

Refleksi tentang Bantuan Likuiditas Bank Indonesia: Peraturan dan *Moral Hazard*

Ari Kurniawan^{1*}, Rumi Suwardiyati²

^{1,2}Fakultas Hukum, Universitas Airlangga, Surabaya, Jawa Timur, Indonesia

*ari@fh.unair.ac.id

ABSTRACT

One of the issues that arose from the BLBI in Indonesia is the contribution of moral hazard by bank owners to bank failures, and the regulations regarding the provision of liquidity assistance. This study aims to analyse blanket guarantees, liquidity loans, "Assistance", moral hazard, and related regulations. This legal research adopts a doctrinal method with a statutory and conceptual approach. These findings indicate that BLBI, liquidity loans, and blanket guarantees can increase moral hazard as bankers or practitioners believe that the government will never allow banks to fail. This study focuses on the risk of 'comprehensive guarantees', the importance of mitigating moral hazard, and the limitation of guarantees in maintaining publik trust and preserving the stability of the banking.

Keywords: *Blanket Guarantee; Liquidity Assistance; Moral Hazard.*

ABSTRAK

Salah satu masalah yang muncul dari BLBI di Indonesia adalah kontribusi *moral hazard* pemilik bank terhadap kegagalan bank, serta regulasi mengenai pemberian bantuan likuiditas tersebut. Studi ini bertujuan untuk menganalisis *blanket guarantee*, pinjaman likuiditi, frasa “bantuan”, *moral hazard*, dan regulasi. Penelitian hukum ini mengadopsi metode doktrinal dengan pendekatan undang-undang dan konseptual. Temuan ini menunjukkan bahwa BLBI, pinjaman likuiditi dan jaminan menyeluruh dapat meningkatkan *moral hazard* apabila tidak disertai informasi yang kredibel tentang kualitas bank dan kualitas jaminan karena para bankir atau praktisi percaya bahwa pemerintah tidak akan pernah membiarkan bank gagal. Studi ini fokus pada risiko 'jaminan menyeluruh', pentingnya mitigasi bahaya moral, dan pembatasan jaminan dalam menjaga kepercayaan publik dan mempertahankan stabilitas sistem perbankan.

Kata Kunci: *Blanket Guarantee; Bantuan Likuiditi; Moral Hazard.*

A. PENDAHULUAN

Krisis keuangan Asia menyebabkan sebagian besar bank di Indonesia mengalami kegagalan dan memerlukan intervensi besar-besaran dari pemerintah Indonesia untuk mencegah keruntuhan sistem perbankan negara secara umum (Arnold, 2025). Beberapa bank, misalnya, termasuk Bank Ekspor Impor milik negara, dilaporkan telah menerima dukungan likuiditas dari Bank Indonesia dalam jumlah total yang setara dengan lebih dari 500% modal yang ditetapkan (Pangestu & Habir, 2002). Penyediaan dukungan likuiditas oleh pemerintah kepada bank-bank memberikan kontribusi yang signifikan terhadap penurunan cepat tingkat cadangan devisa negara (Sugandi, 2022).

Meskipun besarnya intervensi yang dilakukan, suntikan dana pemerintah ke bank-bank di negara tersebut setelah krisis keuangan Asia tidak menghasilkan rekapitalisasi sistem perbankan yang sangat dibutuhkan (Poczter, 2016). Sebaliknya, intervensi tersebut hanyalah tindakan sementara untuk menjaga tingkat minimum likuiditas sektor perbankan. Dana tersebut digunakan oleh bank-

bank untuk memenuhi kebutuhan likuiditas mereka dan oleh karena itu intervensi tersebut, meskipun berhasil mencegah keruntuhan sistem secara total, tidak membuat sistem perbankan berada dalam posisi yang lebih kuat secara material, sehingga memungkinkannya untuk bergerak maju. Dengan kata lain, tindakan pemerintah hanyalah sekedar pengobatan sementara.

Ada berbagai pendekatan terhadap regulasi, terutama regulasi sektor keuangan. Dua teori utama untuk membenarkan regulasi keuangan dikenal sebagai teori “kepentingan publik” dan teori “kepentingan pribadi atau pasar” (Macartney, Howarth, & James, 2020). Pertama, teori kepentingan publik berpendapat bahwa regulasi ada untuk memaksimalkan kesejahteraan sosial, demi kepentingan masyarakat luas dan bahwa ada keinginan untuk mencapai tujuan bersama. Tujuan dasar kepentingan publik berkaitan dengan BLBI meliputi stabilitas keuangan dan juga penjaminan simpanan atau perlindungan konsumen. Kedua, teori kepentingan pribadi didasarkan pada pandangan bahwa pemangku kepentingan tertentu memiliki kepentingan yang terlibat dalam regulasi.

Ada beberapa tulisan mengenai BLBI, yang pertama, oleh Bayu Adinegoro, Effy Zalfiana Rusfian yang berjudul “Advancements of The Bank of Indonesia Liquidity Assistance (BLBI) Task Force: Achievements Anf Challenges” membahas tentang evaluasi yang dilakukan oleh Satgas BLBI dalam mempertanyakan hak tagih dan pengembalian aset negara (Adinegoro & Rusfian, 2023). Kedua, oleh Melva Retta Ruby Simanjuntak, Febby Mutiara Nelson dengan judul “Antara Tuntutan dan Kesepakatan: BLBI dan Era Deferred Prosecution Agreement” membahas tentang hukum pidana tentang evaluasi penyelesaian kasus BLBI (Simanjuntak & Nelson, 2024). Ketiga, oleh Achmad, Sulistiyono, dan Handayani dengan judul “Peran Bank Sentral sebagai Pemberi Pinjaman Terakhir di Era Pandemi Covid-19”, sebuah Studi tentang Bantuan Likuiditas Darurat membahas tentang pinjaman likuiditas khusus era pandemi.

Tiga studi sebelumnya menawarkan wawasan yang beragam tentang penelitian BLBI; namun, mereka belum secara menyeluruh meneliti keterkaitan antara dimensi hukum BLBI, prinsip *lender of last resort*, perspektif kenotariatan, dan *moral hazard* yang saling terkait. Adinegoro dan Rusfian berkonsentrasi pada pelaksanaan tanggung jawab Tim Satgas BLBI, terutama dalam pemulihan aset dan reklamasi hak-hak negara. Simanjuntak dan Nelson meneliti BLBI melalui lensa hukum pidana dan proses penyelesaian kasus melalui perjanjian penuntutan yang ditangguhkan. Achmad, Sulistiyono, dan Handayani terlibat dalam diskusi mengenai peran bank sentral sebagai *lender of last resort* dan penyedia bantuan likuiditas darurat selama pandemi Covid-19. Akibatnya, studi-studi sebelumnya belum menjelaskan apakah dan dalam keadaan apa bantuan likuiditas pemerintah dalam kerangka BLBI dapat membentuk efek jaminan implisit atau jaminan komprehensif, maupun bagaimana efek ini dapat mempengaruhi kecenderungan pengambilan risiko pemilik dan eksekutif bank. Awalnya, studi ini menyelidiki sifat hukum BLBI, khususnya apakah itu merupakan kredit

likuiditas, pinjaman, atau bantuan pemerintah yang memerlukan kewajiban pengembalian, dan keterkaitan antara BLBI, prinsip *lender of last resort* serta perspektif kenotariatan. Artikel ini juga menganalisis frasa “bantuan” dan *blanket guarantee* karena dapat meningkatkan *moral hazard*, sehingga bank berpotensi menjalankan bisnisnya dengan resiko tinggi dan tidak menerapkan prinsip kehati-hatian. Kedua, studi ini meneliti korelasi antara penyaluran bantuan likuiditas dan penetapan jaminan blanket, bukan dengan menyatakan bahwa BLBI secara inheren merupakan jaminan blanket, tetapi dengan menunjukkan bahwa pelaksanaan BLBI dapat menimbulkan efek jaminan implisit jika pasar menganggap bahwa pemerintah akan terus-menerus campur tangan untuk menyelamatkan bank-bank yang kesulitan.

Keaslian penelitian ini berasal dari menganalisis keterkaitan antara BLBI, prinsip *lender of last resort*, perspektif kenotariatan, dan *moral hazard* dari penjaminan simpanan secara implisit, khususnya “*blanket guarantee*” dan aspek hukum penjaminan menyeluruh terkait peraturan yang berlaku pada waktu itu yang menggunakan frasa “bantuan” secara eksplisit. Studi ini menunjukkan bahwa BLBI mungkin dibenarkan sebagai fungsi *lender of last resort* ketika sementara diberikan kepada bank yang *solvent* atau layak, didukung oleh jaminan yang cukup, disertai dengan tanggung jawab pembayaran kembali, dan dimaksudkan untuk menjaga stabilitas sistem keuangan. Di sisi lain, jika bantuan diberikan tanpa kriteria penilaian solvabilitas, pengawasan, jaminan, dan sanksi ketat, BLBI dapat beralih dari bantuan likuiditas menjadi penyelamatan fiskal *de facto*, yang merusak disiplin pasar dan meningkatkan bahaya moral. Rumusan masalah meliputi apakah pendanaan untuk BLBI merupakan penjaminan simpanan secara implisit oleh pemerintah atau pinjaman atau ‘bantuan’ yang disediakan oleh BI, dan menjadi tanggung jawab pemerintah dalam mengatasi tantangan likuiditi pada saat darurat. Kedua, apakah BLBI dapat mencegah terjadinya bank gagal dan meningkatkan *moral hazard*. Tujuan tulisan ini adalah pertama, untuk menganalisis frase ‘bantuan’ atau penjaminan simpanan secara implisit terkait BLBI dan peraturan yang berlaku pada waktu itu dalam mengatasi masalah likuiditi. Kedua, untuk menganalisis BLBI dapat mencegah terjadinya bank gagal dan meningkatkan *moral hazard*.

B. METODE PENELITIAN

Metodologi penelitian hukum normatif digunakan dengan pendekatan tidak hanya konseptual namun juga undang-undang. Analisis peraturan yang relevan dengan isu hukum sebagai dasar dalam pendekatan undang-undang. Pendekatan konseptual melibatkan eksplorasi doktrin hukum dan pandangan ilmiah yang telah berkembang dalam domain BLBI. Analisis terhadap peraturan perundang-undangan terkait BLBI dilakukan pada tahap awal untuk mencari gambaran apa yang diatur didalam peraturan tersebut. Tujuannya supaya mendapatkan gambaran seutuhnya apa susbtansi

yang diatur didalamnya. Selanjutnya analisis konseptual beranjak dari pendapat-pendapat pakar dan teori teori yang ada dikaitkan dengan aspek blanket *guarantee* dan *moral hazard*.

Studi pustaka dilakukan untuk mengumpulkan bahan hukum primer dan sekunder yang relevan dengan topik penelitian. Proses tersebut mencakup penelusuran dan pengorganisasian berbagai sumber hukum, tidak hanya peraturan perundang-undangan, tetapi juga jurnal, artikel ilmiah, makalah, dan dokumen terkait lainnya. Selanjutnya, penelitian hukum normatif digunakan untuk menganalisis bahan hukum primer dan sekunder dengan menekankan pada interpretasi atau penafsiran hukum.

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. BLBI Merupakan Penjaminan Simpanan secara Implisit oleh Pemerintah atau Pinjaman atau “Bantuan” yang Disediakan oleh BI dalam Mengatasi Tantangan Likuiditi pada Saat Darurat.

Selama krisis 1997-1998, para deposan dan pemilik bank dapat dengan wajar mengharapkan bahwa bank-bank yang bermasalah akan diselamatkan karena pemerintah berusaha mencegah keruntuhan sistemik. Ekspektasi ini melemahkan disiplin pasar dan mendorong bank untuk terus melakukan perilaku berisiko daripada segera merestrukturisasi atau keluar dari pasar. Pendanaan untuk BLBI apakah merupakan jaminan implisit atau dukungan likuiditas berupa pinjaman atau ‘bantuan’ dengan masalah *moral hazard* yang substansial.

Penjaminan simpanan secara implisit, misalnya “*blanket guarantee*” dapat digambarkan sebagai jaminan menyeluruh tidak hanya untuk semua kategori deposan dan pemegang saham, tetapi juga untuk manajer dan kreditor lainnya (Feng, Liu & Fang, 2023). Jaminan menyeluruh adalah pengumuman pemerintah yang dikombinasikan dengan keamanan yang diberikan oleh cakupan penjaminan simpanan terbatas atau skema lain, melindungi simpanan tertentu dan mungkin mekanisme keuangan lainnya. Alasan penjaminan simpanan secara implisit adalah karena pemerintah mendapat tekanan kuat untuk memberikan jaminan menyeluruh atau menyelamatkan kegagalan bank selama ketidakstabilan perbankan (Mecatti, 2022).

Angkinand dan Wihlborg berpendapat bahwa tingkat jaminan implisit akan bergantung pada tingkat cakupan *deposit insurance* (DI) eksplisit. Ketika cakupan DI terlalu rendah, deposan dan kreditor yang tidak diasuransikan cenderung memiliki ekspektasi yang lebih kuat bahwa pemerintah akan merespons krisis perbankan dengan memberikan jaminan menyeluruh atau menyelamatkan bank-bank yang bermasalah. Jaminan menyeluruh dapat memberikan beberapa manfaat yang langsung berdampak pada kepercayaan publik. Salah satunya adalah dapat membantu menjaga stabilitas sistem perbankan dengan meningkatkan kemungkinan deposan tidak menarik uang mereka

lebih awal untuk menjamin sumber pembiayaan yang stabil dan kreditur menyediakan investasi berkualitas tinggi. Selain itu, ketentuan jaminan pemerintah cenderung menjaga kepercayaan publik dan global dengan menurunkan insentif untuk menarik simpanan (Atmaca, Kirschenmann, Ongena & Schoors, 2023).

Namun, jaminan menyeluruh atas asuransi simpanan dapat memperburuk kekhawatiran tentang bahaya moral. Dalam konteks ini, istilah "*moral hazard*" mengacu pada teori bahwa pengambilan risiko yang berlebihan oleh bank didorong oleh persepsi, baik didasarkan pada kebijakan pemerintah atau tidak, bahwa pemerintah tidak akan membiarkan bank bangkrut karena pentingnya bank terhadap perekonomian suatu negara. "*Moral hazard*" sebagai singkatan untuk menggambarkan sifat-sifat yang tidak diinginkan dalam diri tertanggung yang dapat meningkatkan kemungkinan kerugian. Ciri-ciri ini tidak hanya terbatas pada kecenderungan untuk melakukan penipuan atau pembakaran, misalnya, namun juga mencakup "karakter atau kebiasaan buruk, kesulitan finansial, praktik bisnis yang buruk, dan asuransi yang berlebihan." Itu bisa saja tidak menghindari penarikan uang secara massal atau menciptakan bahaya moral (Shoukry, 2024).

Selain itu, Bank Indonesia sebagai *lender of last resort* (LoLR) merupakan sebuah institusi yang menyediakan likuiditi kepada bank atau lembaga keuangan ketika mengalami kesulitan likuiditas. Hal ini umumnya disebut sebagai bantuan likuiditas. Dalam kasus kesulitan likuiditi, bank tersebut solvabel tetapi sementara tidak likuid: asetnya melebihi kewajibannya, tetapi tidak dapat memperoleh dana dengan cukup cepat untuk memenuhi kewajiban jangka pendek (Bank for International Settlements, 2014).

Beberapa ilmuwan mendefinisikan *lender of last resort* sebagai intervensi bank sentral. Henry Thornton umumnya dianggap sebagai salah satu ahli teori awal fungsi *lender-of-last-resort*. Pendekatannya menekankan tanggung jawab bank sentral untuk menyediakan likuiditi ketika kepanikan terjadi. Tujuan intervensi adalah untuk mencegah kekurangan *cash* atau likuiditi yang dapat menyebabkan kontraksi yang lebih luas dalam kredit dan aktivitas ekonomi. Definisi Thornton pada dasarnya bersifat moneter dan sistemik. Bank sentral tidak hanya campur tangan untuk melindungi satu institusi; ia menyediakan likuiditi untuk mencegah keruntuhan umum dalam kepercayaan dan sistem pembayaran. Assouad menempatkan Thornton dalam asal-usul intelektual klasik dari doktrin *lender-of-last-resort* (Assouad, 2021).

Walter Bagehot memandang *lender of last resort* sebagai peran bank sentral untuk memberikan pinjaman secara bebas dalam kondisi panik, tetapi hanya kepada lembaga yang solvabel dengan jaminan yang memadai dan suku bunga penalti. Pandangan tersebut menempatkan pemberian likuiditas darurat sebagai instrumen yang tetap disertai disiplin. Pemikiran Bagehot hingga kini

menjadi salah satu dasar doktrinal dalam perkembangan konsep *lender of last resort* modern (Li, Milne & Qiu, 2022).

Definisi di atas memiliki kesamaan dalam proposisi bahwa *lender of last resort* terutama merupakan fungsi likuiditas. Bank sentral campur tangan ketika pasar swasta tidak dapat menyediakan likuiditas yang cukup dan ketika kegagalan untuk campur tangan dapat menimbulkan bank rush, gangguan pembayaran, atau krisis sistemik. Definisi-definisi tersebut berbeda dalam penekanan analitis mereka. Thornton berfokus pada konsekuensi moneter dari kepanikan dan kebutuhan untuk menjaga pasokan uang. Bagehot berfokus pada kondisi untuk pinjaman darurat yang bertanggung jawab, terutama jaminan dan penetapan harga penalti.

Berdasarkan definisi tersebut, bank sentral sebagai *lender of last resort* (LoLR) dapat dianalisis sebagai fungsi stabilitas keuangan yang memiliki dasar hukum dan kredibilitas institusional. Fungsi tersebut diwujudkan melalui penyediaan likuiditas sementara dan luar biasa kepada lembaga keuangan, pasar, atau sektor penting yang bersifat sistemik ketika mekanisme pendanaan swasta tidak berfungsi. Tujuannya adalah mencegah kepanikan, gangguan sistem pembayaran, dan dampak yang lebih luas terhadap perekonomian riil (Li, et al., 2022).

Analisa mengenai bank sentral sebagai LoLR diatas mengandung enam elemen penting. Pertama, fungsi tersebut harus dilaksanakan oleh bank sentral yang secara hukum berwenang. Ini berkaitan dengan apakah bank sentral memiliki wewenang yang jelas untuk menyediakan likuiditas darurat. Indikatornya termasuk dasar hukum untuk pemberian pinjaman, definisi keadaan luar biasa atau mendesak, jenis peminjam yang memenuhi syarat, bentuk bantuan yang diperbolehkan, dan peran otoritas keuangan atau fiskal. Kedua, intervensi harus merespons guncangan likuiditas yang luar biasa daripada kebutuhan pembiayaan biasa. Bank-bank rentan karena mereka mengubah kewajiban jangka pendek, seperti simpanan giro menjadi aset jangka panjang seperti pinjaman dan sekuritas. Indikatornya termasuk ketidaksesuaian jatuh tempo, ketergantungan pada pendanaan jangka pendek, proporsi kewajiban yang tidak diasuransikan atau dapat ditarik, dan kecepatan di mana aset dapat dilikuidasi. Ketiga, pendanaan pasar swasta harus tidak tersedia, tidak memadai, atau tidak berfungsi. Ini mengukur apakah institusi atau pasar menghadapi ketidakmampuan abnormal untuk mendapatkan pendanaan. Indikatornya termasuk penarikan simpanan secara bersamaan, gangguan pasar antar bank, dan penarikan pembiayaan repo. Keempat, tujuannya harus melindungi stabilitas keuangan daripada menyelamatkan pemilik bank tertentu. Kelima, bantuan tersebut harus tunduk pada perlindungan hukum dan kehati-hatian. Keenam, intervensi harus mencegah kesulitan keuangan menyebar ke ekonomi yang lebih luas.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral (UU BI Lama) tidak memberikan rincian apa pun mengenai BLBI. Menurut UU BI Lama, Pasal 32 ayat 3 menyatakan bahwa BI

memiliki kemampuan untuk menawarkan kredit likuiditi kepada bank guna membantu mereka mengatasi tantangan likuiditi pada saat darurat. Menurut Penjelasan Umum UU BI Lama, BI mampu memberikan kredit likuiditi kepada bank dalam kapasitasnya sebagai bankir bagi bank. Kredit ini dapat digunakan untuk tujuan meningkatkan produksi serta tujuan lain yang sesuai dengan program pemerintah. Bank Indonesia, dalam kapasitasnya sebagai pemberi pinjaman terakhir, mampu menawarkan kredit likuiditas kepada lembaga keuangan untuk membantu mereka mengatasi masalah likuiditas yang mereka hadapi selama masa darurat. Mengenai Jaminan untuk Kewajiban Pembayaran BUMN, Pasal 1 Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1998 tentang Jaminan terhadap Kewajiban Pembayaran Bank Umum (selanjutnya disebut Keputusan Presiden No. 26/1998) bahwa "Pemerintah menjamin bahwa kewajiban pembayaran BUMN kepada penyimpan dan kreditur akan dipenuhi." Ini adalah pernyataan tambahan. Selain itu, menurut Keputusan Presiden Nomor 120/1998, tentang penerbitan jaminan lembaga keuangan untuk pinjaman luar negeri, Pasal 2 ayat (1) menyatakan bahwa "BI dapat memberikan jaminan untuk pinjaman luar negeri yang dilakukan oleh lembaga keuangan." Pasal 2 ayat (1) Keppres Nomor 193 Tahun 1998 tentang Jaminan terhadap Kewajiban Pembayaran Bank Perkreditan Rakyat (selanjutnya disebut Keppres No 193/1998) menyatakan "Pemerintah memberikan jaminan atas kewajiban pembayaran BPR yang akan dibayarkan." Akibatnya, menurut penjelasan yang diberikan, Peraturan pada periode tersebut sebagian besar menggunakan frasa kredit likuiditas, kredit, fasilitas pembiayaan, atau jaminan; oleh karena itu, istilah "bantuan" harus diartikan sebagai deskriptor fungsi kebijakan daripada kategori hukum yang secara inheren membebaskan kewajiban pembayaran kembali.

Dalam lingkup perannya sebagai pemberi pinjaman terakhir, BI mampu menawarkan kredit dalam jangka pendek. BI dapat memberikan kredit kepada bank untuk jangka waktu maksimal sembilan puluh hari, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 11 UU BI Lama. Ini dilakukan untuk membantu bank terkait mengatasi tantangan pendanaan jangka pendek yang sedang dialaminya. (1) Dalam Pasal 11 ayat (2) UU Perbankan, Pelaksanaan penyaluran kredit harus dijamin oleh bank penerima kredit, dan agunan harus berkualitas tinggi serta mudah dicairkan, dengan nilai minimal sama dengan jumlah kredit atau pembiayaan yang diperoleh; dan (2) Pelaksanaan pemberian kredit juga harus dijamin oleh kreditur. BI, Pasal 11 ayat (4) UU BI, berwenang menawarkan fasilitas pembiayaan darurat jika lembaga keuangan mengalami masalah likuiditi yang dapat membahayakan sistem perbankan. Pendanaan untuk fasilitas-fasilitas ini disediakan oleh pemerintah. Di masa lalu, tidak diundangkan bahwa pendanaan untuk mengatasi masalah bank yang memiliki dampak sistemik akan menjadi tanggung jawab pemerintah. Namun, dalam kasus BLBI, Pasal 4 ayat (3) UU BI, dana yang digunakan adalah milik BI karena sebagai lembaga negara yang independen. Hal ini

menunjukkan bahwa Bank Indonesia tidak tunduk pada intervensi dari individu atau organisasi yang berafiliasi dengan pemerintah atau organisasi non-pemerintah.

Bantuan likuiditas dari bank sentral yang bertindak sebagai *lender of last resort* umumnya adalah pinjaman, bukan pemberian atau bantuan atau hibah. Bank penerima biasanya diwajibkan untuk membayar kembali pokok, bunga, dan biaya yang berlaku dalam periode jatuh tempo yang disepakati. Bank Sentral Eropa, misalnya, secara tegas menyatakan bahwa pinjaman bantuan likuiditi harus dilunasi setelah kondisi normal Kembali (European Central Bank, 2022). Selain itu, IMF menggambarkan dukungan likuiditas darurat sebagai pinjaman sementara yang umumnya hanya diberikan kepada lembaga yang dianggap solvabel, didukung oleh jaminan yang dapat diterima, dan mampu membayar kembali fasilitas tersebut. Jika fasilitas tersebut tidak dilunasi dan tidak dapat diperpanjang, pihak berwenang harus memulai tindakan resolusi (Moretti, Dobler & Chavarri, 2020).

Sistem *lender of last resort* (LoLR) yang baik tidak memberikan pinjaman kepada setiap bank yang mengalami masalah. Sebaliknya, sistem tersebut menyalurkan likuiditas dengan membedakan bank yang sehat dan aman dari bank yang berisiko, sekaligus mendorong likuidasi secara tepat waktu terhadap lembaga keuangan yang gagal. Dengan demikian, LoLR tidak semata-mata dipahami sebagai mekanisme penyediaan kredit darurat, tetapi juga sebagai instrumen untuk menjaga stabilitas sistem keuangan (Blazsek, 2020).

Karakteristik utama bantuan likuiditas darurat diantaranya: kewajiban pembayaran kembali: Bank harus membayar kembali fasilitas tersebut pada saat jatuh tempo atau sesuai dengan jadwal pembayaran kembali yang disepakati; biaya bunga: Bank sentral umumnya mengenakan suku bunga yang lebih tinggi daripada pendanaan pasar biasa atau kebijakan moneter untuk mencegah ketergantungan rutin pada bantuan likuiditi; jaminan: Bank menyediakan aset yang memenuhi syarat sebagai jaminan. Bank sentral dapat menerapkan pemotongan karena jaminan darurat mungkin kurang likuid atau berkualitas lebih rendah daripada jaminan yang diterima dalam operasi normal; durasi sementara: fasilitas ini dimaksudkan untuk mengatasi kekurangan likuiditas jangka pendek, bukan untuk membiayai bank yang bangkrut secara permanen.

Selain itu, analisis Assouad membedakan dukungan likuiditas dari *bailout*. Pemberian pinjaman sebagai *lender of last resort* umumnya dilakukan melalui penyediaan likuiditas bank sentral atau kredit yang dijamin dengan agunan, sedangkan *bailout* melibatkan suntikan modal, kepemilikan pemerintah, penghapusan utang, atau pengalihan kerugian solvabilitas. Meskipun keduanya dapat berinteraksi dalam praktik, dukungan likuiditas dan *bailout* perlu tetap dibedakan secara konseptual dan hukum (Assouad, 2021).

Artikel ini telah menjelaskan bahwa BLBI tidak dapat secara sembarangan dikaitkan dengan jaminan komprehensif atau penyelamatan keuangan. Secara teoretis dan hukum, peran *Lender of last*

resort (LoLR) terutama melibatkan penyediaan likuiditas sementara dari bank sentral kepada lembaga keuangan yang menghadapi tantangan pendanaan jangka pendek, sambil tetap memiliki potensi keberlanjutan operasional dan kapasitas untuk membayar kembali dana yang dipinjam. Dalam konteks ini, dukungan likuiditas seharusnya terwujud sebagai pinjaman atau pengaturan pembiayaan yang memberlakukan kewajiban pengembalian, daripada sebagai pendanaan gratis atau pemindahan kerugian perbankan kepada pemerintah.

Pemeriksaan dilakukan sesuai dengan ketentuan Pasal 32, bagian (3) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral dan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, termasuk revisi yang dilakukan oleh Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009. Pasal 11 menguraikan beberapa atribut kunci dari fungsi LoLR, khususnya: dukungan diberikan untuk mengatasi tantangan pendanaan jangka pendek; jangka waktu fasilitas dibatasi; penyediaan kredit memerlukan jaminan berkualitas tinggi; nilai jaminan harus setidaknya setara dengan nilai fasilitas; dan mekanisme pembiayaan darurat dengan implikasi sistemik menimbulkan konsekuensi fiskal bagi pemerintah.

Dengan demikian, BLBI dapat dievaluasi berdasarkan prinsip *lender of last resort* (LoLR) apabila digunakan untuk mengatasi masalah likuiditas sementara, bukan untuk menutup kerugian akibat kebangkrutan, praktik perbankan yang merugikan, atau kegagalan tata kelola bank. Pengaturan mengenai jangka waktu, jaminan, kewajiban pembayaran kembali, dan pemilihan bank penerima menjadi instrumen hukum untuk memastikan pemberian BLBI tetap sesuai dengan fungsi LoLR. Pengaturan tersebut juga diperlukan untuk mencegah fungsi LoLR berkembang menjadi bentuk jaminan pemerintah yang tidak terbatas.

Selain itu, artikel ini juga melakukan evaluasi normatif terhadap BLBI sesuai dengan enam prinsip LoLR, pertama mengenai dasar kewenangan hukum. Penyediaan dukungan likuiditas harus didasarkan pada otoritas hukum yang eksplisit. Dalam krisis 1997-1998, kekuasaan Bank Indonesia untuk memberikan kredit likuiditas kepada bank-bank dalam keadaan darurat didasarkan pada Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral. Selain itu, struktur yang lebih komprehensif dijelaskan dalam Pasal 11 Undang-Undang Bank Indonesia. Namun demikian, keberadaan dasar hukum tidak secara inheren memvalidasi setiap metode dan jumlah alokasi BLBI. Legalitas BLBI harus dievaluasi sesuai dengan batasan wewenang, protokol distribusi, kualifikasi penerima, standar jaminan, dokumentasi kontrak, dan sistem pengawasan serta penagihan.

Kedua tentang kehadiran tantangan likuiditas, daripada kebangkrutan. Prinsip LoLR membedakan antara bank yang illikuid dan yang bangkrut. Sebuah bank yang illikuid memiliki aset dan potensi untuk bisnis namun menghadapi ketidaksesuaian antara arus kas masuk dan keluarnya. Sebaliknya, bank yang bangkrut memiliki nilai aset yang tidak memadai untuk memenuhi semua

kewajibannya. Akibatnya, BLBI seharusnya diberikan setelah evaluasi status keuangan bank penerima. Jika bank yang secara fundamental bangkrut diberikan fasilitas tersebut, dukungan tersebut berhenti berfungsi sebagai mekanisme LoLR dan mungkin berubah menjadi bailout atau pendanaan untuk defisit solvabilitas. Perubahan karakter ini signifikan karena dapat mengakibatkan transfer kerugian swasta kepada Bank Indonesia dan, pada akhirnya, kepada keuangan publik.

Ketiga, kecukupan dan kualitas jaminan adalah komponen penting dari prinsip LoLR. Prasyarat jaminan berfungsi sebagai pelindung bagi bank sentral sekaligus bertindak sebagai alat regulasi bagi bank penerima. Jaminan menandakan adanya aset yang dapat dilikuidasi jika bank gagal memenuhi tanggung jawab pembayarannya. Dalam ranah BLBI, masalah hukum tidak hanya berkaitan dengan adanya atau tidak adanya jaminan, tetapi juga: kondisi kepemilikan dan yurisdiksi pemasok jaminan; legitimasi aset jaminan; nilai moneter dan nilai pembubaran sekuritas; apakah jaminan bebas dari penyiataan atau klaim pihak ketiga; idealisasi keterikatan jaminan; dan efektivitas penegakan hukum dalam kasus wanprestasi. Akibatnya, dokumentasi jaminan dalam catatan administratif tidak memadai kecuali disertai dengan janji jaminan yang sah dan dapat ditegakkan. Mengabaikan untuk menjamin kualitas dan penegakan jaminan dapat mengurangi perlindungan hukum bagi Bank Indonesia dan meningkatkan potensi kerugian negara.

Keempat, karakteristik transitori dan tanggung jawab pembayaran kembali. Fasilitas LoLR harus memiliki jangka waktu yang jelas dan sementara. Dukungan ini tidak dirancang untuk memberikan dukungan keuangan yang berkelanjutan kepada bank. Akibatnya, perjanjian BLBI harus secara jelas menentukan jumlah fasilitas, durasi, suku bunga atau biaya, jadwal pembayaran kembali, skenario *default*, dan konsekuensi hukum jika bank tidak memenuhi komitmennya. Jika kewajiban tersebut tidak terpenuhi, hubungan hukum antara Bank Indonesia atau pemerintah dan penerima BLBI harus diperiksa sebagai hubungan hukum perdata atau hubungan hukum publik, tergantung pada dasar penyediaan fasilitas tersebut. Penjelasan tentang sifat hubungan hukum sangat penting untuk mengidentifikasi pihak yang bertanggung jawab, metode penagihan yang tersedia, dan mekanisme penegakan untuk aset yang dijamin.

Kelima, tujuan stabilitas sistem keuangan melalui LoLR bukan untuk melindungi kepentingan pemilik atau manajer bank, tetapi untuk mencegah gangguan luas pada sistem pembayaran, kepercayaan publik, dan ekonomi. Akibatnya, alokasi BLBI harus menggambarkan korelasi antara dukungan yang diberikan dan risiko sistemik yang dimaksudkan untuk dikurangi. Jika dukungan diberikan tanpa syarat, tanpa pengawasan, atau tanpa konsekuensi bagi pemilik dan eksekutif bank yang bertanggung jawab atas masalah tersebut, BLBI dapat menumbuhkan keyakinan bahwa pemerintah akan terus-menerus menyerap defisit bank. Pandangan ini dapat merusak disiplin pasar dan meningkatkan *moral hazard*. Akibatnya, tujuan stabilitas sistem keuangan harus diselaraskan

dengan gagasan bahwa pemilik dan eksekutif bank bertanggung jawab atas pilihan bisnis dan pelanggaran hukum mereka.

Keenam, tanggung jawab dan pengawasan. Prinsip LoLR memerlukan tanggung jawab kelembagaan. Bank sentral perlu menjelaskan alasan untuk menawarkan fasilitas tersebut, kriteria untuk menilai jumlah bantuan, status bank penerima, kualitas jaminan, dan proses untuk melunasi dana. Akuntabilitas ini mencakup tidak hanya aspek administratif tetapi juga kewajiban hukum. Jika terjadi pelanggaran protokol, penyediaan sumber daya yang kurang memadai, pengabaian kualitas jaminan, atau penyalahgunaan kekuasaan, pengambil keputusan dapat bertanggung jawab berdasarkan undang-undang yang relevan. Di sisi lain, jika penentuan didasarkan pada otoritas, protokol, data, dan itikad baik yang cukup, maka akuntabilitas harus dibedakan dari kerugian bisnis yang timbul akibat risiko sistemik.

Selain itu, artikel ini menjelaskan bahwa sudut pandang notaris juga relevan karena pelaksanaan BLBI tidak hanya berkaitan dengan kebijakan moneter dan stabilitas keuangan tetapi juga dengan pembentukan, verifikasi, dan penegakan hubungan hukum antara penyedia dan penerima layanan. Dari sudut pandang praktik notaris, setidaknya empat faktor harus diperhitungkan. Pertama yakni kesepakatan sebagai dasar hubungan yuridis. Pendirian fasilitas likuiditas harus dijelaskan secara rinci dalam kontrak yang secara eksplisit mendefinisikan hak dan tanggung jawab pihak-pihak yang terlibat. Kontrak tersebut harus minimal menguraikan: identitas dan kekuasaan pihak-pihak yang terlibat; dasar hukum untuk penyediaan fasilitas; jumlah dan penggunaan dana yang dimaksud; jangka waktu fasilitas; suku bunga, biaya, dan tanggung jawab pembayaran kembali; sifat dan nilai jaminan; larangan untuk mentransfer atau membebani kembali jaminan; peristiwa wanprestasi; hak penyedia fasilitas untuk mengumpulkan dan menegakkan jaminan; dan mekanisme penyelesaian sengketa.

Kontrak tersebut berperan penting dalam memastikan bahwa sifat BLBI tidak beralih dari pinjaman menjadi hibah tanpa kewajiban untuk membayar kembali. Kontrak tersebut juga menetapkan kriteria yang dapat diukur untuk mengevaluasi apakah bank penerima telah memenuhi tanggung jawabnya atau telah melanggar perjanjian. Ketika suatu perjanjian dilaksanakan sebagai akta notaris, dokumen tersebut menawarkan kekuatan pembuktian yang lebih besar terkait identitas, niat, tanggal, dan pernyataan pihak-pihak yang terlibat. Namun demikian, akta notaris tidak secara inheren menjamin keakuratan faktual dari semua data ekonomi yang disampaikan oleh para pihak. Oleh karena itu, penyusunan akta memerlukan penilaian terhadap kewenangan, dokumentasi pendukung, kondisi aset, dan informasi transaksi yang relevan.

Kedua mengenai pelaksanaan dan penegakan jaminan. Pandangan notaris sangat terkait erat dengan penegakan jaminan. Jaminan BLBI harus didukung oleh lembaga penjamin yang sesuai

dengan sifat aset, seperti hipotek, jaminan fidusia untuk barang bergerak, gadai, HT, atau bentuk jaminan lain yang diakui secara hukum. Seorang notaris atau pejabat berwenang bertanggung jawab untuk memverifikasi bahwa kontrak yang dapat dilaksanakan: ditandatangani oleh individu yang berwenang; melibatkan aset yang dapat dibebani secara hukum; bebas dari sengketa atau penyitaan; tidak dibebani oleh jaminan tambahan yang melemahkan posisi kreditor; memenuhi kriteria formal dan substantif; dan dapat ditindaklanjuti dalam hal debitur gagal bayar. Dalam ranah hak tanggungan, pembentukan akta HT dan pendaftarannya yang berikutnya adalah elemen penting dalam awal mula hak jaminan yang memberikan status preferensial kepada kreditor. Dalam ketidakhadiran pengikatan dan pendaftaran yang sempurna, dokumen perjanjian itu sendiri mungkin gagal memberikan perlindungan yang cukup dalam hal wanprestasi.

Ketiga yaitu jaminan yuridis. Partisipasi seorang notaris sangat penting untuk kepastian hukum karena notaris memfasilitasi pembuatan perjanjian dan dokumen jaminan yang formal, eksplisit, dan dapat diverifikasi. Kepastian hukum dalam BLBI mencakup tidak hanya adanya peraturan yang mendasari penyediaan fasilitas tetapi juga kejelasan mengenai: identitas debitur; total jumlah utang; tanggal jatuh tempo kewajiban; aset yang dijamin; prosedur pelaksanaan jaminan; dan pihak-pihak yang bertanggung jawab dalam kasus wanprestasi atau penyalahgunaan. Kepastian hukum memerlukan keseragaman dalam keputusan mengenai penyediaan fasilitas, perjanjian kontrak, dokumentasi jaminan, catatan keuangan, dan upaya penagihan. Jika terdapat ketidakkonsistenan di antara dokumen-dokumen ini, komplikasi dapat muncul terkait jumlah utang, entitas yang bertanggung jawab, atau keabsahan jaminan.

Keempat mengenai akuntabilitas notaris dan pihak-pihak yang terlibat. Pandangan notaris tidak dirancang untuk mengalihkan tanggung jawab BLBI kepada notaris. Kewajiban utama untuk penggunaan dan restitusi fasilitas tersebut terletak pada bank penerima, pemilik, administrasi, debitur, dan entitas lain yang secara hukum mendapatkan keuntungan dari atau mengatur penggunaan dana tersebut. Notaris bertanggung jawab atas tugas-tugas mereka, terutama terkait dengan keabsahan formal akta, ketepatan pemeriksaan dokumen, keabsahan wewenang para pihak, dan kepatuhan terhadap peraturan notaris. Notaris tidak bertanggung jawab atas kebangkrutan bank kecuali hal tersebut disebabkan oleh pelanggaran tugas, niat, kelalaian, atau penyediaan informasi yang salah selama penyusunan akta. Sebaliknya, jika tindakan terjadi seperti menyusun akta yang didasarkan pada dokumen palsu, mengabaikan wewenang pihak-pihak, memasukkan informasi yang diketahui salah, atau gagal mengamankan jaminan dengan cermat, notaris dapat menanggung tanggung jawab di bawah hukum administrasi, hukum perdata, kode etik, dan kemungkinan hukum pidana.

2. BLBI Dapat Mencegah Terjadinya Bank Gagal dan Meningkatkan *Moral Hazard*.

Bank sentral sebagai *lender of last resort* (LoLR) perlu menempatkan bantuan likuiditas sebagai instrumen yang memberikan manfaat stabilisasi sekaligus menimbulkan risiko. Bantuan likuiditas dapat mencegah *bank run*, menjaga kelancaran sistem pembayaran, mengurangi penjualan aset secara terpaksa, dan mempertahankan fungsi intermediasi perbankan. Apabila diberikan secara tepat, bantuan tersebut dapat mencegah masalah likuiditas pada suatu bank berkembang menjadi krisis sistemik (Freixas & Parigi, 2025).

Disamping itu, Alves et al meneliti mengenai apakah akses ke likuiditas bank sentral dapat membantu bank. Akses *lender-of-last-resort* membantu bank bertahan dari guncangan pendanaan yang luar biasa dan mencegah gangguan likuiditas sementara menyebabkan menurunnya pasokan kredit. Bantuan likuiditas dari bank sentral memungkinkan bank untuk memenuhi penarikan, mempertahankan pinjaman, dan menghindari penjualan aset yang merusak. Efeknya tidak terbatas pada mencegah kegagalan bank secara formal tetapi juga dapat mencegah kontraksi kredit yang akan merugikan perusahaan dan sektor riil. Bukti empiris oleh Alves et al menunjukkan bahwa akses ke likuiditas *lender-of-last-resort* membantu bank bertahan dari tekanan pendanaan yang parah dan mempertahankan intermediasi kredit. Studi ini mendukung proposisi bahwa bantuan LoLR dapat mencegah kegagalan bank dan melindungi ekonomi riil, asalkan dukungan tersebut diarahkan kepada institusi yang layak daripada bank yang gagal (Alves, Bonfim & Soares, 2021).

Namun, bantuan likuiditas juga berpotensi menimbulkan *moral hazard*. Keyakinan bahwa bank sentral akan memberikan bantuan dalam kondisi sulit dapat mendorong bank mengurangi cadangan likuiditas, meningkatkan *leverage*, dan mengambil risiko yang lebih besar. Risiko tersebut semakin tinggi apabila fasilitas bank sentral diberikan dengan biaya rendah, tanpa persyaratan agunan yang memadai, atau tanpa pembatasan terhadap perilaku manajemen bank (Ren & Lu, 2026).

Di Indonesia, *moral hazard* dalam BLBI merujuk pada kemungkinan pemilik bank, manajer, atau pelaku pasar mengambil risiko berlebihan karena mengharapkan dukungan likuiditas dari Bank Indonesia atau negara ketika bank menghadapi kesulitan. Risiko tersebut terlihat dalam pelaksanaan BLBI pada masa lalu, ketika lemahnya persyaratan, penundaan sanksi, jaminan implisit, dan buruknya koordinasi kelembagaan dapat mengurangi insentif untuk menerapkan perilaku yang hati-hati. Kondisi tersebut menunjukkan pentingnya persyaratan dan pengawasan yang memadai dalam pemberian bantuan likuiditas untuk meminimalkan *moral hazard*.

Selain itu, satu sisi pinjaman darurat atau bantuan likuiditi dapat meningkatkan risiko. Sebaliknya, harus diperiksa apakah intervensi bersifat kondisional, apakah aktor swasta terus menanggung kerugian, apakah pemilik dan manajer dimintai pertanggungjawaban, dan apakah fasilitas tersebut mencegah krisis sistemik yang lebih besar. Bahaya moral harus dianalisis secara

komparatif dengan membandingkan biaya intervensi dengan biaya ketidakaktifan BI atau pemerintah. Ketidakhadiran pemberi pinjaman terakhir yang efektif dapat mendorong kepanikan, penjualan terburu-buru, dan kegagalan yang tidak teratur, menghasilkan kerusakan ekonomi yang lebih besar daripada insentif pengambilan risiko yang diciptakan oleh fasilitas tersebut. Beberapa cara dalam mitigasi *moral hazard* diantaranya membatasi dukungan melalui persyaratan solvabilitas, jaminan, dan suku bunga penalti. Pemberian pinjaman darurat atau bantuan likuiditi mungkin dapat mengurangi bahaya moral ketika dirancang dengan baik dan ketika kegagalan sebaliknya akan menyebabkan kerusakan sistemik yang lebih besar (Wells, 2025).

Implikasi berikutnya berkaitan dengan perbedaan antara masalah likuiditas dan masalah solvabilitas. Bank sentral seharusnya tidak menggunakan fasilitas LoLR untuk mempertahankan lembaga yang secara fundamental tidak mampu memenuhi kewajibannya. Jika bantuan tersebut diberikan secara terus-menerus kepada bank insolven, kerugian privat dapat dialihkan kepada bank sentral dan pada akhirnya menjadi beban publik. Oleh karena itu, penyediaan bantuan likuiditi perlu menguji apakah mekanisme seleksi penerima, penilaian solvabilitas, persyaratan agunan, dan pengawasan pascapemberian bantuan telah berjalan secara efektif (Schiavo, 2019).

Dengan demikian, bantuan likuiditas sebaiknya tidak dipahami hanya sebagai transaksi pinjaman antara bank sentral dan bank komersial. Bantuan likuiditas merupakan instrumen kebijakan yang memiliki konsekuensi terhadap stabilitas keuangan, disiplin pasar, perilaku perbankan, akuntabilitas publik, dan kredibilitas bank sentral. Kerangka teoritis diatas dapat menjadi dasar untuk menganalisis apakah pelaksanaan fungsi LoLR telah mampu mencapai tujuan stabilisasi tanpa menimbulkan ketergantungan, *moral hazard*, dan pemindahan risiko perbankan kepada sektor publik.

BLBI dapat meningkatkan *moral hazard* karena bankir atau praktisi percaya bahwa pemerintah tidak akan pernah membiarkan bank mengalami kegagalan. Laeven and Valencia menemukan bahwa pengumuman jaminan menyeluruh diikuti oleh perlambatan yang signifikan secara statistik dan penting secara kuantitatif dalam penyediaan dukungan likuiditas. Temuan ini diperoleh meskipun fakta bahwa endogenitas penggunaan jaminan memengaruhi hasil ke arah yang berlawanan, yaitu, ke arah temuan bahwa jaminan tidak berpengaruh. Namun, leaven dan valencia juga menemukan bahwa kewajiban luar negeri bank hampir tidak sensitif terhadap pengumuman jaminan umum. Non-penduduk terus menarik sumber daya bahkan setelah jaminan diberlakukan, bahkan, mereka mempercepat. Perilaku berbeda antara penduduk dan non-penduduk ini hadir bahkan ketika kita mengontrol denominasi mata uang, yang menyiratkan bahwa ketidakefektifan dalam menghentikan penarikan oleh non-penduduk tidak hanya didorong oleh risiko mata uang. Argumen terakhir ini didasarkan pada fakta bahwa tidak ada alasan untuk berpikir bahwa kedua aspek ini akan memengaruhi penduduk dan non-penduduk secara berbeda. Kreditor asing meragukan jaminan akan

dipenuhi sepenuhnya atau khawatir pemerintah dapat memutuskan untuk mengecualikan non-residen dari cakupan. Selanjutnya, Leaven dan Valencia menemukan bahwa penyediaan dukungan likuiditas merespons lebih kuat terhadap pengumuman dan implementasi kebijakan restrukturisasi bank yang komprehensif daripada terhadap pengumuman jaminan menyeluruh. Hal ini konsisten dengan apa yang diharapkan, karena jaminan menyeluruh bukanlah solusi permanen jika krisis melibatkan masalah solvabilitas (Laeven & Valencia, 2012).

Berdasarkan analisis tersebut, penjaminan simpanan penting untuk menjaga kepercayaan publik dan menjaga stabilitas sistem perbankan dengan meningkatkan kemungkinan depositor tidak menarik uang mereka lebih awal secara bersamaan. Namun, BLBI sebagai fasilitas tertentu dapat berbeda dari blanket *guarantee*, tetapi pelaksanaannya dapat menimbulkan efek jaminan implisit apabila pasar meyakini bahwa pemerintah akan selalu menyelamatkan bank bermasalah. Tingkat penjaminan simpanan juga memerlukan penelitian lebih lanjut dengan parameter tertentu misalnya kondisi ekonomi suatu negara. Selain itu, efektivitas dan legitimasi BI sebagai *lender of last resort* bergantung pada interaksi antara kerentanan sistem keuangan, otoritas hukum, kesiapan operasional, jaminan dan perlindungan solvabilitas, dan kapasitas untuk menyeimbangkan risiko *moral hazard* dengan biaya sistemik dari non-intervensi. Untuk memitigasi risiko *moral hazard* maka memerlukan analisis terhadap kualitas jaminan, suku bunga yang dikenakan, durasi dukungan, kondisi keuangan peminjam, kualitas bank dan konsekuensi bagi keputusan aset dan pendanaan bank. Bank Indonesia mengurangi *moral hazard* hanya ketika bantuan likuiditas dibatasi pada bank yang solvabel atau layak, dihargai di atas pendanaan pasar normal, dijamin oleh jaminan yang dapat diandalkan, disertai dengan pengawasan yang ditingkatkan, dan diikuti dengan sanksi terhadap pemilik dan manajer yang menyebabkan atau menyembunyikan krisis likuiditas. Pengalaman BLBI menunjukkan bahwa bantuan likuiditas tanpa langkah-langkah pengamanan ini dapat mengubah intervensi likuiditas sementara menjadi *bailout* kuasi-fiskal, mentransfer kerugian kepada pembayar pajak, dan melemahkan kredibilitas aturan manajemen krisis di masa depan. Disamping itu, Milne and Qiu berpendapat bahwa LoLR dapat mengurangi *moral hazard* ketika operasinya memberikan informasi yang kredibel tentang kualitas bank. Bank mungkin akan enggan memilih aset yang terlalu berisiko jika mereka tahu bahwa penyaringan bank sentral dan interpretasi pasar akan mengekspos institusi yang lemah. LoLR memiliki fungsi informasional serta likuiditas. Sebuah fasilitas yang dirancang dengan baik dapat mengurangi asimetri informasi, meningkatkan penilaian kreditor terhadap bank, dan membatasi insentif untuk mengambil risiko berlebihan. Efek *moral-hazard* oleh karena itu bergantung pada apakah intervensi bank sentral bersifat transparan dan informatif daripada jaminan tanpa syarat

D. SIMPULAN DAN SARAN

Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) secara hukum didirikan sebagai mekanisme kredit likuiditas sementara di bawah fungsi *lender of last resort* (LoLR), bukan sebagai hibah atau “bantuan” atau jaminan universal yang menghilangkan kewajiban pengembalian. Menurut Undang-Undang No. 13/1968 dan Undang-Undang No. 23/1999 tentang Bank Indonesia, BLBI harus dialokasikan hanya kepada bank yang menghadapi tantangan likuiditas sementara namun tetap solvabel, dengan syarat penyediaan jaminan berkualitas tinggi, jangka waktu terbatas, suku bunga hukuman, dan kewajiban untuk mengembalikan dana tersebut. Namun, selama krisis 1997-1998, distribusi BLBI sering kali gagal memenuhi standar LoLR yang optimal karena evaluasi solvabilitas yang tidak memadai, jaminan yang tidak cukup, dan kurangnya pengawasan serta akuntabilitas, yang mengakibatkan beberapa bantuan berubah menjadi bailout quasi-fiskal yang membebani keuangan publik.

Fungsi Bank Indonesia sebagai LoLR dalam konteks BLBI dengan menempatkannya dalam perdebatan klasik antara stabilisasi sistem keuangan dan timbulnya *moral hazard*. Argumen utamanya ialah bahwa bantuan likuiditas darurat memang dapat mencegah *bank run*, menjaga kelancaran sistem pembayaran, dan melindungi intermediasi kredit, tetapi pada saat yang sama dapat melemahkan disiplin pasar apabila pelaku bank mengantisipasi adanya penyelamatan oleh otoritas. Dengan demikian, BLBI tidak dapat dipahami semata-mata sebagai fasilitas teknis, melainkan sebagai instrumen hukum dan kebijakan yang memiliki implikasi langsung terhadap stabilitas perbankan, akuntabilitas publik, dan perilaku pengambilan risiko.

BI sebaiknya hanya menggunakan fasilitas LoLR secara selektif, temporer, dan berbasis solvabilitas. Bantuan harus dibatasi pada bank yang layak, disertai agunan yang dapat diandalkan, dikenai suku bunga di atas pendanaan pasar normal, dan diikuti dengan pengawasan ketat serta sanksi yang nyata terhadap pemilik dan manajer yang menyebabkan atau menyembunyikan krisis. Dengan desain seperti ini, LoLR tetap berfungsi sebagai instrumen stabilisasi tanpa berubah menjadi jaminan implisit yang mendorong perilaku berisiko.

DAFTAR PUSTAKA

- Adinegoro, Bayu., & Rusfian, Effy Zalfiana. (2023). Advancements of The Bank of Indonesia Liquidity Assistance (BLBI) Task Force: Achievements and Challenges. *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 25, (No. 3), p.450-467. <https://doi.org/10.24815/kanun.v25i3.34119>
- Alves, Nuno., Bonfim, Diana., & Soares, Carla. (2021). Surviving the perfect storm: The role of the lender of last resort☆. *Journal of Financial Intermediation*, Vol. 47. <https://doi.org/10.1016/j.jfi.2021.100918>

- Arnold, V. (2025). Indonesia: Bank Century Emergency Liquidity Program, 2008. *Journal of Financial Crises*, Vol. 7, (No. 1), p. 230-259. <https://doi.org/10.17132/2693-3179.1620>
- Assouad, A. (2021). Citadel; the Federal Reserve as Lender of Last Resort from the Great Financial Crisis to the Global Pandemic. *Business & Finance Law Review*, Vol. 5, (No. 1), p.57-133. Retrieved from https://gwblfr.org/wp-content/uploads/2021/11/Volume-5_Issue-1_Article-2_-Assouad.pdf
- Atmaca, Sumeyra., Kirschenmann, Karolin., Ongena, Steven., & Schoors, Koen. (2023). *Implicit and Explicit Deposit Insurance and Depositor Behavior* [SSRN Scholarly Paper]. Rochester, NY: Social Science Research Network. <https://doi.org/10.2139/ssrn.4643949>
- Bank for International Settlements. (2014). *Re-Thinking the Lender of Last Resort: BIS Workshop. Basel: Bank for International Settlements*. Retrieved from <https://ideas.repec.org/b/bis/bisbps/79.html>
- Blazsek, V. (2020). *Banking Bailout Law: A Comparative Study of the United States, United Kingdom and the European Union*. London: Routledge.
- European Central Bank. (2022). *What is a Lender of Last Resort?* Retrieved from <https://www.ecb.europa.eu/ecb-and-you/explainers/tell-me-more/html/what-is-a-lender-of-last-resort.en.html>
- Feng, Ling., Liu, Yingying., & Fang, Jie. (2023). Implicit Government Guarantees and Bank Risk. *Economic Research-Ekonomska Istraživanja*, Vol. 36, (No. 1), p.1015-1039. <https://doi.org/10.1080/1331677X.2022.2081233>
- Freixas, Xavier., & Parigi, Bruno M. (2025). The Lender of Last Resort in Today's World. In A. N. Berger, P. Molyneux, J. O. S. Wilson, A. N. Berger, P. Molyneux, & J. O. S. Wilson (Eds.), *The Oxford Handbook of Banking: 4th Edition*. Oxford: Oxford University Press.
- Kovanen, Mr. Arto., Frecaut, Olivier M., Baldwin, Barbara E., & Enoch, Charles. (2001). *Indonesia: Anatomy of a Banking Crisis Two Years of Living Dangerously 1997–99. IMF Working Papers*, 2001(052). <https://doi.org/10.5089/9781451847253.001.A001>
- Laeven, L., & Valencia, F. (2012). The Use of Blanket Guarantees in Banking Crises. *Journal of International Money and Finance*, Vol. 31, (No. 5), p.1220-1248. <https://doi.org/10.1016/j.jimonfin.2012.01.014>

- Li, Mei., Milne, Frank., & Qiu, Junfeng. (2022). Central Bank Screening, Moral Hazard, and the Lender of Last Resort Policy. *Journal of Banking Regulation*, Vol. 23, (No. 3), p.244-264. <https://doi.org/10.1057/s41261-021-00159-z>
- Macartney, Huw., Howarth, David., & James, Scott. (2020). Bank Power and Publik Policy Since the Financial Crisis. *Business and Politics*, Vol. 22, (No. 1), p.1-24. <https://doi.org/10.1017/bap.2019.35>
- Mecatti, I. (2022). *Deposit Guarantee Schemes and Bank Crisis Management: Legal Challenges Arising from the European Legal Framework* [SSRN Scholarly Paper]. Rochester, NY: Social Science Research Network. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3740362>
- Moretti, Marina., Dobler, Marc C., & Chavarri, Alvaro Piris. (2020). Managing Systemic Banking Crises: New Lessons and Lessons Relearned. *Departmental Papers*, 2020 (003). <https://doi.org/10.5089/9781513512273.087.A001>
- Pangestu, Mari., & Habir, Manggi. (2002). The Boom, Bust and Restructuring of Indonesian Banks. *IMF Working Papers*, 2002 (066). <https://doi.org/10.5089/9781451848809.001.A001>
- Poczter, S. (2016). The Long-Term Effects of Bank Recapitalization: Evidence from Indonesia. *Journal of Financial Intermediation*, Vol. 25, p.131-153. <https://doi.org/10.1016/j.jfi.2015.05.001>
- Ren, Ci., & Lu, Lerong. (2026). Lender of last resort in China: Operating Mechanism, Legal Foundation, and the Financial Stability Implications. *Asia Pacific Law Review*, Vol. 34, (No. 1), p.46-77. <https://doi.org/10.1080/10192557.2025.2493702>
- Schiavo, G. L. (2019). The European Banking Union and the Role of Law. In *The European Banking Union and the Role of Law*. Edward Elgar Publishing. Retrieved from <https://www.elgaronline.com/edcollbook/edcoll/9781788972017/9781788972017.xml>
- Shoukry, G. F. (2024). Insurance Pricing, Distortions, and Moral Hazard: Quasi-Experimental Evidence from Deposit Insurance. *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, Vol. 59, (No. 2), p.896-932. <https://doi.org/10.1017/S0022109022001491>
- Simanjuntak, Melva Retta Ruby., & Nelson, Febby Mutiara. (2024). Antara Tuntutan dan Kesepakatan: BLBI dan Era Deferred Prosecution Agreement. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Vol. 54, (No. 1), p.69-88. <https://doi.org/10.21143/jhp.vol54.no1.1592>

Sugandi, E. A. (2022). Indonesia's Financial Markets and Monetary Policy Dynamics Amid the COVID-19 Pandemic. *Asia-Pacific Financial Markets*, Vol. 29, (No. 3), p.411-447. <https://doi.org/10.1007/s10690-021-09354-4>

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia.

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.

Wells, W. (2025). The Young Fed: The Banking Crises of the 1920s and the Making of a Lender of Last Resort. By Mark Carlson. Chicago: University of Chicago Press. *Business History Review*, Vol. 99, (No. 2), p.289-290. <https://doi.org/10.1017/S0007680525101037>