiko selain *insider trading* adalah pemberian *kick back* atas transaksi surat utang di pasar primer antara pembeli dan penjual.

²¹ *Ibid*, hlm. 29-30

²² Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1995 Nomor 64, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3608.

Dalam perspektif yuridis di Indonesia, jenis-jenis korupsi adalah sebagaimana diatur dalam peraturan perundangan-undangan yakni Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi²³ yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi²⁴ (UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi) Berdasarkan UU tersebut, korupsi dirumuskan ke dalam 30 bentuk/ jenis tindak pidana korupsi yang dapat dikelompokkan menjadi tujuh jenis yakni: 1. Kerugian Keuangan Negara. 2. Suap. 3. Gratifikasi. 4. Penggelapan dalam jabatan. 5. Pemasaran. 6. Perbuatan curang. 7. Konflik Kepentingan dalam Pengadaan.²⁵

Pemberian "sesuatu" tersebut dimaksudkan untuk berbagai tujuan dan seringkali dinamakan dalam berbagai istilah *kickback*, uang rokok, hadiah, gratifikasi, uang pelicin dan lain sebagainya dengan besaran nominal yang beragam. Berdasarkan jenisnya pemberian-pemberian ini dapat dikelompokkan menjadi tiga kelompok, yaitu: gratifikasi, suap, dan uang pelicin. Namun, jika dilihat dari inisiatif pemberian maka pemberian juga dapat dibedakan antara suap dan pemasaran.²⁶

Kick back selain dapat mengganggu stabilitas pasar keuangan juga berpotensi menimbulkan kerugian negara karena transaksi yang dilakukan tidak sesuai dengan kebutuhan pendanaan anggaran. Kerugian

muncul karena atas pembelian surat utang tersebut pemerintah wajib membayarkan bunga surat utang per bulan yang menjadi beban negara.

2.2. Tidak ada indikator jangka waktu berakhirnya peraturan kebijakan moneter BI yang mengacu pada pandemi Covid-19 dilaksanakan.

Jika dilihat dari indikator stabilitas rupiah maka tujuan Bank Indonesia telah tercapai, tetapi tugas dan tanggung jawab Bank Indonesia sebagai anggota KKSK mewajibkan Bank Indonesia tunduk pada tercapainya tujuan UU No. 2 Tahun 2020 padahal Undang-Undang tersebut tidak memiliki batas waktu. Pelaksanaan kebijakan moneter tanpa batas waktu yang pasti akan berefek negatif pada anggaran negara.

Kondisi demikian yang menyebabkan norma Pasal 29 Lampiran UU No. 2 Tahun 2020 yang mengatur norma keberlakuan UU No. 2 Tahun 2020 diuji di Mahkamah Konstitusi. Dalam putusan 37/PUU-XVIII/2020, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa Pasal 29 Lampiran UU No. 2 Tahun 2020 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai "Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan dan harus dinyatakan tidak berlaku lagi sejak Presiden mengumumkan secara resmi bahwa status pandemi Covid-19 telah berakhir

²³ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3874.

²⁴ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4150.

²⁵ Dasar Hukum Tentang Korupsi Terkait Sektor Bisnis, Modul Integritas Bisnis, Komisi Pemberantasan Korupsi, 2016, <https://aclc.kpk.go.id/wp-content/uploads/2018/07/Modul-1-Dasar-Hukum-Korupsi.pdf> (diakses tanggal 15 Maret 2021).

²⁶ *Ibid.*

di Indonesia dan status tersebut harus dinyatakan paling lambat akhir tahun ke-2. Dalam hal secara faktual pandemi Covid-19 belum berakhir, sebelum memasuki tahun ke-3 UU *a quo* masih dapat diberlakukan namun pengalokasian anggaran dan penentuan batas defisit anggaran untuk penanganan Pandemi Covid-19, harus mendapatkan persetujuan DPR dan pertimbangan DPD”.

Dengan demikian, Bank Indonesia terikat dengan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut. Bank Indonesia juga harus menyesuaikan berbagai kebijakan moneternya dengan batas waktu yang telah ditentukan Mahkamah Konstitusi.

2.3. Potensi penyalahgunaan wewenang untuk kepentingan pribadi melalui *insider trading* dan *kick back* potensi kerugian anggaran negara menurut UU No. 2 Tahun 2020 tidak dapat dikenakan sanksi pidana.

Keresahan atas imunitas KSK di masa pandemi Covid-19 menyebabkan beberapa pihak mengajukan *judicial review* atas UU No. 2 Tahun 2020 ke Mahkamah Konstitusi. Pasal 27 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Lampiran UU No. 2 Tahun 2020 selengkapnya menyatakan:

(1) Biaya yang telah dikeluarkan Pemerintah dan/atau lembaga anggota KSK dalam rangka pelaksanaan kebijakan pendapatan negara termasuk kebijakan di bidang perpajakan, kebijakan belanja negara termasuk kebijakan di bidang keuangan daerah, kebijakan pembiayaan, kebijakan stabilitas sistem keuangan, dan program pemulihan ekonomi nasional, merupakan bagian dari biaya ekonomi untuk penyelamatan perekonomian dari krisis dan bukan merupakan kerugian negara.

- (2) Anggota KSK, Sekretaris KSK, anggota sekretariat KSK, dan pejabat atau pegawai Kementerian Keuangan, Bank Indonesia, Otoritas Jasa Keuangan, serta Lembaga Penjamin Simpanan, dan pejabat lainnya, yang berkaitan dengan pelaksanaan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini, tidak dapat dituntut baik secara perdata maupun pidana jika dalam melaksanakan tugas didasarkan pada iktikad baik dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Segala tindakan termasuk keputusan yang diambil berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini bukan merupakan objek gugatan yang dapat diajukan kepada peradilan tata usaha Negara.

Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 37/PUU-XVIII/2020 memberi berbagai pertimbangan terhadap tiga persoalan konstitusionalitas berkaitan dengan norma tersebut khususnya terhadap: (1) bukan merupakan kerugian negara, (2) tidak dapat dituntut baik secara perdata maupun pidana jika dalam melaksanakan tugas didasarkan pada iktikad baik dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, dan (3) bukan merupakan objek gugatan yang dapat diajukan kepada peradilan tata usaha negara.

Menurut Mahkamah Konstitusi, berkenaan dengan konstitusionalitas frasa “bukan kerugian negara” dalam norma Pasal 27 ayat (1) Lampiran UU No. 2 Tahun 2020, oleh karena terhadap hal tersebut berkaitan erat dengan keuangan negara, maka tidak dapat dilepaskan dari Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor

20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor) yang menentukan salah satu unsur esensial yang harus dipenuhi dalam membuktikan terjadinya tindak pidana korupsi adalah terpenuhinya unsur "merugikan keuangan negara atau perekonomian negara". Kerugian keuangan negara atau perekonomian negara terjadi karena adanya penyalahgunaan wewenang dalam pengelolaan keuangan negara.²⁷

Mahkamah Konstitusi berpendapat, dalam perspektif Pasal 27 ayat (1) Lampiran UU No.2 Tahun 2020 apabila dicermati dengan saksama tidak ditemukan adanya unsur kerugian negara baik terhadap biaya yang dipergunakan untuk penanganan pandemi Covid-19 yang dikeluarkan dengan itikad baik dan sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan oleh Pemerintah dan/ atau lembaga anggota KSSK dalam rangka pelaksanaan kebijakan pendapatan negara termasuk kebijakan di bidang perpajakan, kebijakan belanja negara, termasuk kebijakan keuangan daerah, kebijakan pembiayaan, kebijakan stabilitas sistem keuangan dan program pemulihan ekonomi nasional merupakan bagian dari biaya ekonomi untuk penyelamatan perekonomian dari krisis. Dengan demikian, secara *a contrario* meskipun penggunaan biaya dari keuangan negara untuk kepentingan penanganan pandemi Covid-19 dilakukan tidak dengan itikad baik dan tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan maka terhadap pelaku yang melakukan penyalahgunaan kewenangan dimaksud tidak dapat dilakukan tuntutan pidana sebab telah terkunci dengan adanya frasa "bukan merupakan kerugian

negara" sebagaimana termaktub dalam norma Pasal 27 ayat (1) Lampiran UU No. 2 Tahun 2020. Hal demikian tidak sejalan dengan ketentuan norma Pasal 27 ayat (2) UU *a quo* yang membuka kemungkinan dapat dituntutnya baik secara pidana maupun perdata terhadap Anggota KSSK, Sekretaris KSSK, Anggota Sekretariat KSSK, dan pejabat atau pegawai Kementerian Keuangan, Bank Indonesia, Otoritas Jasa Keuangan, serta Lembaga Penjamin Simpanan, dan pejabat lainnya jika dalam melaksanakan tugasnya tidak dengan itikad baik dan tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sebab, menurut Mahkamah Konstitusi, ketentuan yang membuka kemungkinan dapat dituntutnya baik secara pidana maupun perdata dalam Pasal 27 ayat (2) Lampiran UU No. 2 Tahun 2020 harus terpenuhi unsur yang esensial yaitu adanya "kerugian negara", yang ditimbulkan karena adanya penggunaan keuangan negara yang dilandaskan pada itikad tidak baik dan tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Bahwa keadaan sebagaimana diuraikan tersebut di atas berakibat hukum ketentuan Pasal 27 ayat (2) UU No. 2 Tahun 2020 tidak dapat diberlakukan atau diterapkan terhadap siapapun yang melakukan penyalahgunaan kewenangan berkaitan dengan keuangan negara apabila frasa "bukan merupakan kerugian negara" tetap dipertahankan sekalipun penyalahgunaan kewenangan tersebut benar-benar didasarkan pada itikad yang tidak baik dan tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, kepada pelaku penyalahgunaan kewenangan terhadap keuangan negara

²⁷ Lihat lebih lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 37/PUU-XVIII/2020. [https://www.mkri.id/public/content/persidangan/putusan/putusan_mkri_8202_1635396311.pdf], diakses 12/12/2021.

dalam UU *a quo* sudah tertutup kemungkinan dibukanya untuk dilakukan penuntutan baik secara pidana dan/atau perdata karena untuk dapat dilakukan tuntutan baik pidana maupun perdata, harus terpenuhi unsur fundamental adanya "kerugian negara" (vide Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor) dan unsur "kerugian" dalam perbuatan melawan hukum (vide Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata).²⁸

Selain itu, menurut Mahkamah Konstitusi, ketentuan Pasal 27 Lampiran UU No. 2 Tahun 2020 juga berpotensi memberikan hak istimewa bagi pihak-pihak yang telah disebutkan secara spesifik dalam Pasal 27 ayat (2) Lampiran UU No. 2 Tahun 2020 yang pada akhirnya berpotensi menyebabkan impunitas dalam penegakan hukum. Mahkamah Konstitusi berpendapat, apabila melihat konstruksi Pasal 27 ayat (1) Lampiran UU No. 2 Tahun 2020 yang secara spesifik mengatur perihal bahwa semua biaya yang telah dikeluarkan Pemerintah dan/atau lembaga anggota KSSK dalam rangka pelaksanaan kebijakan penanggulangan krisis akibat pandemi Covid-19 merupakan bagian dari biaya ekonomi untuk penyelamatan perekonomian dan "bukan merupakan kerugian negara", maka hal utama yang menjadi patokan adalah terkait dengan hak istimewa yang dikhususkan bagi pejabat pengambil kebijakan dalam hal penanggulangan krisis ekonomi akibat pandemi Covid-19 yang tidak dapat dituntut baik secara perdata maupun pidana apabila dalam hal melaksanakan tugas tersebut didasarkan pada itikad baik dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-

undangan. Munculnya kata "biaya" dan frasa "bukan merupakan kerugian negara" dalam Pasal 27 ayat (1) Lampiran UU No. 2 Tahun 2020 yang tidak dibarengi dengan itikad baik dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan pada akhirnya telah menyebabkan Pasal *a quo* menimbulkan ketidakpastian dalam penegakan hukum.²⁹

Lebih lanjut, menurut Mahkamah Konstitusi, penempatan frasa "bukan merupakan kerugian negara" dalam Pasal 27 ayat (1) Lampiran UU No. 2 Tahun 2020 dapat dipastikan bertentangan dengan prinsip *due process of law* untuk mendapatkan perlindungan yang sama (*equal protection*). Pembedaan demikian tentunya telah mengingkari hak semua orang, oleh karena suatu undang-undang yang meniadakan hak bagi beberapa orang untuk dikecualikan tetapi memberikan hak demikian kepada orang lain tanpa pengecualian maka keadaan demikian dapat dianggap sebagai pelanggaran terhadap *equal protection*. Oleh karena itu, demi kepastian hukum, Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa norma Pasal 27 ayat (1) Lampiran UU No. 2 Tahun 2020 harus dinyatakan inkonstitusional sepanjang frasa "bukan merupakan kerugian negara" tidak dimaknai "bukan merupakan kerugian negara sepanjang dilakukan dengan itikad baik dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan".³⁰

Isu selanjutnya terkait inkonstitusional norma Pasal 27 ayat (2) Lampiran UU No. 2 Tahun 2020, Mahkamah Konstitusi mempertimbangkan, oleh karena telah dinyatakan inkonstitusionalnya frasa "bukan

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*

merupakan kerugian negara” secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai “bukan merupakan kerugian negara sepanjang dilakukan dengan itikad baik dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan” dalam norma Pasal 27 ayat (1) Lampiran UU. No. 2 Tahun 2020, maka dengan demikian sudah tidak terdapat lagi adanya persoalan inkonstitusionalitas antara norma Pasal 27 ayat (1) dengan Pasal 27 ayat (2) Lampiran UU No. 2 Tahun 2020. Sehingga, tidak terdapat lagi persoalan inkonstitusionalitas terhadap norma Pasal 27 ayat (2) Lampiran UU No. 2 Tahun 2020. Sebab, tindakan hukum baik secara pidana maupun perdata tetap dapat dilakukan terhadap subjek hukum yang melakukan penyalahgunaan keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (2) Lampiran UU No. 2 Tahun 2020 sepanjang perbuatan tersebut menimbulkan kerugian negara karena dilakukan dengan itikad tidak baik dan melanggar peraturan perundang-undangan dalam norma Pasal 27 ayat (1) Lampiran UU 2/2020.³¹

Perihal konstitusionalitas Pasal 27 ayat (3) UU No. 2 Tahun 2020 yang menyatakan segala tindakan termasuk keputusan yang diambil berdasarkan UU No. 2 Tahun 2020 bukan merupakan objek gugatan yang dapat diajukan kepada peradilan tata usaha Negara, Mahkamah Konstitusi mempertimbangkan bahwa ketentuan Pasal 27 ayat (3) UU No. 2 Tahun 2020 tidak dapat dilepaskan dari adanya ketentuan Pasal 49 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN) yang selengkapnyanya menyatakan: “Pengadilan tidak berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan

sengketa Tata Usaha Negara tertentu dalam hal keputusan yang disengketakan itu dikeluarkan: a. dalam waktu perang, keadaan bahaya, keadaan bencana alam, atau keadaan luar biasa yang membahayakan, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku; b. dalam keadaan mendesak untuk kepentingan umum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.” Dengan merujuk ketentuan Pasal 49 UU PTUN tersebut di atas, maka sesungguhnya dalam keadaan pandemi Covid-19 seperti yang terjadi saat ini merupakan bagian dari keadaan yang dikecualikan untuk tidak dapat dijadikan sebagai objek gugatan terhadap Keputusan Badan Tata Usaha Negara kepada Peradilan Tata Usaha Negara. Namun demikian, setelah Mahkamah Konstitusi mencermati dengan saksama, UU No. 2 Tahun 2020 tidak hanya berkaitan dengan pandemi Covid-19 tetapi juga berkaitan dengan berbagai macam ancaman yang membahayakan perekonomian nasional dan/atau stabilitas sistem keuangan.³²

Oleh karena itu, menurut Mahkamah Konstitusi, terhadap keadaan di luar pandemi Covid-19 dan begitu pula terhadap keputusan Badan Tata Usaha Negara yang didasarkan pada itikad yang tidak baik dan tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan seharusnya tetap dapat dikontrol dan dapat dijadikan objek gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara. Terlebih lagi, dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU 30/2014) objek gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara tidak hanya keputusan tetapi juga tindakan administrasi pemerintahan

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*

(vide Pasal 75 dan Penjelasan Umum UU 30/2014).³³

Dengan demikian, menurut Mahkamah Konstitusi, apabila fungsi kontrol tersebut tidak diberikan maka hal demikian berpotensi menimbulkan kesewenang-wenangan (*abuse of power*) dan ketidakpastian hukum. Sebab, sesungguhnya yang mempunyai kewenangan untuk menilai keputusan dan/atau tindakan bertentangan atau tidak bertentangan dengan hukum adalah Hakim Pengadilan. Oleh karena itu, sepanjang keputusan dan/atau tindakan diterbitkan dalam kaitannya dengan pandemi Covid-19 serta dilakukan dengan iktikad baik dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan hakim harus menyatakan bahwa objek keputusan Badan Tata Usaha Negara dan/atau tindakan administrasi pemerintahan bukan merupakan objek gugatan. Namun, dalam hal yang terjadi secara faktual adalah sebaliknya, maka keputusan badan tata usaha negara dan/atau tindakan pemerintahan tersebut jika terbukti adanya penyalahgunaan wewenang harus dinyatakan batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.³⁴

Pada prinsipnya, Putusan Mahkamah Konstitusi telah menjawab pertanyaan tentang imunitas yang diberikan berdasarkan UU 2/2020. Hal demikian menjadi relevan dalam penegakan hukum di bidang moneter, sehingga pembuat kebijakan moneter dan pelaksana kebijakan tersebut dapat lebih berhati-hati dalam melaksanakan tugasnya.

D. Penutup

Pada praktiknya, Bank Indonesia berhasil melaksanakan pembangunan hukum dan

kepastian kebijakan moneter dengan mencapai sasaran inflasi $3\% \pm 1$; nilai tukar rupiah tetap stabil 14.400-14.600 terhadap dolar. Namun, terdapat potensi pelanggaran regulasi moneter terkait kewenangan baru Bank Indonesia sebagai pembeli di pasar perdana obligasi, belum ada batasan waktu pasti kebijakan moneter pandemik Covid-19 berakhir, serta potensi penyalahgunaan kewenangan melalui *insider trading* dan *kickback*. Mahkamah Konstitusi telah memutuskan mengenai batasan waktu kebijakan moneter dalam pandemi Covid-19 dan mencabut imunitas yang diberikan UU No. 2 Tahun 2020.

Oleh karena itu, KKSK perlu membuat indikator keberhasilan penanganan pandemi Covid-19 sehingga pelaksanaan kebijakan dapat ditentukan keberhasilannya secara pasti. Bank Indonesia perlu membuat aturan interal kebijakan moneter untuk memitigasi resiko *insider trading* dan *kick back* atas kewenangan pembelian surat utang di pasar primer. Bank Indonesia juga perlu membuat pengaturan kebijakan moneter perihal batas maksimum pembelian surat utang di pasar primer yang berpedoman pada stabilitas nilai tukar rupiah.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Rose, Peter S. dan Milton H. Marquis, *Money Market and Capital Market* (New York: McGraw Hill, 2008).
- Soekanto, Sarjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: Rajawali Pers, 2008).

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*

Makalah/Artikel/Prosiding/Hasil Penelitian

Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2020* (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2020).

Bank Indonesia, *Bersinergi Membangun Optimisme Pemulihan Ekonomi, Laporan Perekonomian Indonesia 2020* (Jakarta: Bank Indonesia, 2020).

Febriananingsih, Nunuk, "Keterbukaan Informasi Publik Dalam Pemerintahan Terbuka Menuju Tata Pemerintahan Yang Baik," *Jurnal RECHTSVINDING*, Volume 1, Nomor 1, April 2012.

Haryanto, "Dampak Covid-19 terhadap Pergerakan Nilai Tukar Rupiah dan Indeks Harga Saham Gabungan (IHSG)," *The Indonesian Journal of Development Planning*, Volume IV, Nomor 2, Juni 2020.

Internet

Code of Good Practice on Transparency in Monetary and Financial Policies: Declaration of Principles, <https://www.imf.org/external/np/mae/mft/code/index.htm#:~:text=The%20Code%20of%20Good%20Practices%20on%20Transparency%20in%20Monetary%20and,their%20conduct%20of%20financial%20policies> (diakses 23 Februari 2021).

Dasar Hukum Tentang Korupsi Terkait Sektor Bisnis, Modul Integritas Bisnis, Komisi Pemberantasan Korupsi, 2016, <https://aclc.kpk.go.id/wp-content/uploads/2018/07/Modul-1-Dasar-Hukum-Korupsi.pdf> (diakses tanggal 15 Maret 2021).

<https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>

Indonesia Beefs Up Central Bank's Powers to Handle Virus Crisis, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-04-03/indonesia-beefs-up-central-bank-s-power-to-handle-virus-crisis> (diakses 27 Februari 2021).

"Tujuan Kebijakan Moneter," <https://www.bi.go.id/id/fungsi-utama/moneter/Default.aspx> (diakses 20 Februari 2021).

What is a lender of last resort?, <https://www.ecb.europa.eu/explainers/tell-me-more/html/what-is-a-lender-of-last-resort.en.html> (diakses 22 Februari 2020).

Peraturan

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Perppu 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) dan/atau dalam rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6516)

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4962)

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4357)

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3843)

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1995 Nomor 64, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3608)

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3874)

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4150)