BANK INDONESIA

Bank Sentral Republik Indonesia

Sebuah Pengantar

Editor:
Perry Warjiyo

PUSAT PENDIDIKAN DAN STUDI KEBANKSENTRALAN
BANK INDONESIA

Bank Indonesia Bank Sentral Republik Indonesia : Sebuah Pengantar.
-- Jakarta : Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan (PPSK)
- BI, 2004.
i-xii, 294 hlm.; 18 x 23 cm
ISBN 979 - 3363 - 14 - 2

Bank Indonesia

Editor Bahasa: J.D. Parera

Edisi pertama 2004.
Buku kebanksentralan ini diterbitkan oleh Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan (PPSK) - BANK INDONESIA. Jl. MH. Thamrin No. 2, Gd. A Lt. 18, Jakarta 10010, No. telepon: 021- 3817628. No. fax: 021-3501912. E-mail: PPSK@bi.go.id.
Para penulis adalah peneliti di Bank Indonesia. Isi tulisan dalam buku ini adalah pendapat pribadi penulis, dan tidak selalu mewakili pendapat resmi Bank Indonesia.

DAFTAR ISI

Daftar Isi iii
Kata Sambutan ix
Kata Pengantar xi

Bab I Pendahuluan 1
1.1 Tujuan Buku 6
Boks 1: Amandemen Undang-undang Bank Indonesia 8
1.2 Sistematika Penyajian 12
1.3 Materi Buku Sebagai Bahan Ajar 16

Bab II Kelembagaan 19
2.1 Perkembangan Status dan Kedudukan Bank Sentral 20
Boks 1: Tugas-tugas Bank Sentral 22
2.2 Perkembangan Status dan Kedudukan Bank Indonesia 24
2.3 Tujuan dan Tugas Pokok Bank Indonesia 28
2.3.1 Tujuan 28
2.3.2 Tugas 29
2.3.2.1 Tugas Menetapkan dan Melaksanakan Kebijakan Moneter 30
2.3.2.2 Tugas Mengatur dan Menjaga Kelancaran Sistem Pembayaran 33
2.3.2.3 Tugas Mengatur dan Mengawasi Bank 34
2.4 Hubungan dengan Pemerintah 35
2.5 Hubungan Internasional 36
2.6 Dewan Gubernur 38
2.7 Independensi 40
2.7.1 Pengertian Independensi Bank Sentral 40
2.7.2 Independensi Bank Indonesia 43

2.8 Akuntabilitas dan Transparansi 45
2.8.1 Pengertian Akuntabilitas dan Transparansi Bank Sentral 46
2.8.2 Akuntabilitas dan Transparansi Bank Indonesia 48
Daftar Pustaka 51
Lampiran : Hubungan Internasional yang Dilakukan Bank Indonesia 55

Bab III Kebijakan Moneter 61
3.1 Gambaran Umum Kebijakan Moneter 62
3.1.1 Kebijakan Moneter dan Siklus Kegiatan Ekonomi 63
Boks 1 : Hubungan Uang dan Kegiatan Ekonomi: Perbedaan Pemikiran *Monetarist vs Keynesian* 66
3.1.2 Kebijakan Moneter dan Kebijakan Ekonomi Makro Lain 67
3.1.3 Kebijakan Moneter dalam Perekonomian Terbuka 68
3.1.4 Kerangka Strategis Kebijakan Moneter 74
3.1.5 Mekanisme Transmisi Kebijakan Moneter 78
3.1.6 Kerangka Operasional Kebijakan Moneter 83
3.2 Kebijakan Moneter di Indonesia 86
3.2.1 Kebijakan Moneter Periode Pre-Krisis Ekonomi 1997 86
3.2.2 Kebijakan Moneter Periode Selama Krisis Ekonomi 1997 95
3.2.3 Kebijakan Moneter Periode Setelah Krisis Ekonomi 1997 98
3.2.3.1 Kerangka Strategis Kebijakan Moneter 100
3.2.3.2 Mekanisme Transmisi Kebijakan Moneter 102
3.2.3.3 Kerangka Operasional Kebijakan Moneter 103
3.2.3.4 Proses Perumusan Kebijakan Moneter 105
3.2.3.5 Mekanisme Pengendalian Moneter 108
3.2.4 Kebijakan Nilai Tukar dan Devisa 109
3.2.4.1 Kebijakan Nilai Tukar 110
3.2.4.2 Kebijakan Moneter Devisa 113
3.3 Kebijakan Moneter di Indonesia dengan Sasaran Kestabilan Harga : Menuju *Inflation Targeting* 115
3.3.1 Kerangka Dasar *Inflation Targeting* 116
3.3.2 Menuju Penerapan *Inflation Targeting* di Indonesia 121

Boks 2 : Penentuan Sasaran Inflasi 126
Boks 3 : Kebijakan Moneter Mengarah ke Depan 129
Daftar Pustaka 132

Bab IV Kebijakan Perbankan 135
4.1 Gambaran Umum 136
4.1.1 Definisi dan Fungsi Bank dalam Perekonomian 136
4.1.2 Kedudukan Perbankan dalam Sistem Perekonomian 140
4.1.3 Alasan Bank Harus Diatur dan Diawasi 141
4.1.4 Pengaturan den Pengawasan Perbankan yang Efektif 144
4.1.4.1 Pengaturan Bank Yang Efektif 144
4.1.4.2 Pengawasan Bank Yang Efektif 148
Boks 1 : 25 Prinsip Dasar Pengawasan Bank yang Efektif 149
4.2 Sistem dan Kebijakan Perbankan di Indonesia 154
4.2.1 Sistem Perbankan di Indonesia 154
Boks 2 : Bank Syariah (Bank dengan Prinsip Bagi Hasil) 155
Boks 3 : Sekilas Perkembangan Perbankan di Indonesia 157
4.2.2 Peranan Bank Indonesia dalam Kebijakan Perbankan 159
Boks 4 : Siapa Yang Sebaiknya Mengatur dan Mengawasi Bank 162
4.2.3 Ruang Lingkup Kebijakan Perbankan di Indonesia 164
4.2.3.1 Perizinan di Bidang Perbankan 165
4.2.3.2 Pengaturan dan Ketentuan Perbankan 166
4.2.3.3 Pengawasan terhadap Bank 167
4.2.3.4 Pemberian Sanksi terhadap Pelanggaran Ketentuan 169
4.2.4 Kebijakan dalam hal Bank-bank Mengalami Kesulitan 170
4.2.5 Pengukuran Tingkat Kesehatan Bank Indonesia 172
4.2.5.1 Pengertian Tingkat Kesehatan Bank 172
4.2.5.2 Penilaian Tingkat Kesehatan Bank 173
4.2.5.3 Hasil Penilaian dan Predikat Tingkat Kesehatan 175
4.2.5.4 Faktor-faktor yang Menggugurkan Penilaian Tingkat Kesehatan Bank 175

4.2.6 Penerapan Prinsip-prinsip Pengawasan Bank yang Efektif di Indonesia 176
4.2.7 Kebijakan Perbankan di Indonesia Pascakrisis 177
4.2.7.1 Pembentukan Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) 177
4.2.7.2 Restrukturisasi Perbankan Indonesia 179
4.2.8 Menuju Perbankan Masa Depan 191
Daftar Pustaka 206

Bab V Kebijakan Sistem Pembayaran 209
5.1 Gambaran Umum 210
Boks 1.1 Mekanisme Pembayaran Cek 211
5.1.1 Peran Sistem Pembayaran dalam Perekonomian 212
5.1.2 Elemen-elemen Sistem Pembayaran 213
5.1.3 Lembaga yang Terkait dalam Sistem Pembayaran 204
5.1.4 Prinsip-prinsip Dasar Sistem Pembayaran 214
5.1.5 Risiko-risiko Sistem Pembayaran 216
5.1.6 Karakteristik Instrumen dalam Sistem Pembayaran 216
5.1.7 Proses Penyelesaian Pembayaran 219
5.2 Peran Bank Sentral dalam Sistem Pembayaran 228
5.3 Sistem Pembayaran di Indonesia 229
5.3.1 Sejarah Sistem Pembayaran di Indonesia 231
5.3.2 Cara Melakukan Pembayaran dan Setelmen 233
5.3.3 Peran Bank Indonesia di Bidang Sistem Pembayaran 233
5.3.3.1 Bank Indonesia sebagai Regulator dan Fasilitator Pengembangan 234
5.3.3.2 Bank Indonesia sebagai Lembaga Pengawas 235
5.3.3.3 Bank Indonesia sebagai Lembaga Penyelenggara 235
5.3.4 Aturan Hukum 236
5.3.5 Lembaga yang Terkait dalam Sistem Pembayaran di Indonesia 237

5.3.6 Instrumen Pembayaran 238
5.3.6.1 Instrumen Pembayaran Tunai 238
5.3.6.2 Instrumen Pembayaran Nontunai 241
5.3.7 Sistem Setelmen Antarbank 247
5.3.7.1 BI – *RTGS* 248
5.3.7.2 Kliring 250
Daftar Pustaka 257
Lampiran 1 Kebijakan Pengedaran Uang 260

Bab VI Organisasi Bank Indonesia 265
6.1 Organisasi Bank Sentral Pada Umumnya 266
6.1.1 Implikasi Tujuan, Tugas, dan Wewenang pada Organisasi Bank Sentral 267
6.1.1.1 Tujuan dan Tugas Bank Sentral serta Implikasinya pada Organisasi 268
6.1.1.2 Wewenang Bank Sentral dan Implikasinya pada Organisasi 269
6.2 Gambaran Umum Organisasi Bank Indonesia 273
6.2.1 Implikasi Tujuan, Tugas, dan Wewenang terhadap Organisasi 273
6.2.2 Misi dan Visi, Bank Indonesia 278
6.2.3 Struktur Organisasi Bank Indonesia 279
6.2.3.1 Kantor Pusat Bank Indonesia 281
6.2.3.2 Kantor Bank Indonesia 290
6.2.3.3 Kantor Perwakilan 291
Daftar Pustaka 292
Lampiran 1 Struktur Organisasi Bank Indonesia 294

Halaman ini sengaja dikosongkan

GUBERNUR
BANK INDONESIA



SAMBUTAN
GUBERNUR BANK INDONESIA

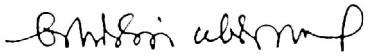
Sebagai sebuah kumpulan tulisan mengenai kebanksentralan, khususnya mengenai Bank Indonesia, buku ini mengupas hampir semua aspek bank sentral, mulai dari perannya dalam perekonomian, kebijakan moneter, perbankan dan sistem pembayaran, sampai dengan organisasi internal Bank Indonesia. Walaupun dirancang sebagai buku pengantar, pembahasan pada buku ini meliputi pula diskusi mengenai paradigma-paradigma baru dalam ilmu ekonomi moneter dan perbankan. Independensi dan akuntabilitas, *single vs multiple target* dalam kebijakan moneter, dan Arsitektur Perbankan Indonesia (API) merupakan contoh isu-isu terkini yang perlu mendapat porsi diskusi secukupnya jika kita ingin mengetahui peran yang harus dilakukan oleh Bank Indonesia sebagai sebuah bank sentral dibawah naungan UU No. 23 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 3 Tahun 2004.

Saya berharap buku ini dapat menjadi rujukan dan memperkaya khasanah kepustakaan mengenai kebanksentralan dalam rangka peningkatan wawasan dan pembelajaran kepada masyarakat. Selain itu, saya juga berharap buku ini dapat menjadi salah satu representasi dari upaya Bank Indonesia untuk meningkatkan transparansi tentang tujuan, tugas dan peran, dan bagaimana kebijakan moneter dan perbankan itu dilakukan, serta faktor-faktor apa yang dijadikan landasan dalam pengambilan kebijakan.

Akhirnya, saya mengucapkan selamat kepada para penulis dari Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan (PPSK) – Bank Indonesia atas diterbitkannya buku ini. Saya juga berharap agar buku-buku serupa dengan topik yang relevan dengan kebanksentralan semakin banyak diterbitkan oleh PPSK. Semoga buku ini dapat bermanfaat, baik bagi para mahasiswa, akademisi, maupun bagi semua pihak yang ingin mengetahui seluk-beluk kebanksentralan.

Jakarta, Agustus 2004

GUBERNUR
BANK INDONESIA



Burhanuddin Abdullah

KATA PENGANTAR

Bank sentral memiliki fungsi dan peranan yang strategis dalam mendukung perkembangan perekonomian suatu negara. Hal ini mengingat tugas-tugas bank sentral pada umumnya mencakup perumusan dan pelaksanaan kebijakan moneter, pengaturan dan pengawasan perbankan, dan pengaturan dan pelaksanaan sistem pembayaran. Dengan tugas dan wewenang seperti ini, kebijakan yang ditempuh bank sentral berpengaruh langsung terhadap peredaran uang dan suku bunga dalam perekonomian, operasi dan kesehatan perbankan, yang pada gilirannya akan mempengaruhi tidak hanya perkembangan sektor keuangan tetapi juga pertumbuhan ekonomi, inflasi, dan kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan.

Dengan melihat peran strategis bank sentral tersebut, maka sangatlah perlu untuk mengetahui berbagai aspek mengenai bank sentral. Dalam kaitan ini, pemahaman yang menyeluruh mengenai peranan bank sentral dalam sektor keuangan dan perekonomian memerlukan tersedianya suatu bahan rujukan yang utuh dan lengkap mengenai aspek kelembagaan dan bekerjanya organisasi suatu bank sentral, kerangka kerja dan langkah-langkah kebijakan apa yang diterapkan, serta motivasi apa yang mendasari perilaku pelaksana kegiatan operasional bank sentral. Yang tidak kalah pentingnya adalah bagaimana tugas-tugas yang demikian penting tersebut dilaksanakan dan dipertanggung-jawabkan oleh bank sentral.

Berangkat dari pemikiran seperti ini, lingkup materi yang dibahas dalam buku ini menyangkut berbagai aspek yang terkait dengan keberadaan bank sentral, mulai dari aspek kelembagaan, kebijakan-kebijakan yang ditempuh, sampai dengan organisasi. Sebagaimana layaknya sebuah buku rujukan, buku ini disusun untuk dapat memberikan tinjauan yang lengkap dan

menyeluruh terhadap seluruh aspek kebanksentralan. Ulasan masing-masing aspek tersebut diawali dengan konsep dan penerapan di berbagai bank sentral dan kemudian diikuti dengan pengalaman dan pelaksanaannya di Indonesia. Buku ini juga menggunakan bahasa yang cukup sederhana dan mudah dipahami oleh masyarakat luas, dengan memberi penjelasan yang cukup mengenai istilah-istilah yang bersifat teknis. Selain itu, setiap bagian dalam tulisan ini dilengkapi dengan referensi bagi pembaca yang bermaksud memperdalam pemahaman mengenai bagian yang bersangkutan.

Banyak pihak telah memberikan kontribusi berharga dalam penyusunan buku ini. Pada kesempatan ini kami sampaikan terima kasih kepada Direktorat Riset Ekonomi dan Kebijakan Moneter, Direktorat Penelitian dan Pengaturan Perbankan, Direktorat Akunting dan Sistem Pembayaran, Direktorat Hukum, Direktorat Pengedaran Uang, Direktorat Sumber Daya Manusia, serta semua pihak yang telah membantu, mulai dari tahap penulisan sampai dengan tahap penerbitan buku ini.

Akhirnya, mudah-mudahan buku ini dapat memberikan informasi yang berharga dan menambah khasanah pengetahuan kita.

Jakarta, Juli 2004

Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan



Perry Warjiyo

Direktur

1 Pendahuluan

OLEH: PERRY WARJIYO

Bank sentral mempunyai peran yang sangat strategis bagi masyarakat pada umumnya dan pembangunan ekonomi pada khususnya. Yang paling mendasar adalah perannya dalam mencetak dan mengedarkan uang. Bank sentral merupakan satu-satunya lembaga yang berwenang untuk mengeluarkan dan mengedarkan mata uang sebagai alat pembayaran yang sah di suatu negara. Peran ini vital karena begitu penting dan luasnya fungsi uang dalam perekonomian.

Seluruh kegiatan ekonomi dan keuangan kita lakukan dengan uang. Fungsi uang tidak hanya dipergunakan sebagai alat pembayaran, tetapi juga sebagai media penyimpan kekayaan dan bahkan untuk berspekulasi bagi sebagian masyarakat. Pengertian uang tidak terbatas pada uang kartal, yaitu uang kertas maupun logam, tetapi telah berkembang menjadi berbagai bentuk dan variasinya, dari uang giral, simpanan di bank, kartu kredit, dan sebagainya, seiring dengan perkembangan pesat di sektor keuangan. Alhasil, perkembangan jumlah uang yang beredar akan berpengaruh langsung terhadap berbagai kegiatan ekonomi dan keuangan dalam perekonomian, apakah itu konsumsi, investasi, ekspor-impor, suku bunga, nilai tukar, pertumbuhan ekonomi, dan juga inflasi.

Dengan peran seperti ini wajar apabila bank sentral mempunyai tujuan dan diberi tanggung jawab untuk mencapai dan memelihara kestabilan nilai dari mata uang yang diedarkan tersebut. Terlebih lagi pada dunia modern sekarang ketika uang sebagai *fiat money,* dalam arti bahwa negara memberikan kewenangan kepada bank sentral untuk menerbitkan dan

mengedarkan uang tersebut atas dasar kepercayaan, tanpa adanya kewajiban untuk menyediakan sejumlah emas atau cadangan lain sebagai jaminan dari penerbitan uang tersebut seperti pernah dialami pada jaman standar emas. Karena itu, kestabilan nilai dari mata uang tersebut merupakan kewajiban mendasar bagi bank sentral agar kepercayaan negara dan masyarakat dapat tetap terpelihara. Dalam prakteknya, kestabilan nilai dari mata uang dimaksud mencakup kestabilan nilai mata uang terhadap barang dan jasa –yang diukur dan tercermin pada laju inflasi serta kestabilan terhadap mata uang negara lain– yang diukur dan tercermin pada perkembangan nilai tukar atau kurs mata uang.

Kestabilan nilai mata uang, baik dalam arti inflasi maupun nilai tukar, sangat penting untuk mendukung pembangunan ekonomi yang berkelanjutan dan meningkatkan kesejahteraan rakyat. Nilai uang yang stabil dapat menumbuhkan kepercayaan masyarakat dan dunia usaha dalam melakukan berbagai aktivitas ekonominya, baik konsumsi maupun investasi, sehingga perekonomian nasional dapat bergairah. Lebih dari itu, inflasi yang terkendali dan rendah dapat mendukung terpeliharanya daya beli masyarakat, khususnya yang berpendapatan tetap seperti pegawai negeri sipil dan masyarakat kecil. Bagi golongan masyarakat ini, yang umumnya mencakup sebagian besar penduduk, harga-harga yang terus membumbung menyebabkan kemampuan daya beli untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari akan semakin rendah. Demikian pula, inflasi dan nilai tukar yang tidak stabil akan mempersulit dunia usaha dalam perencanaan kegiatan bisnis, baik dalam kegiatan produksi dan investasi maupun dalam penentuan harga barang dan jasa yang diproduksinya. Pengalaman Indonesia dengan terjadinya krisis nilai tukar sejak tahun 1997 menunjukkan betapa pentingnya mencapai dan menjaga laju inflasi yang rendah dan nilai tukar yang stabil tersebut.

Untuk dapat mencapai tujuan dalam menjaga kestabilan nilai mata uang, kepada bank sentral diberikan beberapa kewenangan dalam melakukan tugasnya. Tugas pertama adalah merumuskan dan melaksanakan kebijakan moneter untuk mengendalikan jumlah uang yang beredar dan atau suku bunga dalam perekonomian agar dapat mendukung pencapaian tujuan kestabilan nilai uang tersebut dan sekaligus mampu mendorong perekonomian nasional. Dalam kaitan ini, dalam mencapai sasaran inflasi dan kestabilan nilai tukar bank sentral juga mempertimbangkan

perkembangan dan prospek ekonomi makro secara keseluruhan. Hal ini dilakukan agar pencapaian kestabilan nilai uang tersebut tidak mengganggu dan sebaliknya justru ikut menggairahkan aktivitas ekonomi secara keseluruhan. Pencapaian kestabilan nilai uang tidak boleh dilakukan secara ketat dan berlebihan karena akan mempersulit dan menyebabkan aktivitas ekonomi terkendala dan lesu. Sebaliknya, pengendalian uang beredar dan suku bunga tidak boleh terlalu longgar karena akan menyebabkan tidak terpeliharanya kestabilan nilai uang yang akan mendorong merosotnya kepercayaan masyarakat dan mempersulit perencanaan bisnis para pengusaha. Untuk itu, dalam melaksanakan tugas kebijakan moneter, bank sentral senantiasa memantau perkembangan dan kecenderungan berbagai variabel ekonomi makro, moneter, dan keuangan. Lebih dari itu, bank sentral juga senantiasa melakukan koordinasi dengan Pemerintah agar terjadi sinergi antara kebijakan moneter dengan kebijakan fiskal dan kebijakan ekonomi makro lainnya. Hasil analisis dan pemantauan ini digunakan oleh bank sentral dalam melaksanakan kebijakan moneternya baik melalui pengendalian jumlah uang beredar maupun suku bunga.

Tugas kedua adalah mengatur dan melaksanakan sistem pembayaran, yang mencakup sekumpulan kesepakatan, aturan, standar, dan prosedur yang digunakan dalam mengatur peredaran uang antarpihak dalam melakukan kegiatan ekonomi dan keuangan dengan menggunakan instrumen pembayaran yang sah. Sistem pembayaran dapat berlangsung baik secara tunai maupun nontunai. Sistem pembayaran tunai menyangkut pencetakan dan peredaran uang agar jumlah, denominasi, kelayakan, maupun keamanan uang sebagai alat pembayaran yang sah dapat memenuhi kebutuhan masyarakat dalam melaksanakan berbagai aktivitas ekonomi. Sementara itu, sistem pembayaran nontunai menyangkut peredaran uang yang pada umumnya dalam bentuk giral dan produk-produk perbankan lainnya, baik melalui proses kliring antarbank, kartu kredit, maupun Anjungan Tunai Mandiri (ATM). Peran sistem pembayaran nontunai akan semakin besar dan vital dengan semakin berkembangnya perekonomian suatu negara, khususnya dengan semakin dominannya peran sistem pembayaran bernilai besar (*high value payment system*) dibandingkan sistem pembayaran bernilai kecil/ritel (*small value payment system*). Sistem yang banyak dikembangkan untuk transaksi pembayaran bernilai besar adalah sistem *Real Time Gross Settlement* (RTGS). Melalui sistem RTGS, penyelesaian transaksi ekonomi dan keuangan antarpihak dapat dilakukan

secara segera, transaksi per transaksi, tanpa harus menunggu proses kliring seluruh transaksi secara keseluruhan yang biasanya memerlukan satu hari untuk penyelesaian. Sistem pembayaran bernilai besar dapat diumpamakan sebagai urat nadi dalam suatu perekonomian yang mendukung transaksi-transaksi bernilai besar, seperti pasar uang antarbank, pasar modal, dan perdagangan surat berharga. Keamanan dan efisiensi sistem ini tidak hanya mendukung pihak yang dilayaninya secara langsung, tetapi juga sistem keuangan nasional secara keseluruhan.

Tugas ketiga adalah mengatur dan mengawasi perbankan. Peran penting perbankan terutama terletak pada fungsinya sebagai lembaga kepercayaan dalam memobilisasi dana masyarakat dan menyalurkannya dalam bentuk kredit dan alternatif pembiayaan lainnya untuk dunia usaha. Lebih dari itu, perbankan mempunyai peran vital dalam pelaksanaan kebijakan moneter karena sebagian besar peredaran uang dalam perekonomian berlangsung melalui perbankan. Hampir seluruh mekanisme transmisi kebijakan moneter ke inflasi dan aktivitas ekonomi riil melalui perbankan. Demikian pula, aktivitas perbankan sangat erat kaitannya dengan penyelenggaraan sistem pembayaran, karena peredaran uang maupun pelaksanaan sistem pembayaran nontunai pada umumnya melalui perbankan. Dengan kata lain, pelaksanaan tugas kebijakan moneter, sistem pembayaran, dan pengaturan perbankan saling terkait dan saling mendukung dalam pencapaian tujuan kestabilan nilai uang yang menjadi tujuan dan tanggung jawab bank sentral. Dengan pertimbangan ini, wajar apabila aktivitas perbankan pada umumnya diatur dan diawasi secara ketat oleh bank sentral. Bentuk pengaturan dan pengawasan perbankan termaksud mencakup perizinan, penerapan prinsip kehati-hatian, pengawasan baik secara langsung di perbankan maupun secara tidak langsung melalui pemantaun laporan, dan pengenaan sanksi atas pelanggaran terhadap ketentuan yang berlaku. Dengan cara ini, kepercayaan masyarakat terhadap perbankan dalam menjalankan fungsi intermediasi untuk mendukung perekonomian nasional dapat tetap terjaga dan terpelihara.

Peran, tujuan, dan tugas bank sentral yang demikian penting dan vital tersebut masih belum banyak dipahami oleh sebagian masyarakat. Tidak terkecuali di Indonesia, pemahaman masyarakat terhadap Bank Indonesia juga masih belum lengkap dan menyeluruh. Masyarakat berpendapat bahwa Bank Indonesia masih dipandang sebagai layaknya bank-bank komersial,

yang menerima simpanan masyarakat dan menyalurkan kredit dan pembiayaan lain kepada dunia usaha. Masyarakat pada umumnya hanya mengetahui fungsi Bank Indonesia dalam mencetak dan mengedarkan uang, antara lain karena dicatumkannya nama Bank Indonesia dalam mata uang Rupiah sebagai satu-satunya alat pembayaran yang sah di Indonesia. Sebagian masyarakat belum mendalami betul tugas-tugas Bank Indonesia baik dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan moneter, mengatur dan melaksanakan sistem pembayaran, maupun dalam mengatur dan mengawasi perbankan.

Kebelumlengkapan dan kebelummenyeluruhan pemahaman masyarakat luas terhadap tujuan, tugas, dan peran Bank Indonesia tersebut dalam beberapa hal dapat dimengerti. Ada beberapa alasan yang melatarbelakangi kondisi faktual ini. Sebagai layaknya bank-bank sentral lain yang cenderung bersikap konservatif, diakui bahwa pada masa lalu Bank Indonesia kurang agresif menjelaskan peran dan tugas-tugasnya kepada masyarakat luas. Pada waktu itu Bank Indonesia merupakan bagian dari Pemerintah sehingga penjelasan mengenai kebijakannya dilakukan bersama-sama dan merupakan bagian dari kebijakan Pemerintah. Penyediaan informasi oleh Bank Indonesia baik melalui penjelasan langsung atau melalui media massa maupun dalam bentuk buku atau publikasi lain masih terasa kurang. Di samping itu, kelembagaan dan tugas-tugas Bank Indonesia sebagai bank sentral itu sendiri juga telah mengalami perkembangan dari waktu ke waktu. Apalagi aspek-aspek kebanksentralan dimaksud tidak mudah dipahami oleh masyarakat awam karena pemahaman terhadap hal-hal itu memerlukan pengetahuan yang memadai.

Kondisi seperti ini yang telah dicoba untuk diubah dan diperbaiki oleh Bank Indonesia khususnya sejak pemberlakuan UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia. Hal ini seiring pula dengan lebih besarnya kewenangan dan independensi yang diamanatkan undang-undang tersebut kepada Bank Indonesia dalam melaksanakan tugas-tugasnya baik di bidang moneter, sistem pembayaran, maupun di bidang perbankan. Tentu saja independensi tersebut juga menuntut semakin besarnya akuntabilitas dan transparansi yang harus dipenuhi oleh Bank Indonesia. Dengan pertimbangan inilah, maka Bank Indonesia semakin sering dan gencar menjelaskan kepada masyarakat luas baik secara langsung melalui media

masa, laporan pelaksanaan tugas kepada DPR, diskusi dengan para pakar dan pengembangan kurikulum kebanksentralan di dunia akademis, maupun secara tidak langsung melalui publikasi laporan berkala, buku-buku, dan media komunikasi yang lain.

1.1 TUJUAN BUKU

Buku **Bank Indonesia: Bank Sentral Republik Indonesia—Sebuah Pengantar** ini merupakan salah satu wujud nyata dari keinginan Bank Indonesia untuk memperluas diseminasi informasi mengenai pelaksanaan tugas-tugasnya. Oleh karena itu, buku ini memuat secara lengkap dan menyeluruh tinjauan kebanksentralan atas Bank Indonesia sebagai bank sentral, baik mengenai aspek-aspek kelembagaan, kebijakan moneter, kebijakan sistem pembayaran, kebijakan perbankan, maupun aspek organisasi dan manajemennya. Yang diinginkan dari penerbitan buku ini adalah memberikan penjelasan dan tinjauan yang lengkap dan menyeluruh tentang seluruh aspek kebanksentralan. Ulasan yang lebih rinci dan teknis mengenai hal tertentu pada aspek-aspek kebanksentralan diberikan secara umum, tanpa mengurangi esensi materi yang ingin disampaikan agar keutuhan gambaran mengenai kebanksentralan dapat dipahami oleh masyarakat luas.

Ada beberapa tujuan yang ingin dicapai dengan penerbitan buku ini. *Pertama*, memberikan penjelasan yang lengkap dan menyeluruh mengenai Bank Indonesia sebagai bank sentral secara utuh kepada masyarakat luas dengan bahasa komunikasi yang lebih sederhana dan mudah dicerna. Selama ini penjelasan yang diberikan Bank Indonesia pada umumnya mengenai aspek tertentu dari pelaksanaan tugasnya sebagai bank sentral. Sebagai contoh, sesuai dengan ketentuan UU No. 23 Tahun 1999, pada setiap awal tahun Bank Indonesia menyampaikan kepada masyarakat luas mengenai evaluasi dan prospek ekonomi makro dan moneter secara keseluruhan, sasaran inflasi yang ingin dicapai, dan rencana kebijakan moneter yang akan dilakukan untuk setahun mendatang. Pada kesempatan lain, Bank Indonesia menjelaskan mengenai ketentuan-ketentuan baru yang dikeluarkan baik mengenai bidang moneter, sistem pembayaran, dan perbankan. Penjelasan mengenai Bank Indonesia belum dilakukan secara lengkap dan menyeluruh dalam satu materi yang utuh baik mengenai aspek-

aspek kelembagaan, kebijakan moneter, kebijakan perbankan, kebijakan sistem pembayaran, maupun aspek organisasi dan manajemennya.

Kedua, diharapkan buku ini dapat dipergunakan sebagai buku standar untuk pedoman pengajaran ilmu kebanksentralan di Indonesia. Bank Indonesia memandang perlu memberikan pengetahuan kebanksentralan kepada siswa dan publik dalam bahasa yang mudah dicerna. Bahkan terdapat keinginan yang kuat dari Bank Indonesia agar buku ini menjadi dasar pengembangan kurikulum dan materi pengajaran kebanksentralan di berbagai lembaga pendidikan di Indonesia. Dalam hubungan ini, apabila kita amati materi pengajaran yang menyangkut kebanksentralan di Indonesia, baik di tingkat perguruan tinggi apalagi di tingkat sekolah menengah atas, kita dapat melihat betapa masih kurang dan terbatasnya materi dimaksud. Beberapa aspek kebanksentralan memang diajarkan di perguruan tinggi, misalnya, mengenai aspek kebijakan moneter yang biasanya menjadi bagian dari mata kuliah ekonomi moneter atau mata kuliah uang dan bank. Belum banyak, bahkan sering belum dijumpai, pengajaran materi mengenai aspek-aspek kebanksentralan yang lain, khususnya aspek sistem pembayaran dan aspek perbankan. Bahkan materi-materi pengajaran tersebut masih belum sesuai dan cocok dengan kondisi yang sebenarnya dilakukan Bank Indonesia. Selain itu, materi tersebut terkadang masih belum diperbarui sesuai dengan perkembangan terkini.

Ketiga, memperbarui dan menyederhanakan materi yang disajikan dalam buku yang diterbitkan sebelumnya, yaitu **Bank Indonesia: Bank Sentral Republik Indonesia—Tinjauan Kelembagaan, Kebijakan, dan Organisasi.** Berbeda dengan buku sebelumnya yang dimaksudkan sebagai bahan ajar para dosen di tingkat perguruan tinggi dan buku pegangan mahasiswa pada strata satu tingkat akhir dan strata dua tingkat awal dengan minat studi moneter, buku ini lebih diarahkan untuk buku pegangan bagi mahasiswa strata satu untuk semua minat studi dan semua jurusan, para guru di tingkat sekolah menengah atas, dan masyarakat umum. Karena itu, tinjauan teoritis yang disajikan dalam buku terdahulu lebih disederhanakan atau dikurangi dalam buku ini, tanpa mengurangi esensi materi yang disampaikan. Sementara itu, pengkinian materi dalam buku ini lebih banyak berkaitan dengan telah disahkannya amandemen UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia dengan UU No. 3 Tahun 2004 tanggal 15 Januari 2004 yang lalu. Pada dasarnya amandemen ini menyangkut beberapa aspek

penting, yaitu penetapan sasaran inflasi, pembentukan Badan Supervisi, pengalihan pengawasan bank, penyediaan fasilitas pembiayaan darurat (*financial safety net*) dalam mengatasi kesulitan sistem perbankan, dan penguatan akuntabilitas dan transparansi Bank Indonesia. (Boks 1. *Amandemen Undang-undang Bank Indonesia*). Berbagai aspek penting dari amandemen tersebut akan dijelaskan lebih lanjut pada bab-bab yang terkait dalam buku ini.

Boks 1: Amandemen Undang-Undang Bank Indonesia

Sebagai salah satu langkah penguatan kelembagaan Bank Indonesia sebagai Bank Sentral Republik Indonesia, beberapa penyempurnaan terhadap landasan hukum keberadaannya dilakukan melalui amandemen UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia dengan UU No. 3 Tahun 2004. Beberapa aspek penting amandemen dimaksud meliputi: (1) penetapan sasaran inflasi oleh Pemerintah, (2) penundaan pengalihan tugas pengawasan bank, (3) pengaturan fasilitas pembiayaan darurat bagi perbankan, (4) penyempurnaan mekanisme pencalonan Dewan Gubernur, (5) penguatan akuntabilitas dan transparansi, (6) pembentukan Badan Supervisi, dan (7) persetujuan anggaran operasional oleh DPR.

Penetapan Sasaran Inflasi oleh Pemerintah

Tujuan Bank Indonesia tidak mengalami perubahan, yaitu mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah, dalam arti kestabilan harga (inflasi) dan nilai tukar rupiah. Namun, untuk mencapai tujuan tersebut, dalam amandemen UU Bank Indonesia ditekankan agar kebijakan moneter yang ditempuh oleh Bank Indonesia dilakukan secara berkelanjutan, konsisten, dan transparan. Di samping itu, untuk meningkatkan koordinasi kebijakan moneter dengan kebijakan ekonomi lainnya, kebijakan moneter Bank Indonesia juga harus mempertimbangkan kebijakan umum Pemerintah di bidang perekonomian.

Perubahan mendasar terletak pada kewenangan penetapan sasaran inflasi. Dengan adanya amandemen UU Bank Indonesia, penetapan sasaran inflasi yang sebelumnya dilakukan oleh Bank Indonesia diubah menjadi ditetapkan oleh Pemerintah setelah berkoordinasi dengan Bank Indonesia. Perubahan

ini di satu sisi mengurangi independensi Bank Indonesia dalam menetapkan sasaran inflasi (*goal independent),* sementara independensi Bank Indonesia dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan moneter (*instrument independent)* tetap dipertahankan. Akan tetapi, di sisi lain perubahan ini akan semakin meningkatkan komitmen dan dukungan Pemerintah dalam pencapaian sasaran inflasi oleh Bank Indonesia. Lebih dari itu, perubahan ini akan semakin meningkatkan koordinasi dan sinergi antara kebijakan moneter Bank Indonesia dengan kebijakan fiskal dan ekonomi Pemerintah lainnya dalam mendorong pertumbuhan ekonomi maupun tujuan ekonomi lain seperti penciptaan lapangan kerja.

Penundaan pengalihan tugas pengawasan bank

Sesuai UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, tugas pengawasan bank yang dilakukan oleh Bank Indonesia akan dialihkan kepada Lembaga Pengawasan Sektor Jasa Keuangan (LPJK). LPJK yang akan dibentuk melakukan pengawasan terhadap bank dan perusahaan-perusahaan sektor jasa keuangan lainnya yang meliputi asuransi, dana pensiun, sekuritas, modal ventura, dan perusahaan pembiayaan, serta badan-badan lain yang menyelenggarakkan pengelolaan dana masyarakat. Lembaga ini bersifat independen dalam menjalankan tugasnya dan kedudukannya berada di luar pemerintah dan berkewajiban menyampaikan laporan kepada BPK dan DPR.

Amandemen UU Bank Indonesia memberikan pengaturan lebih lanjut mengenai waktu, persyaratan, dan mekanisme koordinasi atas rencana pengalihan tugas pengawasan bank tersebut. Pembentukan LPJK yang semula akan dilakukan selambat-lambatnya tanggal 31 Desember 2002 ditunda menjadi selambat-lambatnya 31 Desember 2010. Sepanjang lembaga pengawasan dimaksud belum dibentuk, tugas pengaturan dan pengawasan bank dilaksanakan oleh Bank Indonesia. Pengalihan fungsi pengawasan bank dari Bank Indonesia kepada LPJK tersebut dilakukan secara bertahap setelah dipenuhinya syarat-syarat yang meliputi infrastruktur, anggaran, personalia, struktur organisasi, sistem informasi, sistem dokumentasi, dan berbagai peraturan pelaksanaan berupa perangkat hukum serta dilaporkan kepada DPR. Di samping itu, dalam amandemen juga ditegaskan bahwa dalam melakukan tugasnya lembaga ini melakukan koordinasi dan kerjasama dengan Bank Indonesia sebagai bank sentral yang akan diatur dalam undang-undang pembentukannya. LPJK dapat mengeluarkan ketentuan yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas pengawasan bank dengan koordinasi Bank Indonesia dan meminta penjelasan dari Bank Indonesia keterangan dan data makro yang diperlukan.

Pengaturan fasilitas pembiayaan darurat bagi perbankan

Amandemen UU Bank Indonesia memberikan pengaturan yang lebih jelas mengenai pemberian pendanaan dalam mengatasi bank-bank yang mengalami kesulitan. Dalam amandemen diatur bahwa dalam hal suatu bank mengalami kesulitan keuangan yang berdampak pada bank lain (sistemik) dan berpotensi mengakibatkan krisis yang membahayakan sistem keuangan, Bank Indonesia dapat memberikan fasilitas pembiayaan darurat yang pendanaannya menjadi beban Pemerintah. Untuk itu, Bank Indonesia dapat membeli surat utang negara yang diterbitkan Pemerintah di pasar primer dalam rangka pemberian fasilitas pembiayaan darurat tersebut. Ketentuan dan tata cara pengambilan keputusan mengenai kesulitan keuangan bank yang berdampak sistemik, pemberian fasilitas pembiayaan darurat, dan sumber pendanaan yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) diatur dalam undang-undang tersendiri, yang akan ditetapkan selambat-lambatnya akhir tahun 2004.

Fasilitas pembiayaan darurat atau *financial safety net* tersebut berbeda dengan pemberian kredit atau pembiayaan berdasarkan prinsip syariah yang diberikan Bank Indonesia untuk mengatasi kesulitan pendanaan jangka pendek suatu bank dalam rangka menjalankan fungsinya sebagai *lender of last resort*. Dalam kaitan ini, kesulitan likuiditas jangka pendek dapat terjadi karena adanya ketidaksesuaian antara arus dana masuk yang lebih kecil dibandingkan arus dana keluar pada suatu bank. Kesulitan likuiditas dimaksud tidak selalu harus diartikan bahwa bank yang bersangkutan mengalami kesulitan yang membahayakan kelangsungan usahanya dan atau kesulitan bank yang berdampak sistemik. Untuk kesulitan likuiditas bank seperti ini, sesuai undang-undang Bank Indonesia diberi kewenangan untuk memberikan pinjaman kepada bank yang bersangkutan dengan jangka waktu maksimum 90 hari dengan jaminan yang berkualitas tinggi, bernilai cukup, dan mudah dicairkan.

Penyempurnaan mekanisme pencalonan Dewan Gubernur

Amandemen UU Bank Indonesia memberikan beberapa perubahan mengenai mekanisme pencalonan khususnya untuk para Deputi Gubernur Bank Indonesia.[1] *Pertama*, calon Deputi Gubernur diusulkan oleh Presiden berdasarkan rekomendasi dari Gubernur Bank Indonesia. Selanjutnya dijelaskan bahwa usul Presiden tersebut dilakukan dengan memperhatikan pula aspirasi masyarakat, dan rekomendasi dari Gubernur Bank Indonesia diberikan setelah dilakukan proses seleksi secara transparan, akuntabel, dan obyektif.

[1] Sementara itu, mekanisme pencalonan untuk Gubernur dan Deputi Gubernur Senior Bank Indonesia pada prinsipnya tidak mengalami perubahan.

Kedua, bakal calon Deputi Gubernur yang diseleksi berasal baik dari Bank Indonesia maupun dari luar Bank Indonesia dengan pemberian kesempatan yang sama serta pemenuhan persyaratan sebagaima diatur dalam UU Bank Indonesia. Persyaratan dimaksud, yaitu: (a) warga negara Indonesia, (b) memiliki integritas, akhlak, dan moral yang tinggi, dan (c) memiliki keahlian dan pengalaman di bidang ekonomi, keuangan, perbankan, atau hukum khususnya yang berkaitan dengan tugas-tugas bank sentral.

Penguatan akuntabilitas dan transparansi

Amandemen UU Bank Indonesia memberikan penegasan bahwa kinerja Dewan Gubernur dan Bank Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dinilai oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Untuk itu, Bank Indonesia diwajibkan untuk menyampaikan laporan tahunan dan laporan triwulanan secara tertulis tentang pelaksanaan tugas dan wewenangnya kepada DPR dan Pemerintah. Penyampaian laporan kepada DPR adalah dalam rangka akuntabilitas, sedangkan laporan kepada Pemerintah adalah dalam rangka informasi.

Laporan tahunan dan triwulanan tersebut juga diwajibkan untuk disampaikan kepada masyarakat secara terbuka melalui media massa dengan mencantumkan ringkasannya dalam Berita Negara. Penyampaian informasi kepada masyarakat, di samping sebagai cerminan asas transparansi, juga dimaksudkan agar masyarakat mengetahui arah kebijakan Bank Indonesia yang dapat dipakai sebagai salah satu pertimbangan penting dalam perencanaan usaha para pelaku pasar.

Pembentukan Badan Supervisi

Sesuai amandemen UU Bank Indonesia, untuk membantu DPR dalam melaksanakan fungsi pengawasan di bidang tertentu terhadap Bank Indonesia, dibentuk Badan Supervisi dalam upaya meningkatkan akuntabilitas, independensi, transparansi, dan kredibilitas Bank Indonesia. Tugas Badan Supervisi adalah membantu DPR dalam melakukan: (a) telaahan atas laporan keuangan tahunan Bank Indonesia, (b) telaahan atas anggaran operasional dan investasi Bank Indonesia, dan (c) telaahan atas prosedur pengambilan keputusan kegiatan operasional di luar kebijakan moneter dan pengelolaan asset Bank Indonesia. Badan Supervisi menyampaikan laporan pelaksanaan tugas kepada DPR sekurang-kurangnya sekali dalam tiga bulan atau sewaktu-waktu apabila diminta DPR.

Badan Supervisi dalam menjalankan tugasnya tidak melakukan penilaian terhadap kinerja Dewan Gubernur dan tidak ikut mengambil keputusan serta

tidak ikut memberikan penilaian terhadap kebijakan di bidang sistem pembayaran, pengaturan dan pengawasan bank, serta bidang-bidang yang merupakan penetapan dan pelaksanaan kebijakan moneter Bank Indonesia. Badan Supervisi tidak boleh: (a) menghadiri rapat Dewan Gubernur, (b) mencampuri dan menilai kebijakan Bank Indoensia, (c) mengevaluasi kinerja Dewan Gubernur, (d) menyatakan pendapat untuk mewakili Bank Indonesia, dan (e) menyampaikan informasi yang terkait dengan pelaksanaan tugasnya langsung kepada publik.

Persetujuan anggaran operasional oleh DPR

Sesuai amandemen UU Bank Indonesia, Dewan Gubernur menetapkan anggaran tahunan Bank Indonesia yang meliputi anggaran untuk kegiatan operasional dan anggaran untuk kebijakan moneter, sistem pembayaran, serta pengaturan dan pengawasan perbankan. Selanjutnya diatur bahwa anggaran kegiatan operasional tersebut dan evaluasi pelaksanan anggaran tahun berjalan disampaikan kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan. Sementara itu, anggaran untuk kebijakan moneter, sistem pembayaran, serta pengaturan dan pengawasan perbankan dilaporkan secara khusus (tertutup) kepada DPR.

1.2 SISTEMATIKA PENYAJIAN

Buku ini terdiri dari enam bab. Bab I sebagai bab pendahuluan memberikan latar belakang penerbitan buku, sasaran yang ingin dicapai, sidang pembaca, dan kemanfaatan buku ini. Bab II menjelaskan aspek kelembagaan Bank Indonesia sebagai bank sentral di Indonesia. Pemaparannya didahului dengan perkembangan status dan kedudukan bank sentral di berbagai negara, yang pada umumnya bermula dari bank umum yang diberi tanggung jawab khusus pencetakan dan peredaran uang, sampai dengan tugas-tugas kebanksentralan yang kita kenal dewasa ini. Diuraikan perkembangan status dan kedudukan Bank Indonesia, dari periode sebelum kemerdekaan, periode awal kemerdekaan, periode UU No. 11 Tahun 1953 yang merupakan awal berdirinya Bank Indonesia, periode UU No. 13 Tahun 1968, sampai dengan periode UU No. 23 Tahun 1999. Isi Bab II difokuskan pada penjelasan rinci mengenai Bank Indonesia sebagai bank sentral dalam konteks kekinian sesuai dengan UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana telah diubah dengan UU No. 3 Tahun 2004. Penjelasan akan dimulai dengan uraian mengenai tujuan dan tugas-tugas Bank Indonesia, baik dalam menetapkan dan melaksanakan kebijakan

moneter, mengatur dan melaksanakan sistem pembayaran, maupun dalam mengatur dan mengawasi perbankan. Di samping itu, dipaparkan pula mengenai hubungan Bank Indonesia dengan Pemerintah, hubungan internasional, serta susunan dan kewenangan Dewan Gubernur sebagai pimpinan tertinggi di Bank Indonesia. Bab II ditutup dengan penjelasan mengenai aspek independensi bank sentral yang pernah menjadi perdebatan publik, serta kewajiban akuntabilitas dan transparansi sebagai konsekuensi dari pemberian independensi yang lebih besar tersebut yang sering kurang dipahami oleh publik.

Bab III mengulas pelaksanaan tugas Bank Indonesia di bidang moneter. Secara rinci dalam bab ini diuraikan pelaksanaan tugas Bank Indonesia dalam menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter. Bab ini terdiri dari tiga bagian, yaitu gambaran umum kebijakan moneter, pelaksanaan kebijakan moneter di Indonesia pada saat ini, dan arah penerapan kebijakan moneter dengan sasaran kestabilan harga ke depan. Pada bagian pertama dijelaskan beberapa substansi umum dari pelaksanaan kebijakan moneter, terutama dalam kaitannya dengan pengaruhnya terhadap siklus kegiatan ekonomi, koordinasi antara kebijakan moneter dengan kebijakan ekonomi makro lainnya, serta kebijakan moneter dalam perekonomian yang terbuka. Secara rinci dalam bagian ini dipaparkan pula kerangka strategis, mekanisme transmisi, dan kerangka operasional pelaksanaan kebijakan moneter di berbagai bank sentral pada umumnya. Pada bagian kedua akan diuraikan pelaksanaan kebijakan moneter di Indonesia, mulai dari awal periode kemerdekaan Indonesia hingga dewasa ini. Pada bagian ini dijelaskan pula beberapa aspek penting dari pelaksanaan kebijakan moneter dewasa ini, yang mencakup kerangka umum, mekanisme transmisi, dan proses perumusan kebijakan moneter yang diterapkan oleh Bank Indonesia. Pada akhir bab dijelaskan langkah-langkah yang ditempuh Bank Indonesia dalam memperkuat perumusan dan pelaksanaan kebijakan moneter di Indonesia dengan kerangka kerja yang baru, yang sering dikenal dengan *inflation targeting framework* dalam khasanah teori ekonomi moneter dan praktek pelaksanaan kebijakan moneter di negara-negara lain.

Bab IV memberikan uraian lengkap mengenai pelaksanaan tugas Bank Indonesia di bidang pengaturan dan pengawasan perbankan. Bab ini terdiri dari dua bagian. Pada bagian pertama dijelaskan gambaran umum kebijakan perbankan yang dapat dijumpai di berbagai negara yang mencakup dasar-

dasar pemahaman tentang bank, termasuk di dalamnya definisi dan peranan bank dalam perekonomian, pengertian sistem perbankan, dasar pertimbangan mengapa bank harus diatur dan diawasai, serta prinsip-prinsip baku pengaturan dan pengawasan perbankan yang efektif. Pada bagian kedua diuraikan tentang sistem perbankan di Indonesia dan peranan Bank Indonesia dalam mengatur dan mengawasi perbankan, termasuk di dalamnya penjelasan mengenai kebijakan di bidang perizinan, pengaturan prinsip kehati-hatian, pengawasan, dan kebijakan dalam penanganan bank-bank yang mengalami kesulitan. Pada bagian ini dibahas pula isu-isu di bidang pengaturan dan pengawasan bank pascakrisis, antara lain mengenai pembentukan Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) serta kebijakan restrukturisasi perbankan Indonesia seperti program penjaminan Pemerintah, program rekapitalisasi bank umum, program restrukturisasi kredit, dan program peningkatan ketahanan perbankan. Pada akhir bab dijelaskan langkah-langkah yang sedang ditempuh Bank Indonesia dalam pengembangan perbankan ke depan yang dirumuskan dalam Arsitektur Perbankan Indonesia (API).

Bab V mengulas tentang kebijakan yang dilakukan oleh Bank Indonesia dalam mengembangkan sistem pembayaran yang aman, lancar, dan efisien. Penjelasan dimulai dengan memberikan gambaran umum sistem pembayaran, mulai dari peran sistem pembayaran dalam perekonomian, elemen-elemen sistem pembayaran, lembaga yang terkait dalam sistem pembayaran, prinsip-prinsip dasar sistem pembayaran, risiko-risiko sistem pembayaran, karakteristik instrumen dalam sistem pembayaran, sampai proses penyelesaian pembayaran (setelmen). Dalam kerangka sistem pembayaran secara umum, dijelaskan peran bank sentral dalam sistem pembayaran dan gambarannya di beberapa negara lain. Pembahasan yang lebih khusus mengenai sistem pembayaran di Indonesia dimulai dengan mengulas sejarah sistem pembayaran di Indonesia dan cara-cara yang lazim digunakan dalam melakukan pembayaran dan setelmen di Indonesia. Pembahasan dilanjutkan dengan mengulas peran Bank Indonesia di bidang sistem pembayaran, aturan hukum, dan lembaga yang terkait dalam sistem pembayaran di Indonesia. Pembahasan kemudian dilanjutkan dengan mengulas instrumen pembayaran, baik tunai (uang kertas dan logam) maupun nontunai (instrumen berbasis warkat, pemindahan dana, pendebetan secara langsung, instrumen berbasis kartu, dan instrumen melalui kantor pos), dan sistem setelmen utama antarbank yang ada di

Indonesia, yaitu *Bank Indonesia–Real Time Gross Settlement* (BI-RTGS) untuk sistem pembayaran bernilai besar dan kliring untuk sistem sistem pembayaran bernilai kecil. Sebagai penutup bab ini, dalam lampiran dibahas mengenai kebijakan pengedaran uang, dari yang menyangkut pengadaan uang, penerbitan uang (emisi) baru, pencetakan uang, distribusi uang, penyetoran dan pengambilan uang di Bank Indonesia, hingga kebijakan uang segar dan penukaran uang yang dijalankan Bank Indonesia. Juga dibahas dalam lampiran adalah isu-isu yang terkait dengan pengedaran, antara lain mengenai hubungan Bank Indonesia dengan Perum Peruri dalam pencetakan uang dan penanganan uang palsu.

Akhirnya pada Bab VI dijelaskan berbagai aspek mengenai organisasi Bank Indonesia dalam mendukung pelaksanaan tugas-tugas baik kebijakan moneter, kebijakan perbankan, maupun kebijakan sistem pembayaran. Penjelasannya dimulai dengan uraian mengenai organisasi bank sentral pada umumnya. Dalam praktek, tujuan, tugas, dan wewenang bank sentral di berbagai negara sangat bervariasi, dan bentuk koordinasi dan susunan unit-unit organisasinya juga berbeda-beda. Namun, secara umum organisasi bank sentral terdiri dari dua tingkatan, yaitu unit-unit yang memiliki kewenangan tertinggi dalam perumusan kebijakan yang mencakup *policy making body, executing body* dan *supervisory body,* serta unit-unit yang mempunyai kewenangan di bawahnya dalam melaksanakan kegiatan operasional atas kebijakan yang telah ditetapkan. Susunan organisasi Bank Indonesia, yang dijelaskan pada bagian kedua bab ini, pada dasarnya tidak jauh berbeda dari organisasi bank-bank sentral lain di dunia. Pada tingkatan yang tertinggi, dijelaskan mengenai susunan organisasi Dewan Gubernur sebagai pimpinan tertinggi di Bank Indonesia, proses perumusan kebijakan melalui Rapat Dewan Gubernur, serta mekanisme pengawasan publik melalui DPR, BPK, dan transparansi kebijakan Bank Indonesia. Sementara itu, penjelasan mengenai organisasi Bank Indonesia pada tingkatan di bawahnya dimulai dengan uraian mengenai misi dan visi kemudian diikuti dengan penjelasan satu per satu unit-unit organisasi Bank Indonesia pada masing-masing bidang pelaksanaan tugas, baik di bidang moneter, sistem pembayaran, perbankan, maupun manajemen intern. Termasuk di dalamnya penjelasan mengenai fungsi dan peran kantor-kantor Bank Indonesia baik di berbagai wilayah Indonesia maupun kantor perwakilan di sejumlah negara.

1.3 MATERI BUKU SEBAGAI BAHAN AJAR

Seperti dikemukakan di atas, selain bermanfaat bagi masyarakat pada umumnya, buku ini juga ditujukan untuk memenuhi kebutuhan materi pengajaran yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas-tugas Bank Indonesia sebagai bank sentral di Indonesia di berbagi lembaga pendidikan, khususnya di perguruan tinggi tingkat sarjana. Berbeda dengan buku sebelumnya yang diperuntukkan sebagai bahan ajar bagi mahasiswa tingkat akhir dengan minat studi moneter pada jurusan studi pembangunan, buku ini dapat diajarkan untuk seluruh minat studi pada jurusan studi pembangunan ataupun jurusan lainnya. Meskipun demikian, buku ini tetap bermanfaat sebagai referensi dan bahan bacaan menarik bagi para mahasiswa pada jenjang pendidikan Sarjana dengan minat studi moneter maupun pada tingkat Magister yang berorientasi profesional. Dengan memahami materi-materi yang dimuat dalam buku ini, para mahasiswa akan mempunyai pengetahuan yang cukup mengenai landasan pemikiran dan pelaksanaan tugas-tugas kebanksentralan yang dilakukan oleh Bank Indonesia.

Untuk tingkat perguruan tinggi, terdapat beberapa alternatif yang dapat disarankan untuk tujuan ini. Pertama, adalah memasukkan seluruh materi ini dalam kurikulum kebanksentralan dan diberikan secara menyeluruh sebagai mata kuliah tersendiri. Alternatif ini lebih disarankan khususnya pada lembaga perguruan tinggi yang ingin memberikan pengetahuan yang lebih mendalam mengenai berbagai aspek kebanksentralan. Mata kuliah ini tidak saja akan bermanfaat dalam memberikan ilmu pengetahuan bagi mahasiswa dalam mendalami berbagai aspek kebijakan yang terkait dengan bank sentral, tetapi juga dalam mempersiapkan mahasiswa agar lebih mampu bersaing dalam mendapatkan peluang kerja yang terkait dengan Bank Indonesia maupun pada lembaga-lembaga keuangan pada umumnya, seperti perbankan dan pasar modal. Apabila alternatif ini ditempuh, maka seluruh bab dalam buku ini dapat disampaikan dalam satu semester.

Alternatif lain adalah memasukkan materi-materi dalam buku ini ke dalam mata kuliah yang telah ada. Misalnya, pada mata kuliah Ekonomi Moneter pada tingkat pertama, bab-bab yang kiranya akan sangat bermanfaat untuk diajarkan terutama pada Bab II mengenai kelembagaan Bank Indonesia, Bab III mengenai kebijakan moneter, Bab IV mengenai kebijakan perbankan, dan Bab V mengenai kebijakan sistem pembayaran. Penekanan materi mana yang ingin lebih diperdalam, akan tergantung pada

fokus pengajaran. Pada perguruan tinggi yang ingin memfokus pada pembekalan mengenai kebijakan moneter, tentu saja Bab II dan Bab III sangat relevan untuk diajarkan kepada mahasiswa secara mendalam. Sementara pada perguruan tinggi yang ingin memberikan pengetahuan yang lebih mengenai kebijakan perbankan, maka Bab II dan Bab IV penting untuk diberikan secara mendalam. Para pengajar tentunya lebih mengetahui kondisi mahasiswa maupun kebutuhan dari perguruan tinggi yang bersangkutan.

Selain tingkat perguruan tinggi, materi dalam buku ini juga akan sangat bermanfaat bagi para pengajar di tingkat sekolah menengah umum. Bank Indonesia menyadari bahwa perkembangan yang demikian cepat pada bidang ekonomi dan keuangan, khususnya yang menyangkut bidang tugas Bank Indonesia, menyebabkan para pengajar di tingkat sekolah menengah umum mengalami kesulitan dalam mendapatkan bahan bacaan dan referensi untuk memperbarui pengetahuannya. Buku ini ditujukan untuk menjembatani kesenjangan pengetahuan dan kebutuhan referensi ini. Oleh karena itu, diharapkan materi dalam buku ini akan menjadi bahan bacaan dan bahan pengajaran yang bermanfaat bagi para pengajar di tingkat sekolah menengah umum. Semoga!

Halaman ini sengaja dikosongkan

2 Kelembagaan Bank Indonesia

OLEH: F.X. SUGIYONO DAN ASCARYA

Secara umum, Bank Sentral merupakan lembaga yang memiliki peran penting dalam perekonomian, terutama di bidang moneter, keuangan, dan perbankan. Peran tersebut tercermin pada tugas-tugas utama yang dimiliki oleh bank sentral, yaitu menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter, mengatur dan mengawasi bank, serta menjaga kelancaran sistem pembayaran. Tugas utama tersebut tidak selalu sama antara satu bank sentral dengan bank sentral lainnya. Misalnya, terdapat bank sentral yang hanya bertugas menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter serta menjaga kelancaran sistem pembayaran, sementara terdapat juga bank sentral lain yang hanya bertugas menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter. Tugas utama yang pada umumnya dimiliki oleh bank sentral tersebut, juga dimiliki oleh Bank Indonesia selaku bank sentral Republik Indonesia.

Bab ini akan menguraikan segi kelembagaan Bank Indonesia dalam rangka menjalankan tugas-tugasnya sebagai bank sentral. Uraian akan didahului dengan perkembangan status dan kedudukan bank sentral yang bermula dari bank umum yang diberi tanggung jawab khusus, sampai dengan perkembangannya yang terkini. Dalam bab ini dibahas juga gambaran tugas-tugas bank sentral di beberapa negara. Berikutnya akan dibahas perkembangan status dan kedudukan Bank Indonesia sebagai bank sentral Republik Indonesia. Pembahasan meliputi periode sebelum kemerdekaan, periode awal kemerdekaan, periode UU No. 11 Tahun 1953 yang merupakan awal berdirinya Bank Indonesia, periode UU No. 13 Tahun 1968, sampai dengan periode UU No. 23 Tahun 1999. Setelah itu, akan

diuraikan tujuan dan tiga tugas pokok Bank Indonesia yang merupakan pilar dalam pencapaian tujuan dan dilanjutkan dengan pembahasan mengenai hubungan Bank Indonesia dengan Pemerintah dan badan-badan internasional dalam rangka pelaksanaan tugasnya. Terakhir akan diuraikan mengenai independensi, akuntabilitas, dan transparansi yang melekat pada Bank Indonesia dengan diberlakukannya undang-undang mengenai Bank Indonesia yang baru, yaitu UU No. 23 Tahun 1999. Berbagai aspek penting yang diatur dalam amandemen UU Bank Indonesia, yaitu UU No. 3 Tahun 2004, akan disampaikan dalam berbagai bagian yang terkait dengan amandemen dimaksud.

2.1 PERKEMBANGAN STATUS DAN KEDUDUKAN BANK SENTRAL

Bank sentral pada mulanya berkembang dari suatu bank yang mempunyai tugas sebagaimana dilakukan oleh bank-bank pada umumnya atau yang dikenal dengan sebutan bank komersial. Secara gradual bank sentral diberi tugas dan tanggung jawab yang lebih besar dan berbeda dari bank komersial, yaitu dalam pengaturan dan kebijakan seperti menerbitkan uang (kertas dan logam) dan bertindak sebagai agen dan bankir pemerintah. Dalam perkembangan selanjutnya, bank yang kemudian dikenal sebagai bank sentral memiliki tugas dan tanggung jawab yang lebih terkait dengan pengaturan dan kebijakan, dan dilepaskan dari berbagai tugas dan tanggung jawab yang pada umumnya dilakukan oleh bank komersial.

Pada awalnya bank sentral disebut sebagai *bank of issue* 'bank sirkulasi' karena tugasnya dalam menerbitkan uang kertas dan logam sebagai alat pembayaran yang sah dalam suatu negara dan mempertahankan konversi uang dimaksud terhadap emas atau perak atau keduanya. Dengan berkembangnya perekonomian, alat pembayaran yang dipergunakan dalam berbagai transaksi ekonomi dan keuangan semakin berkembang pula dan tidak hanya terbatas pada uang kertas dan logam. Masyarakat banyak melakukan pembayaran melalui penarikan rekening giro dan simpanan di bank dengan Anjungan Tunai Mandiri (ATM), kartu debet, cek, bilyet giro, wesel, dan sebagainya. Proses pembayaran juga tidak hanya dilakukan secara langsung antara para pelaku transaksi, tetapi juga semakin banyak melalui bank dan lembaga keuangan lainnya. Cara-cara pembayaran demikian melibatkan suatu proses penyelesaian transaksi antarbank di suatu

daerah, antardaerah, bahkan antarnegara yang dikenal dengan sebutan proses kliring. Sejalan dengan itu, bank sentral diperlukan untuk mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran tersebut, dan bahkan melaksanakan sistem pembayaran itu sendiri khususnya dalam hal belum ada pihak swasta yang menyelenggarakannya.

Dengan semakin berkembangnya perekonomian, pengendalian jumlah uang beredar merupakan faktor yang sangat penting dalam seluruh kegiatan ekonomi suatu negara, sebagaimana dikemukakan oleh Walter Bagehot bahwa *money will not manage itself.* Hal ini terkait dengan diperlukannya uang untuk membiayai seluruh kegiatan ekonomi, seperti investasi dan perdagangan, untuk meningkatkan produksi dan pendapatan, membuka lapangan kerja, dan pada gilirannya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Apabila jumlah uang beredar berlebihan dan tidak dikendalikan secara benar, maka akan terjadi inflasi yang akan menghambat peningkatan pendapatan riil masyarakat dan pertumbuhan ekonomi secara keseluruhan. Demikian sebaliknya, apabila jumlah uang beredar terlalu sedikit, maka kegiatan ekonomi akan terhambat. Untuk itulah diperlukan suatu lembaga bank sentral yang berperan untuk menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter, terutama untuk mengatur dan mengendalikan peredaran uang dalam perekonomian.

Keberadaan bank sentral juga diperlukan untuk mengatur dan mengawasi perbankan agar aktivitasnya dapat berkembang sehat dan berjalan lancar sehingga dapat mendorong kegiatan ekonomi. Hal itu mengingat bahwa keberadaan regulator yang tidak berpihak akan membawa bank-bank dapat melaksanakan operasinya secara efisien dan mampu memajukan perkembangan perekonomian. Contohnya, kalau tidak ada regulator, maka kepentingan para deposan akan kurang mendapat perhatian, dan juga akan dapat muncul praktek-praktek yang merugikan kepentingan nasabah suatu bank. Demikian pula, bank-bank kecil dapat mengalami kesulitan karena belum tentu mampu bersaing dengan bank-bank yang lebih besar dan kuat. Selain sebagai regulator, bank sentral juga diperlukan untuk berperan sebagai *bankers' bank* dalam menjalankan fungsinya sebagai *lender of last resort* 'pemberi pinjaman terakhir' bagi bank-bank yang mengalami kesulitan pendanaan jangka pendek (likuiditas) dan tidak dapat memperoleh pinjaman dari bank lain.

Dengan berkembangnya peran seperti diuraikan di atas, bank sentral tidak lagi identik dengan bank komersial atau lembaga keuangan lainnya. Masyarakat umum tidak dapat lagi menyimpan uangnya atau meminta kredit atau mentransfer uang di bank sentral. Bank sentral dibentuk sebagai regulator dan pembuat kebijakan untuk mencapai suatu tujuan sosial ekonomi tertentu yang menyangkut kepentingan nasional atau kesejahteraan umum, seperti stabilitas harga dan perkembangan ekonomi. Dalam perkembangan selanjutnya, untuk dapat melaksanakan perannya, bank sentral mempunyai beberapa kewenangan antara lain: 1) mengedarkan uang sekaligus mengatur jumlah uang beredar, 2) mengatur dan mengawasi kegiatan perbankan, 3) mengembangkan sistem pembayaran, dan 4) mengembangkan sistem perkreditan.

Peran dan tugas bank sentral tersebut umumnya telah diterapkan di banyak negara dewasa ini. Meskipun demikian, cakupan tugas bank sentral bervariasi dari satu negara ke negara lain. (Boks1: *Tugas-tugas Bank Sentral*). Sementara itu, di sejumlah negara yang sedang berkembang peran bank sentral jauh lebih luas, yaitu termasuk juga sebagai agen pembangunan. Di samping menjalankan tugas-tugas tersebut di atas, bank sentral juga diminta untuk melayani kebutuhan pembiayaan pembangunan yang diselenggarakan oleh Pemerintah karena terbatasnya sumber-sumber dana untuk pembiayaan pembangunan. Dalam hal ini, perlu dicatat bahwa pengalaman di berbagai negara, termasuk Indonesia, tuntutan peran bank sentral untuk membiayai pengeluaran Pemerintah secara berlebihan telah menyulitkan pelaksanaan tugas kebijakan moneter dan berdampak buruk pada meningkatnya inflasi dan perekonomian secara keseluruhan.

Boks1:

Tugas-tugas Bank Sentral

Bank sentral pada umumnya mempunyai tiga tugas utama yang meliputi pengendalian moneter, pengaturan dan pengawasan perbankan, dan pengaturan sistem pembayaran. Tugas pengendalian moneter dimaksudkan untuk menjaga kestabilan harga dan/atau pertumbuhan ekonomi. Sementara

tugas dalam pengaturan dan pengawasan perbankan dimaksudkan untuk menjaga kestabilan sistem perbankan. Selanjutnya, tugas pengaturan sistem pembayaran bertujuan mengembangkan sitem pembayaran dan infrastruktur keuangan yang sehat.

Dalam prakteknya, bank sentral tidak seluruhnya menjalankan tiga tugas utama sebagaimana telah disebutkan di atas. Beberapa bank sentral mengemban dua tugas utama, bahkan ada juga bank sentral yang hanya mengemban satu tugas utama. Di bawah ini diberikan tabel bank sentral beberapa negara dengan tugas masing-masing.

Tabel 1: Bank Sentral dan Tugasnya

Negara	Otoritas Moneter	Pengatur Bank	Sistem Pembayaran
Afrika Selatan	Ya	Ya	Tidak
Amerika	Ya	Sebagian	Sebagian
Australia	Ya	Tidak	Ya
Belanda	Ya	Sebagian	Ya
Brasil	Ya	Ya	Sebagian
Brunei	Ya	Tidak	Tidak
Hong Kong	Ya	Tidak	Tidak
India	Ya	Ya	Sebagian
Indonesia	Ya	Ya	Ya
Inggris	Ya	Tidak	Tidak
Itali	Ya	Sebagian	Ya
Jepang	Ya	Tidak	Ya
Jerman	Ya	Sebagian	Ya
Malaysia	Ya	Ya	Ya
Perancis	Ya	Sebagian	Sebagian
Selandia Baru	Ya	Ya	Ya
Singapura	Ya	Ya	Sebagian

Sumber: berbagai referensi

Beberapa negara yang tugas pengendalian moneter dan pengawasan perbankannya dilakukan oleh bank sentral adalah Brasil, India, Malaysia, Selandia Baru, Filipina, dan Singapura. Secara umum, alasan penyatuan kedua fungsi tersebut antara lain:

1) Fungsi pengawasan bank dan pengendalian moneter memiliki sifat yang *interdependent* sehingga kedua fungsi tersebut harus sejalan;
2) Bank sentral lebih mudah memantau dan menindaklanjuti dampak kebijakan moneter terhadap perbankan; dan
3) Data dan informasi hasil pengawasan bank sangat diperlukan dalam mengambil keputusan dan melaksanakan kebijakan moneter, demikian pula sebaliknya.

Sementara itu, terdapat pula beberapa negara yang pengawasan banknya dilakukan oleh bank sentral bersama dengan lembaga lainnya. Beberapa negara yang menggunakan kebijakan tersebut, antara lain Amerika Serikat, Finlandia, dan Jerman. Di Amerika Serikat pemeriksaan bank dilakukan oleh *Federal Reserve System* 'Bank Sentral Amerika Serikat' bekerja sama dengan *Office of the Controller of the Currency, State Government* dan *Federal Deposit Insurance Corporation* (FDIC), dengan pembagian tugas pengawasan yang berbeda. Di Finlandia pengawasan bank dilakukan oleh *Bank of Finland* 'Bank Sentral Finlandia' bekerja sama dengan *The Bank Inspectorate*. Hal yang sama dilakukan oleh *Bundesbank* 'Bank Sentral Jerman', yang melakukan pengawasan bank bersama *Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen*.

Dalam pada itu, di negara-negara lain seperti Australia, Belgia, Inggris, Jepang, Korea Selatan, dan Swiss, fungsi pengawasan bank dipisahkan dari bank sentral. Alasan pemisahan tersebut antara lain adanya kekhawatiran akan terjadinya pertentangan kepentingan antara tugas menjaga kestabilan moneter dan tugas pengawasan bank.

2.2 PERKEMBANGAN STATUS DAN KEDUDUKAN BANK INDONESIA

Peran dan tugas Bank Indonesia selaku Bank Sentral di Indonesia telah mengalami evolusi dari yang semula sebagai bank sirkulasi, kemudian pernah diminta Pemerintah sebagai agen pembangunan, dan terakhir sejak tahun 1999 telah menjadi lembaga yang independen dengan tugas-tugas merumuskan dan melaksanakan kebijakan moneter, mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran, serta mengatur dan mengawasi bank untuk mencapai tujuan kestabilan nilai rupiah.

Sebelum Indonesia merdeka, Indonesia belum memiliki bank sentral seperti yang ada pada saat ini. Pada periode tersebut fungsi bank sentral hanya terbatas sebagai bank sirkulasi. Tugas sebagai bank sirkulasi dilaksanakan oleh *De Javasche Bank NV* yang diberi hak *oktrooi* Tahun 1827, yaitu hak mencetak dan mengedarkan uang *Gulden* Belanda oleh Pemerintah Belanda.

Pada masa setelah proklamasi kemerdekaan Indonesia, dalam penjelasan bab VII pasal 23 UUD 1945 disebutkan bahwa dibentuk sebuah bank sentral yang disebut Bank Indonesia dengan tugas mengeluarkan dan mengatur peredaran uang kertas. Selanjutnya, pada tanggal 19 September

1945 dalam sidang Dewan Menteri, Pemerintah Indonesia mengambil keputusan untuk mendirikan satu bank sirkulasi berbentuk bank milik negara. Berkaitan dengan hal tersebut, langkah pertama adalah membentuk yayasan dengan nama "Pusat Bank Indonesia." Yayasan tersebut merupakan cikal bakal berdirinya Bank Negara Indonesia (BNI).

Pada tahun 1949 berlangsung Konferensi Meja Bundar (KMB) di Den Haag, dan salah satu keputusan pentingnya adalah penyerahan kedaulatan Indonesia kepada Pemerintah Republik Indonesia Serikat (RIS). Berkaitan dengan masalah perbankan, pada saat tersebut utusan Pemerintah mengalami kesulitan untuk mengusahakan agar Bank Negara Indonesia yang telah didirikan sejak tahun 1946 ditetapkan sebagai bank sentral RIS sehingga Pemerintah Indonesia terpaksa menerima *De Javasche Bank* sebagai Bank Sentral. Dalam perkembangannya pada tanggal 6 Desember 1951 dikeluarkan undang-undang nasionalisasi *De Javasche Bank*.

Pada 1 Juli 1953 dikeluarkan UU No. 11 Tahun 1953 tentang Pokok Bank Indonesia sebagai pengganti *Javasche Bank Wet* Tahun 1922. Mulai saat itu lahirlah satu bank sentral di Indonesia yang diberi nama Bank Indonesia. Sejak keberadaan Bank Indonesia sebagai bank sentral hingga tahun 1968, tugas pokok Bank Indonesia selain menjaga stabilitas moneter, mengedarkan uang, dan mengembangkan sistem perbankan, juga masih tetap melaksanakan beberapa fungsi sebagaimana dilakukan oleh bank komersial. Namun demikian, tanggung jawab kebijakan moneter berada di tangan Pemerintah melalui pembentukan Dewan Moneter yang tugasnya menentukan kebijakan moneter yang harus dilaksanakan oleh Bank Indonesia. Selain itu, Dewan Moneter juga bertugas memberikan petunjuk kepada direksi Bank Indonesia dalam menjaga kestabilan nilai mata uang dan memajukan perkembangan perkreditan dan perbankan. Kesemuanya ini mencerminkan bahwa kedudukan Bank Indonesia pada periode tersebut masih merupakan bagian dari Pemerintah.

Pada tahun 1968 dengan dikeluarkannya UU No. 13 Tahun 1968, Bank Indonesia tidak lagi berfungsi ganda karena beberapa fungsi sebagaimana dilakukan oleh bank komersial dihapuskan. Namun demikian, misi Bank Indonesia sebagai agen pembangunan masih melekat, demikian juga tugas-tugas sebagai kasir Pemerintah dan *bankers' bank*. Selain itu, Dewan Moneter sebagai lembaga pembuat kebijakan yang berperan sebagai perumus kebijakan moneter masih tetap dipertahankan. Tugas Bank Indonesia sebagai

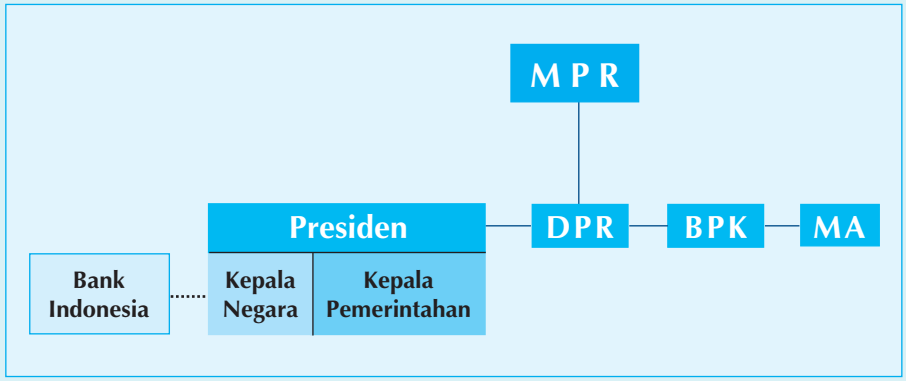
agen pembangunan tercermin pada tugas pokoknya, yaitu *pertama* mengatur, menjaga, dan memelihara stabilitas nilai Rupiah, dan *kedua* mendorong kelancaran produksi dan pembangunan, serta memperluas kesempatan kerja guna meningkatkan taraf hidup rakyat.

Tugas-tugas pokok yang diemban Bank Indonesia sebagai otoritas moneter pada periode tersebut, khususnya untuk memelihara kestabilan nilai rupiah, tidak selalu dapat sejalan dengan tugas lain Bank Indonesia, yaitu tugas untuk mendorong pertumbuhan ekonomi dan memperluas kesempatan kerja. Pertumbuhan ekonomi yang tinggi, misalnya, sering pula diikuti oleh peningkatan harga-harga (inflasi) yang tinggi. Hal ini disebabkan oleh menguatnya permintaan di dalam negeri sehubungan dengan meningkatnya pendapatan masyarakat sebagai dampak pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Inflasi yang tinggi berkelanjutan dan tidak terkendali pada gilirannya akan mengganggu kesinambungan pertumbuhan ekonomi itu sendiri.

Selanjutnya, dengan diberlakukannya UU No. 23 Tahun 1999, kedudukan Bank Indonesia selaku Bank Sentral Republik Indonesia telah dipertegas kembali. Dalam kaitan ini, Bank Indonesia telah mempunyai kedudukan yang independen di luar Pemerintah sebagaimana bank-bank sentral di beberapa negara, seperti Amerika Serikat, Chili, Filipina, Inggris, Jepang, Jerman, Korea Selatan, dan Swiss. Sebagai suatu lembaga yang independen, Bank Indonesia memiliki kewenangan untuk merumuskan dan melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan dalam pelaksanaan tugasnya sesuai undang-undang tanpa campur tangan pihak di luar Bank Indonesia. Dalam kaitan ini, Bank Indonesia wajib menolak dan mengabaikan setiap bentuk campur tangan atau intervensi dari pihak di luar Bank Indonesia. Dengan independensi tersebut, Bank Indonesia selaku otoritas moneter diharapkan dapat melaksanakan tugas dan wewenangnya secara efektif.

Berdasarkan UU No. 23 Tahun 1999, Bank Indonesia dinyatakan sebagai badan hukum. Dengan status tersebut, Bank Indonesia mempunyai kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum termasuk mengelola kekayaannya sendiri terlepas dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Selain itu, Bank Indonesia juga berwenang membuat peraturan yang mengikat masyarakat luas sesuai dengan tugas dan kewenangannya dan dapat bertindak atas namanya sendiri di dalam dan di luar pengadilan.

Dilihat dari sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, kedudukan Bank Indonesia selaku lembaga negara yang independen tidak sejajar dengan lembaga tinggi negara seperti Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan Mahkamah Agung (MA). Kedudukan Bank Indonesia juga tidak sama dengan Departemen karena kedudukan Bank Indonesia berada di luar Pemerintah (baca Gambar 1). Status dan kedudukan yang khusus tersebut diperlukan agar Bank Indonesia dapat melaksanakan peran dan fungsinya sebagai otoritas moneter secara lebih efektif dan efisien.



Sumber : Menuju Independensi Bank Sentral (2000, oleh Didik J. Rachbini dkk, hlm. 166 (disesuaikan)

Gambar 1
Struktur Bank Indonesia dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia

Selanjutnya, sesuai dengan amandemen UU No. 3 Tahun 2004 ditegaskan bahwa –meskipun Bank Indonesia berkedudukan sebagai lembaga negara yang independen– dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya Bank Indonesia dinilai kinerjanya oleh DPR dan melakukan koordinasi dengan Pemerintah dalam perumusan kebijakan moneternya. Untuk itu, Bank Indonesia diwajibkan menyampaikan laporan tahunan dan laporan triwulanan mengenai pelaksanaan tugas dan wewenangnya kepada DPR dalam rangka akuntabilitas dan kepada Pemerintah sebagai informasi. Dalam hubungannya dengan BPK, Bank Indonesia wajib menyampaikan laporan keuangan tahunan kepada BPK untuk dilakukan pemeriksaan dan laporan hasil pemeriksaan dimaksud disampaikan kepada DPR. Dalam rangka memenuhi asas transparansi, Bank Indonesia diwajibkan

menyampaikan laporan tahunan dan laporan triwulanan tersebut kepada masyarakat luas melalui media massa dengan menyampaikan ringkasannya dalam Berita Negara.

2.3 TUJUAN DAN TUGAS POKOK BANK INDONESIA

Tujuan dan tugas Bank Indonesia sebagai bank sentral Republik Indonesia diatur secara jelas dalam UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana telah diubah dengan UU No. 3 Tahun 2004.

2.3.1 Tujuan

Tujuan Bank Indonesia ditetapkan untuk mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah. Kestabilan nilai rupiah yang dimaksudkan dalam undang-undang tersebut adalah kestabilan nilai rupiah terhadap barang dan jasa serta terhadap mata uang negara lain. Kestabilan nilai rupiah terhadap barang dan jasa diukur dengan atau tercermin pada perkembangan laju inflasi. Kestabilan nilai rupiah terhadap mata uang negara lain diukur berdasarkan atau tercermin pada perkembangan nilai tukar rupiah (kurs) terhadap mata uang negara lain.

Kestabilan nilai rupiah sangat penting untuk mendukung pembangunan ekonomi yang berkelanjutan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Kenaikan harga-harga (inflasi) yang tinggi dan terus menerus akan menurunkan daya beli masyarakat, khususnya yang mempunyai pendapatan tetap, sehingga tingkat kesejahteraannya menurun. Demikian pula, nilai tukar rupiah yang terus melemah, meskipun mungkin dapat meningkatkan pendapatan neto dari perdagangan luar negeri, akan meningkatkan harga-harga di dalam negeri, khususnya barang dan jasa yang harus diimpor dari luar negeri. Lebih dari, ketidakstabilan inflasi dan nilai tukar rupiah menyebabkan dunia usaha dan para pelaku ekonomi akan mengalami kesulitan dalam menyusun perencanaan usahanya. Pada akhirnya, hal ini akan mengakibatkan fluktuasi perkembangan ekonomi secara keseluruhan yang berakibat buruk pada kesejahteraan masyarakat.

Penetapan tujuan tunggal pemeliharaan stabilitas nilai rupiah dalam undang-undang seperti di atas menjadikan sasaran yang harus dicapai dan batas tanggung jawab Bank Indonesia akan semakin jelas dan terfokus.

Meskipun tujuan diutamakan pada stabilitas nilai rupiah, hal ini tidak berarti bahwa Bank Indonesia tidak mempertimbangkan perkembangan ekonomi dan keuangan secara keseluruhan. Dalam mencapai tujuan tersebut, Bank Indonesia perlu mengarahkan kebijakannya untuk menyeimbangkan kondisi ekonomi internal, khususnya keseimbangan antara permintaan dan penawaran agregat, dengan kondisi ekonomi eksternal yang tercermin pada kinerja neraca pembayaran. Perwujudan keseimbangan internal adalah terjaganya inflasi pada tingkat yang rendah, sementara dari sisi eksternal adalah terjaganya nilai tukar rupiah pada tingkat perkembangan yang cukup kuat dan stabil. Untuk itu, Bank Indonesia harus mempertimbangkan dan melakukan koordinasi dengan Pemerintah agar kebijakan yang ditempuhnya sejalan dan saling mendukung dengan kebijakan fiskal dan ekonomi lainnya.

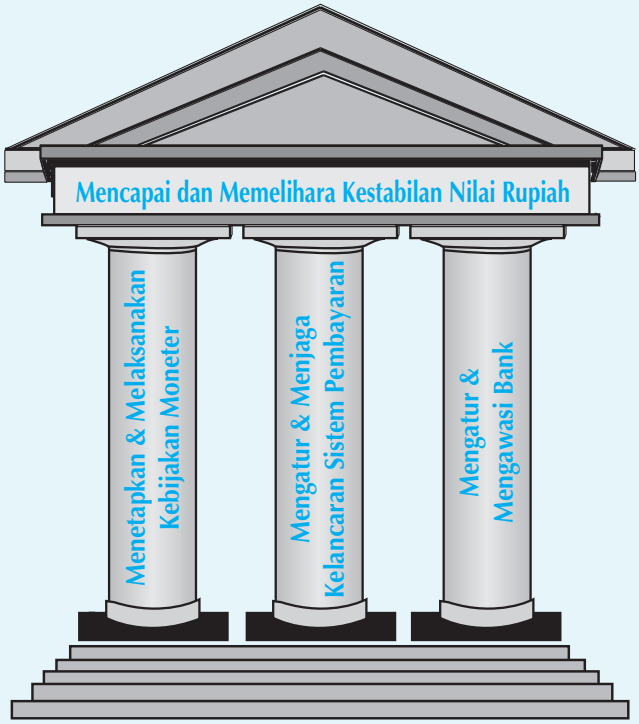
2.3.2 Tugas

Untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan, sesuai undang-undang Bank Indonesia mempunyai tiga tugas, yaitu:

1) Menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter;
2) Mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran; dan
3) Mengatur dan mengawasi bank.

Pelaksanaan ketiga tugas di atas mempunyai keterkaitan dan karenanya harus dilakukan secara saling mendukung guna tercapainya tujuan Bank Indonesia secara efektif dan efisien (baca Gambar 2). Tugas menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter dilakukan Bank Indonesia antara lain melalui pengendalian jumlah uang beredar dan suku bunga dalam perekonomian. Efektivitas pelaksanaan tugas ini memerlukan dukungan sistem pembayaran yang efisien, cepat, aman, dan andal yang merupakan sasaran dari pelaksanaan tugas mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran. Sistem pembayaran yang efisien, cepat aman, dan andal tersebut memerlukan sistem perbankan yang sehat yang merupakan sasaran tugas mengatur dan mengawasi bank. Selanjutnya, sistem perbankan yang sehat, selain mendukung kinerja sistem pembayaran, akan mendukung pengendalian moneter mengingat pelaksanaan kebijakan moneter dan efektivitasnya dalam mempengaruhi kegiatan ekonomi riil dan mencapai

stabilitas nilai rupiah terutama berlangsung melalui sistem perbankan. Dengan keterkaitan pelaksanaan ketiga tugas secara saling mendukung tersebut, maka pencapaian tujuan Bank Indonesia akan berhasil dengan baik.



Gambar 2
Tujuan dan Tugas Bank Indonesia

2.3.2.1 Tugas Menetapkan dan Melaksanakan Kebijakan Moneter

Pada dasarnya, kebijakan moneter yang ditempuh oleh otoritas moneter merupakan salah satu bagian integral dari kebijakan ekonomi makro dan berpengaruh besar terhadap berbagai aktivitas ekonomi dan keuangan yang dilakukan masyarakat. Sejalan dengan itu, amandemen UU No. 3 Tahun 2004 menekankan agar kebijakan moneter Bank Indonesia dilaksanakan secara berkelanjutan, konsisten, transparan, dan harus mempertimbangkan

kebijakan umum Pemerintah di bidang perekonomian. Ketentuan ini dimaksukan agar kebijakan moneter yang diambil Bank Indonesia dapat dijadikan acuan yang pasti dan jelas bagi dunia usaha dan masyarakat lainnya. Di samping itu, hal tersebut juga dimaksudkan agar kebijakan moneter Bank Indonesia sudah mempertimbangkan dan dapat dikoordinasikan secara baik dengan kebijakan fiskal dan kebijakan ekonomi lainnya yang ditempuh Pemerintah sehingga mampu menciptakan kondisi ekonomi makro yang baik, seperti stabilitas harga, pertumbuhan ekonomi, dan perluasan kesempatan kerja.

Dalam rangka melaksanakan tugas menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter tersebut, Bank Indonesia diberi kewenangan penuh untuk menetapkan sasaran-sasaran moneter dengan memperhatikan sasaran laju inflasi dan untuk melakukan pengendalian moneter dengan menggunakan berbagai instrumen kebijakan moneter. Dalam kaitan ini, sesuai dengan UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana telah diubah dengan UU No. 3 Tahun 2004, sasaran laju inflasi sebagai sasaran akhir kebijakan moneter yang semula ditetapkan oleh Bank Indonesia telah diubah menjadi ditetapkan oleh Pemerintah setelah berkoordinasi dengan Bank Indonesia. Perubahan ini dimaksudkan untuk semakin meningkatkan koordinasi antara kebijakan moneter Bank Indonesia dengan kebijakan fiskal dan ekonomi lainnya yang ditempuh Pemerintah dalam mencapai sasaran ekonomi makro. Di samping itu, perubahan tersebut dimaksudkan pula untuk memperkuat komitmen dan dukungan Pemerintah dalam pencapaian sasaran inflasi oleh Bank Indonesia.

Untuk mencapai sasaran inflasi yang telah ditetapkan, Bank Indonesia menentukan sasaran-sasaran moneter yang dapat berupa besaran moneter dan atau suku bunga sesuai dengan perkembangan dan arah pergerakan ekonomi dan keuangan ke depan.[1] Sasaran-sasaran moneter tersebut dicapai melalui pengendalian moneter yang dilakukan Bank Indonesia dengan menggunakan berbagai instrumen moneter yang umum dipakai oleh bank sentral. Instrumen moneter yang saat ini digunakan oleh Bank Indonesia adalah instrumen tidak langsung yang meliputi operasi pasar terbuka, fasilitas diskonto, penetapan giro wajib minimum, dan imbauan, yang dalam pelaksanaannya dapat dilakukan secara bersama-sama atau sendiri-

[1] Dalam hal ini, besaran moneter (*monetary aggregates*) antara lain dapat berupa uang beredar, uang primer, atau kredit perbankan. Untuk selengkapnya, baca buku Seri Kebanksentralan No. 2, *Statistik Penyusunan Uang Beredar,* oleh Solikin dan Suseno, PPSK Bank Indonesia (2002).

sendiri. Sementara itu, instrumen langsung yang pernah digunakan seperti penetapan pagu kredit dan penetapan suku bunga tidak dilakukan lagi mengingat instrumen tersebut kurang efektif dan tidak berorientasi pasar.[2]

Agar pelaksanaan kebijakan moneter dapat secara efektif mencapai sasaran inflasi yang telah ditetapkan, maka harus dihindari penciptaan uang beredar yang dipengaruhi oleh faktor-faktor di luar pertimbangan moneter. Pengalaman di masa orde lama maupun selama masa krisis menunjukkan bahwa penggunaan kebijakan moneter untuk membiayai pengeluaran Pemerintah telah berdampak buruk pada peningkatan laju inflasi dan kegiatan perekonomian secara keseluruhan. Sejalan dengan itu, berdasarkan UU No. 23 Tahun 1999 ditetapkan bahwa Bank Indonesia dilarang memberikan pinjaman kepada Pemerintah untuk membiayai pengeluaran APBN baik secara langsung maupun melalui pembelian surat utang negara. Sesuai dengan amandemen UU No. 3 Tahun 2004, pengecualian diperkenankan kepada Bank Indonesia untuk membeli surat utang negara guna pendanaan fasilitas pembiayaan darurat yang dilakukan Pemerintah dalam rangka mengatasi kesulitan perbankan yang berdampak sistemik pada seluruh sistem keuangan dan perekonomian.

Selanjutnya, pelaksanaan kebijakan moneter tidak dapat dilepaskan dari sistem nilai tukar dan sistem devisa yang ditetapkan. Dalam hal sistem nilai tukar, sejak 14 Agustus 1997 Pemerintah menetapkan sistem nilai tukar yang dianut adalah sistem nilai tukar mengambang dan Bank Indonesia melaksanakan kebijakan berdasarkan sistem nilai tukar yang telah ditetapkan. Pada sistem mengambang, pergerakan nilai tukar rupiah ditentukan oleh besarnya permintaan dan penawaran valuta asing di pasar. Dalam hubungan ini, kebijakan nilai tukar yang ditempuh oleh Bank Indonesia berupa intervensi di pasar valuta asing dimaksudkan agar pergerakan nilai tukar di pasar dapat berlangsung stabil. Intervensi valuta asing dimaksud tidak diarahkan untuk mencapai suatu tingkat atau kisaran nilai tukar rupiah tertentu. Di samping itu, stabilisasi nilai tukar rupiah sangat penting agar pengaruh nilai tukar terhadap kenaikan harga-harga, khususnya harga barang dan jasa yang diimpor dari luar negeri, dapat terkendali sehingga mendukung upaya pencapaian sasaran inflasi.[3]

[2] Uraian yang lebih komprehensif mengenai instrumen pengendalian moneter terdapat pada buku Seri Kebanksentralan No. 3, *Instrumen-instrumen Pengendalian Moneter,* oleh Ascarya, PPSK Bank Indonesia (2002).

[3] Sistem nilai tukar yang lain adalah sistem tetap dan sistem mengambang terkendali. Dalam kaitan

Pelaksanaan kebijakan moneter juga tidak dapat dilepaskan dari sistem devisa yang dianut. Dalam hal ini, pemilihan sistem devisa oleh suatu negara akan tergantung pada kondisi negara yang bersangkutan, khususnya keterbukaan ekonominya dalam arti seberapa jauh negara yang bersangkutan ingin mengintegrasikan ekonominya dengan ekonomi global. Untuk Indonesia, sesuai UU No. 24 Tahun 1999 tentang Lalu Lintas Devisa dan Nilai Tukar dianut sistem devisa bebas, yang berarti masyarakat dapat secara bebas memperoleh dan menggunakan devisa. Akan tetapi, agar lalu lintas devisa tersebut dapat mendukung pembangunan ekonomi dan tidak menyulitkan pelaksanaan kebijakan moneter, maka sesuai UU dimaksud Bank Indonesia diberi kewenangan untuk melakukan monitoring dan mengeluarkan ketentuan kehati-hatian terhadap lalu lintas devisa yang masuk dan keluar Indonesia. Sehubungan dengan itu, sejak tahun 2000 Bank Indonesia telah mengeluarkan ketentuan monitoring lalu lintas devisa tersebut dan memantau perkembangan yang terjadi.[4]

2.3.2.2 Tugas Mengatur dan Menjaga Kelancaran Sistem Pembayaran

Sistem pembayaran yang efisien, cepat, aman, dan handal diperlukan untuk mendukung pelaksanaan kebijakan moneter yang efektif dan efisien. Sehubungan dengan hal tersebut, Bank Indonesia diberi kewenangan untuk mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran yaitu dengan a) menetapkan penggunaan alat pembayaran dan b) mengatur penyelenggaraan jasa sistem pembayaran.

a) Kewenangan Menetapkan Penggunaan Alat Pembayaran

Secara umum, terdapat dua jenis alat pembayaran, yaitu alat pembayaran tunai (uang kertas dan logam) dan nontunai (berbasis warkat, seperti cek, bilyet giro dan wesel maupun berbasis elektronik,

---

ini, kebijakan nilai tukar yang ditempuh bank sentral dapat berupa: (i) Devaluasi atau revaluasi terhadap mata uang asing pada saat sistem nilai tukar yang dianut adalah nilai tukar tetap; (ii) Penetapan nilai tukar harian dan lebar pita intervensi pada saat sistem nilai tukar yang dianut adalah mengambang terkendali.

[4] Sistem devisa yang lain adalah sistem devisa terkontrol dan sistem devisa semi terkontrol. Pada sistem devisa terkkontrol, setiap perolehan devisa oleh masyarakat harus diserahkan kepada negara, dan setiap penggunaan devisa harus memperoleh izin dari negara. Dalam sistem devisa semi-terkontrol, perolehan devisa tertentu wajib diserahkan kepada negara, dan penggunaannya diperlukan izin dari negara, sementara jenis devisa lainnya dapat secara bebas diperoleh dan dipergunakan.

seperti kartu kredit dan ATM). Untuk kelancaran sistem pembayaran, diperlukan pengaturan mengenai penggunaan kedua alat pembayaran tersebut. Kewenangan Bank Indonesia dalam menetapkan penggunaan alat pembayaran tunai meliputi mengeluarkan, mengedarkan, menarik, dan memusnahkan uang rupiah, termasuk menetapkan macam, harga, ciri uang, bahan yang digunakan, serta tanggal mulai berlakunya. Untuk itu, Bank Indonesia senantiasa berupaya menjamin ketersediaan uang di masyarakat dalam jumlah yang cukup dan kualitas yang memadai. Sementara itu, untuk alat pembayaran nontunai, Bank Indonesia berwenang menetapkan bentuk, keabsahan maupun keamanan penggunaannya dalam berbagai transaksi ekonomi dan keuangan. Hal ini ditujukan untuk meyakinkan bahwa seluruh alat pembayaran yang dipergunakan termasuk pengoperasiannya dilakukan secara aman serta dikelola dan dimonitor secara baik.

b) Kewenangan Mengatur dan Menyelenggarakan Sistem Pembayaran

Pengaturan diperlukan untuk menjamin kelancaran dan keamanan sistem pembayaran. Terkait dengan itu, Bank Indonesia berwenang menyelenggarakan sendiri sistem pembayaran atau memberi izin kepada pihak lain untuk menyelenggarakan jasa sistem pembayaran dengan kewajiban menyampaikan laporan kegiatannya kepada Bank Indonesia. Di samping itu, Bank Indonesia berwenang mengatur sistem kliring dan menyelenggarakan kliring antarbank, serta menyelenggarakan penyelesaian akhir (setelmen) transaksi pembayaran antarbank, baik dalam mata uang rupiah maupun valuta asing.

2.3.2.3 Tugas Mengatur dan Mengawasi Bank

Tugas mengatur dan mengawasi bank penting tidak saja untuk mendukung kelancaran sistem pembayaran, tetapi juga untuk meningkatkan efektivitas kebijakan moneter dalam mempengaruhi perkembangan ekonomi dan inflasi. Hal itu mengingat lembaga perbankan berfungsi sebagai lembaga kepercayaan masyarakat dalam mobilisasi dana dan penyaluran kredit perbankan (fungsi intermediasi) maupun dalam peredaran uang di dalam perekonomian.

Berdasarkan undang-undang, kewenangan Bank Indonesia dalam mengatur dan mengawasi bank meliputi:

1) Memberikan dan mencabut izin atas kelembagaan dan kegiatan usaha tertentu dari bank;
2) Menetapkan peraturan di bidang perbankan;
3) Melakukan pengawasan bank baik secara langsung maupun tidak langsung; dan
4) Mengenakan sanksi terhadap bank sesuai ketentuan perundangan.

Keempat kewenangan tersebut merupakan satu kesatuan dalam mendukung terciptanya sistem perbankan yang sehat, kuat, dan efisien. Ketentuan perizinan ditujukan untuk meyakinkan bahwa bank yang diperbolehkan beroperasi mempunyai modal yang cukup dan dikelola oleh pengurus bank yang kompeten dan mempunyai integritas yang tinggi. Ketentuan kehati-hatian bank ditujukan untuk memberikan rambu-rambu yang harus dipatuhi oleh para pengurus bank sesuai standar yang berlaku secara internasional. Sementara itu, pengawasan bank diarahkan untuk meyakinkan bahwa rambu-rambu kehati-hatian tersebut dipatuhi oleh pengurus bank. Apabila suatu bank melakukan pelanggaran atau bahkan diyakini tidak layak beroperasi, maka Bank Indonesia berwenang untuk memberikan sanksi baik secara administratif ataupun bahkan mencabut izin usaha bank yang bersangkutan.

2.4 HUBUNGAN DENGAN PEMERINTAH

Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, Bank Indonesia menjalin hubungan dengan Pemerintah, tidak saja dalam tingkatan koordinasi antarkebijakan, tetapi juga mencakup pula hubungan kerja operasional. Hubungan Bank Indonesia dengan Pemerintah telah diatur dengan jelas dalam UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana telah diubah dengan UU No. 3 Tahun 2004. Pada tingkat operasional, Bank Indonesia ditetapkan sebagai pemegang kas Pemerintah. Dalam hal ini, penerimaan dan pengeluaran Pemerintah dilakukan melalui rekeningnya yang disimpan di Bank Indonesia. Meskipun demikian, Bank Indonesia dilarang memberi pinjaman kepada Pemerintah, termasuk dalam bentuk saldo negatif dari rekening Pemerintah tersebut maupun dengan membeli surat utang negera yang diterbitkan Pemerintah di pasar. Selain pemegang kas Pemerintah, Bank Indonesia untuk dan atas nama Pemerintah

dapat menerima pinjaman luar negeri, menatausahakan, serta menyelesaikan tagihan dan kewajiban keuangan Pemerintah terhadap luar negeri.

Pada tingkat koordinasi antarkebijakan, hubungan antara Bank Indonesia dengan Pemerintah dilakukan untuk mengarahkan agar kebijakan yang menjadi kewenangan masing-masing dapat secara bersama-sama dan bersinergi mencapai sasaran ekonomi makro, seperti inflasi, pertumbuhan ekonomi, dan kesempatan kerja. Dalam hal ini, sesuai dengan UU Bank Indonesia tersebut, Pemerintah berkoordinasi dengan Bank Indonesia dalam menetapkan sasaran inflasi yang menjadi sasaran akhir kebijakan moneter. Sebaliknya, Bank Indonesia wajib memberikan pendapat dalam penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) dan atau kebijakan Pemerintah lainnya yang terkait dengan tugas dan wewenang Bank Indonesia. Bank Indonesia juga memberi pendapat kepada Pemerintah dalam rangka penerbitan surat utang negara dan pencarian hutang luar negeri. Sementara itu, Pemerintah wajib meminta pendapat dan atau mengundang Bank Indonesia dalam sidang kabinet yang membahas masalah yang berkaitan dengan tugas Bank Indonesia. Demikian juga, Pemerintah dapat hadir dalam Rapat Dewan Gubernur di Bank Indonesia dengan hak bicara tanpa hak pengambilan keputusan.

2.5 HUBUNGAN INTERNASIONAL

Selain dengan Pemerintah, Bank Indonesia juga menjalin hubungan kerja dengan lembaga-lembaga internasional. Hubungan tersebut diperlukan dalam rangka menunjang kelancaran pelaksanaan tugas Bank Indonesia maupun Pemerintah yang berhubungan dengan negara-negara lain.

Secara umum, hubungan kerja sama internasional yang dijalin oleh Bank Indonesia terdiri dari (baca lampiran) :

1) Kerja sama yang dilakukan atas nama Bank Indonesia sendiri dalam rangka melaksanakan tugas-tugasnya, seperti keanggotaan bank sentral di *South East Asia Central Bank* (SEACEN); dan

2) Kerja sama yang dilakukan untuk dan atas nama negaranya masing-masing, seperti keanggotaan suatu negara di lembaga keuangan internasional seperti *International Monetary Fund* (IMF).

Sebagaimana bank sentral lainnya, Bank Indonesia juga menjalin kerja sama internasional yang meliputi bidang-bidang:

1) Investasi bersama untuk kestabilan pasar valuta asing;
2) Penyelesaian transaksi lintas negara;
3) Hubungan koresponden;
4) Tukar-menukar informasi mengenai hal-hal yang terkait dengan tugas-tugas bank sentral; dan
5) Pelatihan/penelitian di bidang moneter dan sistem pembayaran.

Keanggotaan Bank Indonesia di beberapa lembaga dan forum international atas nama Bank Indonesia sendiri, antara lain:

1) *The South East Asian Central Banks Research and Training Centre* (SEACEN Centre).
2) *The South East Asian, New Zealand and Australia Forum of Banking Supervisors* (SEANZA).
3) *The Executives' Meeting of East Asian and Pacific Central Banks* (EMEAP)
4) *ASEAN Central Bank Forum* (ACBF)
5) *Bank for International Settlement* (BIS)
6) *Islamic Financial Sector Board (*IFSB)

Sementara itu, keanggotaan Bank Indonesia mewakili pemerintah Republik Indonesia, antara lain:

1) *Association of South East Asian Nations* (ASEAN)
2) ASEAN+3 (ASEAN + Cina, Jepang dan Korea)
3) *Asian Development Bank* (ADB)
4) *Asia Pacific Economic Cooperation* (APEC)
5) *Manila Framework Group* (MFG)
6) *Asia-Europe Meeting* (ASEM)
7) *Islamic Development Bank* (IDB)
8) *Consultative Group on Indonesia* (CGI)

9) *International Monetary Fund* (IMF)

10) *World Bank*, termasuk keanggotaan di *International Bank for Reconstruction and Development* (IBRD), *International Development Association* (IDA) dan *International Finance Corporation* (IFC) dan *Multilateral Investment Guarantee Agency* (MIGA)

11) *World Trade Organization* (WTO)

12) *Intergovernmental Group of 20* (G20)

13) *Intergovernmental Group of 15* (G15, sebagai observer)

14) *Intergovernmental Group of 24* (G24, sebagai observer)

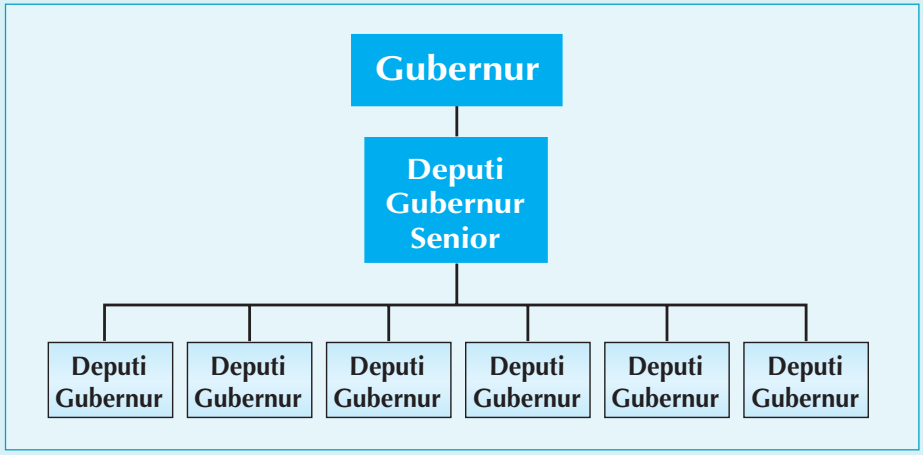
2.6 DEWAN GUBERNUR

Secara umum, pimpinan suatu lembaga merupakan elemen penting dalam suatu kelembagaan. Untuk lembaga bank sentral, kendali kepemimpinan berada pada suatu dewan yang disebut Dewan Gubernur atau *Executive Board, Policy Board,* atau sebutan lainnya. Dewan tersebut umumnya dipimpin oleh seorang gubernur, presiden, *chairman*, atau sebutan lainnya. Dengan mengetahui tugas, wewenang, hak, dan tanggung jawab pimpinan suatu bank sentral, dapat diketahui beberapa hal, antara lain seberapa besar wewenang dan bagaimana proses perumusan kebijakan yang dilakukan Dewan Gubernur dalam melaksanakan tugasnya secara independen dalam rangka pencapaian tujuan bank sentral yang telah ditetapkan.

Jumlah anggota Dewan Gubernur atau *Executive Board* atau *Policy Board* pada umumnya bervariasi dari satu bank sentral ke bank sentral lain. Sebagai contoh, *Bank of Japan* (BoJ) memiliki seorang Gubernur, dua Deputi Gubernur, dan enam anggota *Policy Board*. The *Bundesbank* memiliki seorang presiden, seorang wakil, dan enam anggota *Executive Board*. The *Federal Reserve System* (FedRes) memiliki seorang *Chairman*, seorang wakil, dan lima anggota Dewan Gubernur. Sementara itu, *European Central Bank* (ECB) memiliki seorang Presiden, seorang wakil, dan empat anggota *Executive Board*.

Sesuai UU No. 23 Tahun 1999, Bank Indonesia sebagai Bank Sentral Republik Indonesia dipimpin oleh Dewan Gubernur. Dalam melaksanakan

tugasnya, Dewan Gubernur dipimpin oleh seorang Gubernur, dengan Deputi Gubernur Senior sebagai wakil dan minimal empat orang atau maksimal tujuh orang Deputi Gubernur sebagai anggotanya.[5] Saat ini Bank Indonesia memiliki seorang Gubernur, seorang Deputi Gubernur Senior, dan enam Deputi Gubernur (gambar 3). Dewan Gubernur mempunyai masa jabatan maksimum lima tahun dan hanya dapat diangkat kembali untuk satu kali masa jabatan berikutnya. Untuk menjaga kesinambungan kebijakan bank sentral, penggantian Dewan Gubernur diatur secara berkala, yaitu setiap tahun paling banyak dua orang yang diganti.



Gambar 3
Susunan Dewan Gubernur Bank Indonesia

Dewan Gubernur diusulkan dan diangkat oleh Presiden dengan terlebih dahulu mendapatkan persetujuan dari DPR. Khusus Deputi Gubernur, usul Presiden dilakukan dengan rekomendasi dari Gubernur dengan bakal calon dari internal maupun eksternal Bank Indonesia. Untuk menjadi anggota Dewan Gubernur, calon yang bersangkutan harus memenuhi persyaratan antara lain: 1) warga negara Indonesia, 2) memiliki akhlak dan moral yang tinggi, dan 3) memiliki keahlian dan pengalaman di bidang ekonomi, keuangan, perbankan, atau hukum, khususnya yang berkaitan dengan tugas bank sentral.

[5] Menurut undang-undang sebelumnya, yaitu UU No. 13 Tahun 1968, Bank Indonesia dipimpin oleh Direksi yang terdiri dari seorang Gubernur dan minimal lima atau maksimal tujuh orang Direktur.

Dewan Gubernur sebagai pimpinan Bank Indonesia berwenang untuk menetapkan kebijakan dalam melaksanakan tugas-tugasnya di bidang moneter, sistem pembayaran, dan perbankan, di samping kebijakan di bidang manajemen internal. Dalam menjalankan tugasnya, Dewan Gubernur menyelenggarakan Rapat Dewan Gubernur (RDG) sebagai suatu forum pengambilan keputusan tertinggi di Bank Indonesia. RDG diselenggarakan sekurang-kurangnya sekali dalam sebulan untuk menetapkan kebijakan umum di bidang moneter, dan sekurang-kurangnya sekali dalam seminggu melakukan evaluasi atas pelaksanaan kebijakan moneter atau menetapkan kebijakan lain yang bersifat prinsipil dan strategis. Pengambilan keputusan dalam RDG dilakukan atas dasar prinsip musyawarah untuk mencapai mufakat. Apabila mufakat tidak tercapai, Gubernur menetapkan keputusan akhir.

2.7 INDEPENDENSI

Independensi adalah salah satu faktor penting dalam pencapaian tujuan akhir suatu bank sentral. Permasalahan independensi telah ada semenjak bank sentral pertama berdiri. David Ricardo (1824) menganjurkan adanya otonomi bank sentral dan menganjurkan pula agar bank sentral tidak membiayai defisit anggaran belanja pemerintah. Independensi bank sentral mulai banyak diterapkan dan diperkuat dengan undang-undang di berbagai negara sejak tahun 1990-an. Seiring dengan demokratisasi yang berkembang, penataan kelembagaan pemerintahan dilakukan dengan pemfokusan tujuan dan tugas, pemberian independensi, serta penguatan akuntabilitas dan transparansi pada masing-masing otoritas. Terkait dengan bank sentral, pemberian independensi dilakukan dengan pemfokusan tujuan, seperti kestabilan nilai rupiah atau kestabilan harga, pemberian kewenangan penuh dalam pelaksanaan tugas, serta penguatan akuntabilitas dan transparansi dalam pelaksanaan tugas dan pencapaian tujuan yang ditetapkan dalam undang-undang.

2.7.1 Pengertian Independensi Bank Sentral

Secara umum, independensi didefinisikan sebagai kebebasan dari pengaruh, instruksi/pengarahan, atau kontrol dari pihak/pihak-pihak lain. Jika diterapkan pada bank sentral, Meyer (2000) mengartikan independensi

sebagai kebebasan dari pengaruh, instruksi/pengarahan, atau kontrol, baik dari badan eksekutif maupun dari badan legislatif. Sementara itu, Fraser (1994) mendefinisikan independensi bank sentral sebagai kebebasan bank sentral untuk dapat melaksanakan kebijakan moneternya yang bebas dari pertimbangan-pertimbangan politik. Yang tidak termasuk dalam pengertian independen menurut Fraser adalah konsultasi/koordinasi dengan Pemerintah dalam rangka menyelaraskan kebijakan yang menjadi kewenangan masing-masing.

Secara umum, sesuai dengan literatur yang berkembang, independensi bank sentral dapat dibedakan dalam lima aspek di bawah ini.[6]

1) ***Institutional independence*** 'independensi kelembagaan', yaitu kedudukan lembaga bank sentral yang berada di luar lembaga pemerintah dan bebas dari campur tangan pemerintah dan atau pihak lain. Hal ini sejalan dengan penataan kelembagaan pemerintahan seperti dikemukakan di atas. Dalam hubungan ini, lembaga bank sentral mempunyai fokus tujuan dan tugas tertentu yang ditetapkan oleh undang-undang, demikian pula keberadaan kepemimpinan bank sentral di luar susunan kabinet pemerintah. Independensi lembaga tersebut disertai dengan penguatan akuntabilitas dan transparansi kepada publik secara langsung dan atau melalui parlemen. Pada umumnya lembaga bank sentral yang modern berada di luar pemerintah, seperti *Federal Reserve* Amerika Serikat, *European Central Bank* (ECB), *Bank of Japan* (BoJ), *Reserve Bank of New Zealand* (RBNZ), *Bank of England* (BoE), dan *Bank of Canada* (BOC).

2) ***Goal independence*** 'independensi sasaran akhir', yaitu kebebasan bank sentral dalam menetapkan sasaran akhir kebijakan moneter (seperti sasaran inflasi, pertumbuhan ekonomi, atau yang lain) sebagai penjabaran dari tujuan yang ditetapkan dalam undang-undang. Independensi jenis ini bervariasi dari yang penuh/tinggi sampai dengan yang terbatas/rendah. Independensi tinggi seperti di Amerika Serikat, undang-undangnya hanya menyebutkan tujuan-tujuan yang harus dicapai sementara *Federal Reserve* memiliki kebebasan untuk menentukan prioritas sasaran akhir kebijakan moneternya sesuai keadaan. Independensi cukup tinggi seperti di Uni Eropa, tujuan utama

[6] Untuk pengertian dan konsep independensi yang berbeda-beda, baca lebih lanjut Fraser (1994), Meyer (2000), Grilli dkk (1991), Elgie (1995), Baka (1994), dan Mboweni (2000).

ECB dalam menjaga stabilitas harga (tanpa menetapkan rentang waktu secara spesifik) ditetapkan dalam undang-undang, tetapi ECB masih memiliki kebebasan menetapkan target lain dalam jangka pendek. Independensi rendah seperti di Selandia Baru dan Kanada, penetapan sasaran inflasi dinegosiasikan atau ditetapkan bersama antara Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Sentral. Sementara itu, independensi paling terendah seperti di Inggris, penetapan sasaran inflasi ditetapkan oleh Menteri Keuangan.

3) ***Instrument Independence*** 'independensi instrumen', yaitu kebebasan bank sentral dalam menggunakan instrumen moneter dan menetapkan sendiri target-target operasional kebijakan moneter untuk mencapai sasaran akhir yang ditetapkan. Independensi instrumen dapat berupa kewenangan penuh bank sentral dalam menetapkan jumlah uang beredar dan atau suku bunga, serta larangan pemberian pinjaman oleh bank sentral kepada pemerintah. Pada umumnya, bank sentral yang modern memiliki independensi instrumen dimaksud sehingga dapat menentukan cara yang paling efektif dan dapat dipertanggungjawabkan dalam mengarahkan kebijakan yang ditempuhnya untuk mencapai sasaran akhir yang telah ditetapkan. Sebagai gambaran, bank sentral seperti *ECB, FedRes,* dan BoJ memiliki kewenangan penuh dalam menetapkan suku bunga.

4) ***Personal Independence*** 'independensi personal', yaitu kemampuan dan kewenangan dewan gubernur bank sentral sebagai badan pembuat kebijakan untuk menolak campur tangan pemerintah dan atau pihak lain dalam melaksanakan tugas-tugas yang ditetapkan undang-undang. Independensi personal dapat terwujud antara lain melalui penetapan masa jabatan dewan gubernur yang berbeda dengan masa jabatan pemerintah, akhir masa jabatan anggota dewan gubernur secara berjenjang, persetujuan anggota dewan gubernur oleh parlemen, kompetensi profesional dan integritas yang tinggi dari anggota dewan gubernur, serta status hukum khusus undang-undang bank sentral. Sebagai gambaran, beberapa bank sentral yang memiliki tingkat independensi personal tinggi sehingga dapat mengurangi campur tangan pemerintah antara lain *ECB, FedRes, BOC* dan *BoJ*.

5) ***Financial Independence*** 'independensi keuangan', yaitu kewenangan yang diberikan undang-undang kepada bank sentral untuk menetapkan

dan mengelola anggaran dan aset kekayaannya tanpa persetujuan oleh parlemen. Pertanggungjawaban pengelolaan keuangan bank sentral dilakukan melalui audit yang dilakukan oleh auditor independen yang hasilnya dipublikasikan kepada masyarakat. Pada umumnya kembaga bank sentral yang modern mempunyai independen dalam aspek keuangannya.

2.7.2 Independensi Bank Indonesia

Konsep independensi bank sentral telah banyak dibahas semenjak tahun 1950-an. Mr. Sjafruddin Prawiranegara, presiden *De Javasche Bank* waktu itu, sudah mensinyalir adanya gangguan terhadap independensi karena rencana pembentukan dewan moneter. Beliau menyatakan :

> Justru karena oleh sifat pekerjaan bank sirkulasi, pimpinannya tak boleh ikut diombang-ambingkan oleh pengaruh dan kepentingan politik dari sesuatu saat, maka tidaklah benar apabila Pemerintah diberi kekuasaan yang mutlak terhadap bank sirkulasi. Bahaya dari keadaan yang demikian itu ialah bahwa bank sirkulasi mungkin dipergunakan buat kepentingan partai-partai politik, yang pada suatu saat kebetulan memegang kekuasaan Negara.

Pengaturan indepepensi Bank Indonesia telah ditetapkan dalam UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana telah diubah dengan UU No. 3 Tahun 2004. Berdasarkan kelima aspek independensi yang diuraikan di atas, tingkat independensi Bank Indonesia dapat dikemukakan sebagai berikut.

1) Independensi kelembagaan

Sesuai undang-undang, Bank Indonesia adalah lembaga negara yang independen dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, bebas dari campur tangan Pemerintah dan atau pihak lain. Sebagaimana diuraikan di atas, tujuan Bank Indonesia difokuskan pada kestabilan nilai rupiah dengan tugas-tugas kebijakan moneter, sistem pembayaran, dan perbankan. Demikian pula, kewenangan dan akuntabilitas Bank Indonesia telah diatur secara jelas dalam undang-undang. Independensi kelembagaan seperti ini bukan berarti bahwa Bank Indonesia adalah suatu negara dalam negara karena independensi dimaksud hanya

terbatas pada tugas dan wewenang yang ditetapkan dalam undang-undang. Bank Indonesia tetap tunduk pada segala ketentuan hukum di Indonesia atas hal-hal yang bukan merupakan cakupan tugas dan wewenang yang diatur dalam undang-undang Bank Indonesia.

2) *Independensi sasaran akhir*

Dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan undang-undang, sasaran inflasi yang menjadi sasaran akhir kebijakan moneter Bank Indonesia ditetapkan oleh Pemerintah setelah berkoordinasi dengan Bank Indonesia. Dengan demikian, Bank Indonesia mempunyai tingkat independensi yang rendah dalam penetapan sasaran akhir kebijakan moneternya. Kewenangan penetapan sasaran inflasi berada pada Pemerintah, sementara Bank Indonesia memberikan rekomendasi mengenai sasaran inflasi yang menurut pertimbangannya cukup realistis sesuai dengan perkembangan ekonomi dan keuangan Indonesia dan dapat dicapai melalui kebijakan moneter yang ditempuhnya.

3) Independensi Instrumen

Dalam rangka mencapai sasaran inflasi yang telah ditetapkan, sesuai undang-undang, Bank Indonesia memiliki wewenang untuk menetapkan sendiri sasaran-sasaran moneter dan melaksanakan pengendalian moneter dengan menggunakan berbagai instrumen moneter yang lazimnya dipergunakan oleh bank sentral. Instrumen moneter dimaksud, antara lain operasi pasar terbuka, penetapan tingkat diskonto, penetapan cadangan wajib minimum bank, dan pengaturan kredit atau pembiayaan oleh bank-bank. Bank Indonesia juga dilarang memberikan pinjaman kepada Pemerintah, baik secara langsung ataupun melalui pembelian surat utang negara di pasar primer kecuali dalam rangka penanganan kesulitan perbankan yang berdampak sistemik. Dengan kewenangan seperti ini, dapat dikatakan bahwa Bank Indonesia memiliki tingkat independensi instrumen yang cukup tinggi.

4) Independensi personal

Sesuai undang-undang, pihak lain dilarang melakukan segala bentuk campur tangan terhadap pelaksanaan tugas Bank Indonesia oleh Dewan Gubernur, dan Bank Indonesia (Dewan Gubernur) juga berkewajiban untuk menolak atau mengabaikan intervensi dalam bentuk apa pun

dari pihak mana pun juga. Anggota Dewan Gubernur mempunyai masa jabatan lima tahun yang berbeda dengan masa jabatan Pemerintah, dengan akhir masa jabatan secara berjenjang, dan dapat diangkat kembali satu kali. Anggota Dewan Gubernur diusulkan oleh Presiden dengan persetujuan DPR. Sebagai bentuk akuntabilitas, kinerja Dewan Gubernur dan Bank Indonesia dinilai oleh DPR. Dengan pengaturan independensi yang disertai dengan mekanisme akuntabilitas yang jelas seperti ini, dapat dikatakan bahwa Bank Indonesia memiliki independensi personal yang sedang.

5) Independensi keuangan

Sesuai undang-undang, Dewan Gubernur berwenang menetapkan anggaran tahunan Bank Indonesia yang meliputi anggaran untuk kegiatan operasional dan anggaran untuk kebijakan moneter, sistem pembayaran, serta pengaturan dan pengawasan perbankan. Selanjutnya, diatur bahwa anggaran kegiatan operasional tersebut dan evaluasi pelaksanan anggaran tahun berjalan disampaikan kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan. Sementara itu, anggaran untuk kebijakan moneter, sistem pembayaran, serta pengaturan dan pengawasan perbankan dilaporkan secara khusus (tertutup) kepada DPR. Setelah berakhirnya tahun anggaran, Bank Indonesia diwajibkan menyampaikan laporan keuangan tahunan kepada BPK untuk dilakukan pemeriksaan dan laporan hasil pemeriksaan dimaksud disampaikan kepada DPR. Bank Indonesia juga diwajibkan menyampaikan laporan keuangan tahunan kepada publik melalui media massa.

2.8 AKUNTABILITAS DAN TRANSPARANSI

Tuntutan terhadap akuntabilitas dan transparansi bank sentral menunjukkan peningkatan khususnya sejak dekade terakhir. Fenomena tersebut antara lain didorong oleh semakin besarnya independensi bank sentral dengan pemfokusan tujuan dan tugas yang jelas dalam tatanan pemerintahan yang demokratis. Independensi yang tinggi menuntut akuntabilitas dan transparansi yang lebih besar pula untuk menjamin bahwa pencapaian tujuan dan pelaksanaan tugas-tugas yang sudah ditetapkan dapat dilaksanakan dengan baik oleh bank sentral.

2.8.1 Pengertian Akuntabilitas dan Transparansi Bank Sentral

Suatu bank sentral yang baik adalah bank sentral yang berwibawa, dapat dipercaya, dan melakukan tugasnya dengan baik. Oleh karena itu, akuntabilitas dan transparansi bank sentral menjadi penting. Bank sentral harus bertanggungjawab terhadap pelaksanaan tugasnya dan harus pula transparan agar semua kebijakan yang dilakukannya dapat diketahui secara terbuka oleh para pihak yang berkepentingan (*stakeholder*) sehingga mereka dapat melakukan pengawasan dan penilaian terhadap kinerjanya. Akuntabilitas dan transparansi terkait erat. Bank sentral yang lebih transparan akan mempermudah akuntabilitasnya yang pada akhirnya akan meningkatkan kinerja bank sentral menjadi lebih baik (Poole, 2001). Selanjutnya, kinerja yang lebih baik akan meningkatkan kewibawaan dan kredibilitas bank sentral yang bersangkutan.

Meningkatnya tuntutan akuntabilitas dan transparansi telah mendorong banyak bank sentral semakin sering mengkomunikasikan berbagai kebijakan yang ditempuhnya. Hal ini didorong oleh pemikiran bahwa akuntabilitas bank sentral dilakukan kepada publik dalam tatanan masyarakat yang semakin demokratis. Dengan kata lain, transparansi yang lebih luas merupakan sarana utama bagi bank sentral dalam mempertanggungjawabkan pencapaian tujuan dan pelaksanaan tugas-tugas yang ditetapkan dalam undang-undang. Dari transpransi dimaksud, masyarakat dan para pelaku pasar dapat menilai seberapa jauh bank sentral telah melaksanakan tugas-tugasnya dengan baik. Bagaimana pernyataan-pernyataan Ketua Bank Sentral AS, Alan Greenspan, di depan anggota Senat maupun pengumuman keputusan kebijakan moneter *Federal Reserve* selalu ditunggu-tunggu dan mempengaruhi perkembangan pasar keuangan dan perekonomian AS dan dunia merupakan salah satu contoh. Demikian pula bank-bank sentral di dunia semakin menekankan transparansi dengan meningkatkan strategi komunikasi dan jumlah informasi yang disampaikan kepada publik. Secara reguler pejabat tinggi bank sentral menjelaskan kebijakan yang ditempuhnya kepada publik.

Secara umum Poole (2003) memberikan pengertian mengenai transparansi kebijakan bank sentral sebagai pengungkapan informasi kepada publik secara akurat, termasuk segala informasi yang dibutuhkan oleh para pelaku pasar dalam rangka membentuk opini selengkap mungkin mengenai kebijakan yang ditempuh bank sentral. Sementara dalam konteks Pedoman

Praktek Kebijakan Moneter dan Keuangan yang Baik (*Code of Good Practices in Monetary and Financial Policies*) yang dikembangkan IMF, Sundarajan dkk (2003) memberikan pengertian yang lebih konkrit bahwa transparansi kebijakan moneter dan keuangan merujuk pada kondisi ketika tujuan kebijakan, landasan hukum dan kelembagaan, keputusan kebijakan dan dasar pertimbangannya, data dan informasi yang dipergunakan, dan akuntabilitas badan pembuat kebijakan disampaikan kepada publik dengan cara yang mudah dipahami, diakses, dan tepat waktu.

Pengertian ini sejalan dengan pandangan Geraats (2001) yang meletakkan transparansi dalam tahapan-tahapan pemberian informasi mengenai kebijakan bank sentral kepada publik. Dalam kaitan ini, transparansi dikelompokkan ke dalam lima aspek, yaitu: (i) keterbukaan mengenai tujuan kebijakan, seperti sasaran kestabilan harga atau inflasi ('transparansi politik'), (ii) pengungkapan data, model, dan prakiraan ekonomi yang dipergunakan bank sentral ('transparansi ekonomi'), (iii) informasi mengenai strategi kebijakan dan prosedur pengambilan keputusan internal pada bank sentral ('transparansi prosedural'), (iv) pengomunikasian keputusan kebijakan, seperti perubahan dan arah suku bunga ('transparansi kebijakan'), dan (v) keterbukaan pelaksanaan kebijakan yang diputuskan, seperti operasi moneter ('transparansi operasional').

Terdapat beberapa cara dan media yang digunakan dalam transparansi kebijakan bank sentral, seperti: (i) penjelasan melalui publikasi dokumen resmi, (ii) penjelasan kepada media massa ataupun lembaga perwakilan rakyat (parlemen), (iii) penjelasan secara langsung kepada masyarakat umum, dan (iv) cara penjelasan yang lain. Beberapa cara ini dapat dipergunakan sekaligus sesuai dengan keinginan otoritas moneter dalam memperluas transparansinya secara efektif. Dalam banyak hal, perluasan transparansi dapat dilakukan dengan mendorong diskusi di kalangan masyarakat untuk menumbuhkan pemahaman yang utuh dan lengkap terhadap kebijakan yang ditempuh bank sentral.

Kepada siapa transparansi dan komunikasi kebijakan bank sentral merupakan cerminan dari penerapan prinsip akuntabilitas demokrasi seperti telah diuraikan sebelumnya. Dalam kaitan ini, Blinder dkk (2003) mengemukakan empat pihak yang menjadi target utama dari komunikasi bank sentral, yaitu: (i) media massa dan masyarakat, (ii) pemerintah dan parlemen, (iii) pasar keuangan, dan (iv) pemerhati bank sentral. Cakupan

informasi dan bagaimana metode komunikasinya akan tergantung pada keempat target komunikasi tersebut.

2.8.2 Akuntabilitas dan Transparansi Bank Indonesia

Akuntabilitas dan transparansi Bank Indonesia diatur secara jelas dalam UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana telah diubah dengan UU No. 3 Tahun 2004. Dalam kaitan ini, amandemen UU Bank Indonesia memberikan penegasan bahwa kinerja Dewan Gubernur dan Bank Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dinilai oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Untuk itu, Bank Indonesia diwajibkan untuk menyampaikan laporan tahunan dan laporan triwulanan secara tertulis tentang pelaksanaan tugas dan wewenangnya kepada DPR dan Pemerintah. Penyampaian laporan kepada DPR adalah dalam rangka akuntabilitas, sedangkan laporan kepada Pemerintah adalah dalam rangka informasi.

Laporan tahunan yang disampaikan Bank Indonesia pada awal tahun anggaran memuat pelaksanaan tugas dan wewenangnya pada tahun sebelumnya, serta rencana kebijakan, penetapan sasaran, dan langkah-langkah pelaksanaan tugas dan wewenang Bank Indonesia untuk tahun yang akan datang dengan memperhatikan perkembangan laju inflasi serta kondisi ekonomi dan keuangan. Laporan triwulanan memuat pelaksanaan tugas dan wewenang Bank Indonesia selama triwulan yang bersangkutan. Laporan tahunan dan laporan triwulanan yang disampaikan oleh Bank Indonesia dievaluasi oleh DPR dan digunakan sebagai bahan penilaian tahunan terhadap kinerja Dewan Gubernur dan Bank Indonesia sejalan dengan fungsi pengawasan yang diemban oleh DPR.

Sebagai cerminan transparansi, laporan tahunan dan laporan triwulanan tersebut juga disampaikan kepada masyarakat secara terbuka melalui media massa. Setiap awal tahun anggaran, Bank Indonesia juga menyampaikan informasi kepada masyarakat mengenai evaluasi terhadap pelaksanaan kebijakan moneter pada tahun sebelumnya, dan rencana kebijakan moneter dan penetapan sasaran moneter untuk tahun yang akan datang. Dalam pelaksanaannya, di samping laporan dan informasi yang diwajibkan dalam undang-undang di atas, Bank Indonesia juga senantiasa menyampaikan informasi mengenai evaluasi perkembangan dan prospek ekonomi dan

inflasi serta langkah-langkah kebijakan yang ditempuh. Berbagai penjelasan juga disampaikan oleh pejabat Bank Indonesia dalam siaran pers, jumpa wartawan, diskusi pakar, seminar, maupun kuliah di lembaga pendidikan. Penyampaian informasi kepada masyarakat, di samping sebagai cerminan asas transparansi, juga dimaksudkan agar masyarakat mengetahui arah kebijakan Bank Indonesia yang dapat dipakai sebagai salah satu pertimbangan penting dalam perencanaan usaha para pelaku pasar.

Di bidang keuangan, sesuai undang-undang, Dewan Gubernur berwenang menetapkan anggaran tahunan Bank Indonesia yang meliputi anggaran untuk kegiatan operasional dan anggaran untuk kebijakan moneter, sistem pembayaran, serta pengaturan dan pengawasan perbankan. Selanjutnya diatur bahwa anggaran kegiatan operasional tersebut dan evaluasi pelaksanan anggaran tahun berjalan disampaikan kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan. Sementara itu, anggaran untuk kebijakan moneter, sistem pembayaran, serta pengaturan dan pengawasan perbankan dilaporkan secara khusus (tertutup) kepada DPR. Selain itu, Bank Indonesia juga diwajibkan menyampaikan laporan keuangan tahunan kepada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) untuk dilakukan pemeriksaan dan hasil pemeriksaan BPK dimaksud disampaikan kepada DPR sebagai bahan penilaian kinerja Dewan Gubernur dan Bank Indonesia. Bank Indonesia juga diwajibkan untuk mengumumkan laporan keuangan tahunan dimaksud kepada masyarakat luas melalui media massa.

Untuk membantu DPR dalam melaksanakan fungsi pengawasan di bidang anggaran terhadap Bank Indonesia, dibentuk Badan Supervisi yang bertugas membantu DPR dalam melakukan: (a) telaahan atas laporan keuangan tahunan Bank Indonesia, (b) telaahan atas anggaran operasional dan investasi Bank Indonesia, dan (c) telaahan atas prosedur pengambilan keputusan kegiatan operasional di luar kebijakan moneter dan pengelolaan asset Bank Indonesia. Badan Supervisi dalam menjalankan tugasnya tidak melakukan penilaian terhadap kinerja Dewan Gubernur dan tidak ikut mengambil keputusan, serta tidak ikut memberikan penilaian terhadap kebijakan di bidang sistem pembayaran, pengaturan dan pengawasan bank serta bidang-bidang yang merupakan penetapan dan pelaksanaan kebijakan moneter Bank Indonesia.

Dalam rangka lebih meningkatkan transparansi, Bank Indonesia secara berkala menerbitkan berbagai laporan dan publikasi seperti *Laporan*

Mingguan, Statistik Ekonomi Keuangan Indonesia Bulanan, Tinjauan Kebijakan Moneter Bulanan, Perkembangan Ekonomi dan Moneter Triwulanan, Laporan Triwulanan Perkembangan Kebijakan Moneter, dan *Laporan Tahunan*. Selain itu, sesuai dengan perkembangan teknologi informasi, Bank Indonesia juga mempunyai situs internet atau *homepage* yang berisikan informasi terkini mengenai data ekonomi moneter dan organisasi dan tata kerja Bank Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Ascarya (2002), *Instrumen-instrumen Pengendalian Moneter*, Seri Kebanksentralan No.3, PPSK, Bank Indonesia.

Baka, W. (1994-95), 'Please Respect the National Bank', *Central Banking*, vol.5, hlm.65-72.

Bank Indonesia, *Laporan Tahunan Bank Indonesia*, Beberapa tahun penerbitan, Bank Indonesia.

Bofinger, Peter (2001), *Monetary Policy: Goals, Institutions, Strategies, and Instruments*, Oxford University Press, New York.

Burdekin R. et al. (1992), 'A Monetary Constitution Case for an Independent European Central Bank', *The World Economy*, vol.15/2.

Capie, Forest (1994), 'The Evolution of Central Banking', *Seminar Paper*, World Bank.

Chandavarkar, Anand (1996), *Central Banking in Developing Countries*, London: MacMillan Press Ltd.

Cukierman, Alex (1992), *Central Banking Strategy, Credibility and Independence: Theory and Evidence*, Cambridge.

Cukierman, Alex, et al. (1992), 'Measuring the Independence of Central Banks and its Effect on Policy Outcomes', *The World Bank Economic Review*, vol.6/3.

Doriyanto, Triatmo dan Pranoto, M. Seto (2000), *Central Bank Independence and Accountability : the Case of Indonesia*, Makalah disampaikan pada EMEAP Central Banking Seminar, Tokyo, 14-19 Februari.

Elgie, Robert (1995), 'Core Executive-Central Bank Relations: Central Bank Independence: What It Is and How to Compare It', unpublished *Political Studies Association 1995 Annual Conference Paper*, Political Studies Association.

Esmara, Hendra, ed. (1987), *Teori Ekonomi dan Kebijaksanaan Pembangunan*, Jakarta: PT Gramedia.

Fajardo, Feliciano R dan Manansala, Manuel M. (1994), *Central Banking*, Metro Manila: Navotas Press.

Fraser, B.W. (1994), *Central Bank Independence: What Does It Means?*, Makalah pidato pada 20th SEANZA Central Banking Course, Karachi, 23 Nopember.

Fry, Maxwell J. dkk. (1996), *Central Banking in Developing Countries: Objectives, Activities and Independence*, London: Routledge.

Geraats, Petra M. (2002), 'Central Bank Transparency', *Survey Article*, University of Cambridge, Massachussetts, March.

Gokbudak, Nuran (1996), 'Central Bank Independence, The Bundesbank Experience and the Central Bank of the Republic of Turkey', *Discussion Paper*, no.9610, Research Department, The Central Bank of the Republic of Turkey, March.

Grilli, V., Masciandaro D., and Tabellini, G. (1991), 'Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries', *Economic Policy*, vol. 13, hlm. 341-392.

Hadiwigeno, Soetatwo dan Wijaya, Faried (1980), *Lembaga-lembaga Keuangan dan Bank: Perkembangan, Teori dan Kebijaksanaan*, Yogyakarta: BPFE-UGM.

Hartono, Noek (1976), *Bank Indonesia: Sejarah Lahir dan Pertumbuhannya*, mimeo.

Lembaga Studi dan Pengembangan Etika Usaha Indonesia (2003), *Pengkajian Mengenai Independensi dan Akuntabilitas Bank Sentral*, Jakarta.

Masciandro, D. dan Spinelli, F. (1994), 'Central Banks Independence: Institutional Determinants, Rankings and Central Bankers' Views', *Scottish Journal of Political Economy*, vol.41/4.

Mboweni, TT. (2000), *Central Bank Independence*, Pidato pada the Reuters Forum Lecture, Johannesburg, 11 Oktober, www.stlouisfed.org/news/speeches/1999/11_04_99.html.

Meyer, Laurence H. (2000), *The Politics of Monetary Policy: Balancing Independence and Accountability*, Ceramah pada the University of Wisconsin, LaCrosse, Wisconsin, 24 Oktober, www.federalreserve.gov/boarddocs/speeches/2000/20001024.htm.

Parkin, M. (1987), 'Domestic Monetary Institutions and Deficits', dalam J. Buchanan dkk. (eds), *Deficits*, Blackwell.

Pollard, Patricia S. (2003), 'A Look Inside Two Central Banks: The European Central Bank and the Federal Reserve', *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, January/February, hlm.12-30.

Poole, William (1999), *Central Bank Transparency: Why and How*, Pidato pada the University of Missouri, Columbia, 4 Nopember,www.stlouisfed.org/news/speeches/1999/11_04_99.html

Prawiroardjo, Priasmoro (1987), *Perbankan Indonesia 40 Tahun*, Kumpulan Esei untuk menghormati Sumitro Djojohadikusumo, P.T. Gramedia, Jakarta.

Rachbini, Didik J. dkk. (2000), *Bank Indonesia: Menuju Independensi Bank Sentral*, Jakarta: PT Mardi Mulyo.

Raharjo, Dawam (1995), *Sejarah Bank Indonesia*, Jakarta: LP3ES.

Ribeiro, Fausto de Andrade (2002), 'Central Bank: Independence, Governance and Accountability', *Minerva Program*, Fall 2002, Institute of Brazilian Issues.

Rissal, Romeo (2002), *Independensi dan Tuntutan Transformasi Bank Indonesia*, Makalah disampaikan pada Seminar Sehari di Hotel Tiara Medan, 21 Maret.

Sabirin, Syahril (2000), *Upaya Pemulihan Ekonomi Melalui Strategi Kebijakan Moneter-Perbankan dan Independensi Bank Indonesia*, Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Strategi Pemulihan Ekonomi Era Pemerintahan Baru, KAGAMA, Jawa Timur, 5 Februari.

Sukandar, Ahmad (1998), *Independensi Bank Indonesia, Pembahasan dari Segi Hukum*, Paper SESPIBI XXIII, Bank Indonesia, Jakarta.

Suseno (1998), *Independensi Bank Indonesia dan Konflik Kepentingan antara Efektifitas Kebijakan Moneter dan Pengawasan Bank*, Paper SESPIBI XXIII, Bank Indonesia, Jakarta.

Tim RUU Bank Indonesia (1998), *Naskah Akademis Rancangan Undang-undang tentang Bank Indonesia*, Jakarta.

Tjahjono, Endy Dwi (2000), *Perjalanan Panjang Independensi Bank Sentral: Dari Deregulasi Perbankan, Hingga Krisis Ekonomi, Menuju Bank Sentral yang Independen*, Makalah no.2/DKM/OP/19, DKM, Bank Indonesia, Jakarta.

_____ (1953), *UU No. 11 Tahun 1953 tentang Pokok Bank Indonesia,* Jakarta.

_____ (1968), *UU No. 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral,* Jakarta.

_____ (1999), *UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia,* Jakarta.

LAMPIRAN

Hubungan Internasional yang Dilakukan Bank Indonesia

Organisasi (tahun berdiri, keanggotaan)

Keterangan (sekilas mengenai organisasi)

Atas Nama Sendiri Sebagai Anggota

1. *SEACEN*, 1982, 12 bank sentral

   SEACEN Centre merupakan pusat penelitian dan pelatihan di bidang keuangan, moneter, perbankan, kebanksentralan, dan ekonomi pembangunan bagi pegawai bank sentral yang menjadi anggotanya dari kawasan Asia Tenggara. Termasuk juga memprakarsai dan memfasilitasi kerja sama dalam bidang penelitian dan pelatihan yang berhubungan dengan aspek kebijakan dan operasional bank sentral, survei ekonomi dan prakiraan *(outlook)* tahunan, dan publikasi hasil survey, analisis dan telaah ulang.

2. *SEANZA*, 1957, 20 bank sentral

   SEANZA dibentuk terutama untuk membantu mengatasi masalah keterbatasan sumber daya manusia yang ahli dan berpengalaman, khususnya pada tingkat manajerial menengah ke atas, yang dihadapi bank sentral negara-negara di kawasan Asia Pasifik.

3. *EMEAP*, 1991, 11 bank sentral

   EMEAP merupakan organisasi kerja sama bank sentral dan otoritas moneter di kawasan Asia dan Pasifik yang bertujuan untuk mempererat hubungan kerja sama sesama anggotanya. Kerja sama ini dilakukan dalam bentuk *Governors' Meeting, Deputies' Meeting* dan *Working Group*. Bentuk lainnya antara lain pembentukan jejaring regional untuk pertukaran informasi.

4. *ACBF*, 2002, 10 bank sentral

   ACBF dibentuk dengan tujuan untuk mengevaluasi perekonomian dan risiko keuangan yang mungkin timbul dengan menekankan pada *policy option* dan implikasinya, serta mendorong dilakukannya langkah awal

untuk meminimalisasi risiko tersebut dengan bantuan dari beberapa lembaga multilateral baik di tingkat regional maupun internasional.

5. *BIS,* Mei 1930, 49 bank sentral

   BIS merupakan forum kerja sama keuangan dan moneter internasional, sebagai lembaga yang memainkan peran penting dalam menyediakan jasa keuangan dalam pengelolaan devisa, menjadi pusat riset ekonomi dan moneter, memberikan kontribusi dalam memahami pasar keuangan internasional, dan menjadi forum pembahasan hasil riset moneter dan perbankan

Atas Nama Pemeritah, Sebagai Anggota

1. *ASEAN,* Agustus 1967, 10 negara

   ASEAN merupakan asosiasi negara-negara di kawasan Asia Tenggara yang bertujuan untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi, perkembangan sosial, dan pembangunan kultural di kawasan ini. Selain itu, juga untuk mendorong stabilitas ekonomi dan politik dikawasan ini dan memecahkan berbagai isu yang ada dalam kawasan ini. Kesemuanya itu untuk mencapai masyarakat yang damai dan sejahtera di kawasan Asia tenggara.

2. *ASEAN+3,* 1997, 13 negara

   ASEAN+3 merupakan forum kerja sama di bidang ekonomi dari negara-negara ASEAN ditambah Cina, Jepang, dan Korea Selatan. Kerja sama ini di masa yang akan datang terus ditingkatkan sehingga meliputi juga bidang politik dan keamanan untuk mendorong perdamaian, kestabilan, dan kesejahteraan di kawasan ini. Forum yang digelar antara lain berbentuk Pertemuan Puncak dan Pertemuan tingkat Menteri.

3. *ADB,* 1966, 61 negara

   ADB adalah lembaga pembangunan keuangan yang ditujukan untuk memberantas kemiskinan melalui strategi pengurangan kemiskinan di kawasan Asia dan Pasifik. Untuk itu, *ADB* terus mendorong pertumbuhan ekonomi, pembangunan sumber daya manusia, peningkatan status wanita, dan pelestarian lingkungan. Selain itu, kerja sama regional, pembangunan sektor swasta, dan pembangunan sosial juga menjadi perhatian dalam rangka mencapai tujuan utama.

4. *APEC*, 1989, 21 negara

   APEC adalah forum utama untuk memfasilitasi pertumbuhan ekonomi, dan kerja sama perdagangan dan investasi di kawasan sekitar Asia dan Pasifik. Anggotanya meliputi 47% perdagangan dunia. Tiga aspek prioritasnya adalah liberalisasi perdagangan dan investasi, fasilitas kegiatan usaha, dan kerja sama ekonomi dan teknis.

5. *Manila Framework*, Nopember 1997, 14 negara (bank sentral & DepKeu)

   Manila Framework dibentuk setelah terjadinya krisis di beberapa negara Asia pertengahan 1997 lalu. Tujuannya adalah menyediakan forum untuk mendiskusikan isu-isu yang mempengaruhi stabilitas keuangan di kawasan ini. Grup ini bertemu dua kali setahun, yang dihadiri oleh pejabat departemen keuangan dan bank sentral negara anggotanya, ditambah wakil dari IMF, WB, BIS, dan ADB.

6. *ASEM*, 1996, 25 negara

   ASEM merupakan forum kerja sama negara Asia dan Eropa untuk memelihara perdamaian secara global, stabilitas, dan kemakmuran yang bertujuan untuk memajukan kegiatan perdagangan dan investasi yang lebih besar antara dua kawasan melalui liberalisasi perdagangan, dan investasi serta fasilitasi di antara negara anggota.

7. *IDB*, Juli 1975, 54 negara anggota *OIC*

   IDB merupakan agen pembangunan yang bertujuan untuk meningkatkan pembangunan ekonomi dan perkembangan sosial negara anggotanya dan komunitas muslim, baik secara individu maupun kelompok, sesuai dengan prinsip-prinsip syariah islam. Dalam rangka mencapai tujuan, IDB berpartisipasi dalam *equity capital* 'modal ekuitas' dan pemberian pinjaman untuk proyek-proyek produktif dan perusahaan-perusahaan, selain juga menyediakan bantuan keuangan kepada negara-negara anggotanya dalam bentuk lain untuk pembangunan ekonomi dan sosial.

8. *CGI*, 1991, 30 negara & organisasi multilateral

   CGI merupakan kelompok donor yang memberi bantuan dana kepada Indonesia untuk kepentingan dana taktis pembangunan. Sektor utama pendanaan adalah penanggulangan masalah kemiskinan, pembangunan infrastruktur, penanganan masalah-masalah pemerintahan yang bersih

(good governance), restrukturisasi perbankan, dan penanganan masalah-masalah kesejahteraan masyarakat. CGI terbentuk menggantikan IGGI *(Intergovernmental Group on Indonesia)*. CGI melakukan pertemuan dialog setiap tahun antara negara/organisasi multilateral donor dan pemerintah Indonesia untuk mengevaluasi kegiatan sebelumnya, rencana selanjutnya, dan biasanya diakhiri dengan komitmen/persetujuan untuk memberikan bantuan.

9. *IMF*, Desember 1945, 184 negara

   IMF merupakan organisasi internasional yang dibentuk sesuai dengan kesepakatan konferensi *Bretton Woods* tahun 1944 yang ditujukan untuk mendorong kerja sama moneter internasional untuk menghindari terjadinya kembali *economic disaster* seperti *great depression* tahun 1930-an. Indonesia bergabung Februari 1967 *(setelah pernah bergabung sebelumnya dan keluar)*. Dalam rangka mencapai tujuan, *IMF* memfasilitasi perluasan dan pertumbuhan yang seimbang dari perdagangan internasional; mendorong stabilitas nilai tukar; membantu pembentukan sistem pembayaran multilateral; dan membantu pendanaan bagi negara-negara yang mengalami kesulitas neraca pembayaran. Secara lebih umum IMF bertanggung jawab untuk memastikan stabilitas sistem keuangan internasional.

10. *World Bank/IBRD*, Juli 1944, 184 negara

    World Bank atau Bank Dunia merupakan organisasi internasional yang juga dibentuk sesuai kesepakatan *Bretton Woods* tahun 1944 yang merupakan sumber terbesar di dunia untuk bantuan pembangunan. Indonesia bergabung pada April 1967. Bank Dunia bukanlah sebuah bank seperti pada umumnya, melainkan sebuah agen pembangunan khusus dari PBB yang terdiri dari lima organisasi yaitu *IBRD (International Bank for Reconstruction and Development), IDA (International Development Association), IFC (International Finance Corporation), MIGA (Multilateral Investment Guarantee Agency)* dan *ICSID (International Centre for Settlement of Investment Disputes)*. Pada perkembangannya, Bank Dunia menjadi nama yang digunakan untuk *IBRD* dan *IDA*.

11. *IDA*, 1960, 164 negara anggota *IBRD*

    IDA merupakan bagian dari *World Bank* yang membantu negara-negara termiskin di dunia untuk mengurangi kemiskinan dengan memberikan

kredit dengan bunga nol persen, dengan *grace period* 10 tahun dan jangka waktu 35 sampai 40 tahun. *IDA* membantu membangun *human capital*, kebijakan-kebijakan, institusi-institusi, dan infrastruktur fisik yang dibutuhkan negara-negara ini untuk mempercepat pertumbuhan yang *environmentally sustainable*. Tujuan *IDA* adalah mengurangi kesenjangan antarnegara dan dalam negara. Terutama dalam hal akses terhadap pendidikan dasar, kesehatan pokok dan air bersih, dan sanitasi, dan untuk mendorong meningkatkan produktivitas masyarakat. Indonesia bergabung pada tahun 1968.

12. *IFC*, 1956, 175 negara anggota *IBRD*

    IFC merupakan bagian dari *World Bank* yang bertujuan untuk mendorong investasi/petumbuhan sektor swasta yang *sustainable* di negara-negara berkembang sebagai salah satu cara untuk mengurangi kemiskinan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Sebagai bagian dari *the World Bank Group*, IFC juga mempunyai tujuan utama untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat di negara-negara berkembang anggotanya. Indonesia bergabung pada tahun 1968. Aktivitas IFC termasuk pembiayaan proyek-proyek sektor swasta di negara-negara berkembang, membantu perusahaan swasta untuk mencari dana di pasar keuangan internasional, dan memberikan saran dan bantuan teknis untuk dunia usaha dan pemerintah.

13. *MIGA*, 1988, 157 negara anggota *IBRD*

    MIGA merupakan bagian dari *World Bank* yang bertujuan untuk mendorong investasi asing langsung *(foreign direct investment)* di negara-negara berkembang untuk meningkatkan tingkat kehidupan masyarakat dan mengurangkan kemiskinan. Untuk mencapai tujuan tersebut, *MIGA* menawarkan *political risk insurance/guarantees* kepada para investor dan pemberi pinjaman, dan juga membantu negara-negara berkembang untuk menarik dan menjaga investasi swasta.

14. *WTO*, 1995, 146 negara

    WTO merupakan forum negosiasi kebijakan/peraturan-peraturan perdagangan internasional yang antara lain bertujuan untuk menangani perselisihan perdagangan, memonitor kebijakan perdagangan nasional negara anggota, memberikan bantuan berupa pelatihan dan bantuan teknis

bagi negara-negara yang sedang berkembang, dan menjalin kerja sama dengan organisasi internasional lainnya.

15. *G20,* September 1999, 19 negara, *EU, IMF* dan *IBRD*

G20 merupakan forum internasional menteri keuangan dan gubernur bank sentral dari negara-negara industri dan berkembang untuk mendorong stabilitas keuangan dan ekonomi setelah terjadinya krisis keuangan dan perbankan di Asia pada pertengahan 1997. G20 dibentuk atas prakarsa G7. Agenda group kemudian meluas sampai kepada masalah-masalah dan tantangan-tantangan globalisasi dan cara-cara untuk memerangi kejahatan terorisme keuangan. G20 tidak memiliki sekretariat permanen, tetapi dirancang untuk mendorong pertukaran pandangan secara informal dan pembentukan konsensus mengenai isu-isu internasional.

Atas nama Pemeritah, Sebagai Pengamat

1. *G15,* Februari 1999, 17 negara berkembang dari Asia, Afrika, dan Amerika Selatan

G15 merupakan kelompok dari 17 negara berkembang dari Asia, Afrika, dan Amerika Latin yang bertujuan untuk meningkatkan kerja sama dan memberikan *input* untuk kelompok internasional lain seperti *WTO (the World Trade Organization)* dan G7 (kelompok tujuh negara industri kaya).

2. *G24,* 1971, 24 negara

G24 merupakan kelompok dari 24 negara berkembang dari Afrika, Amerika Selatan, Karibia, Asia, dan Eropa, yang tujuan utamanya adalah menggalang persatuan posisi dari negara-negara berkembang dalam isu-isu moneter dan pembangunan keuangan. Negara anggota G77 boleh hadir sebagai pengamat. G24 beroperasi melalui dua level yaitu level, politis di tingkat menteri keungan/gubernur bank sentral dan *official level* di tingkat deputi.

3 Kebijakan Moneter

OLEH: PERRY WARJIYO DAN SOLIKIN

Dalam perkembangan sejarah peradaban manusia, peranan uang dirasakan sangat penting. Hampir tidak ada satu pun bagian dari kehidupan ekonomi manusia yang tidak terkait dengan keberadaan uang. Uang berfungsi tidak saja sebagai alat pembayaran, tetapi juga sebagai media penyimpan kekayaan dan untuk dasar perhitungan berbagai transaksi ekonomi dan keuangan. Masyarakat memegang uang tidak saja dengan motif untuk bertransaksi, tetapi juga untuk berjaga-jaga dan bahkan untuk berspekulasi.[1] Sejalan dengan itu, perkembangan jumlah uang beredar mempunyai keterkaitan dengan dan pengaruh langsung pada perkembangan berbagai aktivitas perekonomian. Keterkaitan itu tercermin pada hubungan yang terjadi antara jumlah uang beredar dengan perkembangan variabel-variabel ekonomi utama, yaitu tingkat produksi (*output*) dan harga.

Peningkatan jumlah uang beredar yang berlebihan dapat mendorong peningkatan harga melebihi tingkat yang diharapkan sehingga dalam jangka panjang dapat mengganggu pertumbuhan ekonomi.[2] Sebaliknya, apabila peningkatan jumlah uang beredar sangat rendah, maka kelesuan ekonomi akan terjadi. Apabila hal ini berlangsung terus menerus, kemakmuran

---

[1] Untuk selengkapnya, baca buku Seri Kebanksentralan No. 1, *Uang: Pengertian, Penciptaan, dan Peranannya dalam Perekonomian,* oleh Solikin dan Suseno, PPSK Bank Indonesia (2002). Untuk memudahkan dalam mencerna uraian dalam bab ini dengan baik, khususnya menyangkut istilah-istilah teknis di bidang moneter, pembaca disarankan untuk membaca pula buku tersebut dan literatur ekonomi moneter lain.

[2] Perubahan tingkat harga (barang dan jasa) umum yang terjadi secara terus menerus dikenal dengan sebutan inflasi.

masyarakat secara keseluruhan pada gilirannya akan mengalami penurunan. Kondisi tersebut antara lain melatarbelakangi upaya-upaya yang dilakukan oleh bank sentral suatu negara dalam mengendalikan jumlah uang beredar dalam perekonomian. Kegiatan pengendalian jumlah uang beredar tersebut lazimnya disebut dengan kebijakan moneter yang ditempuh bank sentral.

Bab ini terdiri dari tiga bagian, yaitu gambaran umum kebijakan moneter, kebijakan moneter di Indonesia, dan arah penerapan kebijakan moneter dengan sasaran kestabilan harga. Secara berurutan, bagian pertama akan menjelaskan beberapa substansi umum dari pelaksanaan kebijakan moneter, terutama yang terkait dengan siklus kegiatan ekonomi, keberadaan kebijakan ekonomi makro lain, dan keterbukaan ekonomi. Pada bagian ini akan dipaparkan pula kerangka strategis, mekanisme transmisi, dan kerangka operasional kebijakan moneter yang umumnya ditempuh bank sentral. Setelah itu, bagian kedua akan menguraikan pelaksanaan kebijakan moneter di Indonesia, mulai dari periode setelah awal kemerdekaan bangsa Indonesia hingga saat ini. Pada bagian ini akan disinggung pula beberapa aspek penting kebijakan moneter yang dilaksanakan saat ini, yaitu kerangka umum, mekanisme transmisi, dan proses perumusan kebijakan moneter. Sebagai penutup, bagian ketiga akan mengetengahkan kerangka kerja kebijakan moneter dengan sasaran kestabilan harga dan penerapannya di Indonesia.

3.1 GAMBARAN UMUM KEBIJAKAN MONETER

Kebijakan moneter merupakan kebijakan bank sentral atau otoritas moneter dalam bentuk pengendalian besaran moneter dan atau suku bunga untuk mencapai perkembangan kegiatan perekonomian yang diinginkan.[3] Dalam praktek, perkembangan kegiatan perekonomian yang diinginkan tersebut adalah terjaganya stabilitas ekonomi makro yang antara lain dicerminkan oleh stabilitas harga (rendahnya laju inflasi), membaiknya perkembangan *output riil* (pertumbuhan ekonomi), serta cukup luasnya lapangan/kesempatan kerja yang tersedia.

[3] Dalam hal ini, besaran moneter (*monetary aggregates*) antara lain dapat berupa uang beredar, uang primer, atau kredit perbankan. Untuk selengkapnya, baca buku Seri Kebanksentralan No. 2, *Penyusunan Statistik Uang Beredar,* oleh Solikin dan Suseno, PPSK Bank Indonesia (2002).

Kebijakan moneter yang disebutkan di atas merupakan bagian integral dari kebijakan ekonomi makro, yang pada umumnya dilakukan dengan mempertimbangkan siklus kegiatan ekonomi, sifat perekonomian suatu negara tertutup atau terbuka, serta faktor-faktor fundamental ekonomi lainnya. Dalam pelaksanaannya, strategi kebijakan moneter dilakukan berbeda-beda dari suatu negara dengan negara lain, sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai dan mekanisme transmisi yang diyakini berlaku pada perekonomian yang bersangkutan. Berdasarkan strategi dan transmisi yang dipilih, maka dirumuskan kerangka operasional kebijakan moneter.

3.1.1 Kebijakan Moneter dan Siklus Kegiatan Ekonomi

Perkembangan ekonomi suatu negara tentu mengalami pasang surut (siklus) yang pada periode tertentu perekonomian tumbuh pesat dan pada periode lain tumbuh melambat. Untuk mengelola dan mempengaruhi perkembangan perekonomian agar dapat berlangsung dengan baik dan stabil, pemerintah dan atau otoritas moneter biasanya melakukan langkah-langkah yang dikenal dengan kebijakan stabilisasi ekonomi makro. Inti dari kebijakan tersebut pada dasarnya adalah pengelolaan sisi permintaan dan sisi penawaran suatu perekonomian agar mengarah pada kondisi keseimbangan dengan tingkat pertumbuhan ekonomi yang berkesinambungan.

Kebijakan moneter sebagai salah satu dari kebijakan ekonomi makro pada umumnya diterapkan sejalan dengan siklus kegiatan ekonomi (*business cycle*).[4] Dalam hal ini, kebijakan moneter yang diterapkan pada kondisi ketika perekonomian sedang mengalami perkembangan yang sangat pesat (*boom*) tentu berbeda dengan kebijakan moneter yang diterapkan pada saat perekonomian sedang melambat (*depression* atau *slump*). Dalam kajian

[4] Menurut pengertian yang dikemukakan oleh Burns dan Mirchell, dalam *Measuring Business Cycle,* NBER (1946), *business cycle* merupakan suatu jenis fluktuasi yang terjadi secara reguler pada perkembangan ekonomi suatu negara. Siklus tersebut umumnya terdiri dari ekspansi yang terjadi pada kurun waktu tertentu ketika dunia usaha meningkatkan kegiatannya, yang kemudian diikuti oleh perlambatan kegiatan ekonomi atau resesi, sampai akhirnya kembali pada pulihnya perkembangan ekonomi dengan fase ekspansi pada siklus berikutnya. Urutan dari perubahan-perubahan tersebut terjadi secara berulang, meskipun lamanya kurun waktu satu siklus ekonomi dapat bervariasi antara satu tahun lebih sampai dengan sepuluh atau dua belas tahun. Ulasan lebih lanjut mengenai *business cycle* dapat dibaca dalam Parkin dan Bade, *Modern Macroeconomics,* Philip Alan Publishers Ltd, 1988, hlm. 113-138.

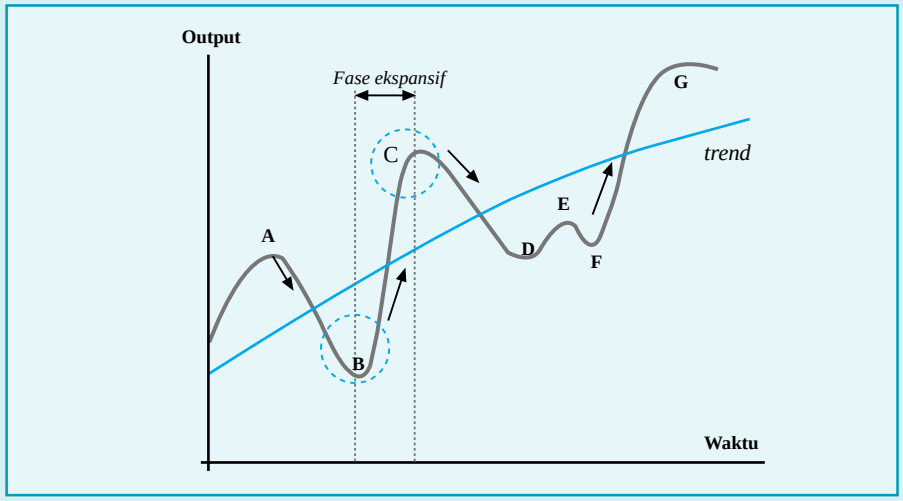
literatur dikenal dua jenis kebijakan moneter, yaitu kebijakan moneter ekspansif dan kebijakan moneter kontraktif. Kebijakan moneter ekspansif adalah kebijakan moneter yang ditujukan untuk mendorong kegiatan ekonomi, yang antara lain dilakukan melalui peningkatan jumlah uang beredar. Sebaliknya, kebijakan moneter kontraktif adalah kebijakan moneter yang ditujukan untuk memperlambat kegiatan ekonomi, yang antara lain dilakukan melalui penurunan jumlah uang beredar.

Dalam pelaksanaannya, efektivitas kebijakan moneter tersebut tergantung pada hubungan antara uang beredar dengan variabel ekonomi utama seperti pertumbuhan ekonomi dan inflasi. Dari sejumlah literatur, temuan utama yang menarik mengenai hubungan antara uang beredar, inflasi, dan pertumbuhan ekonomi adalah bahwa dalam jangka panjang, hubungan antara pertumbuhan uang beredar dan inflasi adalah sempurna, sementara hubungan antara pertumbuhan uang atau inflasi dengan pertumbuhan ekonomi cenderung mendekati nol. Temuan ini menunjukkan adanya suatu konsensus bahwa dalam jangka panjang, kebijakan moneter hanya akan berdampak pada inflasi, dan tidak banyak pengaruhnya terhadap kegiatan ekonomi riil. Perbedaan pendapat yang masih berlanjut baik dalam tataran teoritis maupun empiris terkait dengan ada tidaknya dan, kalau ada, seberapa kuat pengaruh uang beredar terhadap pertumbuhan ekonomi dalam jangka pendek.[5] (Boks 1. *Hubungan Uang dan Kegiatan Ekonomi: Perbedaan Pemikiran Monetarist vs Keynesian*).

Terlepas dari perbedaan sudut pandang di atas, umumnya kalangan praktisi maupun akademisi meyakini bahwa dalam jangka pendek kebijakan moneter ekspansif dapat mendorong kegiatan ekonomi yang sedang mengalami resesi yang berkepanjangan. Sebaliknya, kebijakan moneter kontraktif dapat memperlambat laju inflasi yang umumnya terjadi pada saat kegiatan perekonomian sedang mengalami *boom*. Gambaran

[5] Konsensus dari temuan empiris dalam literatur mengenai pengaruh jangka pendek dari uang beredar menunjukkan bahwa kebijakan moneter menyebabkan pergerakan aktivitas ekonomi riil yang sedikit menaik dan kemudian menurun (*hump-shaped*). Artinya, bahwa pelonggaran (pengetatan) kebijakan moneter dapat sedikit meningkatkan (menurunkan) pertumbuhan ekonomi riil dalam jangka yang sangat pendek dan kemudian pengaruhnya akan menghilang. Untuk penjelasan yang lebih rinci, silakan baca Carl E. Walsh, *Monetary Theory and Policy,* MIT Press (2001), khususnya bab 1.

yang lebih jelas mengenai kondisi tersebut dapat dilihat pada grafik di bawah ini.



Grafik 1.
Siklus Kegiatan Ekonomi

Keterangan:
Posisi pada huruf A, C, E, dan G menunjukkan perkembangan kegiatan ekonomi pada *peak* 'titik balik tertinggi' untuk kurun waktu tertentu. Sementara itu, posisi pada huruf B, D, dan F menunjukkan perkembangan kegiatan ekonomi pada *trough* 'titik balik terendah' untuk kurun waktu tertentu. Garis *trend* mencerminkan kecenderungan perkembangan kegiatan ekonomi dalam jangka panjang.

Salah satu contoh yang dapat dijelaskan di sini adalah situasi pada kurun waktu atau fase kegiatan perekonomian sedang mengalami resesi (misalkan dari A ke B). Bank sentral dapat memperpendek periode resesi dengan melakukan kebijakan moneter yang ekspansif sehingga perekonomian dapat lebih cepat mengalami pemulihan kembali (*recovery*). Sebaliknya, dalam kondisi perekonomian mengalami perkembangan yang sangat pesat bank sentral dapat menghindari pemanasan kegiatan ekonomi (*overheating*) dengan melakukan kebijakan moneter yang kontraktif. Pola penerapan kebijakan moneter yang secara aktif bersifat "memperlunak" fluktuasi kegiatan ekonomi tersebut dikenal dengan *counter-cyclical monetary policy*.

Boks1:

Hubungan Uang dan Kegiatan Ekonomi: Perbedaan Pemikiran *Monetarist vs Keynesian*

Perbedaan pendapat antara kelompok ekonom *Keynesian* dan *Monetarist* pada dasarnya menyangkut cara bekerjanya mekanisme pasar dan faktor-faktor apa yang menjadi sumber pendorong perkembangan permintaan agregat dalam ekonomi. Dalam hal ini, kelompok *Monetarist* berasumsi bahwa mekanisme pasar di dalam perekonomian dapat berjalan secara sempurna sehingga harga-harga dapat segera menyesuaikan (naik atau turun) apabila terjadi perbedaan (lebih besar atau lebih kecil) antara permintaan dan penawaran di pasar. Perkembangan harga tersebut sepenuhnya dipengaruhi oleh perubahan jumlah uang beredar dalam perekonomian yang disebabkan oleh kebijakan moneter yang ditempuh bank sentral.[1] Dengan kondisi seperti ini, kelompok *Monetarist* berpendapat bahwa kebijakan moneter hanya berpengaruh terhadap nilai nominal (tetapi bukan nilai riil) permintaan agregat melalui perubahan harga-harga tersebut dengan pengaruh yang relatif stabil.

Kelompok *Keynesian* memandang bahwa permasalahan dalam suatu perekonomian pada dasarnya sangat kompleks sehingga tidak hanya uang yang berperan penting dalam mendorong kegiatan ekonomi, tetapi juga variabel-variabel lain. Dalam hal ini, kelompok *Keynesian* berasumsi bahwa terjadi sejumlah kekakuan dalam bekerjanya mekanisme pasar di dalam perekonomian sehingga pasar tidak selalu dalam kondisi keseimbangan, misalnya, karena adanya kontrak kerja antara majikan dan pekerja atau adanya pengaturan harga sejumlah komoditas oleh pemerintah. Dengan kondisi ini, apabila terjadi *shocks* 'kejutan' dalam perekonomian, misalnya, kebijakan moneter yang secara aktif melakukan pelonggaran atau pengetatan akan berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi riil dalam jangka pendek, meskipun pada akhirnya dalam jangka menengah-panjang perkembangan harga juga akan terpengaruh.

Hubungan antara uang, dalam berbagai bentuk dan definisinya, dengan kegiatan perekonomian, khususnya pertumbuhan ekonomi dan inflasi, telah menjadi topik perdebatan antara kelompok *Keynesian* dan *Monetarist* sepanjang sejarah teori ekonomi moneter. Kelompok *Monetarist* berpendapat bahwa uang hanya berpengaruh pada tingkat inflasi dan tidak pada pertumbuhan ekonomi riil.

[1] Seperti kata Milton Friedman, ekonom terkenal penganut paham *Monetarist* bahwa *inflation is always and everywhere a monetary phenomenon* 'inflasi selalu dan di mana pun merupakan fenomena moneter'.

Implikasinya adalah bahwa kebijakan moneter harus diarahkan hanya untuk pengendalian inflasi dan tidak bisa dipergunakan untuk mempengaruhi kegiatan ekonomi riil. Lebih lanjut lagi, pelaksanaan kebijakan moneter tersebut perlu dilakukan dengan *rules* yang dibakukan dan diarahkan untuk mengendalikan inflasi. Kebijakan moneter tidak dapat dipergunakan secara aktif mempengaruhi kegiatan ekonomi riil, dalam arti dapat dilonggarkan apabila sektor riil sedang lesu dan diketatkan apabila terjadi peningkatan kegiatan ekonomi riil secara berlebihan.

Di sisi lain, kelompok *Keynesian* berpendapat bahwa uang dapat mempengaruhi kegiatan ekonomi riil di samping pengaruhnya terhadap inflasi. Implikasinya adalah bahwa kebijakan moneter dapat dipergunakan sebagai salah satu instrumen kebijakan untuk secara aktif mempengaruhi naik turunnya kegiatan ekonomi riil. Dengan kata lain, bank sentral mempunyai *discretion* untuk mempergunakan kebijakan moneter secara aktif membantu upaya-upaya untuk mempengaruhi naik turunnya kegiatan ekonomi riil. Apabila kegiatan ekonomi riil dirasakan terlalu lesu, kebijakan moneter dapat dilonggarkan sehingga jumlah uang beredar dalam perekonomian bertambah dan dapat mendorong peningkatan kegiatan ekonomi riil. Sebaliknya, apabila kegiatan ekonomi riil dinilai terlalu cepat dan cenderung memanas, kebijakan moneter perlu diketatkan sehingga terjadi penurunan kegiatan ekonomi riil dan tingkat inflasi dapat terkendali.

Dengan latar belakang perbedaan pemikiran dalam teori ekonomi moneter seperti di atas, pandangan mana yang lebih dominan akan tergantung pada kondisi yang terjadi pada perekonomian suatu negara. Tidak ada satu teori ataupun pandangan yang sesuai dan dapat menggambarkan sepenuhnya kondisi di semua negara karena adanya perbedaan yang terjadi baik pada bekerjanya mekanisme pasar, sistem perekonomian, ataupun cara-cara bank sentral dalam melaksanakan kebijakan moneter. Dengan demikian, pernyataan mengenai pandangan mana yang sesuai pada suatu perekonomian, apakah *Monetarist* atau *Keynesian*, senantiasa menjadi suatu pertanyaan empiris, meskipun hasil pengujian di banyak negara dapat memberikan kesimpulan umum mengenai kecenderungan-kecenderungan yang terjadi.

3.1.2 Kebijakan Moneter dan Kebijakan Ekonomi Makro Lain

Penerapan kebijakan moneter tidak dapat dilakukan secara terpisah dengan penerapan kebijakan ekonomi makro lainnya, seperti kebijakan

fiskal, kebijakan sektor riil, dan lain-lain.[6] Hal ini terutama mengingat perkembangan ekonomi dan harga-harga ditentukan oleh perkembangan pada sisi permintaan dan sisi penawaran. Dalam kaitan ini, kebijakan moneter dan fiskal lebih berpengaruh terhadap perkembangan ekonomi dan harga melalui sisi permintaan, yaitu pengaruh jumlah uang beredar dan suku bunga untuk kebijakan moneter dan pengaruh pengeluaran pemerintah untuk kebijakan fiskal. Sementara itu, pengaruh sisi penawaran dari perkembangan ekonomi dan harga lebih banyak ditentukan oleh kebijakan sektor riil, seperti industri, perdagangan, investasi, tenaga kerja, dan teknologi. Dengan demikian, untuk mencapai tujuan kebijakan ekonomi makro secara optimal, biasanya diterapkan *policy mix* 'bauran kebijakan' yang terkoordinasi antara satu kebijakan dengan kebijakan lain.

Pengertian optimal di sini adalah pelaksanaan antarkebijakan dapat dikoordinasikan dengan baik sehingga tidak menimbulkan dampak yang bertentangan satu sama lain bagi pencapaian tujuan kebijakan ekonomi makro secara keseluruhan. Salah satu contoh penerapan bauran kebijakan yang banyak dikenal adalah bauran kebijakan moneter-fiskal (*monetary-fiscal policy mix*). Apabila perekonomian mengalami resesi berkepanjangan, kebijakan moneter dan fiskal yang sama-sama ekspansif dan dikoordinasikan secara tepat dapat mendorong kegiatan ekonomi dengan pengaruh yang moderat pada perkembangan inflasi. Di sisi lain, apabila perekonomian mengalami pertumbuhan yang terlalu cepat dengan kecenderungan harga-harga yang meningkat, kebijakan moneter dan fiskal yang sama-sama kontraktif dan terkoordinir akan bermanfaat bagi upaya untuk mengurangi laju ekspansi kegiatan perekonomian tersebut.

3.1.3 Kebijakan Moneter dalam Perekonomian Terbuka

Dalam era perekonomian global, interaksi ekonomi antarnegara merupakan salah satu aspek penting dari perkembangan ekonomi suatu negara yang semakin terbuka. Dengan semakin besarnya keterkaitan

[6] Kebijakan fiskal adalah suatu kebijakan yang terkait dengan pengelolaan penerimaan dan pengeluaran anggaran pemerintah. Kebijakan fiskal merupakan salah satu kebijakan yang dapat dilaksanakan secara langsung oleh pemerintah dalam memelihara kestabilan ekonomi makro. Sebagai contoh, apabila pertumbuhan ekonomi mengalami perlambatan sehingga kestabilan ekonomi makro terganggu, pemerintah dapat meningkatkan pengeluaran anggaran untuk mendorong pertumbuhan ekonomi agar meningkat kembali.

antarnegara, maka semakin terbuka pula perekonomian negara yang bersangkutan, seperti tercermin pada peningkatan transaksi perdagangan dan arus dana antarnegara. Sebuah negara yang tidak dapat memenuhi kebutuhan barang dan jasa tertentu dari produksi di dalam negeri dapat mengimpor barang dan jasa tersebut dari negara lain. Di sisi lain, suatu negara dapat mengekspor barang dan jasa yang diproduksinya kepada negara lain yang membutuhkan. Demikian pula arus dana antarnegara semakin meningkat dengan semakin terbukanya perekonomian dan globalisasi keuangan. Pendanaan investasi pada suatu negara tidak hanya terbatas pada kredit perbankan maupun penjualan saham dan obligasi di pasar modal dalam negeri, tetapi dapat pula berasal dari penanaman modal asing, pinjaman luar negeri, ataupun surat-surat berharga yang dibeli oleh investor asing.

Keterbukaan ekonomi suatu negara akan membawa konsekuensi pada perencanaan dan pelaksanaan kebijakan ekonomi makro, termasuk kebijakan moneternya. Hal ini mengingat semakin besar transaksi perdagangan dan keuangan internasional yang dilakukan oleh suatu negara, maka semakin besar pula aliran dana luar negeri yang masuk dan keluar dari negara yang bersangkutan. Aliran dana luar negeri tersebut selanjutnya akan mempengaruhi jumlah uang yang beredar, suku bunga, dan nilai tukar dalam perekonomian, yang pada akhirnya akan berpengaruh pada pertumbuhan ekonomi dan inflasi. Mekanisme dan besarnya pengaruh aliran dana luar negeri tersebut akan dipengaruhi oleh sistem nilai tukar dan sistem devisa yang dianut negara yang bersangkutan.

a. Sistem Nilai Tukar

Nilai tukar suatu mata uang didefinisikan sebagai harga relatif dari suatu mata uang terhadap mata uang lainnya. Pada dasarnya terdapat tiga sistem nilai tukar, yaitu: (1) *fixed exchange rate* 'sistem nilai tukar tetap', (2) *managed floating exchange rate* 'sistem nilai tukar mengambang terkendali', dan (3) *floating exchange rate* 'sistem nilai tukar mengambang'. Pada sistem nilai tukar tetap, nilai tukar atau kurs suatu mata uang terhadap mata uang lain ditetapkan pada nilai tertentu; misalnya, nilai tukar rupiah terhadap mata uang dolar Amerika adalah Rp8.000 per dolar. Pada nilai tukar ini bank sentral akan siap untuk menjual atau membeli kebutuhan

devisa untuk mempertahankan nilai tukar yang ditetapkan. Apabila nilai tukar tersebut tidak lagi dapat dipertahankan, maka bank sentral dapat melakukan devaluasi ataupun revaluasi atas nilai tukar yang ditetapkan.[7]

Pada sistem nilai tukar mengambang, nilai tukar dibiarkan bergerak sesuai dengan kekuatan permintaan dan penawaran yang terjadi di pasar. Dengan demikian, nilai tukar akan menguat apabila terjadi kelebihan penawaran di atas permintaan, dan sebaliknya nilai tukar akan melemah apabila terjadi kelebihan permintaan di atas penawaran yang ada di pasar valuta asing.[8] Bank sentral dapat saja melakukan intervensi di pasar valuta asing, yaitu dengan menjual devisa dalam hal terjadi kekurangan pasokan atau membeli devisa apabila terjadi kelebihan penawaran untuk menghindari gejolak nilai tukar yang berlebihan di pasar. Akan tetapi, intervensi dimaksud tidak diarahkan untuk mencapai target tingkat nilai tukar tertentu atau dalam kisaran tertentu.

Sistem nilai tukar mengambang terkendali merupakan sistem yang berada di antara kedua sistem nilai tukar di atas. Dalam sistem nilai tukar ini, bank sentral menetapkan batasan suatu kisaran tertentu dari pergerakan nilai tukar yang disebut *intervention band* 'batas pita intervensi'. Nilai tukar akan ditentukan sesuai mekanisme pasar sepanjang berada di dalam batas kisaran pita intervensi tersebut. Apabila nilai tukar menembus batas atas atau batas bawah dari kisaran tersebut, bank sentral akan secara otomatis melakukan intervensi di pasar valuta asing sehingga nilai tukar bergerak kembali ke dalam pita intervensi.[9]

---

[7] Devaluasi adalah kebijakan yang diambil oleh pemerintah suatu negara untuk secara sepihak menurunkan nilai tukar mata uang negara tersebut terhadap mata uang lain; misalnya, nilai tukar rupiah yang semula ditetapkan sebesar Rp8.000 per dolar AS diturunkan menjadi Rp9.000 per dolar AS. Sebaliknya, revaluasi adalah kebijakan menaikkan nilai tukar negara tersebut terhadap mata uang lain. Kebijakan devaluasi atau revaluasi biasanya dilakukan dalam rangka mempertahankan kinerja perdagangan luar negeri suatu negara. Sebagai contoh, kebijakan devaluasi dalam jangka pendek dapat meningkatkan daya saing sehingga merangsang kegiatan ekspor, dengan asumsi negara lain tidak membalas dengan melakukan tindakan devaluasi dan eksportir dapat meningkatkan efisiensi produksi untuk pemenuhan permintaan ekspornya.

[8] Nilai tukar dikatakan melemah apabila diperlukan nilai uang yang lebih banyak untuk membeli valuta asing dalam jumlah yang sama; misalnya, nilai tukar rupiah melemah dari semula per dolar (dapat dibeli dengan) Rp8.000 menjadi Rp9.000 per dolar.

[9] Apabila nilai tukar menembus batas atas atau batas bawah dari pita intervensi, secara otomatis bank sentral akan menjual atau membeli devisa yang diperlukan oleh pasar sehingga nilai tukar bergerak kembali dalam batas kisaran pita intervensi. Penetapan lebarnya kisaran intervensi tergantung pada besarnya cadangan devisa yang dimiliki bank sentral serta kemungkinan kebutuhan yang terjadi di pasar. Umumnya, hal ini akan disesuaikan dari waktu ke waktu sesuai dengan perkembangan cadangan devisa dan volume transaksi di pasar valuta asing.

Masing-masing sistem nilai tukar mempunyai kelebihan dan kelemahan. Pemilihan sistem yang diterapkan akan tergantung pada situasi dan kondisi perekonomian negara yang bersangkutan, khususnya besarnya cadangan devisa yang dimiliki, keterbukaan ekonomi, sistem devisa yang dianut (bebas, semi terkontrol, atau terkontrol), dan besarnya volume pasar valuta asing domestik.

Sistem nilai tukar tetap mempunyai kelebihan karena adanya kepastian nilai tukar bagi pasar. Akan tetapi, sistem ini membutuhkan cadangan devisa yang besar karena keharusan bagi bank sentral untuk mempertahankan nilai tukar pada level yang ditetapkan. Selain itu, sistem ini dapat mendorong kecenderungan dunia usaha untuk tidak melakukan *hedging* 'perlindungan nilai' valuta asingnya terhadap risiko perubahan nilai tukar. Sistem ini umumnya diterapkan di negara yang mempunyai cadangan devisa besar, dengan sistem devisa yang masih relatif terkontrol. Sementara itu, sistem nilai tukar mengambang mempunyai kelebihan dengan tidak perlunya cadangan devisa yang besar karena bank sentral tidak harus mempertahankan nilai tukar pada suatu level tertentu. Akan tetapi, nilai tukar yang terlalu berfluktuasi dapat menambah ketidakpastian bagi dunia usaha. Sistem ini umumnya diterapkan di negara yang mempunyai cadangan devisa relatif kecil sementara sistem devisa yang dianut cenderung bebas.[10]

Pergerakan nilai tukar di pasar dipengaruhi oleh faktor fundamental dan nonfundamental. Faktor fundamental tercermin dari variabel-variabel ekonomi makro, seperti pertumbuhan ekonomi, laju inflasi, perkembangan ekspor impor, dan sebagainya.[11] Sementara itu, faktor nonfundamental antara lain berupa sentimen pasar terhadap perkembangan sosial politik, faktor psikologi para pelaku pasar dalam "memperhitungkan" informasi, *rumors*, atau perkembangan lain dalam menentukan nilai tukar sehari-hari.

---

[10] Untuk sistem nilai tukar mengambang terkendali, kelebihan dan kekurangannya terletak di antara sistem nilai tukar tetap dan mengambang.

[11] Ada berbagai pendekatan dalam teori keuangan internasional untuk menentukan nilai tukar secara fundamental, antara lain: Teori *Purchasing Power Parity* (PPP), *Real Effective Exchange Rate* (REER), dan *Fundamental Effective Exchange Rate* (FEER). Untuk selengkapnya, baca Iskandar, *Sistem Nilai Tukar,* buku Seri Kebanksentralan, PPSK Bank Indonesia, yang akan diterbitkan dalam waktu dekat.

b. Sistem Devisa

Devisa merupakan aset keuangan yang digunakan dalam transaksi internasional. Penetapan sistem devisa pada suatu negara ditujukan untuk mengatur pergerakan lalu lintas devisa antara penduduk dan bukan penduduk dari suatu negara ke negara lain. Pada dasarnya ada tiga sistem devisa, yaitu: (i) sistem devisa terkontrol, (ii) sistem devisa semiterkontrol, dan (iii) sistem devisa bebas. Pemilihan sistem devisa mana yang dianut akan tergantung pada kondisi negara yang bersangkutan, khususnya keterbukaan ekonominya dalam arti seberapa jauh negara yang bersangkutan ingin mengintegrasikan ekonominya dengan ekonomi global.

Pada sistem devisa terkontrol, devisa pada dasarnya dimiliki oleh negara. Karena itu, setiap perolehan devisa oleh masyarakat harus diserahkan kepada negara, dan setiap penggunaan devisa harus memperoleh izin dari negara. Pada sistem devisa semiterkontrol, kewajiban penyerahan dan izin dari negara diterapkan untuk perolehan dan penggunaan devisa-devisa tertentu, sementara jenis devisa lainnya dapat secara bebas diperoleh dan dipergunakan. Pada sistem devisa bebas, masyarakat dapat secara bebas memperoleh dan menggunakan devisa.[12]

c. Sistem Nilai Tukar, Sistem Devisa, dan Kebijakan Moneter

Pada dasarnya, pemilihan sistem nilai tukar dan sistem devisa, serta independensi kebijakan moneter dari pengaruh perkembangan luar negeri merupakan tiga isu strategis dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan moneter dalam perekonomian terbuka.[13] Umumnya, dalam hal diterapkan sistem devisa terkontrol, maka mobilitas aliran dana dari dan ke luar negeri cenderung terkendali sehingga dampaknya terhadap perkembangan jumlah uang beredar di dalam negeri juga relatif tidak besar. Sementara itu, dalam

---

[12] Meskipun demikian, dalam praktek di kebanyakan negara yang menerapkan sistem devisa bebas, masih terdapat kewajiban bagi masyarakat untuk melaporkan perolehan dan penggunaan devisa.

[13] Yang dimaksud independensi di sini adalah kemampuan bank sentral dalam melaksanakan kebijakan moneter tanpa gangguan-gangguan yang bersumber dari perkembangan faktor-faktor eksternal, seperti mobilitas dana luar negeri dan perkembangan ekonomi global. Pengertian independensi di sini berbeda dengan independensi bank sentral yang terkait dengan pengaturan kelembagaan dan kewenangan penuh dalam pelaksanaan tugas yang ditetapkan dalam undang-undang, terlepas dari campur tangan pemerintah maupun pihak lain, seperti dibahas dalam bagian lain dari bab ini maupun bab-bab lain di buku ini.

hal diterapkan sistem devisa bebas, maka mobilitas aliran dana dari dan ke luar negeri akan semakin meningkat baik dalam jumlah maupun fluktuasinya. Sebagai akibatnya, perkembangan jumlah uang beredar di dalam negeri akan banyak dipengaruhi oleh aliran dana luar negeri tersebut.

Seberapa jauh kemampuan kebijakan moneter dalam mengatasi pengaruh aliran dana luar negeri tersebut akan dipengaruhi oleh sistem nilai tukar yang dianut. Apabila suatu negara menerapkan sistem nilai tukar tetap, maka kebijakan moneter harus diarahkan untuk mempertahankan nilai tukar pada tingkat yang telah ditetapkan. Dengan demikian, kebijakan moneter sulit dilaksanakan secara independen karena aliran dana luar negeri yang terjadi akan berpengaruh langsung terhadap perkembangan jumlah uang beredar, pertumbuhan ekonomi, dan inflasi di dalam negeri. Sebaliknya, apabila suatu negara menerapkan sistem nilai tukar mengambang, maka aliran dana luar negeri akan berpengaruh langsung terhadap perkembangan nilai tukar di pasar. Oleh karena itu kebijakan moneter dapat lebih independen untuk difokuskan pada pengendalian jumlah uang beredar dan dampaknya terhadap pertumbuhan ekonomi dan inflasi di dalam negeri.

Uraian di atas menunjukkan bahwa dalam perekonomian terbuka stabilitas nilai tukar, kebebasan mobilitas dana luar negeri, dan independensi pelaksanaan kebijakan moneter tidak dapat dicapai secara bersamaan. Kondisi tersebut dalam literatur ekonomi dikenal dengan istilah *impossible trinity*.[14] Yang dapat dicapai oleh bank sentral hanyalah dua dari tiga kondisi di atas. Jadi, apabila diinginkan stabilitas nilai tukar dengan penerapan sistem nilai tukar tetap, maka independensi kebijakan moneter mengharuskan pembatasan mobilitas dana luar negeri melalui penerapan sistem devisa terkontrol. Sebaliknya, apabila dikehendaki kebebasan mobilitas dana luar negeri dengan penerapan sistem devisa bebas, maka independensi kebijakan moneter mengharuskan dianutnya sistem nilai tukar mengambang agar - seperti diuraikan di atas - pengaruh mobilitas dana luar negeri tersebut dapat terserap oleh perubahan nilai tukar (dengan konsekuensi nilai tukar tidak selalu stabil) dan jumlah uang beredar di dalam negeri tetap terkendali.

---

[14] Istilah ini dikemukakan oleh Robert Mundel (1968) dalam bukunya *International Economics,* untuk menjelaskan ketidakmungkinan pencapaian tujuan stabilitas nilai tukar, kebebasan mobilitas dana luar negeri, dan independensi kebijakan moneter secara bersamaan. *"Overtime, the three goals cannot be attained simultaneously"* (hlm. 147).

3.1.4 Kerangka Strategis Kebijakan Moneter

Kerangka strategis kebijakan moneter pada dasarnya terkait dengan penetapan tujuan akhir kebijakan moneter dan strategi untuk mencapainya. Dalam kaitan ini, seperti telah dijelaskan sebelumnya, tujuan akhir yang ingin dicapai oleh kebijakan moneter lebih terkait dengan pertumbuhan ekonomi dan inflasi. Melalui pencapaian tujuan ini, kebijakan moneter dapat memberikan kontribusi optimal pada pencapaian stabilitas ekonomi makro secara keseluruhan dan penciptaan kesempatan kerja. Permasalahannya adalah bahwa kedua sasaran kebijakan moneter tersebut di atas belum tentu dapat dicapai secara bersamaan karena seringkali pencapaian sasaran-sasaran akhir tersebut bersifat kontradiktif. Misalnya, upaya untuk mendorong tingkat pertumbuhan ekonomi dan memperluas kesempatan kerja pada umumnya dapat mendorong peningkatan harga sehingga pencapaian stabiltas ekonomi makro tidak optimal.

Menyadari kontradiksi pencapaian sasaran tersebut, bank sentral dihadapkan pada dua alternatif. Pilihan pertama adalah memilih salah satu sasaran untuk dicapai secara optimal dengan mengabaikan sasaran lainnya, misalnya memilih pencapaian tingkat inflasi yang relatif rendah dengan mengabaikan pertumbuhan ekonomi khususnya dalam jangka pendek. Pilihan kedua adalah semua sasaran diusahakan untuk dapat dicapai, tetapi tidak ada satu pun yang dicapai secara optimal; misalnya, mencapai tingkat inflasi yang tidak terlalu rendah untuk mendorong pertumbuhan ekonomi yang sedikit lebih tinggi. Menyadari kelemahan tersebut, dewasa ini beberapa negara secara bertahap telah bergeser menerapkan kebijakan moneter yang lebih memfokuskan pada sasaran tunggal, yaitu stabilitas harga, sebagai sasaran jangka menengah-panjang. Hal ini sejalan dengan perkembangan teori dan temuan empiris bahwa kebijakan moneter hanya berpengaruh pada inflasi, dan tidak pada pertumbuhan ekonomi, dalam jangka menengah-panjang.

Secara prinsip terdapat beberapa strategi dalam mencapai tujuan kebijakan moneter. Masing-masing strategi memiliki karakteristik sesuai dengan indikator tertentu yang digunakan sebagai *nominal anchor* 'jangkar nominal' atau semacam "sasaran antara" dalam mencapai tujuan akhir. Beberapa strategi kebijakan moneter tersebut, antara lain: (i) *exchange rate targeting* 'penargetan nilai tukar', (ii) *monetary targeting* 'penargetan besaran

moneter', (iii) *inflation targeting* 'penargetan inflasi', (iv) *implicit but not explicit anchor* 'strategi kebijakan moneter tanpa jangkar yang tegas'.[15]

a. Penargetan nilai tukar

Strategi kebijakan moneter dengan penargetan nilai tukar mendasarkan pada keyakinan bahwa nilai tukarlah yang paling dominan pengaruhnya terhadap pencapaian sasaran akhir kebijakan moneter. Umumnya, strategi ini ditempuh oleh negara-negara yang perekonomian relatif kecil tetapi sangat terbuka seperti Singapura dan Belanda. Dalam pelaksanaannya, terdapat tiga alternatif yang dapat ditempuh. *Pertama*, dengan menetapkan nilai mata uang domestik terhadap harga komoditas tertentu yang diakui secara internasional, seperti emas (standar emas). *Kedua*, dengan menetapkan nilai mata uang domestik terhadap mata uang negara-negara besar yang mempunyai laju inflasi yang rendah. *Ketiga*, dengan menyesuaikan nilai mata uang domestik terhadap mata uang negara tertentu ketika perubahan nilai mata uang diperkenankan sejalan dengan perbedaan laju inflasi di antara kedua negara (*crawling peg*).

Kelebihan dari penargetan nilai tukar antara lain adalah sebagai berikut. *Pertama*, penargetan nilai tukar dapat meredam laju inflasi yang berasal dari perubahan harga barang-barang impor. *Kedua*, penargetan nilai tukar dapat mengarahkan ekspektasi masyarakat terhadap inflasi. *Ketiga*, penargetan nilai tukar memberikan kaidah baku (*rules*) dan dapat mendisiplinkan pelaksanaan kebijakan moneter. *Keempat*, penargetan nilai tukar bersifat cukup sederhana dan jelas sehingga mudah dipahami oleh masyarakat.

Di samping kelebihan-kelebihan di atas, penerapan strategi ini juga mempunyai kelemahan sebagai berikut. *Pertama*, penargetan nilai tukar dalam kondisi ketika perekonomian suatu negara sangat terbuka dan mobilitas dana luar negeri sangat tinggi akan menghilangkan independensi kebijakan moneter domestik dari pengaruh luar negeri tersebut. *Kedua*, penargetan nilai tukar dapat menyebabkan setiap gejolak struktural yang terjadi di negara lain akan ditransmisikan atau berdampak secara langsung

[15] Uraian selengkapnya mengenai penerapan beberapa strategi kebijakan moneter di beberapa negara dapat dibaca di Frederick S. Mishkin (1999), "International Experiences with Different Monetary Policy Regimes", *Journal of Monetary Economics,* 43

pada stabilitas perekonomian domestik. *Ketiga,* penargetan nilai tukar rentan terhadap tindakan spekulasi dalam pemegangan mata uang domestik.

b. Penargetan besaran moneter

Pada banyak negara, penargetan nilai tukar bukan menjadi pilihan utama dari strategi kebijakan moneternya karena tidak ada suatu negara yang mata uangnya secara meyakinkan dapat dijadikan sebagai acuan dalam penetapan strategi kebijakan oleh negara lain. Untuk itu, beberapa negara lebih memilih penargetan besaran moneter, yaitu dengan menetapkan pertumbuhan jumlah uang beredar sebagai sasaran antara, misalnya, uang beredar dalam arti sempit (M1) dan dalam arti luas (M2), serta kredit. Kelebihan utama dari penargetan besaran moneter dibandingkan dengan penargetan nilai tukar adalah dimungkinkannya kebijakan moneter yang independen sehingga bank sentral dapat memfokuskan pencapaian tujuan yang ditetapkan seperti laju inflasi yang rendah dan pertumbuhan ekonomi yang berkesinambungan.

Sebagaimana penargetan nilai tukar, penargetan besaran moneter memungkinkan masyarakat segera mengetahui *stance* 'arah' kebijakan moneter yang ditempuh oleh bank sentral. Sinyal tersebut diharapkan dapat mengarahkan ekspektasi masyarakat terhadap laju inflasi yang akan terjadi serta megurangi tekanan inflasi. Strategi ini sangat bergantung pada kestabilan hubungan antara besaran moneter dengan sasaran akhir kebijakan (perkembangan harga dan *output*). Dengan semakin berkembangnya instrumen keuangan dan semakin terintegrasinya perekonomian domestik dengan internasional, maka kestabilan hubungan tersebut menjadi terganggu, seperti tercermin pada ketidakstabilan *income velocity* 'tingkat perputaran uang dalam ekonomi'. Hal ini antara lain yang menjadi alasan mengapa bank sentral tidak menerapkan strategi ini dengan kaku, atau bahkan meninggalkan strategi ini.

c. Penargetan inflasi

Dengan melemahnya hubungan antara besaran moneter dan sasaran akhir dari kebijakan moneter, banyak negara mulai mengadopsi penargetan inflasi dalam pelaksanaan kebijakan moneternya. Penargetan inflasi

dilakukan dengan mengumumkan kepada publik mengenai target inflasi jangka menengah dan komitmen bank sentral untuk mencapai stabilitas harga sebagai tujuan jangka panjang dari kebijakan moneter. Untuk mencapai sasaran inflasi tersebut, strategi ini tidak mendasarkan pada satu indikator saja, misalnya, nilai tukar atau uang beredar saja, tetapi mengevaluasi berbagai indikator kunci dan relevan untuk perumusan kebijakan moneter. Yang diutamakan adalah pencapaian sasaran akhir inflasi, dan bukan pencapaian sasaran antara seperti uang beredar atau nilai tukar. Dengan menargetkan inflasi sebagai jangkar nominal, bank sentral dapat menjadi lebih kredibel dan lebih fokus di dalam mencapai kestabilan harga sebagai tujuan akhir.

Walaupun penargetan dilakukan pada inflasi, strategi ini tidak mengabaikan pencapaian tujuan kebijakan moneter lainnya seperti perkembangan *output* dan kesempatan kerja. Dalam hal ini, bank sentral senantiasa berupaya untuk memperhitungkan stabilitas perkembangan *output* dan kesempatan kerja (pada tingkat tertentu) dalam jangka pendek dalam penetapan sasaran inflasi jangka-menengah yang ingin dicapai. Selain itu, dalam rangka meminimumkan penurunan perkembangan *output*, bank sentral melakukan penyesuaian secara bertahap sasaran inflasi jangka pendek menuju ke arah pencapaian sasaran laju inflasi jangka menengah-panjang yang lebih rendah.

d. Strategi kebijakan moneter tanpa "jangkar" yang tegas

Dalam rangka mencapai kinerja perekonomian yang memuaskan seperti inflasi yang rendah dan stabil serta pertumbuhan ekonomi yang sehat, beberapa negara lebih memilih strategi kebijakan moneter tanpa mengungkapkan penargetan secara tegas. Akan tetapi, bank sentral tersebut tetap memberikan perhatian dan komitmen untuk mencapai tujuan akhir kebijakan moneter. Sebagai salah satu contoh adalah bank sentral Amerika Serikat yang tidak menyebutkan secara tegas mengenai jangkar nominal yang digunakan.

Walaupun di Amerika Serikat strategi ini telah berhasil, strategi ini dianggap kurang terbuka/transparan sehingga masyarakat cenderung mereka-reka maksud dan tujuan kebijakan yang dikeluarkan oleh bank sentral. Hal ini dapat memicu ketidakpastian di pasar mengenai prospek

perkembangan harga dan *output*. Ketidaktegasan strategi tersebut juga dapat menurunkan akuntabilitas bank sentral di mata masyarakat dan parlemen karena tidak adanya kriteria keberhasilan pencapaian kebijakan moneter yang umumnya ditentukan terlebih dahulu.

3.1.5 Mekanisme Transmisi Kebijakan Moneter

Kerangka strategis kebijakan moneter yang ditempuh bank sentral banyak dipengaruhi oleh keyakinan bank sentral yang bersangkutan terhadap suatu proses tertentu mengenai bagaimana kebijakan moneter berpengaruh pada pertumbuhan ekonomi dan inflasi. Proses dimaksud dikenal dengan sebutan mekanisme transmisi kebijakan moneter.[16] Secara spesifik, Taylor (1995) menyatakan bahwa mekanisme transmisi kebijakan moneter adalah "*the process through which monetary policy decisions are transmitted into changes in real GDP and inflation.*"

Dalam literatur ekonomi moneter, kajian mengenai mekanisme transmisi kebijakan moneter pada awalnya mengacu pada peranan uang dalam perekonomian, yang pertama kali dijelaskan oleh *Quantity Theory of Money* 'Teori Kuantitas Uang'. Teori ini pada dasarnya menggambarkan analisis hubungan langsung yang sistematis antara pertumbuhan jumlah uang beredar dan inflasi, yang dinyatakan dalam suatu identitas yang dikenal sebagai "*The Equation of Exchange*":

MV = PT

dimana jumlah uang beredar (M) dikalikan dengan tingkat perputaran uang (V) sama dengan volume output atau transaksi ekonomi secara riil (T) dikalikan dengan tingkat harga (P). Dengan kata lain, dalam keseimbangan, jumlah uang beredar yang digunakan dalam seluruh kegiatan transaksi ekonomi (MV) sama dengan jumlah *output* yang - dihitung dengan harga yang berlaku - ditransaksikan (PT).[17]

[16] Untuk uraian selengkapnya, baca buku Seri Kebanksentralan No. 11, Mekanisme Transmisi Kebijakan Moneter di Indonesia, oleh Perry Warjiyo, PPSK Bank Indonesia (2004)

[17] Untuk melihat hubungan antara pertumbuhan jumlah uang beredar dan inflasi, terdapat dua asumsi yang dipakai. *Pertama*, perkembangan tingkat perputaran uang (V) cukup stabil, atau paling tidak dapat diprediksi. Kebenaran dari asumsi ini merupakan pertanyaan empiris. *Kedua*, dalam jangka panjang, perkembangan *output* atau transaksi riil (T) pada umumnya dapat dianggap konstan dan tidak dipengaruhi oleh perkembangan jumlah uang beredar (*long-run money neutrality*) melainkan oleh perkembangan sisi penawaran dalam perekonomian, seperti jumlah dan produktivitas tenaga kerja, ketersediaan modal, dan kemajuan teknologi.

Berdasarkan mekanisme transmisi ini, dalam jangka pendek pertumbuhan jumlah uang beredar hanya mempengaruhi perkembangan output riil. Selanjutnya, dalam jangka menengah pertumbuhan jumlah uang beredar akan mendorong kenaikan harga (inflasi), yang pada gilirannya menyebabkan penurunan perkembangan *output* riil menuju posisi semula. Dalam keseimbangan jangka panjang, pertumbuhan jumlah uang beredar tidak berpengaruh pada pekembangan *output* riil, tetapi mendorong kenaikan laju inflasi secara proposional.

Jalur moneter yang bersifat langsung ini dianggap tidak dapat menjelaskan pengaruh faktor-faktor selain uang terhadap inflasi, seperti suku bunga, nilai tukar, harga aset, kredit, dan ekspektasi. Dalam perkembangan selanjutnya, selain jalur moneter langsung (*direct monetary channe*l), mekanisme transmisi pada umumnya juga dapat terjadi melalui lima jalur lainnya, yaitu *interest rate channel* 'jalur suku bunga', *exchange rate channel* 'jalur nilai tukar', *assets price channel* 'jalur harga aset', *credit channel* 'jalur kredit', dan *expectation channel* 'jalur ekspektasi'.[18] Dalam praktek, transmisi kebijakan moneter masing-masing negara berbeda antara satu dengan yang lainnya, tergantung pada perbedaan struktur perekonomian, perkembangan pasar keuangan, dan sistem nilai tukar yang dianut.

a. Jalur suku bunga

Mekanisme transmisi melalui jalur suku bunga menekankan bahwa kebijakan moneter dapat mempengaruhi permintaan agregat melalui perubahan suku bunga. Dalam hal ini, pengaruh perubahan suku bunga jangka pendek ditransmisikan pada suku bunga jangka menengah-panjang melalui mekanisme penyeimbangan sisi permintaan dan penawaran di pasar uang.[19] Perkembangan suku bunga tersebut akan mempengaruhi *cost of capital* 'biaya modal', yang pada gilirannya akan mempengaruhi

[18] Untuk uraian selengkapnya, baca *Bank for International Settlements, The Transmission Mechanism of Monetary Policy in Developing Economies,* Januari 1997 dan Jan Kakes, *Monetary Transmission in Europe: The Role of Financial Market and Credit,* Edward Elgar, 2000.

[19] Dalam hal ini, apabila perubahan harga tidak dapat terjadi segera atau bersifat kaku (*sticky prices*), perubahan suku bunga nominal jangka pendek yang dipengaruhi oleh kebijakan moneter bank sentral akan mendorong perubahan suku bunga riil jangka pendek dan panjang. Dengan demikian, dengan kekakuan harga tersebut,kebijakan moneter ekspansif akan mendorong penurunan suku bunga riil jangka pendek, yang selanjutnya mendorong penurunan suku bunga riil jangka panjang.

pengeluaran investasi dan konsumsi yang merupakan komponen dari permintaan agregat.

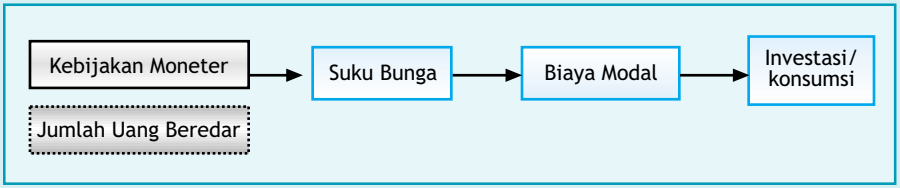


Diagram 1.
Mekanisme Transmisi Kebijakan Moneter melalui Jalur Suku Bunga

Mekanisme transmisi melalui jalur nilai tukar menekankan bahwa pergerakan nilai tukar dapat mempengaruhi perkembangan penawaran dan permintaan agregat, dan selanjutnya *output* dan harga. Besar kecilnya pengaruh pergerakan nilai tukar tergantung pada sistem nilai tukar yang dianut oleh suatu negara. Misalnya, dalam sistem nilai tukar mengambang, kebijakan moneter ekspansif oleh bank sentral akan mendorong depresiasi mata uang domestik dan meningkatkan harga barang impor. Hal ini selanjutnya akan mendorong kenaikan harga barang domestik, walaupun tidak terdapat ekspansi di sisi permintaan agregat.[20] Sementara itu, dalam sistem nilai tukar mengambang terkendali, pengaruh kebijakan moneter pada perkembangan *output* riil dan inflasi menjadi semakin lemah (dengan *time lag* 'tenggat waktu' yang lama), terutama apabila terdapat substitusi yang tidak sempurna antara aset domestik dan aset luar negeri.

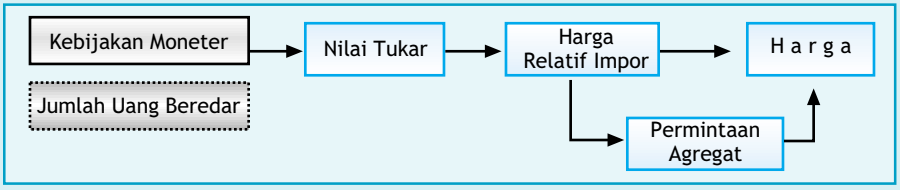


Diagram 2.
Mekanisme Transmisi Kebijakan Moneter melalui Jalur Nilai Tukar

[20] Selain itu, pengaruh pergerakan nilai tukar dapat terjadi secara tidak langsung melalui perubahan permintaan agregat (*indirect pass-through*).

c. Jalur harga aset

Mekanisme transmisi melalui jalur harga aset menekankan bahwa kebijakan moneter berpengaruh pada perubahan harga aset dan kekayaan masyarakat, yang selanjutnya mempengaruhi pengeluaran investasi dan konsumsi. Apabila bank sentral melakukan kebijakan moneter kontraktif, maka hal tersebut akan mendorong peningkatan suku bunga, dan pada gilirannya akan menekan harga pasar aset perusahaan. Penurunan harga aset dapat berakibat pada dua hal. *Pertama*, mengurangi kemampuan perusahaan untuk melakukan ekspansi. *Kedua*, menurunkan nilai kekayaan dan pendapatan, yang pada gilirannya mengurangi pengeluaran konsumsi. Secara keseluruhan, kedua hal tersebut berdampak pada penurunan pengeluaran agregat.

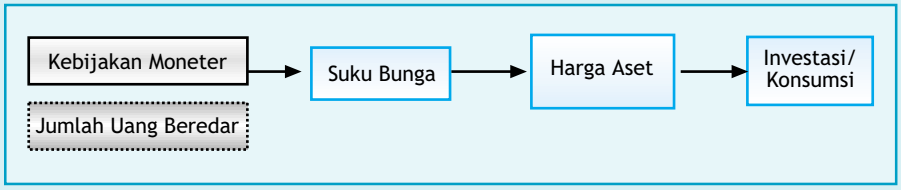


Diagram 3.
Mekanisme Transmisi Kebijakan Moneter melalui Jalur Harga Aset

d. Jalur kredit

Mekanisme transmisi melalui jalur kredit menekankan bahwa pengaruh kebijakan moneter terhadap *output* dan harga terjadi melalui kredit perbankan. Transmisinya dapat dibedakan menjadi dua jalur. *Pertama, bank lending channel* 'jalur pinjaman bank' yang menekankan pengaruh kebijakan moneter pada kredit karena kondisi keuangan bank, khususnya sisi aset. *Kedua, firms' balance sheet channel* 'jalur neraca perusahaan' yang menekankan pengaruh kebijakan moneter pada kondisi keuangan perusahaan, seperti *cash flow* 'arus kas' dan *leverage* 'rasio utang terhadap modal', dan selanjutnya mempengaruhi akses perusahaan untuk mendapatkan kredit.

Menurut jalur pinjaman bank, selain sisi aset, sisi liabilitas bank juga merupakan komponen penting dalam mekanisme transmisi kebijakan

moneter. Apabila bank sentral melaksanakan kebijakan moneter kontraktif, misalnya, melalui peningkatan rasio giro wajib minimum di bank sentral, cadangan yang ada di bank akan mengalami penurunan sehingga *loanable fund* 'dana yang dapat dipinjamkan' oleh bank akan mengalami penurunan. Apabila hal tersebut tidak diatasi dengan melakukan penambahan dana/ pengurangan surat-surat berharga, maka kemampuan bank untuk memberikan pinjaman akan menurun. Kondisi ini menyebabkan penurunan investasi dan selanjutnya mendorog penurunan *output*.

Sementara itu, jalur neraca perusahaan menekankan bahwa kebijakan moneter yang dilakukan oleh bank sentral akan mempengaruhi kondisi keuangan perusahaan. Dalam hal ini, apabila bank sentral melakukan kebijakan moneter ekspansif, maka suku bunga di pasar uang akan turun, yang mendorong harga saham mengalami peningkatan. Sejalan dengan peningkatan harga saham tersebut, nilai pasar dari modal perusahaan (*networth*) akan meningkat dan rasio *leverage* perusahaan menurun, yang selanjutnya memperbaiki tingkat kelayakan permohonan kredit yang diajukan perusahaan kepada bank.[21] Kondisi ini mendorong peningkatan pemberian kredit oleh bank, selanjutnya meningkatkan investasi, dan pada akhirnya meningkatkan *output*.

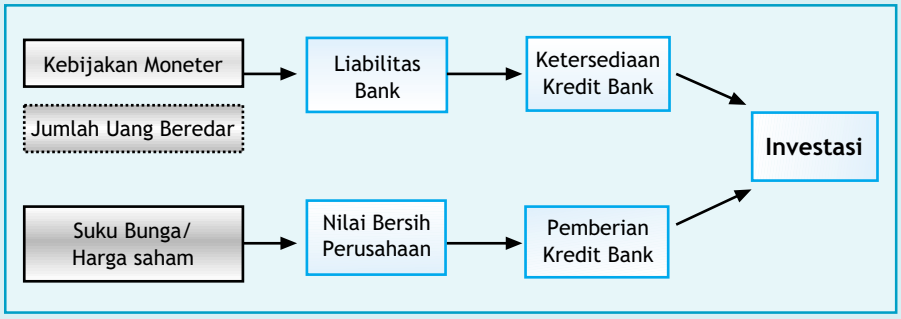


Diagram 4.
Mekanisme Transmisi Kebijakan Moneter melalui Jalur Kredit

[21] Perbaikan *networth* dan *leverage* perusahaan tersebut akan mengurangi tindakan bank yang cenderung menyeleksi permohonan kredit yang buruk (*adverse selection*) atau tindakan perusahaan yang mau membayar suku bunga kredit yang lebih tinggi agar permohonan kreditnya disetujui bank (*moral hazard*).

e. Jalur ekspektasi

Mekanisme transmisi melalui jalur ekspektasi menekankan bahwa kebijakan moneter dapat diarahkan untuk mempengaruhi pembentukan ekspektasi mengenai inflasi dan kegiatan ekonomi. Kondisi tersebut mempengaruhi perilaku agen-agen ekonomi dalam melakukan keputusan konsumsi dan investasi, yang pada gilirannya akan mendorong perubahan permintaan agregat dan inflasi. Sebagai contoh, dalam hal bank sentral menempuh kebijakan moneter ekspansif, maka kenaikan jumlah uang beredar akan mendorong naiknya laju inflasi. Dengan harga-harga yang meningkat, ekspektasi inflasi masyarakat akan meningkat pula, dan selanjutnya, apabila tidak diatasi dengan kebijakan moneter kontraktif, akan mendorong laju inflasi meningkat lebih tinggi lagi.

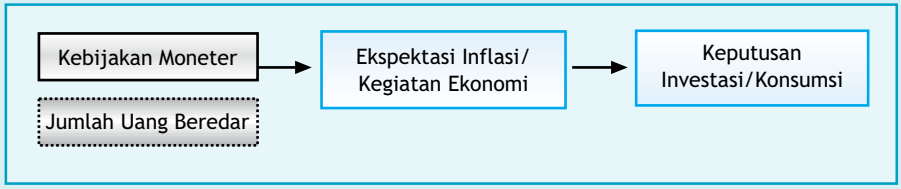


Diagram 5.
Mekanisme Transmisi Kebijakan Moneter melalui Jalur Ekspektasi

3.1.6 Kerangka Operasional Kebijakan Moneter

Pada bagian sebelumnya telah dibahas kerangka strategis dan mekanisme transmisi kebijakan moneter dalam pencapaian sasaran akhir antara lain stabilitas harga, pertumbuhan ekonomi, dan perluasan kesempatan kerja. Selanjutnya, untuk mengetahui lebih jelas mengenai bagaimana kebijakan moneter itu dilaksanakan, maka diperlukan pemahaman mengenai kerangka operasional kebijakan moneter. Pada umumnya kerangka operasional kebijakan moneter mencakup instrumen, sasaran-operasional, dan sasaran-antara yang dipergunakan untuk mencapai sasaran akhir yang telah ditetapkan.

Sasaran-antara diperlukan karena untuk mencapai sasaran-akhir yang ditetapkan, terdapat tenggat waktu antara pelaksanaan kebijakan moneter

dan hasil pencapaian sasaran-akhir.[22] Oleh karena itu, diperlukan adanya indikator-indikator yang lebih segera dapat dilihat untuk mengetahui indikasi arah pergerakan ekonomi dan inflasi ke depan dan respons kebijakan moneter yang diperlukan, yang biasa disebut sasaran-antara. Sasaran-antara yang dipilih harus memiliki kestabilan hubungan dengan sasaran-akhir. Beberapa pilihan sasaran-antara yang dapat digunakan antara lain besaran moneter seperti M1 , M2, atau kredit dan suku bunga.

Selanjutnya, untuk mencapai sasaran-antara tersebut, bank sentral memerlukan sasaran-sasaran yang bersifat operasional agar proses transmisi dapat berjalan sesuai dengan rencana. Sasaran-operasional yang dipilih harus memiliki kestabilan hubungan dengan sasaran-antara, dapat dikendalikan bank sentral, dan informasi tersedia lebih awal daripada sasaran-antara. Beberapa pilihan sasaran-operasional yang dapat digunakan antara lain adalah uang primer (M0) dan suku bunga jangka pendek.

Sementara itu, instrumen moneter adalah instrumen yang dimiliki oleh bank sentral yang dapat digunakan baik secara langsung maupun tidak langsung untuk mempengaruhi sasaran-sasaran operasional yang telah ditetapkan. Beberapa pilihan instrumen yang digunakan antara lain open *market operation* 'operasi pasar terbuka', *reserve requirement* 'cadangan wajib minimum', *discount facility* 'fasilitas diskonto', dan *moral suasion* 'imbauan'.[23]

Rangkaian langkah-langkah bank sentral dari penentuan dan prakiraan sasaran-antara, pemantauan variabel-variabel ekonomi-keuangan yang dijadikan dasar perumusan kebijakan moneter, hingga pelaksanaan pengendalian moneter di pasar uang untuk mencapai sasaran-akhir disebut kerangka operasional kebijakan moneter. Dalam praktek, kerangka operasional yang dilakukan bank sentral akan ditentukan oleh pendekatan yang dianut, yaitu apakah berdasarkan kuantitas besaran moneter (*quantity-based approach*) atau suku bunga sebagai harga besaran moneter (*price-based approach*). Umumnya, pendekatan berdasarkan kuantitas dilakukan

[22] Tenggat waktu pengaruh kebijakan moneter terjadi karena diperlukan waktu: (i) untuk merumuskan kebijakan moneter di bank sentral (*inside lag*), baik dalam mengetahui masalah (*recognition lag*), memutuskan kebijakan moneter (*decision lag*), dan melaksanakannya (*action lag*), serta (ii) untuk kebijakan moneter berpengaruh terhadap kegiatan ekonomi (*outside lag*).

[23] Uraian yang lebih komprehensif mengenai instrumen pengendalian moneter terdapat pada buku Seri Kebanksentralan No. 3, *Instrumen-instrumen Pengendalian Moneter,* oleh Ascarya, PPSK Bank Indonesia (2002).

dengan menetapkan sasaran-operasional uang primer dan sasaran-antara jumlah uang beredar atau kredit pada tingkat tertentu. Sementara itu, pendekatan berdasarkan suku bunga dilakukan dengan menetapkan sasaran-operasional suku bunga jangka pendek pada tingkat tertentu, tetapi perkembangan suku bunga jangka menengah seperti suku bunga deposito, kredit atau yield obligasi tidak ditetapkan secara tegas sebagai sasaran-antara. Pengaruh perubahan sasaran-operasional suku bunga jangka pendek ditransmisikan pada perubahan sasaran-akhir melalui perkembangan beragam *information variables* yang berfungsi sebagai indikator *leading* dari perkembangan kegiatan ekonomi dan tekanan inflasi, misalnya, ekspektasi inflasi dan suku bunga jangka panjang.

Secara ilustratif, kerangka operasional kebijakan moneter melalui kedua pendekatan tersebut, yang mencerminkan keterkaitan antara instrumen, sasaran operasional, dan sasaran-antara, dan sasaran-akhir dapat digambarkan sebagai berikut.[24]

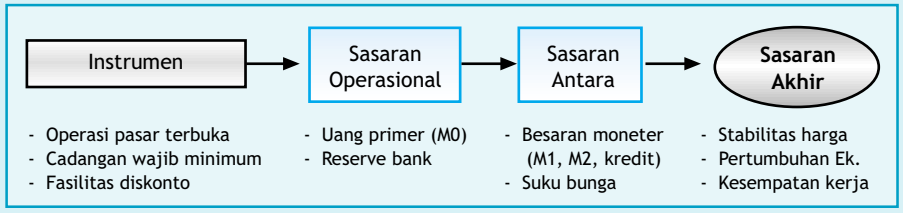


Diagram 6.
Kerangka Transmisi Operasional dengan Pendekatan Kuantitas

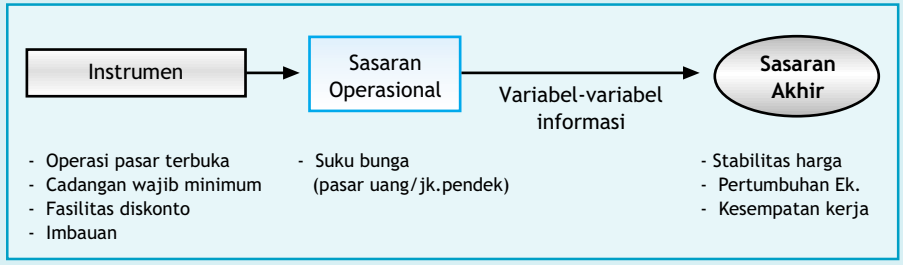


Diagram 7.
Kerangka Operasional dengan Pendekatan Suku Bunga

[24] Junggun Oh, "Inflation Targeting, Monetary Transmission Mechanism, and Policy Rules in Korea, *Economic Paper,* Vol. 2 No. 1, Bank of Korea, Maret 1999 (dimodifikasi).

3.2 KEBIJAKAN MONETER DI INDONESIA

Bagian sebelumnya telah mengulas kebijakan moneter ditinjau dari aspek teoretis. Pada bagian ini akan dipaparkan pelaksanaan kebijakan moneter di Indonesia. Pada bagian pertama akan dibahas kebijakan moneter sejak awal kemerdekaan hingga masa sebelum krisis ekonomi tahun 1997. Bagian selanjutnya akan membahas kebijakan moneter terkini dengan ulasan yang lebih lengkap, mencakup kerangka, mekanisme transmisi, proses perumusan, dan mekanisme pengendalian moneter di Indonesia. Bagian terakhir akan membahas kebijakan nilai tukar dan devisa di Indonesia selama ini.

3.2.1 Kebijakan Moneter Periode Pre-Krisis Ekonomi 1997

Pelaksanaan tugas Bank Indonesia di bidang moneter mengalami evolusi sesuai dengan pasang-surut perkembangan ekonomi dan iklim politik bangsa Indonesia. Perkembangan ekonomi sangat berpengaruh terhadap pelaksanaan kebijakan moneter tidak hanya karena kebijakan moneter itu diarahkan untuk mempengaruhi berbagai variabel ekonomi makro, khususnya inflasi dan pertumbuhan ekonomi, tetapi juga karena perkembangan ekonomi akan menentukan bagaimana reaksi Bank Indonesia dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan moneternya. Secara khusus, perkembangan sektor keuangan sangat mempengaruhi pelaksanaan kebijakan moneter karena mekanisme transmisi kebijakan moneter pada dasarnya terjadi melalui sektor keuangan, sesuai dengan fungsinya dalam intermediasi keuangan. Sementara itu, perjalanan politik bangsa Indonesia secara langsung maupun tidak langsung juga menyebabkan terjadinya pergeseran peranan Bank Indonesia. Hal ini terutama karena pelaksanaan kebijakan ekonomi makro, termasuk kebijakan moneter, tidak dapat dilepaskan dari tatanan dan iklim politik suatu negara. Dengan kata lain, pelaksanaan kebijakan moneter sering kali dikaitkan dengan pelaksanaan agenda politik pemerintah yang berkuasa, seperti layaknya terjadi khususnya di negara-negara yang sedang berkembang.

a. Periode 1945 – 1952

Pada awal kemerdekaan, untuk pertama kalinya pemerintah Indonesia mengambil keputusan untuk mendirikan bank sirkulasi berbentuk bank milik

negara, dan dalam pelaksanaannya berupa pendirian Bank Negara Indonesia (BNI) dan Bank Rakyat Indonesia (BRI) pada tahun 1946. Kedua bank milik negara tersebut dan beberapa bank swasta yang ditunjuk pemerintah melaksanakan penukaran mata uang Hindia Belanda dan Jepang dengan mata uang Republik Indonesia (ORI) yang dikeluarkan oleh pemerintah Indonesia. Tujuan pengeluaran/pengedaran ORI tersebut adalah untuk menggantikan peranan mata uang Hindia Belanda dan Jepang dalam perekonomian Indonesia pada waktu itu.

Dalam perjalanannya, penggunaan ORI hanya mencapai usia tiga tahun lima bulan, sebelum akhirnya ditarik dari peredaran dan diganti dengan uang *De Javasche Bank*. *De Javasche* Bank akhirnya diputuskan sebagai bank sentral pada penyerahan kedaulatan Indonesia pada pemerintah Republik Indonesia Serikat (RIS). Beberapa waktu setelah pembentukan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), dilakukan nasionalisasi terhadap *De Javasche Bank* melalui Undang-Undang Nasionalisasi *De Javasche* Bank pada tanggal 6 Desember 1951.

b. Periode tahun 1953 – 1967

Dalam perkembangan selanjutnya, pemerintah Indonesia mengeluarkan **UU No.11 Tahun 1953 tentang Pokok Bank Indonesia** sebagai pengganti *Javasche Bank Wet* tahun 1922. Dengan undang-undang tersebut dibentuklah Dewan Moneter, dan Menteri Keuangan bertindak sebagai Ketua, sementara Menteri Ekonomi dan Gubernur Bank Indonesia bertindak sebagai anggota. Dewan Moneter mempunyai berbagai tugas dan kewenangan yang terkait erat dengan upaya-upaya untuk mengendalikan kondisi moneter, antara lain menentukan kebijakan moneter secara umum, mengatur dan menstabilkan mata uang, serta memajukan urusan kredit dan perbankan pada umumnya .

Dengan diberlakukannya UU No.11 Tahun 1953 tentang Pokok Bank Indonesia, tuntutan yang sangat besar diarahkan kepada Bank Indonesia untuk ikut serta secara aktif dalam menata dan mengembangkan perekonomian nasional yang pada waktu itu mengalami banyak permasalahan. Fokus dari peran yang diinginkan banyak terkait dengan fungsi Bank Indonesia sebagai bank sirkulasi. Tantangan terbesar adalah menyatukan mata uang yang pada waktu itu telah banyak beredar dan

berbeda-beda di berbagai wilayah Indonesia. Karena itu, Bank Indonesia dituntut untuk menerbitkan mata uang baru, rupiah, sebagai satu-satunya alat pembayaran yang sah di seluruh wilayah negara Indonesia menggantikan mata-mata uang yang ada di masing-masing daerah. Satu hal yang menarik adalah bahwa nilai pembanding atau paritas yang digunakan untuk penukaran mata uang suatu daerah dengan mata uang rupiah didasarkan pada perkiraan jumlah uang beredar sesuai dengan kebutuhan perekonomian daerah yang bersangkutan.[25] Ini contoh konkrit bagaimana peran bank sirkulasi dan kebijakan moneter yang dilakukan Bank Indonesia, yang tidak saja sesuai dengan kondisi perekonomian yang pada waktu itu masih relatif tradisional, tetapi juga diarahkan untuk mendukung persatuan dan kesatuan negara yang baru merdeka.

Pada masa awal berdirinya, Bank Indonesia, selain berfungsi sebagai bank sirkulasi, juga berperan sebagai bank komersial dengan memberikan kredit langsung kepada pihak swasta, pemerintah, dan yayasan-yayasan pemerintah, selain kredit kepada bank-bank dan badan-badan perkreditan lainnya. Dengan mulai tertatanya mekanisme peredaran uang, terdapat keinginan kuat Pemerintah agar Bank Indonesia berperan lebih aktif dalam meningkatkan kegiatan ekonomi. Inilah yang kemudian dikenal dengan peran Bank Indonesia sebagai agen pembangunan. Pada prinsipnya, bentuk dari peran tersebut ada dua. *Pertama*, bentuk pembiayaan oleh Bank Indonesia melalui pencetakan uang terhadap defisit anggaran pemerintah yang relatif besar dan tidak terkontrol karena besarnya kepentingan politik pada waktu itu. *Kedua*, bentuk pembiayaan secara langsung oleh Bank Indonesia dalam sejumlah kegiatan ekonomi. Dalam kondisi tersebut, Bank Indonesia praktis telah melaksanakan tekanan kebijakan moneter ekspansif yang sebagian besar bersumber pada upaya pembiayaan defisit anggaran pemerintah.

Perkembangan politik pada waktu itu telah cenderung menimbulkan ketimpangan dalam pelaksanaan kebijakan moneter, yang dicerminkan oleh pencetakan uang yang berlebihan untuk pembiayaan defisit anggaran sebagai akibat kebijakan fiskal yang ekspansif. Keiinginan yang kuat untuk menyenangkan rakyat telah mendorong Pemerintah menempuh kebijakan

[25] Sebagai contoh, jumlah uang beredar yang wajar di suatu daerah sesuai dengan pertimbangan ekonomi daerah yang bersangkutan diperkirakan Rp100 juta. Padahal, jumlah uang yang telah beredar dengan mata uang daerah yang bersangkutan telah berjumlah, misalnya, sebesar ORI200 juta. Dengan demikian, uang yang telah beredar di daerah bersangkutan ditukar dengan rupiah dengan paritas 1 ORI= 1/2 rupiah.

fiskal tanpa mengindahkan prinsip-prinsip kehati-hatian, yang cenderung membutuhkan pengeluaran anggaran yang besar dan menyebabkan membengkaknya defisit anggaran pemerintah. Pembangunan proyek-proyek mercu suar atau pengeluaran untuk militer menjadi contoh konkrit yang terjadi pada waktu itu. Kondisi seperti ini telah menimbulkan melonjaknya uang beredar jauh melebihi kebutuhan riil perekonomian sehingga mendorong naiknya harga-harga secara tajam. Akibatnya, laju inflasi membubung tinggi hingga mencapai lebih dari 600% pada tahun 1965, dan dikenal dengan sebutan periode *hyperinflation*.

c. Periode 1968 – 1997

Periode stabilisasi dan rehabilitasi ekonomi (1968 – 1972)

Pengalaman selama periode sejak awal kemerdekaan sampai dengan pertengahan tahun 1960-an memberikan pelajaran mengenai pentingnya prinsip kehati-hatian dalam pelaksanaan kebijakan moneter dan fiskal. *Pertama*, bahwa kebijakan fiskal harus mampu mengendalikan defisit anggaran pada batas-batas yang wajar. Untuk itu, pengeluaran anggaran harus diseleksi secara ketat dan diprioritaskan pada jenis-jenis pengeluaran yang mampu mendorong kegiatan ekonomi riil, dan karenanya pengeluaran-pengeluaran yang cenderung kurang strategis dan berlebihan harus dihindarkan. *Kedua*, bahwa kebijakan moneter tidak boleh dipergunakan untuk membiayai defisit anggaran pada sisi kebijakan fiskal. Kebijakan moneter harus tetap difokuskan pada pengendalian inflasi, dan karenanya pencetakan uang untuk membiayai defisit anggaran pemerintah akan mengancam kestabilan harga dan kestabilan moneter secara keseluruhan. *Ketiga*, bahwa kebijakan fiskal dan kebijakan moneter perlu dikoordinasikan secara baik, dengan tetap berpegang pada prinsip independensi masing-masing instansi agar terjadi sinergi kedua kebijakan tersebut dalam menjaga stabilitas ekonomi demi keberlangsungan pembangunan secara berkelanjutan.

Pada masa selanjutnya, yaitu sejak akhir tahun 1960-an, perkembangan ekonomi dan keuangan terus terjadi. Pada awalnya, kebijakan Pemerintah lebih diprioritaskan untuk pemulihan stabilitas ekonomi yang sempat terancam pada pertengahan tahun 1960-an. Pengeluaran anggaran diseleksi secara ketat, defisit anggaran pemerintah dikendalikan, dan pembiayaan diupayakan dari pinjaman lunak luar negeri sehingga tidak mengancam

stabilitas ekonomi, khususnya untuk pengendalian inflasi. Di sisi moneter, pencetakan uang untuk pembiayaan defisit anggaran pemerintah dihentikan dan jumlah uang beredar dikendalikan. Upaya ini dibarengi dengan penyediaan barang dan jasa yang sangat dibutuhkan masyarakat. Dengan penegakan disiplin baik di sisi fiskal maupun di sisi moneter tersebut, stabilitas ekonomi dapat secara cepat dipulihkan, seperti terlihat dengan menurunnya secara drastis laju inflasi hingga di bawah 10%, sehingga kepercayaan untuk pemulihan kegiatan ekonomi dapat terbangun dengan baik. Dengan keberhasilan pemulihan stabilitas ekonomi ini, Pemerintah kemudian mulai melakukan perencanaan pembangunan nasional, baik dalam jangka panjang, menengah, dan pendek, sehingga kegiatan perekonomian nasional secara berangsur-angsur mulai tertata dan mengalami peningkatan.

Penataan ekonomi, khususnya di sektor moneter dan perbankan lebih dimantapkan dengan dikeluarkannya **UU No.13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral.** Dalam hal ini, tugas Bank Indonesia adalah membantu Pemerintah dalam dua hal, yaitu *pertama* mengatur, menjaga, dan memelihara stabilitas nilai rupiah dan *kedua* mendorong kelancaran produksi dan pembangunan serta memperluas kesempatan kerja guna meningkatkan taraf hidup rakyat. Kebijakan moneter dirumuskan oleh Dewan Moneter dan Bank Indonesia melakukan tugas kebijakan moneter sesuai dengan keputusan Dewan Moneter.

Perlu dikemukakan, di satu sisi, pengaturan kelembagaan seperti ini mempunyai nilai positif karena terintegrasi dan terkoordinirnya kebijakan moneter dengan kebijakan fiskal dan kebijakan ekonomi makro lainnya. Namun, di sisi lain pengaturan seperti ini mengaburkan fokus tugas, disiplin, dan tanggung jawab masing-masing instansi dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan tersebut. Tidak ada *check and balance* antara kebijakan moneter, kebijakan fiskal, dan kebijakan ekonomi makro lainnya. Lebih jauh lagi, pengaturan kelembagaan seperti ini memungkinkan pemanfaatan kebijakan moneter untuk pembiayaan fiskal sehingga prinsip kehati-hatian dan disiplin kebijakan ekonomi makro kurang dapat terjamin.

Periode pertumbuhan ekonomi dengan hasil minyak (1973 – 1982)

Peningkatan kegiatan perekonomian nasional kemudian mengalami dorongan lebih lanjut dengan hasil minyak yang meningkat khususnya pada

awal dekade 1970-an. Ditemukannya ladang-ladang minyak di Indonesia telah memberikan sisi positif dan negatif. Di satu sisi, hasil minyak telah memberikan limpahan rezeki bagi penerimaan negara sehingga dapat dipergunakan untuk membiayai pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan dalam APBN. Dengan peran aktif dan kecenderungan dominasi pemerintah, kebijakan fiskal telah memungkinkan terdorongnya kegiatan ekonomi riil. Namun, di sisi lain peningkatan penerimaan devisa hasil minyak dan pengeluaran pemerintah telah menyebabkan ekspansi jumlah uang beredar dari sisi fiskal. Kondisi ini mengharuskan kebijakan moneter untuk melakukan penyerapan ekspansi moneter dari sisi fiskal tersebut agar tidak menimbulkan kelebihan likuiditas dalam perekonomian yang dapat meningkatkan laju inflasi.

Dengan latar belakang tersebut, pada tahun 1974 Pemerintah mulai menempuh kebijakan kredit selektif dari sisi moneter. Tujuannya adalah agar jumlah uang beredar tetap terkendali sehingga laju inflasi dapat tetap terjaga. Hal ini terutama dilakukan dengan pengaturan terhadap besarnya ekspansi kredit yang diperbolehkan oleh perbankan, atau yang sering dikenal dengan pagu ekspansi aktiva neto. Jadi, setiap tahun Bank Indonesia menyusun rencana ekspansi kredit secara nasional dengan menghitung berapa jumlah uang beredar yang sesuai dengan perkiraan laju inflasi dan pertumbuhan ekonomi. Selanjutnya bank-bank diminta untuk menyampaikan rencana kredit kepada Bank Indonesia untuk kemudian ditetapkan pagu kredit setahun ke depan untuk masing-masing bank. Pagu individual bank tersebut pada akhirnya akan menjadi dasar untuk penyaluran kredit likuiditas yang disediakan Bank Indonesia sesuai dengan sektor/program yang sudah ditetapkan.

Meskipun kehidupan sektor perbankan kurang bergairah akibat kelangkaan sumber dana karena menurunnya penghimpunan dana masyarakat dan adanya pembatasan dalam pemberian kredit, kegiatan investasi terus berlanjut, khususnya yang dilakukan oleh pemerintah. Selanjutnya, untuk memberikan ruang gerak yang lebih besar kepada bank-bank dalam pemanfaatan dana terutama dalam pemberian kreditnya kepada sektor swasta, Bank Indonesia pada tahun 1978 menurunkan *reserve requirement* bank-bank dari 30% menjadi 15%.

Periode deregulasi, debirokratisasi, dan liberalisasi ekonomi (1983 – 1997)

Pada awal dekade 1980-an terjadi kemerosotan harga minyak di pasar dunia sebagai akibat adanya kecenderungan terjadinya resesi dunia. Hal ini telah menyebabkan terbatasnya penerimaan negara untuk pembiayaan APBN. Dominasi Pemerintah dalam menopang peningkatan kegiatan ekonomi tidak dapat lagi dipertahankan, dan akibatnya kelangsungan pembangunan nasional terancam. Karena itu, Pemerintah kemudian menempuh serangkaian kebijakan reformasi di bidang ekonomi untuk mengatasi ancaman krisis karena merosotnya harga minyak tersebut. Tujuannya adalah menumbuhkan, mendorong, dan meningkatkan peran sektor swasta dalam setiap aspek kehidupan ekonomi untuk menggantikan peran Pemerintah demi kesinambungan pembangunan nasional. Karena itu, sejak awal dekade 1980-an Pemerintah menempuh kebijakan deregulasi, debirokratisasi, dan bahkan liberalisasi di berbagai sektor ekonomi, baik sektor perbankan dan keuangan, perdagangan, investasi, dan sebagainya.

Pada 1 Juni 1983 Pemerintah mengeluarkan kebijakan deregulasi perbankan, yang menandai era liberalisasi di sektor perbankan khususnya dan sektor keuangan pada umumnya. Kebijakan ini dan serangkaian kebijakan deregulasi di bidang perbankan dan sektor keuangan lainnya dalam periode sesudahnya telah mendorong begitu pesatnya perkembangan sektor perbankan dan keuangan di Indonesia. Hal ini tidak saja dapat dilihat dari jumlah bank yang beroperasi, besarnya dana masyarakat yang dapat dimobilisasi baik dalam bentuk giro, tabungan dan deposito, tetapi juga dalam bentuk kredit dan jenis pembiayaan lainnya yang disediakan oleh perbankan untuk dunia usaha. Demikian pula di pasar keuangan, terjadi perkembangan yang pesat baik dari sisi volume transaksi keuangan maupun berbagai produk keuangan (saham, obligasi, surat-surat berharga, dan produk-produk derivatif) yang diperdagangkan. Dengan perkembangan seperti ini, semakin banyak dana yang berputar di sektor keuangan dan mempengaruhi keeratan hubungan antara uang, inflasi, dan *output* dibanding dengan periode sebelumnya.

Kondisi ekonomi, khususnya sektor keuangan, seperti ini telah membawa implikasi mendasar pada pelaksanaan kebijakan moneter oleh Bank Indonesia. Kebijakan moneter yang sebelumnya dilakukan secara langsung dengan *selective credit policy* mulai beralih ke cara-cara tidak langsung dan berorientasi pasar, antara lain dengan melakukan operasi di

pasar uang (operasi pasar terbuka) untuk mengendalikan likuiditas perekonomian. Pengendalian moneter diarahkan pada jumlah uang beredar (M1 dan M2) sebagai sasaran-antara dan uang primer (M0) sebagai sasaran operasional. Sementara itu, operasi di pasar uang dilakukan melalui lelang Sertifikat Bank Indonesia (SBI) yang mulai diterbitkan pada tahun 1984 sebagai instrumen utama kebijakan moneter. Pengendalian likuiditas juga dibantu dengan intervensi di pasar uang rupiah dengan cara memberi pinjaman jangka pendek antara *overnight* hingga tujuh hari. Operasi di pasar uang dimaksud diarahkan untuk mencapai sasaran operasional uang primer agar sasaran-antara jumlah uang beredar (M1 dan M2) tetap terkendali sesuai dengan perkiraan yang telah ditetapkan.

Dalam perkembangan selanjutnya, untuk mendorong kegiatan ekonomi dalam negeri dalam menghadapi persaingan global, pada tahun 1988 Pemerintah mengeluarkan paket kebijakan 27 Oktober 1988, yang secara umum merupakan paket penyempurnaan kebijakan di bidang keuangan, moneter, dan perbankan.[26] Dalam hubungannya dengan upaya peningkatan efektivitas pengendalian moneter, langkah-langkah yang ditempuh antara lain adalah penurunan *reserve requirement* dari 15% menjadi 2%. Selain itu, di bidang perbankan, dilakukan penciptaan iklim persaingan yang lebih kondusif melalui perlonggaran izin pendirian bank-bank baru dan bank campuran. Kebijakan deregulasi yang cukup longgar tersebut telah mengakibatkan perkembangan yang sangat pesat sektor perbankan dan keuangan di Indonesia seperti diuraikan di atas.

Sejalan dengan pesatnya perkembangan perbankan dan pasar keuangan di Indonesia tersebut, timbul permasalahan baru dalam pelaksanaan kebijakan moneter, khususnya berkaitan dengan uapaya pengendalian jumlah uang beredar (M1 dan M2). Operasi dan produk perbankan baik dalam memobilisasi dana maupun dalam pembiayaan dunia usaha tidak hanya terbatas pada rekening giro, tabungan, deposito, ataupun kredit, tetapi juga telah bervariasi dalam berbagai bentuk instrumen pasar uang seperti *negotiable certificate of deposits, commercial papers, promissory notes, Automated Teller Machines* (ATMs), dan sebagainya. Di sisi lain,

[26] Perkembangan ekonomi yang kurang sehat sempat terjadi pada tahun 1987, saat masyarakat melakukan spekulasi mata uang asing karena memperkirakan akan dilakukan devaluasi oleh Pemerintah. Untuk mengatasi perkembangan tersebut Pemerintah mengambil langkah kebijakan pengetatan moneter yang dikenal dengan "Gebrakan Sumarlin", yang mengakibatkan penurunan likuiditas perbankan yang tajam dan meredanya kegiatan spekulasi.

perkembangan pasar modal sendiri juga telah demikian pesat, baik dalam bentuk volume transaksi maupun jenis surat-surat berharga yang diperdagangkan. Akibatnya, terjadi kecenderungan adanya *decoupling* 'pelepasan' keterkaitan antara sektor keuangan dan sektor riil sehingga semakin renggang hubungan antara uang beredar dengan inflasi dan *output* riil, khususnya dalam jangka pendek.

Selain itu, sebagai dampak dari liberalisasi sektor keuangan, aliran dana luar negeri yang masuk ke perekonomian Indonesia, khususnya pinjaman swasta, demikian besar dan pesat. Hal ini juga memanfaatkan periode *boom* dalam perekonomian Indonesia, dan didukung oleh gelombang globalisasi di sektor keuangan, perdagangan, dan investasi yang demikian pesat. Di satu sisi, besarnya aliran dana luar negeri tersebut mampu menutup kesenjangan tabungan-investasi (*saving-investment gap*) sehingga dapat mendorong peningkatan pertumbuhan ekonomi dan pembangunan nasional. Namun, di sisi lain aliran dana luar negeri tersebut juga kemudian menimbulkan sejumlah permasalahan. Dana luar negeri tersebut pada umumnya berupa pinjaman luar negeri swasta, berjangka pendek, tidak memperhitungkan risiko perubahan nilai tukar, dan banyak dimanfaatkan untuk membiayai proyek-proyek swasta yang berjangka panjang dan tidak menghasilkan devisa. Dari sisi moneter, besar dan mobilitas aliran dana luar negeri tersebut juga mempersulit pelaksanaan kebijakan moneter oleh Bank Indonesia.

Untuk menghindari dampak negatif dari ekspansi uang beredar yang berasal dari aliran dana luar negeri tersebut terhadap peningkatan inflasi dan kestabilan nilai tukar rupiah, Bank Indonesia melakukan penyerapan kelebihan likuditas dalam perekonomian sehingga mendorong kenaikan suku bunga dalam negeri. Namun, kenaikan suku bunga ini semakin mendorong masuknya aliran dana luar negeri, khususnya dalam bentuk surat-surat berharga yang berjangka pendek. Akibatnya, seperti telah kita ketahui bersama, jumlah pinjaman luar negeri swasta dalam berbagai bentuk dan jangka waktunya semakin membesar. Kondisi ini diperburuk lagi dengan tidak dijalankannya proyek-proyek swasta yang dibiayai dari pinjaman luar negeri sesuai dengan prinsip-prinsip pengelolaan usaha yang sehat (*good corporate governance*) sehingga menjadi penyebab utama dari krisis sejak tahun 1997.

3.2.2 Kebijakan Moneter Periode Selama Krisis Ekonomi 1997

Krisis yang melanda Indonesia sejak tahun 1997 telah menimbulkan berbagai permasalahan yang demikian sulit dan kompleks di berbagai bidang. Krisis yang mulanya berasal dari krisis moneter telah berubah cepat menjadi krisis ekonomi, krisis sosial budaya, krisis politik, dan menjadi "krisis multidimensi". Pemicu utama krisis moneter tersebut adalah serangan spekulasi terhadap mata uang *baht* Thailand yang kemudian berdampak menjalar (*contagion effect*) ke mata uang rupiah Indonesia. Melemahnya rupiah telah mendorong investor luar negeri menarik dananya pada waktu bersamaan dari Indonesia yang diinvestasikan dalam bentuk portofolio surat-surat berharga seperti *commercial papers, promissory notes, dan medium-term notes* maupun saham dan obligasi.[27] Kepanikan kemudian terjadi di pasar valuta asing terutama karena perusahaan dan bank-bank di dalam negeri ingin memborong devisa untuk membayar atau melindungi kewajiban luar negerinya dari risiko nilai tukar. Akibatnya, nilai rupiah semakin merosot hingga pernah mencapai tingkat terendah sekitar Rp15.000 per dolar AS pada awal tahun 1998.

Menghadapi tekanan yang begitu besar terhadap melemahnya nilai tukar rupiah, pada awalnya Bank Indonesia, sesuai sistem nilai tukar mengambang terkendali yang berlaku pada waktu itu, melakukan intervensi di pasar valuta asing untuk mempertahankan kisaran nilai tukar yang ditetapkan. Demikian besarnya pembelian valuta asing di pasar mengharuskan Bank Indonesia menyelamatkan jumlah cadangan devisa yang tersedia dengan tetap berupaya menstabilkan rupiah, antara lain dengan beberapa kali memperlebar kisaran intervensi nilai tukar rupiah dan terus mengendalikan likuiditas di pasar. Akan tetapi, tekanan yang sangat kuat dan demikian cepat terhadap melemahnya nilai tukar rupiah yang disertai dengan penurunan cadangan devisa dalam jumlah yang cukup besar akhirnya memaksa Pemerintah untuk mengubah sistem nilai tukar

[27] Surat-surat berharga dimaksud merupakan surat utang yang diterbitkan oleh perusahaan-perusahaan Indonesia yang diperjualbelikan kepada investor khususnya dari luar negeri yang ingin mendapatkan keuntungan dari tingginya perbedaan suku bunga di dalam negeri dengan suku bunga internasional Perbedaannya terletak pada jangka waktu surat berharga tersebut. Umumnya, *commercial papers* berjangka waktu kurang dari satu tahun, *prommissory notes* berjangka waktu antara satu sampai tiga tahun, dan *medium-term notes* berjangka waktu antara tiga sampai lima tahun.

yang berlaku. Selanjutnya, sejak tanggal 14 Agustus 1997 Indonesia menganut sistem nilai tukar mengambang.[28] Selain itu, Pemerintah Indonesia kemudian meminta bantuan pendanaan dengan mengikuti program IMF.

Tantangan yang selanjutnya terjadi dalam pelaksanaan kebijakan moneter selama krisis adalah terjadinya kelangkaan dana perbankan sebagai akibat penarikan dana oleh masyarakat yang sangat besar (*rush*). Perkembangan ini terjadi setelah Pemerintah menutup sejumlah bank yang dinilai tidak sehat sesuai dengan langkah-langkah yang ditetapkan dalam program IMF.[29] Ditambah dengan semakin melemahnya nilai rupiah terhadap dolar AS, kepercayaan masyarakat terhadap rupiah semakin berkurang sehingga nilai tukar rupiah terus mengalami penurunan yang sangat tajam. Untuk mencegah kehancuran sektor perbankan, sesuai dengan program penjaminan kewajiban bank-bank, Pemerintah melalui Bank Indonesia melakukan pembayaran atas penarikan dana oleh masyarakat dari perbankan dan kewajiban bank lainnya dalam jumlah yang sangat besar yang berakibat pada meningkatnya jumlah uang beredar. Untuk mengatasi tekanan atas melonjaknya laju inflasi baik karena melemahnya nilai tukar maupun meningkatnya jumlah uang beredar, Bank Indonesia harus menyerap kelebihan likuiditas di masyarakat melalui kebijakan moneter kontraktif, yang berakibat pada naiknya suku bunga dan persoalan lain di pasar keuangan secara keseluruhan. Laju inflasi pernah mencapai 77,63% pada tahun 1998 sementara suku bunga SBI berjangka waktu 1 bulan mencapai 38,44% pada tahun yang sama.

Kompleksitas permasalahan kemudian meningkat karena krisis moneter perbankan tersebut disertai dengan berbagai permasalahan baik di bidang ekonomi maupun di bidang lain yang sebenarnya telah ada pada periode sebelum krisis. Di bidang ekonomi, struktur perekonomian yang bertumpu pada konglomerasi perusahaan-perusahaan besar dengan jumlah hutang yang demikian besar, baik dari kredit perbankan dalam negeri maupun dari hutang luar negeri, telah memperburuk pelemahan nilai tukar rupiah yang pada gilirannya mendorong terjadinya krisis hutang swasta dan krisis ekonomi secara keseluruhan. Di bidang sosial politik, pergantian

[28] Baca lebih lanjut pada subbagian sistem nilai tukar yang akan dijelaskan kemudian dalam bab ini.

[29] Baca lebih lanjut dalam buku ini Bab 4, "Kebijakan Perbankan."

pemerintahan yang kemudian terjadi beberapa kali dalam transisi demokrasi yang menyertai krisis ekonomi tersebut tidak saja menyebabkan penanganan krisis lebih sulit, tetapi juga memunculkan berbagai permasalahan sosial politik di Indonesia. Rentetan krisis seperti itu mengakibatkan perluasan krisis di Indonesia dari krisis moneter menjadi "krisis multidimensi" seperti dikemukakan di atas.

Uraian krisis seperti di atas menunjukkan bahwa pembangunan nasional pada periode sebelumnya mengandung banyak kelemahan dalam struktur dan sistem perekonomian maupun dalam sistem hukum dan politik yang menimbulkan penyimpangan-penyimpangan atau distorsi ekonomi. Kondisi ini telah menyebabkan lemah dan tidak sehatnya fundamental perekonomian nasional dengan dominasi konglomerasi dalam ekonomi, besarnya utang luar negeri khususnya swasta, praktek tata kelola usaha yang buruk, dan praktek-praktek KKN yang menimbulkan inefisiensi dan distorsi ekonomi. Di sisi lain, perkembangan ekonomi internasional mengalami perubahan yang cepat dan mendasar menuju kepada sistem ekonomi global yang ditandai dengan semakin terintegrasinya pasar keuangan dunia yang memudahkan pergerakan aliran dana luar negeri disertai dengan semakin ketatnya persaingan di dunia internasional. Selain menguntungkan dalam mendorong pertumbuhan ekonomi nasional, pergerakan aliran dana luar negeri juga meningkatkan kerentanan perekonomian nasional. Kelemahan-kelemahan dalam perekonomian seperti dikemukakan di atas mengakibatkan rentannya Indonesia terhadap kejutan eksternal dari luar negeri, seperti tercermin pada serangan spekulasi terhadap nilai tukar rupiah.

Penanganan krisis tidak cukup diatasi dengan kebijakan moneter dan fiskal yang berhati-hati (*prudent*), tetapi harus dibarengi dengan kebijakan di bidang lain, khususnya hukum dan politik. Langkah-langkah tersebut sangat penting tidak saja diperlukan untuk mengatasi berbagai permasalahan yang muncul, tetapi juga sekaligus dapat meletakkan landasan perekonomian nasional yang kukuh ke depan. Langkah-langkah dimaksud mencakup berbagai kebijakan yang diperlukan untuk mempercepat pemulihan nasional serta penataan kelembagaan pemerintahan melalui strategi pembangunan yang tepat dalam rangka mewujudkan perekonomian nasional yang mampu bersaing di kancah perekonomian internasional. Arah strategi dan berbagai kebijakan yang ditempuh telah dituangkan dalam

GBHN Tahun 1999-2004 beserta penjabarannya dalam Propenas Tahun 2000-2004 dan dalam Repeta sebagai pelaksanaannya. Di samping itu, berbagai langkah kebijakan juga dirumuskan dalam sejumlah program dan rencana aksi dalam *Letter of Intent* yang disepakati bersama antara Pemerintah dan IMF. Komitmen yang tinggi dari Pemerintah dan pelaksanaan secara konsisten berbagai langkah yang dirumuskan tersebut merupakan kunci kerberhasilan dalam mempercepat pemulihan ekonomi nasional.

3.2.3 Kebijakan Moneter Periode Setelah Krisis Ekonomi 1997

Strategi dan kebijakan yang ditempuh Pemerintah dalam upaya pemulihan ekonomi nasional mencakup pula sejumlah langkah kebijakan dan penataan kelembagaan di bidang moneter. Dari sisi kebijakan, langkah-langkah kebijakan moneter yang ditempuh lebih diarahkan kepada upaya menciptakan dan menjaga stabilitas moneter. Dengan masih rentannya nilai tukar rupiah dan relatif tingginya tekanan inflasi, kebijakan moneter yang pruden pada mulanya lebih ditekankan pada pengendalian jumlah uang beredar dalam perekonomian melalui pencapaian sasaran operasional uang primer yang ditetapkan sesuai dengan program yang disepakati antara Pemerintah dengan IMF. Langkah kebijakan ini secara berangsur-angsur mampu menstabilkan nilai tukar rupiah dan mengendalikan tekanan inflasi. Nilai tukar rupiah mulai stabil dan menguat dari rata-rata Rp9.316 per dolar AS pada tahun 2002 menjadi rata-rata Rp8.572 per dolar AS pada tahun 2003. Demikian pula, laju inflasi menurun dari 10,03% pada tahun 2002 menjadi 5,06% pada tahun 2003. Dengan perkembangan yang menggembirakan ini, Bank Indonesia mulai dapat menurunkan suku bunga SBI secara bertahap untuk lebih mendorong sektor riil dan pemulihan ekonomi nasional. Suku bunga SBI menurun dari 13,02% pada akhir tahun 2002 menjadi 7,34% pada Juni 2004.

Dari sisi kelembagaan, penguatan Bank Indonesia sebagai bank sentral RI dilakukan dengan diberlakukannya **UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia** sebagai pengganti UU No.13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral. Dalam landasan hukum yang baru ini, Bank Indonesia mempunyai tujuan yang lebih fokus, yaitu mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah. Kestabilan nilai rupiah, dalam arti terkendalinya laju inflasi dan

stabilnya nilai tukar rupiah, merupakan salah satu prasyarat mendasar bagi tercapainya pertumbuhan ekonomi yang berkesinambungan yang pada gilirannya akan meningkatkan kesejahteraan rakyat. Reorientasi sasaran Bank Indonesia tersebut merupakan bagian dari kebijakan pemulihan dan reformasi perekonomian untuk keluar dari krisis ekonomi yang tengah melanda Indonesia. Hal itu sekaligus meletakkan landasan yang kokoh bagi pelaksanaan dan pengembangan perekonomian Indonesia di tengah-tengah perekonomian dunia yang semakin kompetitif dan terintegrasi. Sebaliknya, kegagalan untuk memelihara kestabilan nilai rupiah seperti tercermin pada kenaikan harga-harga dapat merugikan karena berakibat menurunkan pendapatan riil masyarakat dan melemahkan daya saing perekonomian nasional dalam perekonomian dunia.

Untuk mencapai tujuan di atas, Bank Indonesia melaksanakan tiga tugas pokok, yaitu: (i) menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter, (ii) mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran, serta (iii) mengatur dan mengawasi sistem perbankan.[30] Pada dasarnya, pelaksanaan ketiga tugas ini mempunyai keterkaitan erat dalam upaya pencapaian kestabilan nilai rupiah. Misalnya, efektivitas pelaksanaan tugas kebijakan moneter memerlukan dukungan sistem pembayaran yang efisien, cepat, aman, dan andal. Sementara itu, sistem pembayaran yang efisien, cepat, aman dan andal tersebut juga tergantung pada sistem perbankan yang sehat. Selain itu, sistem perbankan yang sehat juga akan mendukung efektifitas pelaksanaan pengendalian moneter mengingat mekanisme transmisi kebijakan moneter ke kegiatan ekonomi riil terutama berlangsung melalui sistem perbankan.

Dalam menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter, Bank Indonesia mempunyai wewenang untuk menetapkan sasaran-sasaran moneter dan melakukan pengendalian moneter dengan cara-cara antara lain: (i) operasi pasar terbuka, (ii) penetapan tingkat diskonto, (iii) penetapan cadangan wajib minimum, dan (iv) pengaturan kredit atau pembiayaan.

Terkait dengan hal tersebut di atas, efektivitas pelaksanaan kebijakan moneter sangat tergantung pada sistem nilai tukar dan sistem devisa yang dipilih. Untuk itu, Bank Indonesia diberikan kewenangan untuk melaksanakan kebijakan nilai tukar dan pengelolaan cadangan devisa sesuai

[30] Uraian lengkap mengenai kebijakan dan sistem pengawasan perbankan serta kebijakan dan sistem pembayaran di Indonesia akan disampaikan pada dua bab berikut dalam buku ini.

dengan sistem nilai tukar dan sistem devisa yang ditetapkan, sejalan dengan tujuan kebijakan moneter dalam rangka mendukung kesinambungan pelaksanaan pembangunan ekonomi.

3.2.3.1 Kerangka Strategis Kebijakan Moneter

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, sesuai dengan UU No.23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, tujuan Bank Indonesia adalah mencapai dan menjaga kestabilan nilai rupiah. Dalam hal ini, kestabilan nilai rupiah mempunyai dua dimensi, yaitu kestabilan nilai rupiah terhadap barang dan jasa (disebut dengan inflasi) dan kestabilan nilai rupiah terhadap mata uang negara lain (disebut dengan nilai tukar atau kurs rupiah). Dalam sistem nilai tukar mengambang yang dianut saat ini, nilai tukar rupiah ditentukan oleh kekuatan permintaan dan penawaran di pasar valuta asing, dan karenanya Bank Indonesia tidak menargetkan atau berupaya untuk mengarahkan perkembangan nilai tukar rupiah pada tingkat tertentu. Untuk itu, sasaran akhir Bank Indonesia lebih diarahkan pada pencapaian laju inflasi yang rendah sesuai dengan kondisi perekonomian nasional.

Walaupun sasaran-akhir kebijakan moneter lebih diarahkan pada pengendalian laju inflasi, Bank Indonesia tidak akan membiarkan perkembangan nilai tukar rupiah di pasar bergerak secara bergejolak dan menimbulkan ketidakpastian. Berkaitan dengan itu, Bank Indonesia menempuh langkah-langkah untuk menstabilkan nilai tukar rupiah dengan dua pertimbangan utama, yaitu: (i) kestabilan nilai tukar rupiah diperlukan untuk memberikan kepastian dalam perekonomian, dan (ii) nilai tukar rupiah yang bergejolak dan merosot drastis akan menyulitkan Bank Indonesia dalam mencapai sasaran inflasi yang ditetapkannya.

Sesuai dengan UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana telah diubah dengan UU No. 3 Tahun 2004, sasaran inflasi yang semula ditetapkan sendiri oleh Bank Indonesia telah diiubah menjadi ditetapkan oleh Pemerintah setelah berkoordinasi dengan Bank Indonesia.[31]

[31] Perubahan ini di satu sisi mengurangi independensi Bank Indonesia dalam menetapkan sasaran inflasi (*goal independent)*; akan tetapi Bank Indonesia tetap diberikan independensi dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan moneter (*instrument independent)* dalam mencapai sasaran inflasi yang ditetapkan. Di samping untuk meningkatkan komitmen dan dukungan Pemerintah dalam pencapaian sasaran inflasi, perubahan ini dimaksudkan untuk meningkatkan koordinasi kebijakan moneter Bank Indonesia dengan kebijakan fiskal Pemerintah, khususnya dalam mencapai sasaran inflasi dan mendukung pertumbuhan ekonomi.

Dalam kaitan ini, penetapan sasaran inflasi dilakukan dengan mempertimbangan perkembangan dan prospek makroekonomi dan keuangan. Untuk mencapai tujuan tersebut, Bank Indonesia melaksanakan kebijakan moneter secara berkelanjutan, konsisten, transparan, dan harus mempertimbangkan kebijakan umum pemerintah di bidang perekonomian. Ketentuan ini dimaksudkan agar kebijakan moneter yang diambil oleh Bank Indonesia dapat dijadikan acuan yang pasti dan jelas bagi dunia usaha dan masyarakat luas. Di samping itu, ketentuan ini dimaksudkan pula agar kebijakan Bank Indonesia sudah mempertimbangkan dampaknya terhadap perekonomian nasional secara keseluruhan, termasuk bidang keuangan negara dan perkembangan sektor riil.

Dalam mencapai sasaran-akhir laju inflasi tersebut, secara periodik Bank Indonesia memantau perkembangan berbagai variabel ekonomi riil, moneter, dan keuangan untuk meyakinkan bahwa sasaran inflasi yang telah ditetapkan dapat dicapai. Pemantauan terhadap variabel ekonomi riil dilakukan melalui analisis dan proyeksi perkembangan ekonomi makro, yaitu pertumbuhan ekonomi dan berbagai faktor yang mempengaruhinya. Pemantauan dilakukan baik dari sisi permintaan (konsumsi, investasi, ekspor-impor baik swasta maupun pemerintah) maupun dari sisi penawaran (seluruh sektor ekonomi). Dengan pemantauan variabel-variabel tersebut dapat diketahui secara dini kemungkinan tekanan terhadap inflasi ke depan.[32]

Sementara itu, pemantauan terhadap variabel-variabel moneter dan keuangan sebagai sasaran-antara dilakukan untuk menentukan berjalannya mekanisme transmisi kebijakan moneter ke sektor riil. Transmisi kebijakan moneter pada umumnya berjalan melalui beberapa jalur, yaitu jalur uang, jalur kredit, jalur suku bunga, jalur nilai tukar, jalur harga aset, dan jalur ekspektasi inflasi. Untuk itu, Bank Indonesia memantau terus perkembangan sasaran-antara yang mencakup besaran-besaran moneter (M1 dan M2), suku bunga, dan nilai tukar rupiah. Sedangkan variabel-variabel sektor

[32] Secara teknis, pemantauan dilakukan baik terhadap data-data statistik maupun hasil-hasil survei yang menunjukkan kecenderungan perkembangan dari variabel-variabel ekonomi riil dimaksud. Perkembangan sektor fiskal (realisasi APBN) dan neraca pembayaran juga dipantau terus. Selain analisis terhadap perkembangan atau kecenderungan yang terjadi, penyusunan proyeksi juga dilakukan dengan sejumlah model-model ekonomi yang dikembangkan di Bank Indonesia. Kesemuanya dilakukan untuk menentukan kecenderungan tekanan-tekanan yang terjadi terhadap perkembangan *output*, khususnya *output gap* 'kesenjangan output', yaitu perbedaan antara permintaan dan penawaran agregat.

keuangan mencakup perkembangan dana perbankan, kredit dan pembiayaan lain, kondisi kesehatan perbankan dan pasar modal. Melalui pemantauan tersebut dapat dianalisis seberapa jauh pengaruh kebijakan moneter yang dilakukan Bank Indonesia, khususnya kecepatan dan tenggat waktu terhadap perkembangan ekonomi riil dan inflasi ke depan. Dengan pemantauan terhadap perkembangan sektor riil dan berjalannya mekanisme transmisi moneter seperti dijelaskan di atas, dapat dirumuskan kebijakan moneter yang perlu ditempuh dalam rangka mengantisipasi perkembangan inflasi dan *output* riil ke depan.

3.2.3.2 Mekanisme Transmisi Kebijakan Moneter

Pengkajian mekanisme transmisi kebijakan moneter di Indonesia terus dilakukan tidak saja karena mekanisme transmisi dimaksud dipengaruhi oleh perubahan-perubahan yang terjadi dalam perekonomian dan sektor keuangan, tetapi juga penginian kajian transmisi moneter penting untuk terus meningkatkan efektivitas kebijakan moneter. Beberapa hasil kajian pendahuluan menyimpulkan bahwa transmisi kebijakan moneter jalur moneter langsung melalui uang primer (M0) dan uang beredar (M1 dan M2) masih dipandang cukup relevan di Indonesia. Kajian terkini yang telah dilakukan menghasilkan beberapa temuan penting mengenai bekerjanya beberapa jalur transmisi kebijakan moneter lain di Indonesia pada periode sebelum dan sesudah krisis ekonomi 1997.[33] Secara umum, hasil kajian juga memperlihatkan bahwa bekerjanya mekanisme transmisi kebijakan moneter di Indonesia sangat dipengaruhi oleh perubahan struktural dan kebijakan ekonomi keuangan.

Pada periode sebelum krisis, sejalan dengan liberalisasi sektor keuangan di Indonesia, perekonomian Indonesia mengalami peningkatan aliran masuk modal luar negeri yang sangat tinggi dan pada akhirnya mendorong tingginya pertumbuhan ekonomi. Dalam kondisi ini, jalur suku bunga bekerja cukup baik dalam mentransmisikan pengaruh kebijakan moneter pada perubahan suku bunga simpanan dan pinjaman. Akan tetapi,

[33] Untuk kajian selengkapnya, baca *Transmission Mechanism of Monetary Policy in Indonesia,* Perry Warjiyo dan Juda Agung (Editor), Direktorat Riset Ekonomi dan Kebijakan Moneter, Bank Indonesia, 2002. Untuk uraian yang lebih umum mengenai hal ini, baca Perry Warjiyo, *Mekanisme Transmisi Kebijakan Moneter di Indonesia,* buku Seri Kebanksentralan No. 11, PPSK Bank Indonesia (2004).

perubahan suku bunga tersebut bukan merupakan faktor dominan dalam mempengaruhi besarnya pengeluaran investasi dan konsumsi yang pada waktu itu lebih banyak didorong oleh tingginya pertumbuhan ekonomi dan melimpahnya ketersediaan dana yang berasal dari luar negeri. Dengan alasan yang sama, jalur pinjaman bank pada periode sebelum krisis kurang efektif dalam mentransmisikan kebijakan moneter ke sektor riil. Demikian pula, jalur nilai tukar tidak begitu kuat peranannya mengingat pada periode sebelum krisis Indonesia menganut sistem nilai tukar mengambang terkendali. Dalam kondisi ini, pergerakan nilai tukar tidak cukup signifikan mempengaruhi perkembangan *output* riil dan harga.

Pada periode setelah krisis, berbagai perubahan yang terjadi dalam perekonomian dan peralihan sistem nilai tukar dari sistem mengambang terkendali menjadi sistem mengambang/fleksibel mempunyai implikasi terhadap mekanisme transmisi kebijakan moneter di Indonesia. Dalam kondisi ini, jalur nilai tukar menjadi salah satu jalur penting dalam mentransmisikan pengaruh kebijakan moneter pada kegiatan ekonomi riil dan harga. Demikian pula halnya dengan jalur ekspektasi yang terlihat mempunyai peranan yang cukup penting dalam mempengaruhi perkembangan inflasi. Akan tetapi, perilaku ekspektasi inflasi lebih banyak dipengaruhi secara kuat oleh pergerakan nilai tukar dan perkembangan harga di masa lalu (*inertia* 'kelembaman'). Jalur suku bunga masih bekerja dengan baik, tetapi perilakunya sangat tergantung pada kondisi perbankan secara keseluruhan dan tingginya derajat ketidakpastian ekonomi. Hasil kajian juga menunjukkan pengaruh permasalahan disintermediasi perbankan terhadap efektivitas kebijakan moneter melalui mekanisme transmisi jalur kredit, baik karena perilaku pinjaman bank maupun kondisi neraca keuangan perusahaan yang belum normal.

3.2.3.3 Kerangka Operasional Kebijakan Moneter

Kerangka operasional kebijakan moneter di Indonesia selama dalam program IMF hingga bulan Oktober 2003 pada dasarnya menggunakan uang primer (M0) sebagai sasaran operasional. Dengan kata lain, kerangka operasional kebijakan moneter yang diterapkan masih dipengaruhi oleh strategi penargetan besaran moneter seperti dijelaskan di muka. Meskipun demikian, sejalan dengan diberlakukannya UU No. 23 Tahun 1999 tentang

Bank Indonesia, kebijakan moneter yang dilakukan diarahkan untuk mencapai sasaran inflasi yang ditetapkan dan diumumkan kepada publik. Hal ini berarti bahwa sejak tahun 2000 Bank Indonesia pada dasarnya telah mulai menerapkan kerangka kebijakan moneter yang dikenal dengan sebutan penargetan inflasi (*inflation targeting framework*). Pada bagian ini akan dijelaskan kerangka operasional kebijakan moneter berdasarkan penargetan inflasi dengan sasaran-operasional uang primer, sementara langkah-langkah Bank Indonesia dalam penerapan *inflation targeting framework* secara keseluruhan akan diuraikan pada bagian 3.3.

Dengan pengendalian uang primer (M0) sebagai sasaran-operasional, maka jumlah uang beredar di masyarakat (M1 dan M2) dapat dipengaruhi agar sejalan dengan sasaran akhir kebijakan moneter berupa kestabilan harga (inflasi). Di samping merupakan kesepakatan antara Pemerintah dan IMF dalam *Letter of Intent*, penggunaan sasaran-operasional uang primer tersebut dilakukan dengan beberapa pertimbangan. *Pertama*, dalam kondisi ekonomi dan keuangan yang sedang mengalami berbagai perubahan struktural seperti di Indonesia, Bank Indonesia perlu memegang salah satu indikator yang paling dapat dikendalikan, yaitu uang primer. *Kedua*, meskipun masih terdapat ketidakpastian mengenai jalur mana yang paling kuat dalam mentransmisikan kebijakan moneter di Indonesia, perkembangan uang primer masih mempunyai pengaruh yang cukup signifikan terhadap perkembangan uang beredar, pertumbuhan ekonomi, dan inflasi.

Instrumen moneter utama yang dipergunakan Bank Indonesia untuk mempengaruhi sasaran-operasional tersebut adalah Operasi Pasar Terbuka (OPT), di samping instrumen lain seperti Fasilitas Diskonto, Giro Wajib Minimum (GWM), ataupun Imbauan. Instrumen OPT dilakukan melalui lelang surat-surat berharga, yang ditujukan untuk menambah atau mengurangi likuiditas di pasar uang, untuk mencapai sasaran operasional uang primer yang telah ditetapkan. Sementara itu, fasilitas diskonto adalah fasilitas kredit yang diberikan kepada bank-bank dengan tingkat diskonto yang ditetapkan oleh Bank Indonesia. GWM merupakan jumlah alat likuid minimum yang wajib dipelihara oleh bank dalam rekening gironya di Bank Indonesia. Selanjutnya imbauan digunakan oleh Bank Indonesia dengan tujuan agar semua bank dapat mengikuti langkah kebijakan moneter yang diinginkan Bank Indonesia.

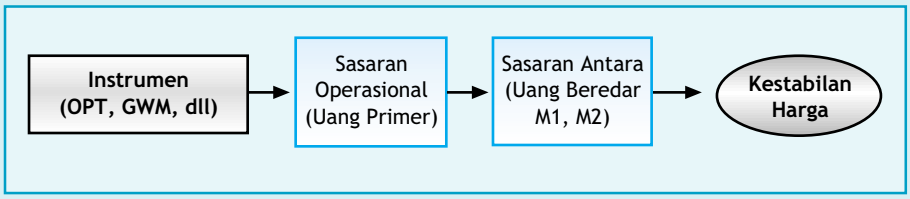


Diagram 8.

Dalam pelaksanaannya, proses operasional pengendalian moneter diawali dengan penyusunan program moneter dengan menetapkan sasaran uang primer (tahunan, triwulanan, bulanan, dan mingguan) sesuai dengan kebutuhan likuiditas perekonomian yang diprakirakan berdasarkan proyeksi inflasi, pertumbuhan ekonomi, dan variabel lainnya. Dengan demikian, OPT yang dilakukan dengan lelang SBI secara mingguan diarahkan untuk mencapai sasaran uang primer yang sudah ditetapkan. Akan tetapi, dalam pelaksanannya perkembangan suku bunga juga dipertimbangkan dalam operasi moneter dimaksud. Perubahan suku bunga yang terlalu tinggi dan berfluktuasi dihindarkan agar tidak berdampak negatif terhadap kondisi perbankan yang masih rentan dan upaya pemulihan ekonomi nasional. Dengan keluarnya Indonesia dari Program IMF bulan Oktober 2003, Bank Indonesia mulai tahun 2004 menggunakan suku bunga sebagai sasaran-operasional dalam pengendalian moneter.[34]

3.2.3.4 Proses Perumusan Kebijakan Moneter

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana telah diubah dengan UU No. 3 Tahun 2004, perumusan kebijakan moneter di Bank Indonesia dilakukan melalui Rapat Dewan Gubernur (RDG). RDG diselenggarakan sekurang-kurangnya satu kali dalam sebulan untuk menetapkan kebijakan umum di bidang moneter, dan sekurang-kurangnya satu kali dalam seminggu untuk melakukan evaluasi atas pelaksanaan

[34] Pemikiran untuk menggunakan suku bunga sebagai sasaran operasional telah dikemukakan sejak sebelum terjadinya krisis tahun 1997. Baca, misalnya, Hartadi A. Sarwono dan Perry Warjiyo (1998), "Mencari Paradigma Baru Manajemen Moneter dalam Sistem Nilai Tukar fleksibel: Suatu Pemikiran untuk Penerapannya di Indonesia", dan Perry Warjiyo dan Doddy Zulverdi (1998), "Penggunaan Suku Bunga Sedbagai Sasaran Operasional Kebijakan Moneter di Indonesia", keduanya dalam *Buletin Ekonomi Monter dan Perbankan*, Vol. 1, No.1.(1980).

kebijakan moneter tersebut. RDG bulanan yang membahas dan memutuskan kebijakan umum moneter tersebut dapat dihadiri oleh seorang menteri atau lebih yang mewakili Pemerintah dengan hak bicara tanpa hak suara. Hal ini dilakukan terutama dalam rangka mempererat koordinasi antara kebijakan moneter yang dirumuskan Bank Indonesia dengan kebijakan fiskal dan kebijakan ekonomi makro lainnya yang ditempuh Pemerintah.

Dalam pelaksanaannya, RDG bulanan untuk menetapkan kebijakan umum di bidang moneter tersebut dilakukan sebagai berikut. Pada awal tahun dilakukan RDG untuk melakukan evaluasi atas perkembangan ekonomi, moneter, perbankan, dan sistem pembayaran selama satu tahun yang lalu dan prospeknya untuk periode ke depan. Telaah mengenai prospek ekonomi makro dan moneter ke depan terutama dilakukan untuk menetapkan arah dan sasaran kebijakan moneter untuk satu tahun ke depan sesuai dengan sasaran inflasi yang ditetapkan. RDG awal tahun sekaligus dimaksudkan untuk membahas dan mengesahkan laporan tahunan tertulis yang akan disampaikan kepada DPR dan Pemerintah sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 58 UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana telah diubah dengan UU No. 3 Tahun 2004. Laporan tahunan tertulis dimaksud memuat: (a) pelaksanaan tugas dan wewenang Bank Indonesia pada tahun sebelumnya dan (b) rencana kebijakan, penetapan sasaran, dan langkah-langkah pelaksanaan tugas dan wewenang Bank Indonesia untuk tahun yang akan datang dengan memperhatikan perkembangan laju inflasi serta kondisi ekonomi dan keuangan.

Pada setiap triwulan, yaitu setiap awal bulan April, Juli, Oktober, dan Desember, dilakukan RDG untuk melakukan evaluasi atas perkembangan ekonomi, moneter, perbankan, dan sistem pembayaran selama satu triwulan yang lalu dan prospeknya untuk periode ke depan. Telaah mengenai prosek ekonomi makro dan moneter ke depan terutama dilakukan untuk menentukan apakah sasaran inflasi yang telah ditetapkan masih dalam batas kisaran yang aman, serta untuk menetapkan arah dan sasaran kebijakan moneter untuk satu triwulan ke depan. RDG triwulanan sekaligus dimaksudkan untuk membahas dan mengesahkan laporan triwulanan tertulis tentang pelaksanaan tugas dan wewenang Bank Indonesia yang akan disampaikan kepada DPR dan Pemerintah sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 58 UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana telah diubah dengan UU No. 3 Tahun 2004.

Laporan tahunan dan laporan triwulanan yang disampaikan Bank Indonesia tersebut dievaluasi oleh DPR dan digunakan sebagai bahan penilaian tahunan terhadap kinerja Dewan Gubernur dan Bank Indonesia. Laporan tahunan yang disampaikan kepada DPR adalah dalam rangka akuntabilitas, sedangkan laporan tahunan kepada Pemerintah adalah dalam rangka informasi. Selain itu, Bank Indonesia juga diwajibkan untuk menyampaikan laporan tahunan dan laporan triwulanan tersebut kepada masyarakat luas melalui media massa. Penyampaian informasi kepada masyarakat, di samping sebagai cerminan asas transparansi, juga dimaksudkan agar masyarakat dapat mengetahui arah kebijakan moneter yang dapat dipakai sebagai salah satu pertimbangan penting dalam perencanaan usaha oleh para pelaku pasar.

Selanjutnya, pada bulan-bulan yang lain dilakukan RDG bulanan untuk mengevaluasi perkembangan inflasi, nilai tukar, moneter, dan perbankan yang terjadi pada satu bulan yang lalu. Pembahasannya lebih diarahkan untuk memantau perkembangan pencapaian target inflasi serta untuk merumuskan kebijakan moneter yang perlu ditempuh pada satu bulan yang akan datang. Pada RDG dimaksud dibahas pencapaian dan target sasaran-operasional (pencapaian target uang primer dan suku bunga pada periode tahun sebelumnya serta target uang primer dan suku bunga sejak tahun berjalan) serta diputuskan langkah-langkah pengendalian moneter yang diperlukan pada satu bulan yang akan datang. Termasuk di dalamnya arahan untuk pelaksanaan OPT mingguan dan sterilisasi/ intervensi di pasar valuta asing, serta arah suku bunga yang wajar. Keputusan kebijakan moneter dalam RDG bulanan ini disampaikan kepada masyarakat luas yang biasanya dilakukan melalui siaran pers.

Berdasarkan arahan pengendalian moneter yang ditetapkan dalam RDG bulanan tersebut, pada setiap RDG mingguan dilakukan evaluasi pelaksanaan pengendalian moneter pada minggu sebelumnya dan arahan untuk pelaksanaan OPT dan sterilisasi/intervensi di pasar valuta asing, serta arah suku bunga di minggu mendatang. Selanjutnya, keputusan dalam RDG mingguan tersebut dipergunakan sebagai acuan dalam pelaksanaan OPT minggu yang bersangkutan. Keputusan pengendalian moneter dalam bentuk OPT melalui lelang SBI dalam RDG mingguan ini juga disampaikan kepada masyarakat luas yang biasanya dilakukan melalui siaran pers.

3.2.3.5 Mekanisme Pengendalian Moneter

Berdasarkan sasaran inflasi yang ditetapkan, serta proyeksi pertumbuhan ekonomi, nilai tukar, suku bunga, dan variabel ekonomi makro lainnya, Bank Indonesia melalui penyusunan Program Moneter dapat memperkirakan permintaan uang yang sesuai dengan kebutuhan riil perekonomian. Dari perhitungan ini, dapat diperkirakan pertumbuhan jumlah uang beredar (M1 dan M2) yang dibutuhkan masyarakat. Selanjutnya, Bank Indonesia dapat memperkirakan posisi dan pertumbuhan uang primer sebagai sasaran-operasional kebijakan moneter. Sasaran-operasional tersebut ditentukan baik secara tahunan, kuartalan, bulanan, maupun mingguan untuk digunakan sebagai dasar pelaksanaan kebijakan moneter Bank Indonesia.

Berdasarkan sasaran uang primer yang telah ditetapkan, Bank Indonesia melakukan Operasi Pasar Terbuka (OPT) sebagai instrumen utama dalam pengendalian moneter. OPT tersebut dilakukan Bank Indonesia dengan tiga cara, yaitu (i) melalui lelang SBI, (ii) melalui penggunaan Fasilitas Bank Indonesia (Fasbi) di pasar uang rupiah, dan (iii) melalui sterilisasi/intervensi di pasar valuta asing.

(i) Lelang SBI

Besarnya lelang SBI (mingguan) dimaksudkan untuk mencapai besarnya target uang primer yang ditetapkan. Untuk itu, tiap minggu Bank Indonesia akan memperkirakan perkembangan uang primer dan, dengan membandingkan target yang ditetapkan, menentukan besarnya kelebihan likuiditas pasar uang yang harus diserap melalui OPT. Hal ini dilakukan dengan menghitung berapa SBI yang jatuh tempo, berapa ekspansi/konstraksi dari sisi fiskal (rekening Pemerintah di Bank Indonesia), mutasi cadangan devisa, serta bagaimana kondisi likuiditas di pasar uang. Dengan cara ini, Bank Indonesia dapat mencapai target uang primer yang telah ditetapkan serta dapat mempengaruhi perkembangan suku bunga di pasar uang.

(ii) Fasilitas Bank Indonesia

Selain lelang SBI mingguan (yaitu tiap hari Rabu), Bank Indonesia juga melakukan operasi moneter secara langsung di pasar uang rupiah melalui Fasilitas Bank Indonesia (Fasbi). Hal ini dilakukan secara harian,

terutama apabila terjadi perkembangan di luar perhitungan yang dapat menyebabkan tidak tercapainya target uang primer melalui lelang SBI. Caranya antara lain dapat dilakukan dengan secara langsung menawarkan kepada bank-bank untuk menanamkan kelebihan likuiditasnya di Bank Indonesia (berjangka waktu *overnight* hingga satu minggu) atau dengan cara membeli kembali SBI secara *repurchase agreement* (repo) di pasar uang antarbank.

(iii) Sterilisasi/Intervensi valuta asing

Pada saat-saat tertentu, Bank Indonesia juga melakukan intervensi di pasar valuta asing. Hal ini dilakukan terutama apabila Pemerintah akan membiayai kegiatan suatu proyek (membutuhkan rupiah) dengan cara menggunakan dana valuta asingnya yang disimpan sebagai cadangan devisa di Bank Indonesia. Apabila tidak terjadi tekanan melemahnya rupiah, ekspansi dari sisi fiskal tersebut umumnya diserap dengan menjual SBI. Akan tetapi, apabila pada saat yang bersamaan terdapat tekanan pelemahan nilai tukar yang perlu dicegah, maka Bank Indonesia menjual valuta asing untuk mensterilisasi ekspansi fiskal tersebut. Dengan cara ini, dapat dicapai dua tujuan sekaligus. *Pertama*, penyerapan kelebihan likuiditas di pasar uang akibat ekspansi sisi fiskal tersebut dapat dilakukan sehingga target uang primer dapat tercapai. *Kedua*, langkah ini sekaligus dapat membantu upaya untuk menstabilkan perkembangan nilai tukar rupiah di pasar. Perlu dicatat bahwa langkah intervensi di pasar valuta asing tersebut dapat pula dilakukan Bank Indonesia pada waktu sedang terjadi gejolak nilai tukar rupiah di pasar valuta asing, meskipun pada saat yang bersamaan tidak terjadi ekspansi moneter dari sisi fiskal.

3.2.4 Kebijakan Nilai Tukar dan Devisa

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, pemilihan sistem nilai tukar dan sistem devisa sangat mempengaruhi efektivitas kebijakan moneter. Dalam kondisi suatu negara menerapkan sistem nilai tukar tetap, apabila terjadi aliran dana luar negeri masuk/keluar, maka hal tersebut berpengaruh langsung terhadap jumlah uang beredar di dalam negeri dan sebagai akibatnya berpengaruh terhadap efektivitas kebijakan moneter dalam mempengaruhi kegiatan ekonomi dan inflasi. Karena itu, sistem nilai tukar

tetap biasanya disertai dengan penerapan sistem devisa terkontrol karena mobilitas aliran dana dari dan ke luar negeri cenderung berkurang sehingga dapat mendukung pelaksanaan kebijakan moneter yang lebih efektif. Kondisi sebaliknya terjadi untuk sistem nilai tukar mengambang dan sistem devisa bebas ketika aliran dana luar negeri yang lebih bebas dapat diabsorbsi melalui pergerakan nilai tukar yang mengambang sesuai mekanisme pasar sehingga kebijakan moneter dapat lebih independen diarahkan pada pencapaian sasaran pertumbuhan ekonomi dan inflasi di dalam negeri.

Dalam konteks Indonesia, sistem dan kebijakan nilai tukar dan devisa yang dianut, selain ditujukan untuk mendukung kesinambungan pelaksanaan pembangunan ekonomi, juga diarahkan untuk mendukung efektivitas pelaksanaan kebijakan moneter. Sesuai dengan UU No.23 Tahun 1999, Bank Indonesia melaksanakan kebijakan nilai tukar berdasarkan sistem nilai tukar yang telah ditetapkan. UU dimaksud juga memberikan kewenangan bagi Bank Indonesia untuk mengelola cadangan devisa serta menerima pinjaman luar negeri dalam rangka pengelolaan cadangan devisa. Pengaturan lebih lanjut mengenai sistem nilai tukar dan lalu lintas devisa dimuat dalam UU No.24 Tahun 1999 tentang Lalu Lintas Devisa dan Sistem Nilai Tukar. UU ini menegaskan sistem devisa yang dianut di Indonesia adalah sistem devisa bebas, sementara sistem nilai tukar ditetapkan oleh Pemerintah setelah mempertimbangkan rekomendasi dari Bank Indonesia.

3.2.4.1 Kebijakan Nilai Tukar

Dalam sejarah perekonomian Indonesia, sistem nilai tukar tetap, sistem mengambang terkendali, dan sistem mengambang pernah diterapkan di Indonesia. Sistem nilai tukar tetap dianut pada periode tahun 1973 hingga Maret 1983.[35] Sementara itu, sistem nilai tukar mengambang terkendali secara ketat diterapkan pada periode Maret 1983 – September 1986. Dalam periode ini, Pemerintah pernah melakukan beberapa kebijakan devaluasi atas nilai tukar rupiah sebagai berikut.

[35] Sebelum 1973, Indonesia pernah menggunakan *multiple exhange rate system* 'sistem nilai tukar berganda' melalui penerapan Sistem Bukti Ekspor sejak tahun 1957. Peraturan-peraturan yang terkait dalam penerapan sistem ini menyangkut pembatasan-pembatasan di bidang perdagangan dan lalu-lintas devisa. Kemudian, pada tahun 1967 mulai diberlakukan Sistem Bonus Ekspor yang bertujuan untuk menggairahkan ekspor, dengan memperbolehkan masyarakat memindahtangankan atau memperjualbelikan devisa hasil ekspor di pasar bebas dengan harga yang berubah setiap waktu (*floating exchange rate system*).

(i) Devaluasi Nopember 1978 dari Rp 425 per USD menjadi Rp 625 per USD;

(ii) Devaluasi Maret 1983 dari Rp 625 per USD menjadi Rp 825 per USD; dan

(iii) Devaluasi September 1986 dari Rp 1134 per USD menjadi Rp 1644 per USD.

Selanjutnya, sistem nilai tukar mengambang terkendali secara lebih fleksibel pernah diterapkan di Indonesia dari September 1986 — Januari 1994 dan dengan mekanisme pita intervensi dari Januari 1994 — Agustus 1997. Dalam periode ini dilakukan kebijakan nilai tukar sebagai berikut.

(i) Bank Indonesia setiap hari mengeluarkan nilai tukar (kurs) tengah harian;

(ii) Pita intervensi pernah dilakukan pelebaran sebanyak 8 kali, yaitu dari Rp 6 (0,25%) menjadi Rp 10 (0,5%) pada September 1992, menjadi Rp 20 (1%) pada Januari 1994, menjadi Rp 30 (1,5%) pada September 1994, menjadi Rp 44 (2%) pada Mei 1995, menjadi Rp 66 (3%) pada Desember 1995, menjadi Rp 118 (5%) pada Juni 1996, menjadi Rp 192 (8%) pada September 1996, dan menjadi Rp 304 (12%) pada Juli 1997;

(iii) Bank Indonesia melakukan intervensi di pasar valuta asing untuk menjaga agar nilai tukar rupiah bergerak dalam batas-batas pita intervensi yang ditetapkan, dengan cara membeli valuta asing apabila nilai tukar bergerak mendekati batas bawah dan menjual valuta asing apabila nilai tukar mendekati batas atas dalam pita intervensi yang telah ditetapkan.

Sementara itu, sistem nilai tukar mengambang diterapkan di Indonesia sejak 14 Agustus 1997 hingga sekarang. Seperti telah dijelaskan sebelumnya, sistem ini ditempuh sebagai reaksi Pemerintah dalam menghadapi demikian besarnya gejolak dan cepatnya pelemahan nilai tukar rupiah pada sekitar Juli — Agustus 1997. Serangan spekulasi terhadap rupiah yang dipicu oleh dampak menjalar serangan spekulasi terhadap mata uang *baht* Thailand telah menyebabkan gejolak dan pelemahan nilai tukar rupiah, yang selanjutnya mendorong investor luar negeri menarik dananya secara besar-besaran dan pada waktu bersamaan dari Indonesia. Kepanikan kemudian terjadi di pasar valuta asing karena perusahaan dan bank-bank di dalam negeri memborong valuta asing untuk membayar atau melindungi

kewajiban luar negerinya dari risiko nilai tukar, sementara sebagian para pelaku pasar berspekulasi untuk mencari keuntungan pribadi. Pada awalnya Pemerintah dan Bank Indonesia terus berupaya menstabikan nilai tukar rupiah, antara lain dengan intervensi di pasar valuta asing dan beberapa kali memperlebar kisaran pita intervensi nilai tukar rupiah sesuai sistem nilai tukar mengambang terkendali yang dianut waktu itu. Akan tetapi, tekanan yang sangat besar dan demikian cepat terhadap pelemahan nilai tukar rupiah yang disertai dengan penurunan cadangan devisa yang terus berlangsung memaksa Pemerintah mengubah sistem nilai tukar rupiah menjadi sistem mengambang. Apabila sistem mengambang terkendali tetap dipertahankan, maka cadangan devisa negara yang mulai menipis dikuatirkan dapat terkuras habis dan menimbulkan krisis neraca pembayaran yang berat. Sejumlah negara tetangga, seperti Korea Selatan dan Thailand, juga melakukan hal yang sama dengan menerapkan sistem nilai tukar mengambang.

Selanjutnya, sistem nilai tukar mengambang tersebut dikukuhkan dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1999 tentang Lalu Lintas Devisa dan Sistem Nilai Tukar. Sesuai dengan undang-undang tersebut, sistem nilai tukar di Indonesia ditetapkan oleh Pemerintah setelah mempertimbangkan rekomendasi yang disampaikan oleh Bank Indonesia. Hal ini mengingat perubahan sistem nilai tukar akan berdampak sangat luas, tidak saja terhadap kegiatan di bidang moneter dan sektor keuangan, tetapi juga terhadap kegiatan ekonomi riil baik konsumsi, investasi maupun perdagangan luar negeri. Karena itu, perubahan sistem nilai tukar harus melalui pemikiran dan penelitian yang matang, mempertimbangkan berbagai aspek baik ekonomi, politik, maupun sosial. Dalam hal ini, Bank Indonesia perlu memberikan rekomendasi mengenai rencana perubahan sistem nilai tukar tersebut, apabila akan dilakukan, terutama karena pengalaman dan pengetahuannya di bidang ini maupun karena pengaruhnya terhadap kebijakan moneter, perbankan, dan sistem pembayaran.

Sesuai dengan UU No. 23 Tahun 1999, Bank Indonesia diberi kewenangan untuk melakukan kebijakan nilai tukar sesuai dengan sistem nilai tukar yang ditetapkan Pemerintah tersebut. Secara umum kebijakan nilai tukar yang ditempuh Bank Indonesia dapat berupa:

(i) devaluasi atau revaluasi mata uang rupiah terhadap mata uang asing dalam sistem nilai tukar tetap;

(ii) intervensi di pasar valuta asing dalam sistem nilai tukar mengambang; dan

(i) penetapan nilai tukar harian dan lebar kisaran intervensi dalam sistem nilai tukar mengambang terkendali.

Dengan dianutnya sistem nilai tukar mengambang sejak Agustus 1997, pergerakan nilai tukar rupiah pada dasarnya ditentukan oleh kekuatan penawaran dan permintaan valuta asing di pasar. Dalam kaitan ini, kebijakan nilai tukar yang ditempuh Bank Indonesia berupa intervensi di pasar valuta asing lebih diarahkan untuk menstabilkan atau menghindari gejolak nilai tukar rupiah di pasar. Intervensi dimaksud tidak dimaksudkan untuk mencapai atau mengarahkan pergerakan nilai tukar rupiah pada tingkat atau kisaran tertentu.[36]

3.2.4.2 Kebijakan Devisa

Dalam sejarah perekonomian Indonesia, beberapa kebijakan mengenai pengaturan devisa telah dilaksanakan sesuai dengan sistem devisa yang telah diterapkan. Sistem devisa terkontrol pernah diterapkan di Indonesia berdasarkan UU No. 32 Tahun 1964. Pada waktu itu, devisa dikelompokkan menjadi dua, yaitu Devisa Hasil Ekspor (DHE) dan Devisa Umum (DU). Sesuai dengan undang-undang pada waktu itu setiap perolehan devisa baik DHE maupun DU wajib diserahkan kepada negara, cq. Bank Indonesia atau bank-bank yang ditunjuk. Demikian pula, setiap penggunaan devisa baik untuk impor maupun keperluan lainnya harus mendapat izin dari Bank Indonesia. Dengan kewajiban seperti ini, Bank Indonesia mengadministrasikan pergerakan devisa yang masuk dan keluar Indonesia sehingga jumlah cadangan devisa, besarnya arus lalu lintas devisa, dan penggunaannya dapat dipantau dan diperkirakan secara lebih pasti.

---

[36] Pada awal penerapan sistem ini, dengan besarnya hutang luar negeri swasta Indonesia, semakin berat dan kompleksnya krisis yang kemudian merambah pula di sektor perbankan, perusahaan, maupun sektor ekonomi secara keseluruhan, apalagi dibarengi dengan kondisi sosial politik dalam negeri yang tidak menentu, maka perkembangan nilai tukar rupiah terus melemah dan sering bergejolak. Perkembangan nilai tukar rupiah tidak lagi menggambarkan kondisi fundamental ekonomi-keuangan, tetapi sering dipengaruhi oleh faktor-faktor nonekonomi yang begitu bergejolak di Indonesia. Dengan semakin stabilnya kondisi sosial politik di dalam negeri, serta kemajuan dalam proses pemulihan ekonomi nasional, sejak tahun 2001 perkembangan nilai tukar rupiah terus menguat dan stabil. Di samping intervensi valuta asing, Bank Indonesia juga menempuh langkah-langkah pengaturan transaksi devisa, khususnya untuk membatasi kegiatan spekulasi di pasar.

Sistem devisa semiterkontrol pernah diterapkan di Indonesia berdasarkan Perpu No. 64 Tahun 1970 menggantikan UU No. 32 Tahun 1964. Pada waktu itu, perolehan DHE wajib diserahkan ke Bank Indonesia dan penggunaan harus mendapat izin dari Bank Indonesia, sementara untuk DU dapat secara bebas diperoleh dan dipergunakan oleh masyarakat. Administrasi perolehan dan penggunaan DHE dilakukan oleh Bank Indonesia, sementara lalu lintas devisa untuk jenis DU mulai tidak dapat diadministrasikan dan dipantau secara baik.

Sistem devisa bebas mulai diterapkan di Indonesia dengan PP No. 1 Tahun 1982 menggantikan baik UU No. 32 Tahun 1964 maupun Perpu No. 64 Tahun 1970. Dengan peraturan ini, setiap penduduk dapat dengan bebas memiliki dan menggunakan devisa. Ini berlaku baik bagi devisa dalam bentuk DHE maupun DU. Tidak ada pengaturan mengenai kewajiban bagi penduduk untuk melaporkan devisa yang diperoleh dan dipergunakannya. Kebebasan sistem devisa kemudian diartikan juga tidak wajib lapor, meskipun di negara-negara lain kewajiban pelaporan ini masih diberlakukan.

Penerapan PP No 1 Tahun 1982 tersebut menimbulkan permasalahan. Dari sisi hukum, timbul kerancuan dalam stratifikasi hukum nasional, karena PP No. 1 Tahun 1982 menganulir pengaturan yang lebih tinggi, yaitu UU No. 32 Tahun 1964 dan Perpu No. 64 Tahun 1970. Dari sisi kebijakan ekonomi, PP No 1 Tahun 1982 tidak mengatur adanya kewajiban pelaporan atau pemantauan lalu lintas devisa. Tidak adanya pengaturan yang tegas mengenai kewajiban pelaporan lalu lintas devisa telah menyebabkan monitoring devisa baik dalam bentuk hutang maupun lalu lintas dana luar negeri jangka pendek tidak dapat secara efektif dilakukan. Berapa besarnya kewajiban luar negeri Indonesia, khususnya untuk swasta, tidak dapat diketahui jumlahnya dan juga penggunaannya secara jelas dan rinci. Ini yang kemudian sebagai salah satu sebab sulitnya penanganan krisis, baik dalam memperkirakan besarnya kebutuhan devisa untuk pembayaran kewajiban luar negeri maupun dalam menangani negosiasi penjadwalan kembali dan langkah-langkah penyelesaian hutang luar negeri swasta.

Kedua permasalahan tersebut kemudian sejak 17 Mei 1999 diselesaikan dengan berlakunya UU No. 24 Tahun 1999 tentang Lalu Lintas Devisa dan Sistem Nilai Tukar. Berkaitan dengan sistem devisa, dalam undang-undang

tersebut ditegaskan dianutnya sistem devisa bebas di Indonesia, dalam arti bahwa setiap penduduk dapat dengan bebas memiliki dan menggunakan devisa. Namun, undang-undang tersebut juga menegaskan kewajiban bagi setiap penduduk untuk memberikan keterangan dan data mengenai kegiatan lalu lintas devisa yang dilakukannya, secara langsung atau melalui pihak lain yang ditetapkan oleh Bank Indonesia. Lebih lanjut lagi, diatur kewenangan Bank Indonesia untuk menetapkan ketentuan atas berbagai jenis transaksi devisa yang dilakukan oleh bank dalam rangka penerapan prinsip kehati-hatian dalam pelaksanaan kebijakan devisa di Indonesia. Dengan berlakunya UU No. 24 Tahun 1999 tersebut, dapat dicegah dampak negatif yang timbul atas penerapan sistem devisa bebas yang tanpa diikuti dengan kebijakan pemantauan dan penerapan prinsip kehati-hatian dalam lalu lintas devisa seperti terjadi pada masa sebelumnya. Undang-undang ini sekaligus menggantikan UU No. 32 Tahun 1964.[37]

3.3 KEBIJAKAN MONETER DI INDONESIA DENGAN SASARAN KESTABILAN HARGA: MENUJU *INFLATION TARGETING*

Pemberlakuan UU No.23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia telah membawa perubahan mendasar pada perumusan dan pelaksanaan kebijakan moneter di Indonesia. Seperti telah disinggung di muka, berdasarkan UU tersebut kebijakan moneter yang ditempuh Bank Indonesia diarahkan untuk mencapai sasaran inflasi yang ditetapkan. Sejalan dengan itu, sejak tahun 2000 Bank Indonesia mulai menempuh langkah-langkah untuk penerapan kerangka kerja kebijakan moneter berdasarkan suatu kerangka yang dikenal dalam literatur ekonomi dan praktek di bank-bank sentral lain dengan sebutan *Inflation Targeting Framework*. Hal ini antara lain tercermin pada penetapan dan pengumuman sasaran inflasi sebagai tujuan utama kebijakan moneter, penjelasan secara periodik kepada masyarakat mengenai pelaksanaan kebijakan moneter yang ditempuh,

[37] Berdasarkan ketentuan dalam UU No. 24 Tahun 1999 tersebut, Bank Indonesia telah mengeluarkan ketentuan untuk monitoring lalu lintas devisa, yaitu Peraturan Bank Indonesia (PBI) No. 1/9/1999 tanggal 28 Oktober 1999. Dalam PBI tersebut diatur kewajiban pelaporan bagi setiap lalu lintas devisa oleh dan melalui bank dan lembaga keuangan lainnya mulai 1 Maret 2000. Untuk transaksi di atas USD10.000 dilaporkan per transaksi, sementara untuk transaksi di bawah USD10.000 dilaporkan secara gabungan. Dalam laporan tersebut dicantumkan tujuan dari transaksi devisa yang bersangkutan (ekspor/impor, utang luar negeri, dan sebagainya).

maupun pemberian independensi kepada Bank Indonesia dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan moneter.[38]

Inflation Targeting Framework merupakan kerangka kerja kebijakan moneter yang relatif baru digunakan. Kerangka kerja kebijakan moneter ini pertama kali diterapkan oleh Selandia Baru pada tahun 1990, dan semakin banyak diterapkan oleh bank sentral di negara-negara lain sebagai langkah mendasar dalam memperkuat efektivitas penerapan kebijakan moneternya. Secara umum, kerangka kerja ini diyakini dapat membantu bank sentral untuk mencapai dan memelihara kestabilan harga dengan menentukan sasaran kebijakan moneter secara eksplisit dengan berdasarkan pada proyeksi dan target inflasi tertentu ke depan. Bagaimana kerangka dasar *inflation targeting* tersebut umumnya diterapkan di bank-bank sentral lain dan bagaimana langkah-langkah yang ditempuh Bank Indonesia dalam penerapan kerangka kerja dimaksud dijelaskan di bawah ini.

3.3.1 Kerangka Dasar *Inflation Targeting*

Inflation Targeting Framework merupakan suatu kerangka kerja kebijakan moneter yang mempunyai ciri-ciri utama, yaitu adanya pernyataan resmi dari bank sentral dan dikuatkan dengan undang-undang bahwa tujuan akhir kebijakan moneter adalah mencapai dan menjaga tingkat inflasi yang rendah, serta pengumuman target inflasi kepada publik. Pengumuman tersebut mengandung arti bahwa bank sentral memberikan komitmen dan jaminan kepada publik bahwa setiap kebijakan moneternya selalu mengacu pada pencapaian target tersebut, dan bank sentral mempertanggung-jawabkan kebijakannya apabila target tersebut tidak tercapai.

Secara lebih rinci, karakteristik *Inflation Targeting* sebagaimana dikemukakan oleh Bernanke *et al.* (1999) dan Svensson (2000) dapat dirangkum pada tabel 1.

Prinsip dasar yang melandasi kerangka kerja *Inflation Targeting* tersebut adalah bahwa sasaran akhir dari kebijakan moneter diutamakan untuk

[38] Untuk penjelasan lengkap mengenai langkah-langkah penerapan kerangka *inflation targeting* yang ditempuh Bank Indonesia, baca Perry Warjiyo. "Towards Inflation Targeting: The Case of Indonesia" *Inflation Targeting: Theories, Empirical Models and Implementation in Pacific Basin Countries,* Januari 2002; Charles Joseph dan Anton Gunawan (Editor), *Monetary Policy and Inflation Targeting in Emerging Economies,* Bank Indonesia, 2000.

Tabel 1. Karakteristik *Inflation Targeting*

	Kriteria	Bernanke et al	Svensson
1	Kestabilan harga sebagai tujuan utama kebijakan moneter	Ya	Ya
2	Pengumuman target inflasi	Ya	Ya
3	Target inflasi jangka menengah	Tidak jelas	Ya
4	Komunikasi intensif dengan publik	Ya	Ya
5	Penggunaan *monetary policy rule* secara spesifik	Tidak jelas	Penargetan prakiraan inflasi
6	Publikasi prakiraan inflasi dan *output*	Tidak perlu	Ya
7	Target ditetapkan oleh pemerintah *(goal dependence)*	Ya	Tidak perlu
8	Penggunaan instrumen secara independen *(instrumen independence)*	Ya	Ya, tetapi tidak disebutkan secara tegas

Sumber: Bofinger, Peter, *Monetary Policy: Goals, Institutions, Strategies, and Instruments,* Oxford University Press, 2001, Hlm. 259.

mencapai dan memelihara laju inflasi yang rendah dan stabil. Hal ini didasarkan pada dua pertimbangan pokok. *Pertama*, laju inflasi yang tinggi menimbulkan biaya sosial yang harus ditanggung oleh masyarakat karena menurunnya daya beli atas pendapatan yang diperolehnya maupun meningkatnya ketidakpastian yang dapat mempersulit perencanaan usaha dan memperburuk kegiatan perekonomian. *Kedua*, perkembangan teori ekonomi dalam literatur dan temuan empiris di berbagai negara menunjukkan bahwa kebijakan moneter dalam jangka menegah-panjang hanya berpengaruh pada inflasi, dan bukan pada pertumbuhan ekonomi, meskipun belum terdapat kesepakatan mengenai bagaimana pengaruh kebijakan moneter terhadap pertumbuhan ekonomi dalam jangka pendek. Berdasarkan dua pertimbangan di atas, maka kontribusi optimal yang dapat disumbangkan oleh kebijakan moneter dalam meningkatkan kesejahteraan sosial masyarakat adalah dengan pencapaian dan pemeliharaan laju inflasi yang rendah dan stabil. Dalam kaitan ini, pengendalian inflasi melalui kebijakan moneter tersebut adalah dalam rangka stabilisasi dan penurunan laju inflasi dalam jangka menengah-panjang dan bukan dalam jangka pendek.

Bagaimana konsep dasar kebijakan moneter dengan kerangka *Inflation Targeting* tersebut diterapkan di berbagai bank sentral, dapat dijelaskan dengan pokok-pokok kerangka kerja sebagai berikut.

- Sasaran inflasi

  Seperti telah dikemukakan, kerangka *Inflation Targeting* dimulai dengan penetapan dan pengumuman sasaran inflasi yang ingin dicapai oleh bank sentral. Penetapan sasaran inflasi tentu saja dengan mempertimbangkan berbagai faktor dan perkembangan ekonomi makro negara yang bersangkutan, terutama besarnya kerugian sosial yang ditimbulkan oleh pengaruh tingginya inflasi terhadap penurunan daya beli masyarakat (setelah memperhitungkan pengaruhnya terhadap pertumbuhan ekonomi).[39] Selain itu, penetapan sasaran inflasi tersebut harus mempertimbangkan pula efektivitas pencapaiannya melalui pelaksanaan kebijakan moneter bank sentral, termasuk jenis inflasi yang dipergunakan dan jangka waktu pencapaiannya. Pada umumnya sasaran inflasi ditetapkan untuk jenis inflasi yang dapat dipengaruhi oleh kebijakan moneter dan ditetapkan untuk jangka waktu menengah-panjang yang umumnya lebih dari dua tahun ke depan. (Boks 2. *Penentuan Sasaran Inflasi*)

- Kebijakan moneter mengarah ke depan

  Dengan inflasi sebagai sasaran akhir, perumusan kebijakan moneter diarahkan untuk mencapai sasaran inflasi yang ditetapkan untuk jangka waktu beberapa tahun ke depan. Mengingat adanya tenggat waktu dari pengaruh kebijakan moneter terhadap inflasi, maka kebijakan moneter yang dilakukan sekarang merupakan langkah yang bersifat antisipatif, bukan reaktif, atas akan terjadinya tekanan inflasi di masa yang akan datang dibandingkan dengan sasaran inflasi yang telah ditetapkan. Dengan demikian, rentang waktu (*time horizon*) mengenai seberapa lama ke depan sasaran inflasi ingin ditetapkan akan tergantung dari lamanya tenggat waktu pengaruh kebijakan moneter tersebut. Yang terpenting adalah menentukan mekanisme *forward looking* dalam penetapan arah kebijakan moneter di bank sentral. Hal ini pada akhirnya mengharuskan bank sentral untuk mampu mengevaluasi dan memperkirakan secara akurat perkembangan berbagai variabel ekonomi

[39] Kontradiksi atau *trade-off* antara tujuan mencapai inflasi yang rendah dengan pertumbuhan ekonomi yang tinggi dalam literatur ekonomi dikenal dengan *Kurva Philips*. Secara umum kurva ini menggambarkan hubungan jangka pendek yang searah, yaitu bahwa peningkatan inflasi terjadi sejalan dengan peningkatan kegiatan ekonomi riil. Dengan demikian, apabila dikehendaki penurunan laju inflasi untuk meminimalkan besarnya kerugian sosial masyarakat, penurunan pertumbuhan ekonomi yang dapat terjadi dalam jangka pendek perlu diperhitungkan pula dalam kerugian sosial dimaksud.

dan keuangan serta pengaruhnya terhadap proyeksi dan pencapaian sasaran inflasi ke depan sebagai dasar bagi perumusan kebijakan moneter yang ditempuh sekarang. (Boks 3. *Kebijakan Moneter Mengarah Ke Depan*)

- Transparansi

  Penerapan *Inflation Targeting* menuntut transparansi (keterbukaan) yang tinggi dari bank sentral. Salah satu kunci sukses penerapan *Inflation Targeting* terletak pada transparansi bank sentral dalam mengambil dan menjelaskan kebijakan moneter yang ditempuhnya kepada masyarakat. Transparansi tersebut sekaligus merupakan sarana untuk menunjukkan komitmen bank sentral dalam memerangi inflasi. Dengan semakin meningkatnya transparansi, pelaku ekonomi akan semakin memahami dan meyakini dasar pertimbangan dan arah kebijakan moneter yang ditempuh bank sentral dalam mencapai sasaran inflasi yang ditetapkan. Apabila kredibilitas kebijakan moneter dapat diwujudkan, ekspektasi inflasi masyarakat yang terbentuk akan mengarah dan mengacu pada sasaran inflasi yang diinginkan oleh bank sentral. Bentuk transparansi dapat diwujudkan melalui penjelasan bank sentral kepada publik secara periodik mengenai perkembangan ekonomi terkini, proyeksi ekonomi dan inflasi ke depan, dan kebijakan moneter yang diambil untuk menjaga laju inflasi tetap pada jalur pencapaian sasaran yang telah ditetapkan.

- Akuntabilitas dan Kredibilitas

  Dengan mengumumkan sasaran inflasi secara eksplisit kepada publik berarti melekat akuntabilitas karena pada akhirnya bank sentral harus mempertanggungjawabkan pencapaian sasaran tersebut kepada publik. Kredibilitas bank sentral dengan demikian akan sangat tergantung pada komitmen dan kemampuannya dalam mencapai target inflasi yang ditetapkan. Untuk itu, penerapan *Inflation Targeting* mengharuskan diperkuatnya kompetensi sumber daya manusia dan dibangunnya disiplin mekanisme pengambilan keputusan di dalam bank sentral. Pada akhirnya hal ini mengharuskan pengambilan keputusan kebijakan moneter di bank sentral lebih didasarkan pada kualitas hasil evaluasi dan penyusunan skenario proyeksi ke depan berdasarkan pengembangan model-model ekonomi yang berbasis pada penelitian.

Koordinasi dengan Pemerintah juga dituntut tidak saja dalam mempererat sinkronisasi kebijakan moneter dengan kebijakan ekonomi lainnya, tetapi juga untuk mengendalikan sumber-sumber inflasi yang bukan berasal dari faktor-faktor moneter dan tidak dapat dipengaruhi oleh kebijakan moneter.

Selain konsep dasar tersebut, keberhasilan penerapan kerangka kerja *Inflation Targeting* mensyaratkan beberapa hal.

- Pertama, kemandirian bank sentral terutama dalam melaksanakan kebijakan moneter (*instrument independent*) harus diberikan dalam undang-undang dan dapat diwujudkan oleh bank sentral yang bersangkutan. Pemberian independensi dalam pelaksanaan kebijakan moneter ini penting untuk memberikan kewenangan penuh kepada bank sentral dalam memilih dan menggunakan berbagai instrumen moneter yang tersedia dalam rangka mencapai sasaran inflasi yang telah ditetapkan.
- Kedua, penerapan *inflation targeting* umumnya disertai dengan sistem nilai tukar yang mengambang. Seperti dijelaskan di atas, penerapan sistem nilai tukar mengambang dapat memperkuat independensi bank sentral dalam menerapkan kebijakan moneternya dari pengaruh perkembangan ekonomi internasional.
- Ketiga, keberadaan suatu indikator harga yang relevan dengan sasaran kebijakan moneter. Mengingat tidak semua komponen inflasi dapat dipengaruhi oleh kebijakan moneter, penyusunan indikator inflasi yang relevan diperlukan tidak saja dalam menetapkan besarnya sasaran inflasi yang wajar, tetapi juga untuk memudahkan mekanisme pertanggung-jawaban kebijakan moneter oleh bank sentral.
- Keempat, bank sentral harus mampu membangun metodologi proyeksi inflasi yang baik. Seperti dijelaskan di atas, efektivitas kebijakan moneter akan ditentukan oleh kemampuan bank sentral dalam memproyeksi arah pergerakan ekonomi dan inflasi ke depan untuk dapat mengarahkan kebijakan moneter yang dilakukan sekarang pada pencapaian sasaran inflasi ke depan.
- Kelima, tidak adanya dominasi sektor fiskal dalam arti bahwa bank sentral harus dilindungi dengan undang-undang dan dibebaskan dari segala pengaruh atau kewajiban untuk membiayai pengeluaran-

pengeluaran Pemerintah. Ekspansi moneter untuk pembiayaan pengeluaran fiskal telah terbukti secara nyata berdampak pada tidak terkendalinya uang beredar dan memperlemah efektivitas kebijakan moneter dalam mempengaruhi dan mencapai sasaran inflasi yang telah ditetapkan.

3.3.2 Menuju Penerapan *Inflation Targeting* di Indonesia

Seperti telah dikemukakan di atas, UU No.23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia telah memberikan landasan hukum yang jelas menyangkut kewenangan dan independensi Bank Indonesia dalam melaksanakan tugasnya di bidang moneter, yaitu mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah. Undang-undang tersebut juga secara implisit mengamanatkan kebijakan moneter yang ditempuh Bank Indonesia mendasarkan pada kerangka kerja yang dikenal dengan sebutan *Inflation Targeting* seperti diuraikan di atas. *Pertama*, adanya pengaturan dan pemahaman bahwa tujuan utama kebijakan moneter adalah kestabilan harga.[40] *Kedua*, adanya penetapan dan pengumuman sasaran inflasi kepada masyarakat. *Ketiga*, adanya pengaturan bahwa sasaran inflasi merupakan sasaran akhir dan sebagai dasar perumusan dan pelaksanaan kebijakan moneter. *Keempat*, adanya pemberian independensi kepada Bank Indonesia dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan moneternya. *Kelima*, adanya kewajiban bagi Bank Indonesia untuk menjelaskan pelaksanan kebijakan moneternya kepada masyarakat sebagai perwujudan azas transparansi. *Keenam*, adanya mekanisme akuntabilitas bagi bank sentral untuk mempertanggungjawabkan dan dinilai kinerjanya dalam pelaksanaan kebijakan moneter oleh DPR.

Sejalan dengan pemberlakuan UU No. 23 Tahun 1999 tersebut maka sejak tahun 2000 Bank Indonesia telah mulai menempuh langkah-langkah untuk menerapkan kerangka kerja *inflation targeting.* Langkah-langkah kebijakan moneter yang ditempuh Bank Indonesia dalam periode setelah

[40] Meskipun UU No. 23 Tahun 1999 menyebutkan bahwa tujuan Bank Indonesia adalah mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah, yaitu dalam arti inflasi dan nilai tukar rupiah. Dengan sistem nilai tukar mengambang yang dianut saat ini berarti pergerakan nilai tukar rupiah ditentukan oleh mekanisme pasar. Stabilisasi nilai tukar rupiah yang dilakukan oleh Bank Indonesia dimaksudkan tidak untuk mencapai target nilai tukar rupiah pada tingkat atau kisaran tertentu, tetapi dalam rangka menghindari gejolak yang tidak diinginkan dan untuk meminimalkan pengaruh nilai tukar rupiah pada laju inflasi.

krisis sebagaimana telah diuraikan secara panjang lebar pada bagian 3.2.3 di atas, baik menyangkut kerangka strategis, mekanisme transmisi, kerangka operasional, proses perumusan kebijakan, maupun mekanisme pengendalian moneter, merupakan upaya konkrit dan bagian penting dari penerapan *inflation targeting* di Indonesia. Secara ringkas, pokok-pokok konsep dasar penerapan *inflation targeting* dimaksud dapat disarikan sebagai berikut.

- Sasaran inflasi

  Sejak tahun 2000, Bank Indonesia menetapkan dan mengumumkan sasaran inflasi yang akan dicapai melalui kebijakan moneternya. Sasaran inflasi ditetapkan untuk jangka menengah-panjang (3-5 tahun ke depan), yang untuk saat ini adalah sebesar 6% pada tahun 2006. Jenis inflasi yang dipergunakan adalah Indeks Harga Konsumen (IHK), terutama untuk memudahkan komunikasi dengan Pemerintah dan masyarakat. Akan tetapi, untuk dasar perumusan kebijakan moneter secara internal, Bank Indonesia mengembangkan jenis inflasi yang dapat dikendalikan oleh kebijakan moneter, dan dikenal dengan sebutan inflasi inti *(core inflation*).[41] Dalam hubungan ini, perlu dikemukakan bahwa, dengan amandemen UU No. 3 Tahun 2004 terhadap UU No. 23 Tahun 1999, sasaran inflasi yang semula ditetapkan sendiri oleh Bank Indonesia diubah menjadi ditetapkan oleh Pemerintah setelah berkoordinasi dengan Bank Indonesia.

- Kebijakan moneter mengarah ke depan

  Kebijakan moneter yang ditempuh Bank Indonesia diarahkan untuk mencapai sasaran inflasi yang ditetapkan ke depan. Untuk itu, Bank Indonesia telah mengembangkan model-model proyeksi ekonomi, nilai tukar, dan inflasi serta berbagai penelitian yang diperlukan untuk memperkuat perumusan dan pelaksanaan kebijakan moneter secara *forward looking*. Pengambilan keputusan kebijakan moneter dilakukan melalui RDG bulanan baik pada awal tahun, setiap triwulanan, bulanan, maupun mingguan sebagaimana telah diuraikan pada bagian terdahulu. Hingga tahun 2003, operasi pengendalian moneter untuk pencapaian sasaran inflasi dilakukan dengan sasaran-operasional uang primer. Mulai

[41] Inflasi inti dihitung dengan mengeluarkan dari inflasi IHK komponen harga barang yang ditetapkan oleh Pemerintah (*administered prices*) dan harga barang makanan yang menunjukkan fluktuasi yang berlebihan sebagai cerminan dari pengaruh pasokan dan perubahan iklim (*volatile foods*).

tahun 2004, Bank Indonesia secara bertahap beralih ke suku bunga sebagai sasaran-operasional seperti yang dilakukan di bank-bank sentral lain yang menerapkan kerangka *inflation targeting*.

- Transparansi

  Penjelasan secara periodik mengenai pelaksanaan kebijakan moneter dilakukan oleh Bank Indonesia baik pada setiap awal tahun, triwulan, bulanan maupun mingguan. Dalam penjelasan setiap awal tahun dan triwulanan dikemukakan mengenai perkembangan pencapaian inflasi dan pelaksanaan kebijakan moneter yang telah dilakukan serta proyeksi ekonomi dan inflasi ke depan dan arah kebijakan moneter yang akan ditempuh sebagaimana dibahas dan diputuskan dalam RDG. Penjelasan dilakukan melalui penerbitan laporan tahunan dan laporan triwulanan, pemuatannya di sejumlah media massa, maupun melalui konferensi pers apabila dipandang perlu. Penjelasan secara bulanan dan mingguan mengenai pelaksanaan kebijakan moneter yang diputuskan dalam RDG dilakukan melalui siaran pers.

- Akuntabilitas

  Sesuai UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana telah diubah dengan UU No. 3 Tahun 2004, Bank Indonesia diwajibkan untuk menyampaikan laporan tahunan dan laporan triwulanan mengenai pelaksanaan tugas dan wewenangnya, termasuk kebijakan moneter, kepada DPR. Laporan tersebut dievaluasi oleh DPR dalam rangka penilaian secara tahunan atas kinerja Dewan Gubernur dan Bank Indonesia. Perubahan dalam undang-undang tersebut dimaksudkan untuk memperkuat mekanisme akuntabilitas pelaksanaan tugas dan wewenang Bank Indonesia, termasuk dalam hal pelaksanaan kebijakan moneter.

Berbagai persyaratan untuk mendukung keberhasilan penerapan kerangka *inflation targeting* juga telah diatur dalam undang-undang dan atau telah dikembangkan oleh Bank Indonesia. Mengenai independensi Bank Indonesia dalam melaksanakan kebijakan moneter (*instrument independent*) dan pembatasan terhadap Bank Indonesia dalam pembiayaan pengeluaran fiskal Pemerintah (*no fiscal dominance*) telah diatur dalam UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana telah diubah dengan UU No. 3 Tahun 2004. Dalam kaitan ini, Bank Indonesia diberikan

kewenangan penuh dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan moneternya, dan Pemerintah dan pihak lain dilarang untuk campur tangan dalam pelaksanaan tugas dan wewenang Bank Indonesia sebagaimana telah diatur dalam undang-undang. Bank Indonesia juga dilarang untuk memberikan pinjaman kepada Pemerintah untuk membiayai pengeluaran fiskal, kecuali dalam rangka pemberian fasilitas pembiayaan darurat atas beban APBN dalam rangka mengatasi krisis perbankan yang bersifat sistemik dan mengancam perekonomian nasional. Demikian pula, mengenai sistem nilai tukar juga dianut sistem nilai tukar mengambang sebagaimana dipersyaratkan dalam penerapan kerangka *inflation targeting*.

Mengenai indikator harga yang relevan dengan kebijakan moneter, Bank Indonesia juga telah mengembangkan pengukuran inflasi inti dan model penetapan sasaran inflasi berdasar pada inflasi IHK dengan memperhitungkan perkembangan ekonomi dan keuangan. Bank Indonesia juga telah dan terus memperkuat pengembangan model-model proyeksi ekonomi dan inflasi serta berbagai penelitan lain yang diperlukan untuk memenuhi persyaratan adanya model proyeksi inflasi yang baik dalam penerapan kerangka *inflation targeting*. Dalam kaitan ini, untuk mendukung kualitas evaluasi dan proyeksi ekonomi serta arah kebijakan moneter tersebut, juga ditempuh langkah-langkah persiapan operasional, seperti pengembangan model-model ekonomi untuk proyeksi inflasi, nilai tukar rupiah, ekonomi makro, hingga pengkajian transmisi dan pengembangan instrumen moneter. Termasuk di dalamnya adalah perubahan mekanisme operasi pengendalian moneter dari semula berdasar uang primer menjadi suku bunga sebagai sasaran-operasional yang mulai diterapkan secara bertahap tahun 2004.

Meskipun berbagai langkah-langkah persiapan dan penguatan kebijakan moneter telah dan terus dilakukan Bank Indonesia, penerapan kerangka *inflation targeting* di Indonesia tidaklah mudah. Hal ini terutama terkait dengan kondisi perekonomian dan sistem perbankan yang sedang mengalami perubahan struktural. Meskipun kredit perbankan telah mengalami peningkatan, tingkat pertumbuhannya belum optimal dan pemanfaatannya oleh sektor riil relatif rendah karena banyak dunia usaha yang masih menghadapi restrukturisasi usaha dan kewajibanya baik terhadap pihak luar negeri maupun perbankan dalam negeri. Permasalahan fungsi intermediasi perbankan yang belum berjalan normal pada akhirnya telah mempengaruhi efektivitas mekanisme transmisi dan kebijakan moneter yang ditempuh Bank

Indonesia. Dengan kondisi demikian, langkah-langkah kebijakan moneter Bank Indonesia, misalnya, dengan perubahan suku bunga SBI, tidak selalu dapat secara efektif mempengaruhi perkembangan suku bunga perbankan maupun berbagai aktivitas ekonomi dan keuangan secara keseluruhan yang diperlukan mencapai sasaran inflasi yang telah ditetapkan.

Perkembangan inflasi juga tidak hanya dipengaruhi oleh kebijakan moneter, tetapi juga oleh kebijakan Pemerintah di bidang harga (*administered prices*), seperti perubahan harga BBM, upah minimum, dan tarif listrik dan telepon, serta oleh gangguan di sisi produksi dan distribusi barang karena kondisi sektor riil yang belum pulih. Melemahnya nilai tukar juga menjadi faktor lain penyebab tidak mudahnya mengendalikan dan mencapai sasaran inflasi. Berbagai faktor tersebut menjelaskan masih relatif tingginya laju inflasi sejak penerapan *inflation targeting* mulai tahun 2000, seperti tercermin pada laju inflasi yang masih berada pada tingkat 12,6% pada tahun 2001 dan 10,03% pada tahun 2002. Dengan membaiknya kondisi perekonomian, berkurangnya *administered prices*, dan stabilnya nilai tukar rupiah, laju inflasi menurun menjadi 5,06% pada tahun 2003. Perbaikan kondisi perekonomian dan perbankan diharapkan akan terus berlangsung ke depan dengan didukung oleh perbaikan kondisi sosial politik nasional, khususnya dengan peralihan Pemerintahan hasil Pemilu tahun 2004. Apabila perbaikan seperti ini dapat diwujudkan, penerapan kerangka kebijakan moneter berdasar *inflation targeting* secara penuh dengan suku bunga sebagai sasaran-operasional yang telah dicanangkan Bank Indonesia mulai tahun 2004 ini diharapkan dapat berjalan dengan baik.

Boks2:

Penentuan Sasaran Inflasi

Seperti telah diketahui, secara teoretis, pengertian inflasi merujuk pada perubahan tingkat harga (barang dan jasa) umum yang terjadi secara terus menerus. Data mengenai perkembangan harga dapat didasarkan pada cakupan barang dan jasa sebagai komponen pembentuk PDB (deflator PDB), cakupan barang dan jasa yang diperdagangkan antara produsen dengan pedagang besar atau antar-pedagang besar (Indeks Harga Perdagangan Besar/IHPB), ataupun cakupan barang dan jasa yang dijual secara eceran dan dikonsumsi oleh sebagian besar masyarakat (Indeks Harga Konsumen/IHK). Dalam kaitan ini, cara penghitungan inflasi didasarkan pada perubahan indeks pada periode tertentu dengan indeks pada periode sebelumnya. Sebagai contoh, laju inflasi bulanan dihitung dari perubahan indeks bulan ini dari indeks bulan sebelumnya, sementara inflasi tahunan dihitung dari indeks pada bulan yang sama dari tahun sebelumnya.

Sesuai dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, sasaran laju inflasi ditetapkan oleh Bank Indonesia atas dasar tahun kalender dengan memperhatikan perkembangan dan prospek ekonomi makro. Untuk mencapai sasaran inflasi tersebut, Bank Indonesia melaksanakan kebijakan moneter secara berkelanjutan, konsisten, transparan, dan harus mempertimbangkan kebijakan umum pemerintah di bidang perekonomian. Ketentuan ini dimaksudkan agar kebijakan moneter yang diambil oleh Bank Indonesia dapat dijadikan acuan yang pasti dan jelas bagi dunia usaha dan masyarakat luas. Di samping itu, ketentuan ini dimaksudkan pula agar kebijakan Bank Indonesia sudah mempertimbangkan dampaknya terhadap perekonomian nasional secara keseluruhan, termasuk bidang keuangan negara dan perkembangan sektor riil.

Dengan diberlakukannya UU No. 23 Tahun 1999 tersebut, sejak tahun 2000 Bank Indonesia pada mulanya menetapkan sasaran inflasi pada awal tahun yang akan dicapainya untuk tahun yang bersangkutan. Sasaran ditetapkan untuk inflasi yang diukur dengan Indeks Harga Konsumen (IHK) dengan mengeluarkan dampak dari kenaikan harga-harga yang disebabkan oleh kebijakan Pemerintah di bidang harga dan pendapatan (*administered prices and income policy*).[1] Sebagai contoh, sasaran inflasi ditetapkan sebesar 3-5% untuk tahun 2000 dan 4-6% untuk tahun

[1] Sejak bulan Oktober 1999, IHK gabungan dihitung dari43 kota, setelah kota Dili dikeluarkan. Jumlah komoditas yang dicakup sebanyak 249 – 353 komoditas yang terdiri atas tujuh kelompok, yaitu: (i) bahan makanan; (ii) makanan jadi, minuman, rokok, dan tembakau; (iii) perumahan; (iv) sandang; (v) kesehatan, (vi) pendidikan, rekreasi, dan olah raga; dan (vii) transpor dan komunikasi.

2001. Pada periode yang sama, dampak *administered prices and income policy* terhadap inflasi diperkirakan untuk tahun 2000 dan 2001 masing-masing sekitar 2% dan 2-2.5%. Dengan demikian, penambahan dua komponen inflasi tersebut menunjukkan perkiraan Bank Indonesia untuk inflasi (berdasarkan) IHK, yaitu sekitar 5-7% dan 6-8,5% masing-masing untuk tahun 2000 dan 2001.

Sejak tahun 2002, terjadi perubahan dalam jenis dan jangka waktu sasaran inflasi yang ditetapkan oleh Bank Indonesia. Jenis inflasi yang digunakan adalah perubahan IHK. Selain itu, Bank Indonesia juga menetapkan sasaran inflasi yang akan dicapai dalam jangka menengah. Sebagai contoh, untuk tahun 2002 sasaran inflasi ditetapkan sebesar 9-10% dan diarahkan untuk secara bertahap menjadi sekitar 6-7% dalam jangka waktu lima tahun. Penggunaan total inflasi IHK sebagai sasaran inflasi didasarkan pertimbangan karena lebih mudah diterima oleh dan dijelaskan kepada publik, sehingga diharapkan sasaran inflasi tersebut dapat dijadikan acuan dalam perencanaan usaha dan karenanya mampu mempengaruhi ekspekasi iflasi yang terjadi di masyarakat. Sementara itu, ditetapkannya sasaran inflasi jangka menengah didasarkan pada pertimbangan bahwa pengaruh kebijakan moneter terhadap inflasi pada umumnya berlangsung dengan tenggat waktu yang sesuai kajian empiris sekitar enam sampai delapan kuartal. Dengan demikian, penetapan sasaran inflasi tersebut dapat mengantisipasi prospek ekonomi makro ke depan dan mampu mendukung upaya pemulihan ekonomi nasional.

Seperti dikemukakan di atas, penentuan sasaran inflasi dilakukan dengan memperhatikan prospek ekonomi makro, dan karenanya didasarkan pada perkembangan dan proyeksi arah pergerakan ekonomi ke depan. Hal ini didasarkan pada pertimbangan bahwa terdapat ketidak sejalanan (*trade-off*) antara pencapaian inflasi yang rendah dengan keinginan untuk mendorong laju pertumbuhan ekonomi lebih tinggi. Dalam kaitan ini, Bank Indonesia tidak ingin menargetkan inflasi yang terlalu rendah karena dapat menghambat pemulihan ekonomi nasional. Untuk itu, dengan menggunakan model-model makroekonomi yang dikembangkan, Bank Indonesia menganalisis dan memproyeksi berapa laju pertumbuhan ekonomi ke depan, dengan berbagai komponen-komponennya dan komposisinya baik yang didorong oleh sisi permintaan dan dari sisi penawaran. Dengan cara ini, dapat diukur kecenderungan terjadinya kesenjangan antara besarnya permintaan dengan penawaran agregat (yang diukur dengan *output* potensial), atau yang sering disebut *output gap* 'kesenjangan *output*'. Besarnya *output gap* inilah yang diperkirakan akan menentukan besarnya tekanan terhadap inflasi ke depan.

Dalam menentukan sasaran inflasi tersebut, Bank Indonesia mempertimbangkan pula perkembangan harga barang dan jasa yang dipengaruhi oleh kebijakan

moneter. Perkembangan harga seperti ini dalam literatur ekonomi dan praktek di berbagai bank sentral dikenal dengan sebutan *core inflation* 'inflasi inti'.[2] Inflasi inti dapat dihitung antara lain dengan mengeluarkan komponen harga barang yang ditetapkan oleh pemerintah (*administered prices*) dan harga barang makanan yang menunjukkan fluktuasi yang berlebihan sebagai cerminan dari pengaruh pasokan dan perubahan iklim (*volatile foods*) dari inflasi IHK.[3] Mengingat tidak semua komponen inflasi IHK dapat dipengaruhi oleh kebijakan moneter, penyusunan indikator inflasi inti seperti ini diperlukan tidak saja dalam menetapkan besarnya sasaran inflasi yang wajar, tetapi juga untuk memudahkan mekanisme pertanggung jawaban kebijakan moneter oleh bank sentral

.

Selain itu, Bank Indonesia juga mengukur kenaikan harga yang diakibatkan oleh depresiasi nilai tukar, atau sering disebut *imported inflation*. Pengaruh nilai tukar terhadap inflasi dapat terjadi secara langsung (*direct pass-through*) karena kenaikan harga barang-barang impor secara langsung mempengaruhi inflasi IHK dengan terjadinya depresiasi nilai tukar. Kenaikan harga karena nilai tukar juga dapat terjadi secara tidak langsung (*indirect pass-through*), yaitu melalui pengaruh depresiasi nilai tukar terhadap penerimaan ekspor dan permintaan agregat, yang pada gilirannya mendorong tekanan inflasi. Karena itu, Bank Indonesia berkepentingan terhadap kestabilan nilai tukar rupiah dalam rangka pengendalian inflasi tersebut. Pada gilirannya, keberhasilan pengendalian inflasi dapat mendorong penguatan dan kestabilan nilai tukar rupiah dengan semakin kecilnya perbedaan harga di dalam negeri dengan harga di luar negeri.

Selain dipengaruhi kebijakan moneter, permintaan masyarakat dipengaruhi pula oleh kebijakan fiskal (besarnya APBN). Hal ini dapat terjadi melalui pengeluaran Pemerintah baik pengeluaran rutin maupun pengeluaran pembangunan dalam APBN. Karena itu, dalam mengendalikan laju inflasi dari sisi permintaan, bank sentral juga harus memperhitungkan dampak fiskal terhadap kegiatan ekonomi dan inflasi. Ini yang sering disebut koordinasi kebijakan moneter dan fiskal dalam konteks perumusan dan pelaksanaan kebijakan ekonomi makro. Selain untuk mengkoordinasikan langkah-langkah pengendalian terhadap sisi permintaan dari perekonomian nasional, koordinasi fiskal-moneter tersebut juga sangat penting dalam mengantisipasi dan meminimalkan dampak perubahan kebijakan Pemerintah di bidang harga dan pendapatan terhadap inflasi. Koordinasi antara Bank Indonesia dengan Pemerintah juga dilakukan untuk pengendalian tekanan

[2] Sementara itu, inflasi yang diukur dengan Indeks Harga Konsumen (IHK) dikenal dengan *headline inflation.*

[3] Metode ini dikenal dengan sebutan *exclusion method.* Cara lain untuk menghitung inflasi inti adalah metode statistik dengan mengeluarkan komponen harga yang sangat berfluktuasi, yaitu yang berada pada sisi ekstrem kanan dan kiri dari distribusi statistik inflasi IHK, atau dikenal dengan sebutan *trimmed method.*

inflasi dari sisi penawaran, khususnya dengan kebijakan industri dan perdagangan untuk memperlancar pasokan dan distribusi barang dan jasa bagi masyarakat.

Selanjutnya sesuai dengan UU No. 3 Tahun 2004 yang mengamandemen beberapa pasal dalam UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, sasaran inflasi yang semula ditetapkan sendiri oleh Bank Indonesia telah diiubah menjadi ditetapkan oleh Pemerintah setelah berkoordinasi dengan Bank Indonesia. Perubahan ini di satu sisi mengurangi independensi Bank Indonesia dalam menetapkan sasaran inflasi (*goal independent)*, sementara independensi Bank Indonesia dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan moneter (*instrument independent)* tetap dipertahankan. Akan tetapi, di sisi lain perubahan ini akan semakin mempererat koordinasi kebijakan moneter Bank Indonesia dengan kebijakan fiskal Pemerintah yang telah terjalin selama ini. Dengan demikian, perubahan ini akan semakin meningkatkan komitmen dan dukungan Pemerintah dalam pencapaian sasaran inflasi yang harus dicapai Bank Indonesia. Lebih dari itu, perubahan ini akan semakin meningkatkan sinergi antara kebijakan moneter dengan kebijakan fiskal dan ekonomi lainnya dalam mendorong pertumbuhan ekonomi maupun tujuan ekonomi lain seperti penciptaan lapangan kerja.

Perubahan kewenangan penetapan sasaran inflasi tersebut diperkirakan tidak akan mengubah secara mendasar jenis dan besarnya sasaran inflasi. Hal ini mengingat selama ini telah terjalin koordinasi yang baik antara Pemerintah dan Bank Indonesia, khususnya dalam penetapan asumsi-asumsi variabel ekonomi makro dalam proses penyusunan APBN yang di dalamnya termasuk besarnya laju inflasi ke depan. Barangkali yang diperlukan adalah pembakuan mekanisme koordinasi yang selama ini telah terjalin antara Pemerintah dan Bank Indonesia. Termasuk di dalamnya adalah mekanisme pengumuman sasaran inflasi oleh Pemerintah bersama-sama dengan Bank Indonesia. Dengan cara demikian, tidak saja koordinasi dan komitmen antara Pemerintah dan Bank Indonesia akan semakin tinggi, tetapi juga dukungan publik dalam pencapaian sasaran inflasi yang ditetapkan juga akan semakin besar.

Boks3: Kebijakan Moneter Mengarah ke Depan

Seperti telah dikemukakan, dalam kerangka *Inflation Targeting*, perumusan dan pelaksanaan kebijakan moneter bersifat *forward looking* 'mengarah ke depan', dalam arti bahwa bank sentral menempuh kebijakan moneter pada saat ini

sebagai langkah antisipatif (*pre-emptive*) untuk mencapai sasaran inflasi yang ditetapkan untuk masa yang akan datang. Mengapa kebijakan moneter perlu dilakukan dengan berorientasi masa depan? Hal ini disebabkan oleh fakta empiris bahwa terdapat tenggat waktu yang relatif lama dari pengaruh kebijakan moneter terhadap perkembangan berbagai variabel ekonomi-keuangan dan sasaran-akhir inflasi. Dengan demikian, perumusan kebijakan moneter yang dilakukan saat ini harus memperhitungkan kemungkinan perkembangan ekonomi dan inflasi yang terjadi di masa yang akan datang melalui langkah-langkah yang bersifat antisipatif.

Orientasi kebijakan moneter yang demikian, mengharuskan bank sentral untuk dapat: (a) memprakirakan pergerakan inflasi ke depan untuk dibandingkan dengan sasaran yang ditetapkan, (b) mengetahui seberapa lama tenggat waktu dari pengaruh kebijakan moneter saat ini dengan inflasi di masa yang akan datang, dan (c) mengetahui dengan baik bagaimana mekanisme transmisi kebijakan moneter dalam mempengaruhi inflasi dan perekonomian. Pemahaman yang akurat dan menyeluruh atas ketiga aspek ini melalui pemodelan proyeksi ekonomi dan inflasi, penelitian mekanisme transmisi moneter, serta penelitian mengenai perilaku berbagai variabel ekonomi-keuangan sangat penting dalam meningkatkan efektivitas kebijakan moneter.

Dalam kerangka kerja kebijakan moneter yang berlaku di Bank Indonesia saat ini, orientasi perumusan kebijakan moneter juga mengarah ke depan. Hal ini terutama karena lamanya tenggat waktu antara tindakan kebijakan moneter saat ini dengan pencapaian sasaran inflasi ke depan. Dari hasil kajian yang dilakukan oleh Bank Indonesia, dengan menggunakan jalur suku bunga dan nilai tukar mengenai transmisi kebijakan moneter ke inflasi, didindikasikan bahwa kebijakan moneter membutuhkan waktu antara satu sampai dua tahun untuk dapat mempengaruhi harga-harga di pasar domestik.[1] Dengan tenggat waktu yang relatif lama tersebut berarti kenaikan suku bunga SBI yang dilakukan saat ini baru memberikan pengaruh penurunan harga-harga pada satu sampai dua tahun kemudian. Oleh karena itu, dalam formulasi kebijakan moneter, yang perlu dipertimbangkan adalah proyeksi inflasi dan ekonomi makro dalam jangka satu sampai dua tahun ke depan dibandingkan dengan targetnya pada periode tersebut.

Untuk meningkatkan efektivitas kebijakan moneter berorientasi ke depan tersebut, Bank Indonesia terus mengembangkan model-model proyeksi ekonomi dan inflasi. Di samping untuk mendukung analisis perkembangan ekonomi dan inflasi yang terjadi, pemodelan seperti ini penting untuk lebih mampu dalam memprakirakan pergerakan ekonomi dan inflasi ke depan untuk dibandingkan dengan sasaran

[1] Hasil kajian dari negara lain, seperti Kanada dan Selandia Baru juga menghasilkan *lag* sekitar dua tahun. Sementara, *lag* di Brazil justru lebih cepat, sekitar enam kuartal

yang ditetapkan. Sejumlah penelitian juga dilakukan untuk memahami dengan baik bagaimana mekanisme transmisi kebijakan moneter dalam mempengaruhi inflasi dan perekonomian. Pemahaman mengenai bagaimana perilaku berbagai variabel ekonomi-keuangan juga ditingkatkan baik melalui penelitian maupun berbagai survei yang dilakukan. Berbagai langkah tersebut ditempuh untuk mendukung efektivitas kebijakan moneter Bank Indonesia dalam mengarahkan perkembangan ekonomi dan inflasi ke depan agar tetap berada pada jalur pencapaian sasaran inflasi yang ditetapkan.

DAFTAR PUSTAKA

Alamsyah, Halim, *et al*. (2000), *Framework for Implemeting Inflation Targeting in Indonesia*, on BI-IMF Conference on Monetary Policy and Inflation Targeting in Emerging Economies, Bank Indonesia.

Ascarya (2002), *Instrumen-instrumen Pengendalian Moneter*, Seri Kebanksentralan No. 3, PPSK, Bank Indonesia.

Bank Indonesia, *Laporan Tahunan Bank Indonesia*, Beberapa tahun penerbitan, Bank Indonesia.

Barro R.J. and Gordon D.B. (1983), 'Rules, Discretion and Reputation in A Model of Monetary Policy', *Journal of Monetary Economics*,12.

Bernanke, B. et al.(1999), *Inflation Targeting: Lessons from International Experience*, Princenton University Press.

Bofinger, Peter (2001), *Monetary Policy: Goals, Institutions, Strategies, and Instruments*, Oxford University Press.

Bond, T.J., et.al.(1994), 'Monetary Targets', *URES Discussion Paper*, Agustus, Bank Indonesia.

BSIS (1997), *The Transmission Mechanism of Monetary Policy in Developing Countries*".

Cecchetti, Stephen G. (1998), 'Policy Rules and Targets: Framing the Central Banker's Problem', *FRBNY Economic Policy Review*, June.

Dornbusch, R., *et al*.(2001), *Macroeconomics*, 8th Edition, The McGraw-Hill/ Irwin.

Friedman, Milton (1991), *Monetarist Economics*, Basil Blackwell Ltd.

Grenville, S. (1997), *The Evolution of Monetary Policy: From Money Targets to Inflation Targets*, Conference on Monetary Policy and Inflation Targeting, RBA, July.

Khan, Mohsin S. (2003), *Current Issues in Designing and Conduct of Monetary Policy*, Paper prepared for the RBI/IGIDR 5th Annual Conference on Money and Finance in Indian Economy, January.

Laidler, David E.W. (1997), *The Demand for Money*, Harper &Row, Publ. Inc.

Madjardi, F. dkk. (2001), *Penyempurnaan Perhitungan Inflasi Inti (Core Inflation)*, Laporan Hasil Penelitian, Bagian Studi Sektor Riil, Direktorat Riset Ekonomi dan Kebijakan Moneter.

Miskhin, F.S.(1999), 'International Experiences with Different Monetary Policy Regimes', *Journal of Monetary Economics,* 43.

Parkin, M. and Bade R. (1988), *Modern Macroeconomics*, Philip Alan Publishers Ltd.

Rothenberg, Alexander D.(2002), *The Monetary-Fiscal policy Mix: Empirical Analysis and Theoretical Implications*, Working paper.

Samuelson, Paul.A. and William D. Nordhaus (2002), *Economics*, 7th Edition, The McGraw-Hill/Irwin.

Sarwono, Hartadi A. (1996), *Mencari Paradigma Baru Manajemen Moneter di Indonesia,* Makalah SESPIBI Angkatan XXI, Bank Indonesia.

_____ dan Warjiyo, P. (1998), 'Mencari Paradigma Baru Manajemen Moneter dalam Sistem Nilai Tukar Fleksibel: Suatu Pemikiran untuk Penerapannya di Indonesia', *Buletin Ekonomi Moneter dan Perbankan*, Vol. 1, Bank Indonesia.

Solikin (1998), *The Stability of Income Velocity, Demand for Money, and Money Multiplier in Indonesia, 1971-1996*, Unpublished Working Paper, Department of Economics, The University of Michigan, August.

_____ dan Suseno (2002), *Uang: Pengertian, Pencipataan, dan Peranannya dalam Perekonomian*, Seri Kebanksentralan No.1, PPSK, Bank Indonesia.

_____ dan Suseno (2002), *Penyusunan Statistik Uang Beredar*, Buku Seri Kebanksentralan No.2, PPSK, Bank Indonesia.

Taylor, J.B. (1993), "Discretion Versus Policy Rules in Practice", *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 39.

_____ (1995), 'The Monetary Transmision Mechanism: An Empirical Framework', *Journal of Economic Perspectives,* 9.

_____ , Editor (1999), 'Monetary Policy Rules', *NBER Conference Report*, The University of Chicago Press.

Walsh, Carl E. (2001), *Monetary Policy and Theory*, the MIT Press, the 3rd printing.

Warjiyo, P. dan Doddy Zulverdi (1998), 'Penggunaan Suku Bunga sebagai Sasaran Operasional Kebijakan Moneter di Indonesia', *Buletin Ekonomi Moneter dan Perbankan*, Vol. 1, No. 1, Bank Indonesia.

Warjiyo, P. and Juda Agung, Editor (2001), *Transmision Mechanisms of Monetary Policy in Indonesia*, Directorate of Economic Research and Monetary Policy, Bank Indonesia.

Warjiyo, Perry (2004), Mekanisme Transmisi Kebijakan Moneter di Indonesia, Buku Seri Kebanksentralan No. 11, PPSK, Bank Indonesia

4 Kebijakan Perbankan

OLEH: SUSENO DAN PITER ABDULLAH

Bank adalah lembaga kepercayaan yang berfungsi sebagai lembaga intermediasi, membantu kelancaran sistem pembayaran, dan yang tidak kalah pentingnya adalah sebagai lembaga yang menjadi sarana dalam pelaksanaan kebijakan pemerintah, yaitu kebijakan moneter. Karena fungsi-fungsinya tersebut, maka keberadaan bank yang sehat, baik secara individu maupun secara keseluruhan sebagai suatu sistem, merupakan prasyarat bagi suatu perekonomian yang sehat. Kajian dan analisis tentang keterkaitan antara kesehatan sistem perbankan dengan kondisi makroekonomi dan moneter suatu negara telah banyak dibahas, antara lain oleh Lindgren (1996) dan Guitan (1997). Untuk menciptakan perbankan yang sehat tersebut antara lain diperlukan pengaturan dan pengawasan bank yang efektif. Kebijakan perbankan yang dirumuskan dan dilaksanakan oleh Bank Indonesia pada dasarnya merupakan bagian dari upaya untuk menciptakan, menjaga, dan memelihara sistem perbankan yang sehat tersebut.

Dalam bab ini akan diuraikan secara ringkas kebijakan Bank Indonesia dalam mengatur dan mengawasi perbankan di Indonesia. Pada bagian awal akan diuraikan gambaran umum yang berisikan dasar-dasar pemahaman tentang bank, termasuk di dalamnya definisi dan fungsi serta peranan bank dalam perekonomian, pengertian sistem perbankan, dan alasan mengapa bank harus diawasi, serta prinsip-prinsip baku pengaturan dan pengawasan perbankan yang efektif. Pada bagian selanjutnya akan diuraikan tentang sistem perbankan di Indonesia dan peranan Bank Indonesia dalam mengatur dan mengawasi bank, termasuk kebijakan restrukturisasi perbankan yang dilakukan pascakrisis.

4.1 GAMBARAN UMUM

Untuk memahami kebijakan perbankan yang dirumuskan dan dilaksanakan oleh otoritas moneter, akan lebih mudah apabila diawali dengan pemahaman tentang bank dan peranannya dalam perekonomian. Selain itu, karena bank merupakan bagian dari suatu sistem yang lebih besar, maka mengetahui posisi bank dalam suatu sistem perekonomian akan memberikan gambaran yang lebih utuh mengenai kebijakan perbankan. Berdasarkan pemahaman tentang bank dan kedudukan perbankan dalam suatu perekonomian tersebut, maka diharapkan akan dapat dipahami kenapa suatu bank perlu diawasi.

4.1.1 Definisi dan Fungsi Bank dalam Perekonomian

Secara garis besar lembaga keuangan dapat dikelompokkan menjadi lembaga keuangan bank, atau seringkali hanya disebut sebagai bank, dan lembaga keuangan bukan bank. Lembaga keuangan bukan bank terdiri dari lembaga-lembaga keuangan yang fungsi dan kegiatan pokoknya berbeda dengan bank, misalnya, asuransi, dana pensiun, pegadaian, *leasing* (sewa guna usaha), dan *factoring* (anjak piutang). Perbedaannya dengan bank adalah bahwa lembaga-lembaga keuangan bukan bank tersebut tidak menerima simpanan masyarakat dalam bentuk giro, tabungan, dan deposito, melainkan memperoleh sumber pendanaannya dari modal, pinjaman, iuran atau premi yang dibayar nasabahnya, dan penerbitan surat-surat berharga baik berjangka pendek maupun berjangka panjang. Sementara itu, penyaluran dana kepada dunia usaha dan pelayanan jasa keuangan lainnya yang diberikan lembaga keuangan bukan bank tergantung pada jenis dan operasinya. Perusahaan sewa guna usaha, misalnya, menyediakan pembiayaan untuk perolehan atau pemanfaatan barang modal dengan cara sewa yang memungkinkan pihak penyewanya membeli barang modal tersebut pada saat berakhirnya masa kontrak. Dengan kemajuan teknologi dan berbagai inovasi keuangan yang terjadi pada saat ini, batas-batas pelayanan jasa keuangan yang diberikan oleh lembaga-lembaga keuangan menjadi semakin kabur.

Definisi, pengertian, dan cakupan kegiatan operasional bank sebagaimana diatur oleh ketentuan yang berlaku dapat bervariasi antara satu negara dan negara yang lain. Meskipun demikian, terdapat kesamaan

sifat-sifat dasar dari suatu bank. Sifat-sifat tersebut adalah: 1) memiliki kewajiban yang harus dibayar setiap saat apabila ditagih (yaitu dana-dana yang disimpan oleh masyarakat) sebagaimana terlihat pada sisi pasiva neraca dan 2) memiliki harta yang tidak likuid yang penilaiannya tidak mudah serta berjangka waktu lebih lama dibandingkan dengan kewajiban yang dimiliki (Diamond dan Dybvig, 1983). Sifat-sifat dasar bank tersebut tampak jelas pada sumber pendanaannya yang berasal dari simpanan masyarakat dalam bentuk giro, tabungan, dan deposito serta pada penyaluran dananya dalam bentuk kredit kepada dunia usaha dan alternatif investasi lainnya.

Dalam sistem perbankan modern, bank dapat melakukan kegiatan yang bervariasi sesuai dengan ketentuan hukum yang mengaturnya. Di Amerika Serikat, misalnya, terdapat *investment bank* 'bank investasi' yang kegiatannya berbeda dengan *commercial bank* 'bank komersial'. Berbeda dengan bank komersial yang menerima simpanan masyarakat dan menyalurkan dananya dalam bentuk kredit seperti yang umumnya dikenal masyarakat, bank investasi melakukan usahanya terkait dengan penanaman dana dalam bentuk portofolio investasi, perdagangan dan proses penerbitan saham, obligasi, dan surat-surat berharga lainnya. Di Jerman terdapat *universal bank*, yaitu suatu bank yang dapat memberikan jasa keuangan yang sangat luas, tidak saja terbatas pada jenis-jenis usaha seperti yang dilakukan bank komersial dan bank investasi, tetapi termasuk juga pelayanan jasa-jasa keuangan lainnya, misalnya, asuransi (Heffernan, 1996).

Di Indonesia, sebagaimana diatur dalam undang-undang, yang dimaksud dengan bank adalah badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkan dana tersebut kembali kepada masyarakat dalam bentuk kredit atau bentuk-bentuk lainnya dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat banyak. Dalam bab ini definisi dan pengertian bank yang dipergunakan adalah bank sebagaimana diatur dalam undang-undang tersebut. Dengan demikian, usaha bank di Indonesia tergolong pada jenis-jenis usaha yang umumnya dilakukan oleh bank komersial di banyak negara. Dari jenis-jenis usaha dimaksud, bank merupakan bagian dari lembaga keuangan yang memiliki fungsi intermediasi yang menjembatani kepentingan pihak yang kelebihan dana (penyimpan dana atau kreditur) dan pihak yang membutuhkan dana (peminjam dana atau debitur). Berdasarkan fungsinya ini, bank disebut sebagai lembaga intermediasi atau lembaga perantara.

Sebagai lembaga perantara, pihak-pihak yang kelebihan dana, baik perseorangan, badan usaha, yayasan, maupun lembaga pemerintah dapat menyimpan kelebihan dananya di bank dalam bentuk rekening giro, tabungan, ataupun deposito berjangka sesuai dengan kebutuhan dan preferensinya. Sementara itu, pihak-pihak yang kekurangan dan membutuhkan dana akan mengajukan pinjaman atau kredit kepada bank. Kredit tersebut dapat berupa kredit investasi, kredit modal kerja, maupun kredit konsumsi. Fungsi intermediasi dapat berjalan dengan baik apabila kedua belah pihak tersebut, yaitu penyimpan dana dan peminjam dana, memiliki kepercayaan terhadap bank. Oleh karena itu, bank sering juga disebut sebagai lembaga kepercayaan. Kebijakan perbankan yang efektif terutama harus diarahkan untuk menjaga kepercayaan masyarakat terhadap perbankan. Tanpa adanya kepercayaan masyarakat tersebut, dapat dipastikan bahwa fungsi intermediasi tidak akan dapat dilakukan dengan baik.

Apabila proses intermediasi tersebut berjalan dengan baik, maka semua pihak, yaitu bank, pihak yang mempunyai kelebihan dana, pihak yang membutuhkan dana, dan pada gilirannya perekonomian secara keseluruhan akan memperoleh manfaat dari keberadaan suatu bank. Pihak yang mempunyai kelebihan dana akan memperoleh manfaat berupa pendapatan bunga dari dana yang disimpan di bank, di samping kemudahan bertransaksi melalui berbagai pelayanan jasa keuangan yang diberikan bank seperti penarikan dana tunai, transfer, dan sebagainya. Sementara itu, pihak yang membutuhkan dana memperoleh manfaat berupa ketersediaan dana dari bank untuk melakukan investasi atau produksi. Bank sendiri akan memperoleh manfaat berupa selisih pendapatan dan biaya bunga yang biasa disebut *spread*. Di sisi lain, perekonomian juga mendapatkan manfaat berupa mekanisme alokasi sumber-sumber dana secara efektif dan efisien. Dengan proses intermediasi seperti ini, bank sebagai lembaga intermediasi berperan penting dalam memobilisasi dana-dana masyarakat untuk diputarkan sebagai salah satu sumber pembiayaan utama bagi dunia usaha, baik untuk investasi maupun produksi, dalam rangka mendorong pertumbuhan ekonomi.

Selain sebagai lembaga intermediasi, bank juga memberikan pelayanan dalam lalu lintas sistem pembayaran. Sebagaimana diuraikan dalam bab yang membahas tentang sistem pembayaran, dengan adanya bank, maka

berbagai cara pembayaran yang diperlukan untuk memfasilitasi kegiatan ekonomi masyarakat dapat berjalan dengan lebih lancar. Masyarakat dapat melakukan berbagai pembayaran melalui bank, baik secara tunai maupun nontunai (seperti cek, giro, transfer, kliring, Anjungan Tunai Mandiri/ATM, dan kartu kredit). Dengan sistem pembayaran yang efisien, aman, dan lancar, perekonomian dapat berjalan dengan lancar. Oleh karena itu, salah satu kebijakan perbankan adalah dimaksudkan untuk menjaga keamanan dan kelancaran lalu lintas pembayaran tersebut. Apabila lalu lintas pembayaran tersebut tidak aman dan lancar, maka dapat dipastikan bahwa kegiatan perekonomian akan mengalami berbagai hambatan dan memerlukan biaya yang lebih tinggi.

Selain memiliki kedua fungsi di atas, bank juga berfungsi sebagai media dalam mentransmisikan kebijakan moneter yang dilakukan bank sentral. Dengan fungsi bank sebagai lembaga intermediasi dan pelayanan sistem pembayaran, bank memegang peran penting sebagai lembaga yang dapat menciptakan uang (uang giral maupun uang kuasi) dan hampir seluruh proses perputaran uang dalam perekonomian terjadi melalui perbankan. Di sinilah mekanisme transmisi kebijakan moneter dari bank sentral ke perbankan dan kemudian ke perekonomian terjadi. Kebijakan moneter yang bertujuan untuk menjaga stabilitas harga dan mendorong pertumbuhan ekonomi, antara lain dilakukan dengan cara mengendalikan jumlah uang beredar dan atau tinggi rendahnya suku bunga. Melalui berbagai instrumen kebijakan moneter yang dimiliki, bank sentral dapat mempengaruhi jumlah uang beredar dan atau suku bunga perbankan yang kemudian akan mempengaruhi jumlah kredit perbankan, dan pada akhirnya akan mempengaruhi jumlah investasi dan kegiatan perekonomian secara keseluruhan. Dengan mekanisme transmisi kebijakan moneter seperti itu, maka keberadaan dan kesehatan bank merupakan prasyarat bagi kebijakan moneter yang efektif.

Berdasarkan uraian tentang fungsi bank di atas, bank sebagai lembaga kepercayaan mempunyai peran yang penting dalam suatu perekonomian, yaitu berperan sebagai lembaga intermediasi, memberikan jasa lalu lintas pembayaran, serta sebagai sarana dalam pelaksanaan kebijakan moneter. Karena peranannya yang begitu penting tersebut, setiap negara senantiasa berupaya agar lembaga perbankan selalu berada dalam kondisi yang sehat, aman, dan stabil.

4.1.2 Kedudukan Perbankan Dalam Sistem Perekonomian

Bank sebagaimana diuraikan pada butir 4.1.1 pada dasarnya merupakan bagian dari suatu sistem yang lebih besar yang disebut dengan sistem perbankan. Sistem perbankan dapat diartikan sebagai kumpulan dari lembaga, kegiatan usaha, serta cara dan proses pelaksanaan kegiatan usaha yang memungkinkan bank melaksanakan fungsinya dengan baik. Dengan demikian, sistem perbankan tidak hanya terdiri dari bank sebagai lembaga, tetapi antara lain juga termasuk di dalamnya pasar uang antarbank, instrumen-instrumen yang dipergunakan, produk-produk yang dihasilkan, berbagai ketentuan dan aturan main, serta interaksi antara berbagai unsur tersebut. Berdasarkan pengertian ini, maka dapat disimpulkan bahwa sistem perbankan di satu negara akan berbeda dengan sistem perbankan di negara lainnya.

Sebagaimana telah diuraikan juga pada butir 4.1.1 secara kelembagaan bank merupakan bagian dari lembaga keuangan. Berdasarkan pengertian ini, maka sistem perbankan juga dapat dikatakan sebagai bagian dari suatu sistem yang lebih luas, yaitu sistem keuangan. Sistem keuangan merupakan kumpulan dari pasar, lembaga keuangan, hukum, peraturan, kebiasaan bertransaksi, dan teknik yang memungkinkan piranti keuangan yang terdiri dari uang dan surat-surat berharga diperdagangkan, suku bunga dan harga surat berharga ditentukan, serta jasa-jasa lembaga keuangan dihasilkan dan dijual. Pengertian tersebut di atas antara lain menjelaskan hal-hal yang tercakup dalam sistem keuangan, yaitu pasar keuangan, lembaga keuangan, dan piranti keuangan.

Selain sebagai bagian dari sistem keuangan, sistem perbankan juga merupakan bagian dari sistem moneter. Secara kelembagaan sistem moneter terdiri dari otoritas moneter dan bank atau lembaga lain yang menjalankan fungsi moneter. Bank termasuk dalam sistem moneter karena bank selain menjadi sarana dalam transmisi kebijakan moneter juga dapat menciptakan uang. Perlu dicatat bahwa selain bank, di beberapa negara lain juga terdapat lembaga yang dapat menciptakan sesuatu yang didefinisikan sebagai uang. Dalam praktek, bank umum di Indonesia adalah bank yang dapat menciptakan uang giral dan uang kuasi. Sebagai bank umum, bank dapat memberikan jasa lalu lintas pembayaran dengan menerima simpanan masyarakat dalam bentuk rekening giro, yang penarikannya dapat dilakukan setiap saat dengan menggunakan cek atau alat pembayaran lalu lintas giral

lainnya. Cek atau alat pembayaran lalu lintas giral ini dapat difungsikan sebagai uang dan disebut sebagai uang giral. Sementara itu, tabungan dan deposito berjangka yang disimpan masyarakat di bank umum dikategorikan sebagai uang kuasi.

4.1.3 Alasan Bank Harus Diatur dan Diawasi

Dalam beberapa tahun terakhir, terutama setelah terjadi krisis perbankan, perhatian pemerintah di berbagai negara termasuk Indonesia terhadap kebijakan pengaturan dan pengawasan bank semakin besar. Perhatian tersebut antara lain karena semakin disadari arti penting dan peran strategis sektor perbankan dalam suatu perekonomian. Kegagalan suatu bank khususnya yang bersifat sistemik akan dapat mengakibatkan terjadinya krisis yang dapat mengganggu kegiatan suatu perekonomian. Kajian yang dilakukan Lindgren (1996) menunjukkan bahwa banyak negara yang perekonomiannya rusak sebagai akibat tidak sehatnya sektor perbankan. Sektor keuangan, terutama di negara-negara berkembang, masih didominasi oleh lembaga perbankan. Di Indonesia, misalnya, menurut Yunus Husein (2003), industri perbankan menguasai sekitar 93% dari total aset industri keuangan. Dalam kondisi yang demikian, apabila lembaga perbankan tidak sehat dan tidak dapat berfungsi secara optimal, maka dapat dipastikan akan berakibat pada terganggunya kegiatan perekonomian. Menurut Andrew Crockett (1997) stabilitas dan kesehatan sektor perbankan sebagai bagian dari stabilitas sektor keuangan terkait erat dengan kesehatan suatu perekonomian.

Apabila suatu sistem perbankan dalam kondisi yang tidak sehat, maka fungsi bank sebagai lembaga intermediasi tidak akan berfungsi dengan optimal. Dengan terganggunya fungsi intermediasi tersebut, maka alokasi dan penyediaan dana dari perbankan untuk kegiatan investasi dan pembiayaan sektor-sektor yang produktif dalam perekonomian menjadi terbatas. Sistem perbankan yang tidak sehat juga akan mengakibatkan lalu lintas pembayaran yang dilakukan oleh sistem perbankan tidak lancar dan efisien. Selain itu, sistem perbankan yang tidak sehat juga akan menghambat efektivitas kebijakan moneter. Melihat akibat yang ditimbulkan oleh sistem perbankan yang tidak sehat tersebut, maka dapat disimpulkan pentingnya pengaturan dan pengawasan bank sebagai upaya menciptakan dan memelihara kesehatan sistem perbankan.

Bank adalah unit usaha yang khusus karena dalam menjalankan kegiatan operasionalnya tergantung pada sumber dana dari masyarakat. Oleh karena itu, kelangsungan hidup suatu bank ditentukan oleh kepercayaan masyarakat terhadap lembaga tersebut. Dari pengertian inilah timbul istilah bank sebagai lembaga kepercayaan. Merosotnya kepercayaan masyarakat terhadap bank akan membawa akibat yang buruk terhadap kelangsungan hidup bank yang bersangkutan. Apabila kemerosotan tersebut tidak hanya terjadi terhadap satu bank, tetapi meluas terhadap sistem perbankan, maka dapat dipastikan bahwa merosotnya kepercayaan tersebut akan mengakibatkan krisis perbankan. Mengingat sektor perbankan di negara berkembang seperti Indonesia masih mendominasi sektor keuangan, maka krisis perbankan juga berarti krisis di sektor keuangan dan bahkan perekonomian secara keseluruhan.

Berdasarkan pengertian bank sebagaimana telah diuraikan pada butir 4.1.1, bank sebenarnya sangat rentan. Bagaimanapun baik atau sehatnya suatu bank, apabila terjadi krisis kepercayaan yang mengakibatkan penarikan dana masyarakat secara besar-besaran, maka dapat dipastikan bank tersebut akan hancur. Masyarakat penyimpan dana di bank pada umumnya memiliki informasi yang sangat terbatas mengenai kondisi (keuangan dan kesehatan) bank tempat ia menyimpan dananya. Kondisi ini mengakibatkan suatu bank rentan terhadap *bank run* atau penarikan dana masyarakat dari perbankan. Ketidakpastian atas kondisi tingkat kesehatan suatu bank dapat mengakibatkan penarikan dana masyarakat dari sistem perbankan secara besar-besaran. *Rush* terhadap perbankan ini pada umumnya bersifat menular dan tidak pandang bulu, dan dapat terjadi pada bank yang dalam kondisi baik (sehat) atau buruk (tidak sehat). Kejadian ini sering disebut sebagai masalah perbankan yang bersifat sistemik. Hal ini pada umumnya terjadi apabila kepercayaan masyarakat terhadap sistem perbankan sangat rendah. Apabila kepercayaan masyarakat tidak dapat segera dipulihkan, maka akibatnya terhadap suatu perekonomian akan sangat berbahaya. Kebijakan pengaturan dan pengawasan yang dilaksanakan oleh otoritas pengawas pada dasarnya adalah dalam rangka menjaga kepercayaan masyarakat dan pihak-pihak lain yang berkepentingan dengan bank

Dalam hal suatu bank mengalami kesulitan, apakah karena bank tersebut memang tidak sehat ataupun karena bank tersebut terkena *bank*

run, maka masyarakat pemilik dana akan mengalami kerugian. Dalam kondisi yang demikian, maka diperlukan pengaturan dan pengawasan bank untuk melindungi dana masyarakat. Tanpa campur tangan pemerintah, kegagalan bank berarti kerugian bagi masyarakat pemilik dana (deposan). Untuk memperoleh dananya kembali deposan harus menunggu bank tersebut dilikuidasi dan mengkonversikan hartanya menjadi alat likuid yang dapat dibagi untuk para deposan. Pada saat itu, kemungkinan besar deposan hanya menerima sebagian dana yang ditabung. Untuk itu, diperlukan suatu *financial safety net* 'jaring pengaman keuangan' yang umumnya memerlukan kebijakan pemerintah. Sebagai contoh, pada saat terjadinya likuidasi terhadap 16 bank di Indonesia, pada awalnya kepada nasabah hanya dibayar maksimum Rp20 juta. Baru setelah diberlakukan program penjaminan oleh pemerintah, dana nasabah bank yang dilikuidasi tersebut dibayar seluruhnya dan kepercayaan masyarakat terhadap bank kembali pulih. Satu hal yang perlu mendapatkan perhatian adalah bahwa untuk keperluan perlindungan terhadap masyarakat tersebut pada umumnya diperlukan dana yang tidak sedikit. Dalam praktek yang sudah terjadi di berbagai negara, termasuk Indonesia, beban yang telah dikeluarkan dalam melindungi dana masyarakat tersebut akhirnya akan menjadi beban ekonomi suatu negara. Mengingat besarnya risiko yang dihadapi pemerintah apabila dihadapkan pada masalah perbankan ini, maka pemerintah sangat berkepentingan dengan pengaturan dan pengawasan bank

Uraian di atas kiranya dapat memberikan gambaran betapa penting peranan pengaturan dan pengawasan bank dalam rangka menciptakan dan memelihara kesehatan sistem perbankan. Kesehatan bank tidak hanya menjadi kepentingan pemilik dan pengelola bank yang bersangkutan, tetapi merupakan kepentingan masyarakat dan pemerintah serta perekonomian nasional. Pengaturan dan pengawasan bank tidak hanya dimaksudkan untuk menjaga dan meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap perbankan, tetapi juga dimaksudkan untuk mencegah kerugian masyarakat dan pemerintah. Selain itu, pengaturan dan pengawasan bank memungkinkan tersedianya informasi yang dibutuhkan oleh masyarakat sesuai dengan kepentingannya. Dengan informasi tersebut, masyarakat dapat mengambil keputusan yang lebih baik dalam melakukan transaksi dan kegiatan lainnya yang terkait dengan bank.

4.1.4 Pengaturan dan Pengawasan Perbankan yang Efektif

Pengaturan dan pengawasan bank yang efektif sangat dibutuhkan untuk menjaga dan memelihara kepercayaan masyarakat terhadap perbankan. Apakah pengaturan dan pengawasan tersebut akan menjamin tidak akan ada bank yang dilikuidasi atau terjadinya krisis? Dalam kenyataannya memang pengaturan dan pengawasan tidak dapat menjamin seratus persen bahwa tidak akan ada bank yang dilikuidasi atau terjadi krisis perbankan. Pengaturan dan pengawasan bank sebenarnya hanyalah merupakan bagian dari pengawasan yang lebih bersifat komprehensif atau menyeluruh, yaitu oleh pengurus bank, masyarakat dan pasar, serta oleh otoritas yang mengatur dan mengawasi bank.

Pengawasan bank pada dasarnya menjadi tanggung jawab pengurus (pemilik dan pengelola) bank yang bersangkutan karena hal ini merupakan bagian dari *good corporate governance* dalam bank. Masyarakat pengguna jasa bank dan pasar juga mempunyai kewajiban untuk melakukan pengawasan terhadap bank dengan menambahkan disiplin pasar (*market dicipline*) terhadap pengawasan yang dilakukan oleh pengurus bank. Namun, kekuatan pasar tersebut terbatas efektivitasnya, terutama di negara-negara berkembang, baik karena kemampuan dalam mengawasi maupun keterbatasan informasi mengenai bank yang bersangkutan. Untuk mengatasi kelemahan tersebut, pada umumnya suatu negara dilengkapi dengan pembentukan suatu lembaga yang diberi otoritas untuk mengatur dan mengawasi bank. Pengawasan oleh otoritas pengawas merupakan pelengkap atas pengawasan yang dilaksanakan oleh pemilik/pengurus dan oleh masyarakat. Perbandingan pelaksanaan pengaturan dan pengawasan bank di berbagai negara dapat dibaca pada tabel 1. hlm 200.

4.1.4.1 Pengaturan Bank Yang Efektif

Pengaturan terhadap bank dilakukan dengan membuat berbagai ketentuan untuk mengatur keberadaan dan seluruh kegiatan operasional bank. Peraturan atau ketentuan tersebut sering disebut dengan *prudential banking regulation* atau pengaturan tentang prinsip-prinsip kehati-hatian pada bank, yang pada dasarnya berupa berbagai ketentuan yang diperlukan untuk menjamin kelangsungan hidup dan pengelolaan bank secara sehat sehingga mampu menjaga kepercayaan masyarakat dan menjalankan

fungsinya sebagai lembaga intermediasi dan pelayanan sistem pembayaran bagi perekonomian. Dalam pelaksanaanya, pengaturan bank mencakup ketentuan-ketentuan tentang izin pendirian atau pembukaan bank baru, cakupan kegiatan yang boleh dan tidak boleh dilakukan bank, kecukupan permodalan, dan persyaratan bagi para pengurus bank. Berbagai ketentuan tersebut diadakan selain untuk keperluan pengawasan oleh otoritas pengawas, juga harus memungkinkan pihak-pihak yang berkepentingan dengan bank untuk mendapat informasi yang diperlukan.

Ketentuan tentang perizinan bank sangat diperlukan karena jumlah bank akan menentukan struktur pasar dan persaingan dalam sistem perbankan di negara yang bersangkutan. Izin pendirian bank yang sangat liberal dapat meningkatkan jumlah dan operasi bank dalam mendukung kegiatan ekonomi, mendorong persaingan dan efisiensi usaha bank, dan menguntungkan bagi pelayanan kepada nasabah bank. Akan tetapi, apabila modal bank-bank tersebut tidak cukup besar dan dikelola secara tidak baik, maka bank-bank tersebut dapat dipastikan akan menimbulkan masalah. Sebaliknya, izin pendirian yang ketat atau bahkan penutupan izin pendirian dapat mengakibatkan kondisi yang tidak sehat karena persaingan juga menjadi tidak sehat. Bank-bank yang sudah mendapatkan izin seakan-akan mendapatkan proteksi sehingga mereka cenderung dikelola secara tidak optimal.

Pengaturan perizinan sebaiknya tidak diarahkan untuk memberikan proteksi terhadap bank-bank yang sudah ada, tetapi diarahkan agar bank-bank dapat beroperasi secara efisien dan sehat dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Prosedur pemberian izin yang baik harus dapat meyakinkan bahwa bank-bank yang diberi izin adalah sehat dan dapat beroperasi secara aman dan berhati-hati. Untuk itu harus ada rencana usaha yang jelas dan dikelola oleh pengurus yang *fit and proper,* yaitu kompeten dan mempunyai integritas dan tanggung jawab yang tinggi. Dalam pemberian izin, masalah struktur kepemilikan dan keterkaitan dengan keuangan dan kelompok usaha tertentu juga harus dipertimbangkan karena hal ini akan menentukan persaingan dan struktur perbankan yang akan terbentuk. Demikian pula, pengaturan bank harus mencakup ketentuan dan prosedur yang diperlukan untuk mengatasi bank-bank yang bermasalah hingga pencabutan izin bank yang tidak lagi dapat melangsungkan usahanya.

Selain harus mengatur masalah izin bank, otoritas harus pula mengatur kegiatan operasional suatu bank, apa yang boleh dan apa yang tidak boleh dilakukan. Pengaturan mengenai cakupan kegiatan operasional juga akan menentukan struktur industri perbankan di negara yang bersangkutan. Kegiatan operasional bank ini dapat bervariasi dari satu negara ke negara yang lain tergantung dari faktor, misalnya, besar kecilnya kegiatan dan struktur perekonomian maupun luas wilayah geografis. Hal-hal yang perlu diperhatikan adalah bahwa pembatasan-pembatasan terhadap cakupan kegiatan operasional suatu bank, misalnya, pembatasan untuk melakukan kegiatan di daerah tertentu atau pembatasan untuk menyalurkan kredit pada sektor tertentu, kadang dapat mengurangi efisiensi terhadap sistem perbankan. Sebaliknya, memperbolehkan suatu kegiatan tertentu sebaiknya juga harus dinyatakan secara jelas. Secara umum pengaturan hendaknya mengarahkan suatu bank agar tidak melakukan kegiatan operasional yang mengandung risiko berlebihan.

Pengaturan tentang prinsip kehati-hatian harus dapat meyakinkan bahwa pemilik dan pengelola bank adalah orang yang *fit and proper* atau kompeten dan mempunyai integritas dan tanggung jawab yang tinggi. Otoritas pengawas sebaiknya melakukan *fit and proper test* terhadap pengurus bank. Pengaturan juga harus secara jelas mengatur peran dan tanggung jawab pemilik dan pengelola bank. Hal ini penting karena bank yang sehat hanya mungkin dikelola oleh bankir yang baik pula. Dengan pengurus bank yang *fit and proper* tersebut, pengelolaan bank diharapkan akan menjadi lebih baik. Sebelum suatu bank diberi izin, pemilik mayoritas atau pemegang saham pengendali, direksi, dan pimpinan bank harus terlebih dahulu mendapat persetujuan dari otoritas pengawas. Setelah bank beroperasi, dengan berbagai ketentuan kehati-hatian yang dikeluarkan oleh otoritas pengawas, pengelolaan bank harus menjadi semakin baik. Berbagai konflik kepentingan antara pengurus dengan nasabah (kreditur maupun debitur) harus dihindarkan.

Ketentuan kecukupan modal harus menetapkan modal bank yang cukup besar sehingga mampu mendukung pengembangan operasi dan kelangsungan hidup bank, menutup kemungkinan risiko yang terjadi, dan memberikan insentif bagi pemilik untuk menjaga kepentingannya dalam bank. Pengawas selanjutnya harus memeriksa kebenaran setoran modal tersebut, terutama untuk memastikan bahwa modal tersebut tidak berasal

dari pinjaman dan benar-benar disetor secara tunai. Setelah bank melakukan kegiatan operasional, maka diberlakukan ketentuan Kewajiban Penyediaan Modal Minimum (KPMM), atau sering pula disebut *Capital Adequacy Ratio* (CAR). Besarnya KPMM tersebut dihitung berdasarkan risiko atas aktiva, termasuk aktiva yang masih bersifat administratif (*off-balance sheet*), yang dapat timbul baik dari risiko kredit maupun risiko karena perubahan harga surat-surat berharga, suku bunga, maupun kurs. KPMM tersebut selanjutnya akan dihitung berdasarkan suatu rasio terhadap aktiva tertimbang menurut risiko (ATMR). Misalnya, pada tahun 1988 the *Basel Committee on Banking Supervision* (BCBS) menetapkan rasio modal sebesar 8%. Dalam hal terdapat tanda-tanda bahwa modal bank mulai berkurang, maka pemilik pengendali diharuskan untuk menambah modal atau kehilangan hak pengendaliannya atas bank.

Sejalan dengan pengaturan kecukupan modal tersebut, juga harus diatur kriteria penilaian terhadap aktiva produktif yang dimiliki bank yang pada umumnya berupa penyaluran kredit. Untuk menentukan kualitasnya, aktiva produktif tersebut dapat diklasifikasikan sebagai Lancar (L), Dalam Perhatian Khusus (DPK), Kurang Lancar (KL), Diragukan (D), atau Macet (M). Faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas aktiva produktif adalah prospek usaha, kondisi keuangan terutama yang berkaitan dengan arus kas debitur, dan kemampuan pembayaran kredit oleh debitur. Untuk menutup risiko kerugian dalam setiap penanaman dana, bank diwajibkan untuk membentuk suatu cadangan, –disebut Penyisihan Penghapusan Aktiva Produktif (PPAP)–, yang jumlahnya akan semakin besar dengan semakin buruknya klasifikasi aktiva produktif tersebut. Penilaian tentang kecukupan modal akan sangat terkait dengan kualitas aktiva produktif dan besarnya PPAP yang dibentuk. Secara umum dapat dikatakan bahwa semakin baik kualitas aktiva produktif dan semakin besar PPAP yang telah dibentuk dibandingkan dengan yang ditentukan, maka akan semakin baik pula kondisi modal bank yang bersangkutan.

Pengaturan juga harus dilakukan untuk membatasi berbagai kegiatan operasional bank yang mengandung risiko tinggi, misalnya, kegiatan yang melibatkan pihak-pihak terkait (pengurus dan kelompok usaha sendiri) dan eksposur tehadap transaksi valuta asing. Hal ini penting karena kegiatan bank pada hakikatnya penuh dengan risiko, seperti risiko karena kekurangan likuiditas, fluktuasi suku bunga dan nilai tukar, kredit macet, persaingan,

ataupun kondisi ekonomi yang kurang menguntungkan. Pengaturan risiko tersebut sebenarnya adalah untuk membantu pengelola bank agar tidak melakukan hal-hal yang mengandung risiko yang berlebihan dan membahayakan kelangsungan usaha bank. Dalam hal-hal tertentu pengaturan risiko dapat berupa penetapan batasan rasio-rasio tertentu, misalnya, batas maksimum pemberian kredit, persentase tertentu alat likuid yang harus disediakan, batasan persentase posisi devisa neto, dan sebagainya. Dewasa ini, pengaturan risiko mencakup pula kewajiban bagi bank untuk menerapkan manajemen berbasis risiko, yang pada dasarnya mencakup kebijakan umum maupun pedoman operasional mengenai penilaian risiko dominan yang dihadapi bank, pengukuran besarnya risiko dan pengaruhnya terhadap modal, dan langkah-langkah yang telah ditempuh untuk pengendalian risiko tersebut.

4.1.4.2 Pengawasan Bank yang Efektif

Dengan adanya pengaturan tentang kehati-hatian di bidang perbankan sebagaimana diuraikan pada butir 4.1.4.1 tersebut, tugas pengawas bank pada prinsipnya adalah memantau dan memeriksa apakah pemilik dan pengelola bank telah melaksanakannya. Dengan pengawasan, maka akan dapat segera dilakukan langkah-langkah yang diperlukan apabila terdapat peraturan atau ketentuan yang tidak dilaksanakan. Pengawasan yang baik adalah pengawasan yang dilakukan dengan mengombinasikan pengawasan *off site* (tidak langsung) dan *on site* (langsung), meskipun tekanan pada masing-masing jenis pengawasan tersebut berbeda-beda di berbagai negara.

Pengawasan secara tidak langsung adalah pengawasan yang dilakukan melalui berbagai laporan yang disampaikan oleh bank. Laporan-laporan tersebut pada umumnya berupa laporan keuangan, yaitu neraca dan laporan rugi laba serta berbagai laporan yang terkait dengan kegiatan operasional bank seperti laporan tentang kualitas aktiva bank. Dengan pengawasan tidak langsung, pengawas dapat memantau perkembangan operasi bank dan ketaatan pengurus bank terhadap ketentuan yang berlaku sehingga dapat mengidentifikasi penyimpangan atau hal-hal yang memerlukan perhatian, serta dapat segera mengambil tindakan yang diperlukan. Selain itu, pengawas juga dapat memperoleh berbagai informasi dari berbagai pihak, seperti data mengenai kondisi suatu bank, serta menentukan prioritas

terhadap bank mana yang perlu segera dilakukan pemeriksaan secara langsung.

Sementara itu, pengawasan secara langsung dilakukan dengan langsung mendatangi dan melakukan pemeriksaan terhadap bank yang bersangkutan. Pengawasan secara langsung dapat bersifat umum, yaitu terhadap seluruh kegiatan operasi bank, atau bersifat khusus, yaitu pada aspek-aspek tertentu kegiatan bank seperti transaksi valuta asing atau untuk menginvestigasi terjadinya indikasi penyimpangan. Pengawasan langsung terutama dilakukan untuk memeriksa kebenaran dan akurasi laporan keuangan dan seluruh kegiatan operasional bank, menilai kualitas manajemen dan sistem pengawasan yang dimiliki bank, serta berbagai pemeriksaan yang tidak dapat dilakukan secara langsung. Pengawasan jenis ini dapat dilakukan secara periodik, misalnya, setiap tahun atau dilakukan pada saat saat diperlukan.

Prinsip-prinsip pengaturan dan pengawasan yang efektif di banyak negara mengacu kepada praktek-praktek yang lazim dan terbaik secara internasional. Dalam hal pengawasan bank, prinsip-prinsip dasar tersebut menjadi suatu standar yang dikenal dengan sebutan *25 Core Principles for Effective Banking Supervision* yang dikeluarkan oleh *Bank for International Settlement* (BIS). Prinsip-prinsip dasar pengawasan bank yang efektif ini mencakup tujuh aspek penting yaitu: aspek kelembagaan, perizinan, ketentuan kehati-hatian, metode pengawasan, informasi, masalah kewenangan, dan pengawasan lintas negara (baca boks 1).

Boks 1:

25 Prinsip Dasar Pengawasan Bank yang Efektif

Prinsip-prinsip pengaturan dan pengawasan bank yang efektif pada dasarnya mengacu kepada praktek-praktek pengaturan dan pengawasan bank terbaik yang dilakukan di berbagai negara *(international best practices)*. Dalam hal pengawasan bank, prinsip-prinsip dasar tersebut menjadi suatu standar yang direkomendasikan oleh *Basel Committee on Banking Supervision, Bank for International Settlement* (BIS) untuk diterapkan di berbagai negara dan

mencakup 7 aspek yaitu: aspek kelembagaan, perizinan, ketentuan tentang kehati-hatian, metode pengawasan, informasi, masalah kewenangan, dan pengawasan lintas negara atau batas (*cross border*). Ketujuh aspek ini kemudian dituangkan dalam *25 Core Principles on efective banking Supervision* (Prinsip-Prinsip Dasar Pengawasan Perbankan yang Efektif).

Formulasi butir-butir pengaturan dan pengawasan yang efektif dilakukan dengan menggunakan beberapa asumsi dasar sebagai berikut .

- Tujuan utama pengawasan adalah untuk memelihara kepercayaan masyarakat dan memelihara sistem keuangan. Tujuan tersebut dimaksudkan untuk dapat meminimalkan risiko serta kerugian masyarakat penyimpan dan maupun bagi para kreditur.
- Otoritas pengawas harus mendorong terciptanya disiplin pasar melalui pengaturan dan pengawasan yang baik.
- Untuk dapat menjalankan tugasnya secara efektif, otoritas pengawas harus mempunyai independensi dan kewenangan yang cukup untuk pengambilan suatu keputusan.
- Otoritas pengawas harus memiliki pemahaman yang tinggi mengenai bisnis perbankan dan dapat memastikan bahwa risiko yang dihadapi oleh bank telah ditangani dengan sebaik-baiknya.
- Pengawasan yang efektif mensyaratkan adanya penilaian terhadap profil risiko *(risk profile)* dari masing-masing bank, dan sumber daya yang cukup telah dialokasikan secara cukup untuk hal tersebut.
- Pengawas bank harus dapat memastikan bahwa bank memiliki sumber daya yang cukup untuk menangani risiko yang dihadapi, termasuk kecukupan modal, manajemen yang sehat, serta sistem akuntansi dan pengendalian yang cukup
- Perlu adanya kerja sama yang erat antara otoritas pengawas di satu negara dengan otoritas pengawas di negara lain, khususnya untuk bank-bank yang beroperasi secara internasional.

Selanjutnya secara rinci 25 butir prinsip dasar pengawasan bank yang efektif tersebut adalah sebagai berikut.

Kelembagaan

1. Sistem pengawasan bank yang efektif memerlukan penetapan tanggung jawab dan tujuan yang jelas bagi setiap lembaga yang terkait dalam tugas-tugas pengawasan bank. Masing-masing lembaga harus memiliki independensi operasional dan sumber daya yang cukup. Pengawasan bank memerlukan kerangka hukum yang memadai termasuk ketentuan perizinan dan pengawasannya, kewenangan untuk memastikan

kepatuhan terhadap ketentuan yang berlaku dari prinsip-prinsip perbankan yang aman dan sehat, serta perlindungan formal bagi para pengawas bank. Selain itu, diperlukan pula adanya konsensus untuk tukar menukar informasi antarlembaga otoritas pengawas dan perlindungan kerahasiaan data yang dipertukarkan.

Perizinan

2. Kegiatan yang diperbolehkan bagi lembaga yang diberi izin operasi dan diawasi sebagai bank harus didefinisikan secara jelas, dan penggunaan kata *bank* dalam nama lembaga harus diawasi.
3. Otoritas perizinan harus memiliki kewenangan untuk menetapkan kriteria dan menolak segala proposal pendirian bank yang tidak memenuhi standar. Proses perizinan sekurang-kurangnya mencakup penilaian terhadap struktur kepemilikan organisasi bank, komisaris dan direksi, rencana operasi dan pengendalian intern, serta proyeksi laporan keuangan termasuk permodalannya. Khusus untuk usul pendirian oleh bank asing, maka harus terlebih dahulu dimintakan rekomendasi dari *home/parent country supervisory authority.*
4. Otoritas pengawas harus memiliki kewenangan untuk me-*review* dan menolak berbagai proposal mengenai pemindahan kepemilikan atau pengendalian bank secara signifikan *(controlling interest).*
5. Otoritas pengawas harus memiliki kewenangan menetapkan kriteria untuk me-*review* akuisisi atau investasi mayoritas oleh bank, dan dapat memastikan bahwa afiliasi/struktur perusahaan tidak membawa bank pada risiko yang berlebihan atau mengganggu efektivitas pengawasan.

Persyaratan dan Ketentuan Kehati-hatian

6. Otoritas pengawasan harus menetapkan kebutuhan penyediaan modal minimum (KPMM) untuk semua bank berdasarkan prinsip kehati-hatian, yang sekurang-kurangnya mencerminkan risiko yang diambil dan kemampuan bank untuk menyerap kerugian. Khusus bagi bank yang beroperasi secara internasional, persyaratan tersebut sekurang-kurangnya adalah sebagaimana yang telah ditetapkan oleh *Basle Capital Accord.*
7. Dalam sistem pengawasan bank telah tercakup penilaian terhadap kebijakan, praktek-praktek, dan prosedur perkreditan dan penanaman, termasuk manajemen portofolio aset bank.
8. Otoritas pengawas harus dapat memastikan bahwa bank telah menetapkan dan melaksanakan kebijakan, praktek-praktek, dan prosedur dalam melakukan penilaian terhadap kualitas aset dan kecukupan cadangan.

9. Otoritas pengawas harus dapat memastikan bahwa bank telah memiliki sistem informasi manajemen untuk mengidentifikasi konsentrasi risiko dalam portofolio bank. Dalam hal ini otoritas harus menetapkan batasan maksimum eksposur risiko terhadap nasabah individual dan grup baik terkait maupun tidak terkait.
10. Dalam rangka menghindari penyalahgunaan kredit kepada pihak yang terkait, otoritas pengawas harus menetapkan batas maksimum pemberian kredit (BMPK) bagi pihak yang terkait, dan bank telah melakukan pemantauan secara efektif termasuk upaya-upaya lainnya dalam mengatasi timbulnya risiko.
11. Otoritas pengawas harus dapat memastikan bahwa bank telah memiliki kebijakan dan prosedur yang memadai untuk mengidentifikasi, memantau, dan mengendalikan *country risk* dan *transfer risk* dalam kegiatan perbankan internasional, termasuk kecukupan cadangan untuk mengantisipasi risiko.
12. Otoritas pengawas harus dapat memastikan bahwa bank telah memiliki sistem yang dapat menghitung secara akurat, memantau dan mengendalikan *market risk* secara memadai, dan jika perlu otoritas harus memiliki kewenangan untuk menetapkan *special limit/capital charge* tertentu atas *market risk exposure*.
13. Otoritas pengawas harus dapat memastikan bahwa bank telah memiliki proses manajemen risiko yang komprehensif, termasuk kompetensi manajemen, untuk mengidentifikasi, mengukur, memantau dan mengendalikan berbagai risiko potensial, dan jika perlu bank harus menyediakan modal untuk menopang risiko tersebut.
14. Otoritas pengawas harus menetapkan bahwa bank telah memiliki pengendalian intern yang memadai, sebanding dengan jenis dan ukuran bisnis bank, antara lain mencakup delegasi kewenangan dan tanggung jawab, pemisahan tugas dan fungsi, *rekonsiliasi*, pengamanan aset, dan audit internal/eksternal yang independen, serta fungsi penegakan kepatuhan.
15. Otoritas pengawas harus menetapkan bahwa bank telah memiliki kebijakan, praktek-praktek, dan prosedur yang memadai, termasuk *strict know your customer rules* untuk meningkatkan standar etika dan profesionalisme dalam sektor keuangan dan mencegah terjadinya praktek-praktek kriminal.

Metode Pengawasan bank

16. Sistem pengawasan bank yang efektif sekurang-kurangnya mencakup atau merupakan kombinasi dari bentuk *on-site examination* dan *off-site supervision.*

17. Pengawas bank harus melakukan kontak secara teratur dengan manajemen bank dan memiliki pemahaman yang seksama terhadap kegiatan bank yang diawasi.
18. Kegiatan pengawas bank sekurang-kurangnya perlu mencakup tahap-tahap pengumpulan data, pengkajian, dan analisis terhadap laporan-laporan bank *(prudential)*, baik secara individual maupun konsolidasi.
19. Pengawas bank harus melakukan kegiatan pembuktian secara independen terhadap kebenaran informasi pengawasan, baik melalui *on-site examination* maupun menggunakan jasa auditor eksternal.
20. Salah satu aspek yang mendasar dari pengawasan adalah kemampuan pengawasan bank untuk mengawasi grup perbankan secara konsolidasi.

Persyaratan Informasi

21. Pengawas bank harus dapat memastikan bahwa bank telah memiliki catatan akuntansi yang memadai berdasarkan kebijakan dan prinsip-prinsip yang berlaku dan diterapkan secara konsisten, sehingga dapat menyajikan/ memublikasikan secara berkala laporan keuangan dan hasil usaha bank secara berkala dengan wajar dan benar.

Kewenangan Formal Lembaga Pengawas

22. Otoritas pengawas harus memiliki kewenangan untuk melakukan langkah-langkah tindak lanjut pengawasan apabila dijumpai adanya bank yang tidak mampu memenuhi ketentuan kehati-hatian (misalnya, ketentuan *Capital Adequacy Ratio*/CAR), pelanggaran terhadap ketentuan yang berlaku, atau karena adanya hal-hal lain yang dapat mengancam kepentingan nasabah. Dalam pengertian ekstrem prinsip ini harus meliputi kewenangan otoritas pengawas untuk mencabut atau memberikan rekomendasi pencabutan izin usaha bank.

Cross-Border Banking

23. Pengawas bank harus melakukan pemantauan dan pengawasan bank secara konsolidasi dan global serta penerapan ketentuan kehati-hatian secara memadai terhadap seluruh aspek kegiatan dari unit-unit usaha bank yang beroperasi di luar negeri (kantor cabang, *agency*, bank campuran, dan atau *subsidiaries*).
24. Dalam melakukan pengawasan secara konsolidasi, pengawas bank perlu melakukan kontak dan tukar menukar informasi bank yang diawasi secara teratur dengan otoritas pengawas negara lain, terutama *host country supervisory authority.*
25. Otoritas pengawas harus mensyaratkan bahwa terhadap kegiatan operasional kantor cabang bank asing diperlakukan sama dengan bank

lokal, dan otoritas pengawas harus memiliki kewenangan untuk tukar menukar informasi yang diperlukan oleh pengawas negara asalnya *(home/parent country supervisory authority)*.

4.2 SISTEM DAN KEBIJAKAN PERBANKAN DI INDONESIA

Kebijakan perbankan di Indonesia telah berkembang dari waktu ke waktu dalam kurun yang cukup panjang. Kebijakan tersebut juga berkembang sesuai dengan perkembangan sektor ekonomi, moneter, dan khususnya perkembangan industri perbankan di Indonesia. Kebijakan perbankan yang dirumuskan dan dilaksanakan dalam bentuk pengaturan dan pengawasan tersebut sebenarnya merupakan penjabaran lebih lanjut dari apa yang sudah diamanatkan oleh undang-undang. Pada saat ini, kebijakan perbankan di Indonesia pada dasarnya mengacu pada undang-undang pokok tentang perbankan dan undang-undang tentang Bank Indonesia. Berdasarkan dua undang-undang tersebut, kebijakan perbankan dirumuskan dan dilaksanakan.

Kebijakan perbankan pada dasarnya bertujuan untuk menunjang pelaksanaan pembangunan dalam rangka meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan stabilitas nasional ke arah peningkatan kesejahteraan rakyat banyak. Kebijakan perbankan juga diarahkan untuk menyehatkan bank, baik secara individu maupun perbankan nasional. Selanjutnya, perlu ditekankan bahwa kelangsungan hidup dan penyehatan bank merupakan tanggung jawab bersama, yaitu bank-bank yang bersangkutan, pemerintah, serta masyarakat pengguna bank.

4.2.1 Sistem Perbankan di Indonesia

Pada awal bab ini telah disebutkan bahwa keberadaan dan perkembangan jenis serta jumlah bank di suatu negara akan membentuk sistem perbankan yang unik dalam arti berbeda antara satu negara dan negara yang lain. Sistem perbankan di Indonesia (dalam arti jenis dan jumlah bank) berbeda dengan sistem perbankan di negara-negara lain.

Jenis bank di Indonesia sebagaimana disebutkan dalam UU No.7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan UU No.10 tahun

1998 meliputi Bank Umum dan Bank Perkreditan Rakyat (BPR). Yang dimaksud dengan bank umum adalah bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional atau berdasarkan prinsip syariah yang dalam kegiatannya memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran (baca boks 2). Sementara itu, yang dimaksud dengan BPR adalah bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional atau berdasarkan prinsip syariah yang dalam kegiatannya tidak memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran.

Boks 2:

Bank Syariah (Bank dengan Prinsip Bagi Hasil)

Bank Syariah atau bank yang beroperasi berdasarkan prinsip bagi hasil, sebenarnya bukanlah hal baru di Indonesia. Bank Syariah sudah beroperasi di Indonesia sejak tahun 1992, yaitu dengan beroperasinya Bank Muamalat Indonesia. Namun, bank Syariah diatur secara formal sejak di amandemennya UU No.7 Tahun 1992 dengan UU No.10 Tahun 1998 dan UU No.23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia. Sejak saat tersebut mulai berkembanglah bank dengan prinsip bagi hasil di Indonesia.

Jumlah Bank Syariah telah berkembang sangat pesat sejak tahun 1998 dengan pertumbuhan 54% per tahun. Pada saat ini telah beroperasi dua bank umum syariah (BUS), yaitu Bank Muamalat Indonesia dan Bank Syariah Mandiri, delapan bank konvensional yang mempunyai unit usaha syariah (UUS), yaitu Bank IFI, Bank Negara Indonesia (BNI) , Bank Jabar, Bank Rakyat Indonesia (BRI), Bank Danamon, Bank Bukopin, Bank Internasional Indonesia, dan The Hongkong and Shanghai Banking Corporation (HSBC), yang merupakan UUS bank asing, serta 84 BPR Syariah. Meskipun jumlahnya telah cukup banyak, namun apabila dilihat dari volume usaha (total aset) masih kecil, yaitu sebesar 0,51% dari volume usaha bank yang beroperasi secara konvensional pada akhir Agustus 2003.

Berbeda dengan bank yang beroperasi secara konvensional (bank umum atau BPR biasa) yang mempergunakan suku bunga, bank syariah beroperasi berdasarkan prinsip bagi hasil. Seorang penabung di bank syariah tidak menerima pendapatan bunga dari uang yang ditabung, tetapi menerima pendapatan bagi hasil dari dana yang ditanamkan di bank. Demikian juga

dengan pembiayaan berdasarkan bagi hasil (kalau di bank umum disebut sebagai kredit), bank tidak mendapatkan pendapatan bunga kredit tetapi memperoleh pendapatan bagi hasil.

Karena terdapat perbedaan dalam cara operasinya, maka pengaturan dan pengawasan terhadap bank syariah juga berbeda. Hal tersebut merupakan tantangan tersendiri bagi Bank Indonesia. Misalnya, apakah perlu Bank syariah di atur dalam suatu undang-undang tersendiri, dan sebagainya.

Peranan utama Bank Indonesia dalam pengembangan bank syariah adalah dalam mewujudkan iklim yang kondusif bagi perkembangan bank syariah yang sehat dan konsisten *(istiqamah)* terhadap prinsip-prinsip syariah. Atau lebih konkritnya adalah dalam mewujudkan perbankan syariah yang mampu menggerakkan sektor riil melalui kegiatan pembiayaan berbasis ekuitas dalam kerangka tolong menolong dan menuju kebaikan guna mencapai kemaslahatan umat.

Perbedaan utama antara Bank Umum dengan BPR terletak pada pemberian jasa lalu lintas pembayaran. Bank Umum disebut dapat memberikan jasa lalu lintas pembayaran karena bank umum antara lain diperbolehkan menerima simpanan masyarakat dalam bentuk rekening giro, yang penarikannya dapat dilakukan dengan menggunakan cek atau alat pembayaran lalu lintas giral lainnya dan ikut serta dalam kegiatan kliring. Terkait dengan hal ini, maka bank umum dapat menciptakan uang giral sehingga bank umum juga disebut sebagai Bank Pencipta Uang Giral (BPUG). Sementara itu, BPR tidak diperkenankan menerima simpanan masyarakat dalam bentuk rekening giro dan juga tidak dapat ikut serta kegiatan kliring, sehingga disebut sebagai bank yang tidak memberikan jasa lalu lintas pembayaran.

Pengelompokan bank di Indonesia selain didasarkan kepada jenisnya sebagaimana dijelaskan di atas, dapat juga dilakukan berdasarkan kepemilikan dan ruang lingkup operasinya. Dalam hal kepemilikan, bank umum di Indonesia dibedakan menjadi bank milik pemerintah yang biasa disebut bank persero, bank milik pemerintah daerah, bank pembangunan daerah (BPD), bank asing, bank campuran, dan bank milik swasta nasional. Sementara itu, berdasarkan ruang lingkup operasinya bank umum dibedakan menjadi bank yang dapat melakukan kegiatan transaksi devisa atau bank

devisa dan bank yang tidak dapat melakukan kegiatan transaksi devisa atau bank nondevisa.

Berdasarkan jenis dan pengelompokan bank di atas, maka sistem perbankan di Indonesia pada April 2004 meliputi 136 bank umum yang terdiri dari 5 bank persero, 26 BPD, 74 bank swasta nasional devisa, 31 bank asing dan campuran. Sementara itu, pada saat yang sama terdapat 2.148 BPR (tidak termasuk BKD dan LDKP), yang 83 di antaranya adalah BPR Syariah.

Perkembangan sejarah sistem perbankan khususnya menyangkut jenis bank dan otoritas pengawasan bank selengkapnya dapat dibaca pada boks 3.

Boks 3: Sekilas Perkembangan Perbankan di Indonesia

Perbankan Indonesia sebenarnya telah memiliki sejarah yang sangat panjang. Sebelum kemerdekaan, misalnya, telah terdapat sejumlah bank yang berasal dari negeri Belanda, bank-bank pribumi dan bank-bank lainnya. Pada saat pendudukan Jepang, hampir semua bank tersebut ditutup atau dilikuidasi dan hanya tiga buah bank yang diperbolehkan untuk beroperasi, yaitu *Yokohama Speciebank*, *Shomin Ginko bank* (sebelumnya bernama *Algemene Volkscredietbank*) dan *Tyokin Kyoku Ginko* (Prawiroardjo, 1987)

Pada awal kemerdekaan Indonesia, terutama saat terjadinya perang kemerdekaan, kembali terjadi perubahan dalam struktur perbankan di Indonesia. Pada masa perang kemerdekaan tersebut pemerintahan NICA kembali merehabilitasi bank-bank Belanda yang semula ditutup oleh pemerintah penjajah Jepang, sehingga di daerah yang dikuasai Belanda terdapat bank-bank Belanda, sementara di daerah-daerah yang dikuasai pemerintah Republik Indonesia terdapat bank-bank pribumi. Pemerintah Republik Indonesia pada awal kemerdekaan juga telah memutuskan untuk membentuk Bank Sirkulasi yang nanti akan berperan sebagai bank sentral. Bank sentral tersebut akhirnya terbentuk dengan adanya nasionalisasi *De Javasche Bank* dan dengan ditetapkannya UU No.11 Tahun 1953 tentang Bank Indonesia.

Berbagai perubahan politik di Indonesia dalam pertengahan kedua tahun 1950-an, juga membawa perubahan terhadap perkembangan industri perbankan. Proses nasionalisasi perusahaan-perusahaan Belanda juga dilakukan terhadap bank-bank milik Belanda. Selanjutnya, situasi politik yang berkembang sejak Dekrit Presiden pada 1 Juli 1959 juga sangat besar pengaruhnya terhadap industri perbankan di Indonesia, terutama dengan munculnya pemikiran pembentukan bank tunggal, yaitu dengan menggabung semua bank termasuk bank sentra menjadi Bank Negara Indonesia.

Dengan berlakunya UU No.14 Tahun 1967 tentang Pokok-pokok Perbankan, dan UU No.13 Tahun 1968 tentang Bank Indonesia, maka berakhirlah sejarah Bank Tunggal. Dengan dua UU tersebut, industri perbankan selanjutnya ditata kembali. Dalam perkembangannya industri perbankan mengalami kemajuan yang pesat terutama dengan adanya deregulasi perbankan yang dimulai pada tahun 1983, dan seterusnya, khususnya setelah deregulasi pada tahun 1988. Berbagai perkembangan tersebut telah mendorong Pemerintah untuk kembali melakukan pembenahan yang selanjutnya dituangkan dalam UU No.7 Tahun 1992 tentang Perbankan untuk mengganti undang-undang perbankan yang berlaku sebelumnya. Krisis perbankan yang terjadi pada akhir 1997 dan awal 1998 kembali telah mendorong Pemerintah untuk mengamandemen undang-undang perbankan dengan UU No.10 tahun 1998.

Dalam rangka menyelamatkan perbankan nasional, Pemerintah telah melakukan penyehatan terhadap perbankan nasional dengan program restrukturisasi dan rekapitalisasi. Dengan program tersebut, berbagai permasalahan disektor perbankan secara bertahap dapat diatasi.

Sejak terjadinya krisis, sejumlah bank telah dilikuidasi, dibekukan kegiatan opersionalnya, atau dilakukan merger.[1]

Sebagaimana diketahui, krisis telah mengakibatkan merosotnya kepercayaan masyarakat terhadap perbankan, terganggunya fungsi intermediasi, dan sistem pembayaran. Selain itu, sejumlah bank telah mengalami kerugian dan modalnya menurun drastis. Untuk mengatasi permasalahan tersebut Pemerintah telah melakukan rekapitalisasi terhadap sejumlah bank. Sebagai akibat dari program rekapitalisasi tersebut, Pemerintah mendominasi kepemilikan perbankan nasional.

[1] Bank yang dilikuidasi : Bank Andromeda, Anrico, Astria Raya, Citrahasta Dharmamanunggal, Dwipa Semesta, Guna Internasional, Harapan Sentosa, Industri, Jakarta, Kosagraha Semesta, Mataram Dhanarta, Pacific, Pinaesaan, Umum Majapahit Jaya, Sejahtera Bank Umum, South East Asia Bank, Bank Paribas BBD Indonesia, LTCB Central Asia, dan Indovest. Sementara itu, bank yang dalam status BBO adalah : BDNI, Deka, Hokindo, Umum Nasional, Subentra, Surya, Pelita, Modern, dan Bank Centris Internasional.

4.2.2 Peranan Bank Indonesia dalam Kebijakan Perbankan

Peranan Bank Indonesia dalam kebijakan perbankan tidak terlepas dari sejarah perkembangan bank dan sejarah keberadaan Bank Indonesia itu sendiri. Dilihat dari keberadaannya, lembaga perbankan di Indonesia telah ada jauh sebelum kemerdekaan Indonesia. Namun demikian, pengaturan dan pengawasan bank secara formal baru mulai dikenal sejak diberlakukannya UU No. 11 Tahun 1953 tentang Bank Indonesia. Mulai saat itu, pula Bank Indonesia berperan besar sebagai penentu kebijakan perbankan di Indonesia.

Peranan Bank Indonesia dalam kebijakan perbankan yang ditetapkan dalam UU No. 11 Tahun 1953 dapat dibaca dalam pasal 7, ayat 3, 4, dan 5 yang menyatakan bahwa "Bank (Indonesia) memajukan perkembangan yang sehat dari urusan kredit dan urusan bank di Republik Indonesia pada umumnya dan dari urusan kredit nasional dan urusan bank nasional pada khususnya". Ketentuan dalam UU No. 11 Tahun 1953 dimaksud dijabarkan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah No.1 Tahun 1955 tanggal 1 Januari 1955, tentang Pengawasan Terhadap Urusan Kredit. Dalam PP tersebut, masalah perizinan, pengaturan, pengawasan, maupun pemberian sanksi atas pelanggaran terhadap suatu ketentuan mulai ditetapkan. Misalnya, masalah izin pendirian bank, berbagai pengaturan termasuk ketentuan permodalan, pelaksanaan pengawasan, pemberian sanksi terhadap pelanggaran, sampai pencabutan izin usaha bank mulai diatur dalam PP tersebut.

Masalah pengawasan selanjutnya diatur lebih rinci dalam PP No.1 tahun 1955 pasal 5 yang berbunyi:

"Bank (Indonesia) melakukan atas nama Dewan Moneter pengawasan terhadap badan-badan kredit yang ada atau yang akan didirikan di Indonesia guna kepentingan solvabilitet dan likwiditet badan-badan kredit itu dan guna kepentingan pemberian kredit secara sehat dan berdasarkan asas-asas kebijakan bank yang tepat".

Berdasarkan bunyi pasal tersebut terlihat bahwa pada waktu itu wewenang pengawasan sebenarnya berada di tangan Dewan Moneter, dan Bank Indonesia melakukan pengawasan atas nama Dewan Moneter. Dari pasal tersebut juga terlihat bahwa pengaturan terhadap bank masih sangat sederhana, misalnya, fokus pengawasan yang hanya diarahkan pada masalah solvabilitas dan likuiditas. Dilihat dari struktur organisasi Bank

Indonesia pada tahun 1953 sebagaimana ditulis Dawam Rahardjo (1995), terlihat bahwa kegiatan pengawasan belum dilakukan oleh suatu unit tertentu di Bank Indonesia. Unit yang khusus dibentuk untuk melakukan tugas pengawasan baru terlihat dalam struktur organisasi Bank Indonesia pada tahun 1960.

Peranan Bank Indonesia dalam kebijakan perbankan menjadi semakin jelas setelah dilakukan pembenahan ekonomi, keuangan, dan moneter di Indonesia. Hal tersebut secara formal dituangkan dalam bentuk undang-undang, yaitu dengan dikeluarkannya UU No.14 Tahun 1967 tentang Perbankan. Peran Bank Indonesia dalam mengatur dan mengawasi bank kemudian lebih dipertegas dengan dikeluarkannya UU No.13 Tahun 1968 tentang Bank Indonesia. Berdasarkan kedua undang-undang ini, Bank Indonesia tetap memiliki peranan dalam kebijakan perbankan, tetapi strategi dan pola kebijakan pengaturan dan pengawasan bank mengalami perubahan, yaitu bahwa pengaturan dan pengawasan bank dilakukan oleh Bank Indonesia atas nama Departemen Keuangan, dan tidak lagi atas nama Dewan Moneter.

Berdasarkan undang-undang tersebut karena Bank Indonesia melaksanakan pengawasan atas nama Menteri Keuangan, maka berbagai ketentuan pelaksanaan baik yang menyangkut perizinan, pengaturan, pengawasan, sampai pemberian sanksi atas suatu pelanggaran, sebagaimana yang diatur dalam kedua undang-undang tersebut, lebih lanjut dituangkan dalam bentuk Keputusan Menteri Keuangan. Dalam hal ini, Bank Indonesia hanya melaksanakan berbagai keputusan tersebut. Sebagai contoh, pemberian izin pembukaan dan penutupan suatu bank, berdasarkan undang-undang dan keputusan menteri keuangan, sepenuhnya menjadi wewenang Menteri Keuangan Bank Indonesia dalam hal ini hanya berwenang memberikan rekomendasi.

Berbagai perkembangan yang terjadi dalam perekonomian Indonesia, termasuk dengan adanya deregulasi perbankan yang dimulai pada tahun 1983 dan berlanjut sampai 1988, tidak mengubah peran Bank Indonesia di bidang pengaturan dan pengawasan bank. Perubahan yang sangat pesat yang terjadi setelah deregulasi di sektor perbankan kembali mendorong dilakukannya berbagai pembenahan berbagai ketentuan di bidang perbankan, yang selanjutnya dituangkan dalam Undang-Undang No.7 Tahun 1992 tentang Pokok-pokok Perbankan.

Peranan Bank Indonesia dalam kebijakan perbankan baru berubah setelah UU No. 7 Tahun 1992 tentang Pokok-Pokok Perbankan diamandemen dengan dikeluarkannya UU 10 Tahun 1998 tentang Perbankan. Dengan perubahan undang-undang tersebut peranan Bank Indonesia dalam kebijakan perbankan mengalami perubahan yang drastis. Perubahan dalam undang-undang tersebut antara lain mengatur: (1) pengalihan wewenang perizinan di bidang perbankan dari Menteri Keuangan kepada Pimpinan Bank Indonesia, (2) pemilikan bank oleh pihak asing tidak dibatasi, tetapi tetap memperhatikan prinsip kemitraan, (3) pengembangan bank berdasarkan syariah, (4) perubahan cakupan rahasia bank yang semula meliputi sisi aktiva dan pasiva dari neraca bank menjadi hanya nasabah penyimpan dan simpanannya, (5) pembentukan lembaga penjamin simpanan (LPS), dan (6) pendirian badan khusus yang bersifat sementara dalam rangka penyehatan perbankan.

Peranan penting Bank Indonesia dalam kebijakan perbankan, yaitu sebagai otoritas tunggal yang berwenang mengatur dan mengawasi perbankan tersebut kemudian ditegaskan kembali dalam UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia. Dalam undang-undang tersebut dinyatakan bahwa fungsi pengawasan bank merupakan salah satu pilar penting yang harus dilakukan Bank Indonesia dalam menciptakan dan memelihara stabilitas nilai rupiah. Namun demikian, dalam undang-undang tersebut dinyatakan juga bahwa pengawasan bank akan dialihkan dari Bank Indonesia ke Lembaga Pengawasan Sektor Jasa Keuangan (LPJK) yang independen yang sudah harus dibentuk berdasarkan undang-undang selambat-lambatnya tanggal 31 Desember 2002.

LPJK yang akan dibentuk melakukan pengawasan terhadap bank dan perusahaan-perusahaan sektor jasa keuangan lainnya yang meliputi asuransi, dana pensiun, sekuritas, modal ventura, dan perusahaan pembiayaan, serta badan-badan lain yang menyelenggarakkan pengelolaan dana masyarakat. Lembaga ini bersifat independen dalam menjalankan tugasnya dan kedudukannya berada di luar pemerintah dan berkewajiban menyampaikan laporan kepada BPK dan DPR. Dalam melakukan tugasnya, lembaga ini melakukan koordinasi dan kerja sama dengan Bank Indonesia sebagai bank sentral yang akan diatur dalam undang-undang pembentukannya. LPJK dapat mengeluarkan ketentuan yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas pengawasan bank dengan koordinasi Bank

Indonesia dan meminta penjelasan, keterangan dan data makro yang diperlukan dari Bank Indonesia.

Selanjutnya dalam UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana telah diubah dengan UU No. 3 Tahun 2004 ditetapkan bahwa pembentukan LPJK tersebut yang semula akan dilakukan selambat-lambatnya tanggal 31 Desember 2002 ditunda menjadi selambat-lambatnya tanggal 31 Desember 2010. Sepanjang lembaga pengawasan dimaksud belum dibentuk, tugas pengaturan dan pengawasan bank dilaksanakan oleh Bank Indonesia. Pengalihan fungsi pengawasan bank dari Bank Indonesia kepada LPJK tersebut dilakukan secara bertahap setelah dipenuhinya syarat-syarat yang meliputi infrastruktur, anggaran, personalia, struktur organisasi, sistem informasi, sistem dokumentasi, dan berbagai peraturan pelaksanaan berupa perangkat hukum serta dilaporkan kepada DPR. Penundaan waktu pengalihan fungsi pengawasan bank tersebut menandakan bahwa masalah ini tidaklah sederhana dan memerlukan persiapan yang matang. Permasalahannya tidak terbatas pada persiapan organisasi lembaga baru yang akan dibentuk, tetapi juga terkait erat dengan siapa yang sebaiknya melakukan fungsi pengawasan bank. Kontroversi mengenai hal ini juga terjadi di negara-negara lain. Isu mengenai siapa yang harus mengawasi bank ini selanjutnya dapat dibaca pada boks 4.

Boks 4:

Siapa Yang Sebaiknya Mengatur dan Mengawasi Bank

Banyak hal yang dapat diambil dari pengalaman krisis perbankan yang terjadi di berbagai negara termasuk di Indonesia beberapa waktu yang lalu. Salah satunya adalah pengaturan dan pengawasan bank. Beberapa studi yang telah dilakukan menunjukkan bahwa krisis perbankan yang terjadi di berbagai belahan dunia terjadi karena kurangnya independensi lembaga pengatur dan pengawas perbankan dari berbagai tekanan dan intervensi politik dan pemerintah.[1] Hasil studi ini mendorong menguatnya argumen bahwa pengaturan dan pengawasan bank sebaiknya memiliki independensi, baik

[1] Banyak sekali artikel yang membahas masalah ini, misalnya, Lindgren (1999) untuk kawasan Asia, dan lain-lain.

dari pemerintah berupa intervensi politik, maupun dari dunia usaha. Independensi tersebut dimaksudkan untuk menjaga dan memelihara stabilitas sektor keuangan[2].

Selain hasil studi berdasarkan pengalaman krisis di atas, faktor lain yang juga mendorong menguatnya argumen perlunya independensi pengawasan dan pengaturan bank adalah adanya kecenderungan dalam beberapa tahun terakhir untuk mengeluarkan fungsi pengawasan bank dari bank sentral dan membentuk lembaga tunggal yang independen yang mengatur dan mengawasi seluruh lembaga keuangan (baik bank maupun lembaga keuangan nonbank lainnya).[3]

Kedua hal ini, yaitu independensi pengawasan bank dan pemisahan fungsi pengawasan bank dari bank sentral selanjutnya menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam diskusi tentang otoritas mana yang lebih tepat untuk menjalankan fungsi pengaturan dan pengawasan bank. Apakah fungsi tersebut sebaiknya berada di bank sentral atau sebaiknya berada di luar bank sentral? Dari sisi bank sentral, ada kecenderungan pendapat bahwa pengaturan dan pengawasan bank akan lebih baik dilakukan secara independen oleh bank sentral. Dalam hal ini independensi pengaturan dan pengawasan bank diharapkan akan melengkapi dan menunjang independensi bank sentral sebagai otoritas moneter. Pendapat ini didasarkan kepada kenyataan bahwa stabilitas sektor keuangan memiliki keterkaitan yang sangat erat dengan stabilitas moneter. Stabilitas sektor keuangan dan stabilitas moneter ibaratnya dua sisi dari satu keping mata uang, yang berarti keduanya memang tidak dapat dipisahkan.

Pada sisi lainnya, banyak pula yang berpendapat bahwa bank merupakan bagian dari lembaga keuangan dan dengan alasan efisiensi, maka pengaturan dan pengawasan perbankan sebaiknya digabungkan menjadi satu dengan pengaturan dan pengawasan lembaga keuangan lainnya yang dilakukan oleh satu lembaga independen. Penggabungan fungsi pengaturan dan pengawasan seluruh lembaga keuangan ini telah dilakukan di beberapa negara.

---

[2] Sampai saat ini sektor keuangan di Indonesia masih didominasi oleh industri perbankan, sehingga stabilitas industri perbankan akan mempunyai andil yang sangat besar terhadap stabilitas sektor keuangan di Indonesia.

[3] Dokumen yang diterbitkan oleh *Bank for International Settlement* (BIS) yang berjudul "*The Basel Core Principles on Effective Banking Supervision*" secara tegas menyatakan dalam *Core principles* No.1 bahwa "*regulation agency possess operational independence and adequate resources*".

Permasalahan siapa yang sebaiknya mengatur dan mengawasi bank menjadi topik bahasan di hampir setiap negara termasuk di Indonesia. Masalah ini mulai menjadi topik pembahasan yang hangat di Indonesia pada saat pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Bank Indonesia. Pada saat itu masalah ini menjadi perhatian berbagai pihak karena adanya pemikiran untuk menjadikan Bank Indonesia sebagai bank sentral yang independen, sementara ada pertanyaan apakah sebagai bank sentral yang independen tersebut Bank Indonesia masih harus mengatur dan mengawasi bank.

Polemik tentang siapa yang sebaiknya mengatur dan mengawasi bank seharusnya terhenti dengan disetujuinya RUU tentang Bank Indonesia menjadi UU yaitu UU No.23 tahun 1999 yang selanjutnya telah diubah melalui UU No 3 Tahun 2004. Dalam UU tersebut pasal 34 ayat (2) secara tegas dinyatakan bahwa tugas mengawasi bank akan dilakukan oleh lembaga pengawas jasa sektor keuangan yang independen dan dibentuk berdasarkan undang-undang. Pembentukan lembaga pengawas tersebut akan dilaksanakan selambat-lambatnya pada 31 Desember 2010.

Meskipun UU No 3 tahun 2004 tentang Bank Indonesia secara tegas telah menyatakan pengawasan bank akan dilakukan oleh lembaga pengawasan independen dan selambat-lambatnya dibentuk tahun 2010, namun perdebatan tentang siapa yang sebaiknya mengatur dan mengawasi bank di Indonesia dalam skala yang rendah tidak masih terus berlangsung. Hal ini menunjukkan bahwa permasalahannya bukan hanya sekedar mengalihkan atau tidak mengalihkan fungsi pengawasan bank dari Bank Indonesia. Masalahnya adalah bagaimana fungsi pengaturan dan pengawasan tersebut dapat dilaksanakan dengan efektif dan efisien, dan sejauh mana ketersediaan sumber daya untuk melaksanakan pengaturan dan pengawasan yang efektif dan efisien.

4.2.3 Ruang Lingkup Kebijakan Perbankan di Indonesia

UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan UU No.10 Tahun 1998, serta UU No.23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana telah diubah dengan UU No. 3 Tahun 2004, selain menetapkan Bank Indonesia sebagai lembaga otoritas pengatur dan pengawas bank di Indonesia, juga memuat berbagai hal yang menjadi pokok-pokok kebijakan pengaturan dan pengawasan bank. Pokok-pokok

kebijakan tersebut selanjutnya dituangkan ke dalam berbagai ketentuan pelaksanaan, yaitu dalam bentuk Peraturan Bank Indonesia (PBI).

Cakupan kebijakan pengaturan dan pengawasan bank tersebut secara garis besar dapat dikelompokkan ke dalam empat kelompok besar, yaitu perizinan, pengaturan, pengawasan, dan pemberian sanksi.

4.2.3.1 Perizinan di Bidang Perbankan

Pendirian suatu bank harus memenuhi suatu peraturan tertentu dan pelaksanaan ketentuan tersebut juga diawasi secara ketat oleh Bank Indonesia serta instansi terkait lainnya. Pemberian izin pendirian suatu bank dilakukan dalam dua tahap, yaitu izin prinsip dan izin usaha. Yang dimaksud dengan izin prinsip adalah izin atau persetujuan untuk melakukan persiapan pendirian bank. Sementara itu, izin usaha adalah izin untuk melakukan kegiatan usaha bank setelah persiapan yang dilakukan sesuai izin prinsip selesai dilakukan. Untuk mendapatkan izin usaha bank umum dan BPR sesuai dengan ketentuan yang berlaku harus dipenuhi persyaratan sekurang-kurangnya mengenai (a) susunan organisasi dan kepengurusan, (b) permodalan, (c) kepemilikan, (d) keahlian di bidang perbankan, dan (e) kelayakan rencana kerja.

Dalam hal perizinan ini, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang, kewenangan Bank Indonesia meliputi:

- Pemberian dan pencabutan izin usaha suatu bank. Pemberian izin ini dilakukan dengan surat keputusan Gubernur Bank Indonesia;
- Pemberian izin pembukaan, penutupan, dan pemindahan kantor bank termasuk pemberian izin atau persetujuan peningkatan status kantor bank, misalnya, dari kantor kas menjadi kantor pembantu atau peningkatan dari kantor cabang pembantu menjadi kantor cabang penuh. Pemberian izin ini dilakukan dengan surat keputusan Gubernur Bank Indonesia.
- Pemberian persetujuan atas kepemilikan dan kepengurusan bank. Pemberian izin ini dilakukan dengan surat keputusan Gubernur Bank Indonesia.
- Pemberian izin kepada bank untuk menjalankan kegiatan-kegiatan tertentu. Termasuk dalam kegiatan tertentu ini, misalnya, izin untuk

melakukan kegiatan usaha sebagai bank devisa, melakukan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah, dan sebagainya.

4.2.3.2 Pengaturan dan Ketentuan Perbankan

Kebijakan pengaturan bank dilaksanakan oleh Bank Indonesia dengan mengeluarkan berbagai ketentuan kehati-hatian tentang perbankan dengan mengacu pada ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Pengeluaran peraturan dan ketentuan di bidang perbankan yang dilakukan oleh Bank Indonesia tidak terlepas dari bentuk kewenangan Bank Indonesia yang diatur dalam UU No.7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan UU No.10 Tahun 1998 dan UU No.23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana telah diubah dengan UU No. 3 Tahun 2004. Berdasarkan undang-undang tersebut Bank Indonesia diberi wewenang untuk memberikan dan mencabut izin usaha bank, mengatur dan mengawasi bank, serta mengenakan sanksi terhadap bank.

Peraturan dan ketentuan perbankan di atas ditetapkan dalam bentuk Peraturan Bank Indonesia (PBI) dan memuat prinsip kehati-hatian di bidang perbankan. Ini berarti peraturan dan ketentuan perbankan tersebut berfungsi memberikan rambu-rambu bagi penyelenggaraan kegiatan usaha perbankan yang berhati-hati sehingga dapat mewujudkan sistem perbankan yang sehat. Berbagai peraturan tentang kehati-hatian tersebut senantiasa disesuaikan dengan standar yang berlaku secara internasional. Sehubungan dengan pentingnya upaya untuk menciptakan sistem perbankan yang sehat tersebut, maka peraturan-peraturan perbankan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia harus didukung dengan sanksi-sanksi yang adil.

Pokok-pokok ketentuan atau peraturan perbankan yang ditetapkan dengan Peraturan Bank Indonesia secara garis besar memuat: (1) perizinan bank, (2) kelembagaan bank, termasuk kepengurusan dan kepemilikan, (3) kegiatan usaha bank pada umumnya, (4) kegiatan bank berdasarkan prinsip syariah, (5)merger, konsolidasi, dan akuisisi bank, (6) sistem informasi antarbank, (7) tata cara pengawasan bank, (8) sistem pelaporan bank kepada Bank Indonesia, (9) penyehatan bank, (10) pencabutan izin usaha, likuidasi, dan pembubaran bentuk hukum bank, dan (11) lembaga-lembaga pendukung sistem perbankan.

4.2.3.3 Pengawasan terhadap Bank

Kebijakan pengawasan yang dilakukan oleh Bank Indonesia terhadap perbankan bertujuan untuk melindungi kepentingan masyarakat pemilik dana serta menjaga kelangsungan usaha bank sebagai lembaga kepercayaan dan sebagai lembaga intermediasi. Pengawasan tersebut dilaksanakan baik secara tidak langsung (*off-site supervision*) maupun secara langsung (*on-site examination).*

Untuk keperluan pengawasan tersebut, Bank Indonesia mewajibkan seluruh bank untuk menyampaikan laporan, keterangan, dan penjelasan sesuai dengan ketentuan tata cara yang ditetapkan oleh Bank Indonesia. Laporan-laporan tersebut antara lain berupa laporan mingguan, bulanan, dan tahunan. Kewajiban penyampaian laporan yang terkait dengan kegiatan usaha bank ini diperlukan untuk memantau keadaan bank yang bersangkutan. Dalam hal-hal tertentu, kewajiban tersebut bahkan juga dapat dikenakan terhadap perusahaan-perusahaan induk, perusahaan anak, pihak terkait, dan pihak terafiliasi dari suatu bank (misalnya, dalam hal pihak-pihak tersebut mendapat fasilitas tertentu dari bank atau mempunyai peranan tertentu dalam kegiatan operasional bank). Secara khusus kepada bank-bank diwajibkan pula untuk menyampaikan kepada Bank Indonesia neraca dan perhitungan rugi/laba tahunan beserta seluruh penjelasannya serta laporan berkala lainnya dalam waktu dan bentuk yang ditetapkan oleh Bank Indonesia. Neraca dan laporan rugi/laba tahunan tersebut wajib terlebih dahulu diaudit atau diperiksa oleh akuntan publik.

Pengawasan tidak langsung dilakukan Bank Indonesia dengan meneliti, menganalisis, serta mengevaluasi laporan-laporan yang disampaikan oleh suatu bank dengan tujuan untuk mengetahui apakah bank telah melaksanakan ketentuan perbankan sekaligus untuk menilai kinerja perbankan. Sementara itu, pengawasan langsung dilakukan dalam bentuk pemeriksaan langsung pada bank yang bersangkutan yang diikuti dengan tindakan-tindakan perbaikan. Sebagaimana diatur dalam Undang-Undang, seluruh bank wajib memberikan kesempatan kepada pemeriksa bank untuk memeriksa buku-buku serta berkas-berkas yang ada pada bank. Selain itu, bank juga wajib membantu apabila diperlukan dalam rangka memperoleh kebenaran dari segala keterangan, dokumen, dan penjelasan yang dilaporkan oleh bank yang bersangkutan.

Pemeriksaan secara langsung tersebut dapat dilakukan secara berkala maupun setiap waktu apabila diperlukan. Tujuan dari pemeriksaan tersebut adalah untuk memperoleh kebenaran atas informasi kegiatan usaha bank yang disampaikan kepada Bank Indonesia dan untuk mengetahui kepatuhan bank terhadap ketentuan yang telah ditetapkan oleh Bank Indonesia. Pemeriksaan terhadap bank dapat dilakukan oleh petugas dari Bank Indonesia atau dapat pula dilakukan oleh pihak lain, misalnya, akuntan publik untuk dan atas nama Bank Indonesia. Perlu dicatat bahwa segala hal yang terkait dengan pengawasan baik langsung maupun tidak langsung adalah bersifat rahasia.

Dengan semakin kompleks dan majunya operasi bank, Bank Indonesia terus meningkatkan kompetensinya dalam mengawasi bank. Salah satu strategi yang ditempuh otoritas adalah dengan menerapkan pengawasan bank berbasis risiko sebagaimana diterapkan pula di negara-negara maju. Pengawasan ini dimaksudkan tidak saja untuk mengevaluasi praktek dan kualitas manajemen risiko yang dilakukan bank, tetapi juga untuk menilai besarnya risiko yang dihadapi bank dan pengaruhnya terhadap modal bank. Strategi lain yang ditempuh adalah dengan memfokuskan pada bank-bank yang mempunyai risiko sistemik yang tinggi, yaitu bank-bank yang apabila mengalami kesulitan dapat berdampak besar dan menimbulkan efek domino kepada bank-bank lain. Dengan fokus pengawasan seperti ini, Bank Indonesia dapat memantau dan melakukan langkah-langkah untuk menciptakan stabilitas sistem perbankan secara keseluruhan.

Yang tak kalah pentingnya adalah peningkatan transparansi operasi bank kepada masyarakat, antara lain dengan mewajibkan bank untuk memublikasikan kondisi banknya secara triwulanan kepada masyarakat luas melalui media masa dan *website* Bank Indonesia. Transparansi ini penting untuk meningkatkan peran masyarakat dan pasar dalam ikut mengawasi bank sebagai bagian tak terpisahkan dari sistem pengawasan bank yang menyeluruh. Seperti telah ditekankan sebelumnya, pengawasan bank merupakan bagian dari pengawasan yang lebih bersifat komprehensif atau menyeluruh, yaitu oleh pengurus bank, masyarakat dan pasar, serta oleh otoritas yang mengatur dan mengawasi bank.

4.2.3.4 Pemberian Sanksi terhadap Pelanggaran Ketentuan

Untuk menjaga efektivitas ketentuan perundang-undangan dan peraturan lainnya yang dikeluarkan, kebijakan pengawasan bank yang ditetapkan Bank Indonesia mencakup pula berbagai sanksi apabila terjadi pelanggaran yang dilakukan bank terhadap ketentuan dan peraturan yang ada. Berat atau besarnya sanksi akan bervariasi sesuai dengan bentuk pelanggaran yang dilakukan. Secara umum sanksi tersebut dikelompokkan dalam dua kelompok, yaitu sanksi administratif dan sanksi pidana. Selanjutnya sanksi administratif juga diklasifikasikan mulai yang paling ringan sampai yang paling berat. Dalam Pasal 52 UU No.7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan UU No.10 Tahun 1998 disebutkan bahwa Bank Indonesia dapat menetapkan sanksi administratif terhadap bank-bank yang tidak memenuhi kewajibannya sebagaimana ditentukan dalam undang-undang, bahkan Bank Indonesia dapat mencabut izin usaha bank suatu bank.

Sanksi administratif tersebut antara lain dapat berupa: (1) denda uang, (2) teguran tertulis, (3) penurunan tingkat kesehatan bank, (4) pelarangan untuk turut serta dalam kegiatan kliring, (5) pembekuan kegiatan usaha tertentu, baik untuk kantor cabang tertentu maupun untuk bank secara keseluruhan, (6) pemberhentian pengurus bank (untuk selanjutnya menunjuk dan mengangkat pengganti sementara sampai Rapat Umum Pemegang Saham atau Rapat Anggota Koperasi dapat mengangkat pengganti yang tetap dengan persetujuan Bank Indonesia), dan (7) pencantuman anggota pengurus, pegawai bank, pemegang saham dalam daftar orang tercela di bidang perbankan. Dalam hal-hal tertentu Bank Indonesia juga dapat menetapkan sanksi administratif kepada pihak terafiliasi yang tidak memenuhi kewajibannya sebagaimana ditentukan dalam undang-undang, atau menyampaikan pertimbangan kepada instansi yang berwenang untuk mencabut izin yang bersangkutan. Pelaksanaan lebih lanjut mengenai sanksi administratif tersebut ditetapkan oleh Bank Indonesia.

Selain sanksi administratif tersebut di atas, terhadap pelanggaran suatu ketentuan juga dapat dikenakan sanksi pidana. Sanksi pidana ini diklasifikasikan ke dalam dua kelompok, yaitu sanksi pidana yang termasuk sanksi terhadap pelanggaran ketentuan dan sanksi pidana yang termasuk dalam kelompok kejahatan. Pemberian sanksi atas pelanggaran ketentuan

ini antara lain dimuat dalam pasal 48 ayat 2 UU No.7 Tahun 1992 yang telah diubah dengan UU No.10 Tahun 1998 yang menyatakan bahwa anggota dewan komisaris, direksi, atau pegawai bank yang lalai memberikan keterangan yang wajib dipenuhi sebagaimana dimaksud dalam pasal 30 ayat 1 dan ayat 2 serta pasal 34 ayat 1 dan ayat 2, diancam dengan pidana kurungan sekurang-kurangnya satu tahun dan paling lama dua tahun dan atau denda sekurang-kurangnya Rp1 miliar dan paling banyak Rp2 miliar. Dapat ditambahkan bahwa dalam pasal 30 ayat 1 dan 2 tersebut diatur tentang penyampaian laporan, keterangan, maupun penjelasan mengenai usaha dan kewajiban bank untuk memberikan kesempatan dan membantu pemeriksa dari Bank Indonesia. Adapun pasal 34 ayat 1 dan 2 mengatur kewajiban bank, untuk menyampaikan laporan keuangannya kepada Bank Indonesia.

Pelanggaran yang termasuk dalam kategori pidana kejahatan adalah sebagaimana diatur dalam pasal 46, yaitu tentang perizinan bank, pasal 47 tentang rahasia bank dan pasal 47A tentang perpajakan.

4.2.4 Kebijakan dalam Hal Bank-bank Mengalami Kesulitan

Sebagaimana telah ditegaskan di muka, pengaturan dan pengawasan bank bukan dimaksudkan untuk menjamin bahwa tidak akan ada bank yang bermasalah, baik secara individu maupun secara keseluruhan. Dengan demikian, meskipun Bank Indonesia telah mengupayakan pengaturan dan pengawasan terhadap bank-bank di Indonesia, kemungkinan adanya bank yang mengalami kesulitan atau bahkan kesulitan yang sifatnya lebih luas dan bersifat sistemik tetap saja ada. Sesuai dengan UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana telah diubah dengan UU No. 3 Tahun 2004, dalam hal keadaan suatu bank menurut penilaian Bank Indonesia membahayakan kelangsungan usaha bank yang bersangkutan dan atau membahayakan sistem perbankan atau terjadi kesulitan perbankan yang membahayakan perekonomian nasional, maka Bank Indonesia dapat melakukan tindakan sebagaimana diatur dalam undang-undang tentang perbankan yang berlaku.

Sesuai dengan UU No. 7 tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan UU No. 10 Tahun 1998, apabila suatu bank mengalami kesulitan yang membahayakan kelangsungan usahanya, maka

Bank Indonesia dapat melakukan tindakan agar (1) pemegang saham menambah modal, (2) pemegang saham mengganti dewan komisaris dan atau direksi bank, (3) bank menghapusbukukan kredit atau pembiayaan berdasarkan prinsip syariah yang macet dan memperhitungkan kerugian bank dengan modalnya, (4) bank melakukan merger atau konsolidasi dengan bank lain, (5) bank dijual kepada pembeli yang bersedia mengambil alih seluruh kewajiban, (6) bank menyerahkan pengelolaan seluruh atau sebagian kegiatan bank kepada pihak lain, dan (7) bank menjual sebagian atau seluruh harta dan atau kewajiban bank kepada bank atau pihak lain.

Selanjutnya apabila berbagai tindakan yang dilakukan Bank Indonesia tersebut belum dapat mengatasi kesulitan yang dihadapi, maka Bank Indonesia dapat mencabut izin usaha bank, dan meminta kepada direksi untuk menyelenggarakan Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) dengan tujuan membubarkan badan hukum bank dimaksud, dan membentuk tim likuidasi. Apabila direksi bank yang bersangkutan tidak menyelenggarakan RUPS, maka Bank Indonesia dapat meminta kepada pengadilan untuk mengeluarkan penetapan yang berisi pembubaran badan hukum bank dan penunjukan tim likuidasi serta perintah pelaksanaan likuidasi sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Seperti diketahui kesulitan yang dihadapi oleh suatu bank kadangkala dapat meluas dan bersifat sistemik. Kesulitan yang demikian tentu saja tidak hanya berdampak pada bank yang bersangkutan, tetapi dapat membahayakan industri perbankan atau bahkan membahayakan perekonomian secara keseluruhan. Sesuai dengan UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan UU No. 8 Tahun 1998, apabila menurut penilaian Bank Indonesia telah terjadi kesulitan perbankan yang dapat membahayakan perekonomian nasional, maka atas permintaan Bank Indonesia, Pemerintah setelah berkonsultasi dengan DPR dapat membentuk badan khusus yang bersifat sementara dalam rangka penyehatan perbankan. Sebagai contoh dengan terjadinya krisis perbankan pada awal tahun 1998 di Indonesia telah dibentuk Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN). Bank-bank yang dalam kondisi tidak sehat diserahkan oleh Bank Indonesia kepada BPPN untuk dilakukan penyehatan. Penjelasan lebih lanjut mengenai BPPN dapat dibaca pada subbab mengenai kebijakan perbankan Indonesia pascakrisis.

Selanjutnya sesuai dengan UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana telah diubah dengan UU No. 3 Tahun 2004, dalam hal suatu bank mengalami kesulitan keuangan yang berdampak sistemik dan berpotensi mengakibatkan krisis yang membahayakan sistem keuangan, Bank Indonesia dapat memberikan fasilitas pembiayaan darurat, atau disebut pula *financial safety net,* yang pendanaannya menjadi beban Pemerintah.[1] Ketentuan dan tata cara pengambilan keputusan mengenai kesulitan keuangan bank yang berdampak sistemik, pemberian fasilitas pembiayaan darurat, dan sumber pendanaan yang berasal dari APBN diatur dalam undang-undang tersendiri, yang akan ditetapkan selambat-lambatnya akhir tahun 2004.

4.2.5 Pengukuran Tingkat Kesehatan Bank di Indonesia

Kebijakan perbankan yang dikeluarkan dan dilaksanakan oleh Bank Indonesia pada dasarnya adalah ditujukan untuk menciptakan dan memelihara kesehatan bank, baik secara individu maupun perbankan sebagai suatu sistem. Yang menjadi pertanyaan selanjutnya adalah seperti apakah bank yang disebut sehat itu. Apa saja yang menjadi indikator kesehatan sebuah bank dan bagaimana pengukurannya?

4.2.5.1 Pengertian Tingkat Kesehatan Bank

Secara sederhana dapat dikatakan bahwa bank yang sehat adalah bank yang dapat menjalankan fungsi-fungsinya dengan baik. Dengan kata lain, bank yang sehat adalah bank yang dapat menjaga dan memelihara kepercayaan masyarakat, dapat menjalankan fungsi intermediasi, dapat membantu kelancaraan lalu lintas pembayaran, serta dapat mendukung efektivitas kebijakan moneter. Dengan menjalankan fungsi-fungsi tersebut diharapkan dapat memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat serta bermanfaat bagi perekonomian secara keseluruhan.

---

[1] Fasilitas pembayaran darurat, atau *financial safety net,* berbeda dengan pemberian kredit atau pembiayaan berdasarkan prinsip syariah yang diberikan Bank Indonesia, dalam rangka menjalankan fungsinya sebagai *lender of last resort,* kepada bank untuk mengatasi kesulitan pendanaan jangka pendek bank yang bersangkutan. Fasilitas pendanaan jangka pendek untuk kesulitan likuiditas bank ini tidak selalu harus diartikan bahwa bank yang bersangkutan mengalami kesulitan yang membahayakan kelangsungan usahanya dan atau kesulitan bank yang sistemik.

Untuk dapat menjalankan fungsinya dengan baik, bank harus mempunyai modal yang cukup, menjaga kualitas asetnya dengan baik, mengelola dengan baik dan mengoperasikan bank berdasarkan prinsip kehati-hatian, menghasilkan keuntungan yang cukup untuk mempertahankan kelangsungan usahanya, serta memelihara likuiditasnya sehingga dapat memenuhi kewajibannya setiap saat. Selain itu, suatu bank harus senantiasa memenuhi berbagai ketentuan dan aturan yang telah ditetapkan, yang pada dasarnya berupa berbagai ketentuan yang mengacu pada prinsip-prinsip kehati-hatian di bidang perbankan.

Berdasarkan pasal 29 UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan UU No.10 Tahun 1998, bank wajib memelihara tingkat kesehatannya sesuai dengan ketentuan kecukupan modal, kualitas aset, kualitas manajemen, likuiditas, rentabilitas,dan solvabilitas, serta aspek lain yang berkaitan dengan usaha bank dan wajib melakukan kegiatan usaha sesuai dengan prinsip kehati-hatian.

Mengingat peranan industri perbankan yang sangat strategis dalam suatu perekonomian, maka yang berkepentingan terhadap tingkat kesehatan bank tidak hanya pemilik dan pengelola bank yang bersangkutan, tetapi juga masyarakat secara keseluruhan terutama para pengguna jasa perbankan.

4.2.5.2 Penilaian Tingkat Kesehatan Bank

Penilaian tingkat kesehatan bank di Indonesia sampai saat ini secara garis besar didasarkan pada faktor CAMEL (*Capital, Asset Quality, Management, Earning, and Liquidity*). Kelima faktor tersebut berkaitan dan memang merupakan faktor yang menentukan kondisi suatu bank. Apabila suatu bank mengalami permasalahan pada salah satu faktor tersebut (apalagi apabila suatu bank mengalami permasalahan yang menyangkut lebih dari satu faktor), maka bank tersebut akan mengalami kesulitan. Sebagai contoh, suatu bank mengalami masalah likuiditas, (meskipun modal bank tersebut cukup, selalu untung, dikelola dengan baik, dan kualitas aktiva produktifnya baik). Apabila permasalahan tersebut tidak segera dapat diatasi, maka dapat dipastikan bank tersebut akan menjadi tidak sehat. Demikian pula pada waktu krisis perbankan terjadi di Indonesia, sebetulnya tidak semua bank dalam kondisi tidak sehat. Akan tetapi, karena terjadi *rush*, bank-bank

mengalami kesulitan likuiditas sehingga sejumlah bank yang sebenarnya sehat menjadi tidak sehat.

Meskipun secara umum faktor CAMEL relevan dipergunakan untuk semua bank, tetapi bobot masing-masing faktor akan berbeda untuk masing-masing jenis bank. Dengan dasar ini, maka penggunaan faktor CAMEL dalam penilaian tingkat kesehatan dibedakan antara bank umum dan BPR. Perbedaan penilaian tingkat kesehatan antara bank umum dan BPR hanya pada bobot masing-masing faktor CAMEL. Pelaksanaan penilaian selanjutnya dilakukan sama tanpa ada pembedaan antara Bank Umum dan BPR. Bobot masing-masing faktor CAMEL untuk Bank Umum dan BPR ditetapkan sebagai berikut:

Tabel 2
Bobot Penilaian Faktor CAMEL untuk bank umum dan BPR

No	Faktor CAMEL	Bank Umum	BPR
1	Permodalan	25%	30%
2	Kualitas Aktiva Produktif	30%	30%
3	Kualitas Manajemen	25%	20%
4	Rentabilitas	10%	10%
5	Likuiditas	10%	10%

Dalam melakukan penilaian atas tingkat kesehatan bank pada dasarnya dilakukan dengan pendekatan kualitatif atas berbagai faktor yang berpengaruh terhadap kondisi dan perkembangan suatu bank. Pendekatan tersebut dilakukan dengan menilai faktor-faktor permodalan, kualitas aktiva produktif, manajemen, rentabilitas, dan likuiditas.

Pada tahap awal penilaian tingkat kesehatan suatu bank dilakukan dengan melakukan kuantifikasi atas hasil penilaian komponen dari masing-masing faktor tersebut. Faktor dan komponen tersebut selanjutnya diberi suatu bobot sesuai dengan besarnya pengaruh terhadap kesehatan suatu bank. Penilaian faktor dan komponen dilakukan dengan sistem kredit yang dinyatakan dalam nilai kredit antara 0 sampai 100. Hasil penilaian atas dasar bobot dan nilai kredit selanjutnya dikurangi dengan nilai kredit atas pelaksanaan ketentuan-ketentuan yang lain yang sanksinya dikaitkan dengan tingkat kesehatan bank.

Berdasarkan kuantifikasi atas komponen-komponen sebagaimana diuraikan di atas, selanjutnya masih dievaluasi lagi dengan memperhatikan informasi dan aspek-aspek lain yang secara materiil dapat berpengaruh terhadap perkembangan masing-masing faktor. Pada akhirnya, akan diperoleh suatu angka yang dapat menentukan predikat tingkat kesehatan bank, yaitu *Sehat, Cukup Sehat, Kurang Sehat,* dan *Tidak Sehat*.

4.2.5.3 Hasil Penilaian dan Predikat Tingkat Kesehatan

Berdasarkan penjumlahan nilai kredit dari faktor-faktor CAMEL sesuai bobotnya (baca tabel 1), kemudian dikurangi dengan penalti karena pelanggaran atas ketentuan yang mempengaruhi tingkat kesehatan, maka akan diperoleh total nilai kredit tingkat kesehatan bank. Total nilai kredit tersebut selanjutnya akan menentukan predikat tingkat kesehatan suatu bank sebagai berikut:

- 81- 100 predikat Sehat
- 66 - <81 predikat Cukup Sehat
- 51 - <66 predikat Kurang Sehat
- 0 - <51 predikat Tidak Sehat

4.2.5.4 Faktor-faktor yang Menggugurkan Penilaian Tingkat Kesehatan Bank

Tingkat kesehatan suatu bank dapat berubah setiap terdapat perubahan dalam faktor-faktor yang dinilai. Selain itu, tingkat kesehatan suatu bank juga dapat gugur apabila berdasarkan penelitian terdapat praktek-praktek yang tidak sehat yang dilakukan atau terjadi pada bank yang bersangkutan.

Predikat tingkat kesehatan *Sehat, Cukup Sehat*, dan *Kurang Sehat* dapat gugur dan menjadi *Tidak Sehat* apabila terdapat perselisihan intern, campur tangan oleh pihak-pihak di luar bank, *window dressing* dalam pembukuan, praktek bank dalam bank, kesulitan yang mengakibatkan pengunduran diri dari kliring, dan terdapat praktek lain yang dapat membahayakan kelangsungan usaha bank.

4.2.6 Penerapan Prinsip-prinsip Pengawasan Bank yang Efektif di Indonesia

Sebagaimana telah diuraikan pada subbab 4.2.3.3 di atas, Bank Indonesia melakukan pengawasan bank dengan cara langsung dan tidak langsung. Menimbang pentingnya peranan pelaksanaan fungsi pengawasan bank ini terhadap penciptaan sistem perbankan yang sehat, Bank Indonesia selalu berusaha untuk meningkatkan kualitas pengawasan bank dengan senantiasa melakukan evaluasi terhadap praktek yang ada dan berupaya menyesuaikan dengan standar yang berlaku secara internasional. Dengan cara demikian, Bank Indonesia selaku otoritas pengawas dapat melakukan penilaian apakah praktek pengawasan yang dilakukan sudah cukup baik, dan apakah masih perlu dilakukan perbaikan-perbaikan.

Untuk pemantapan sistem pengawasan, Bank Indonesia senantiasa berupaya untuk meningkatkan tingkat kepatuhan terhadap prinsip-prinsip dasar pengawasan bank yang efektif yang telah disepakati secara internasional dalam meningkatkan efektifitas pengawasan perbankan, atau dikenal dengan sebutan 25 *Basle Core Principles*. Seperti telah disebutkan sebelumnya, prinsip-prinsip dasar pengawasan bank yang efektif tersebut mencakup tujuh aspek penting yaitu: aspek kelembagaan, perizinan, ketentuan kehati-hatian, metode pengawasan, informasi, masalah kewenangan, dan pengawasan lintas negara. Sebagai contoh, evaluasi terhadap 25 prinsip tersebut sampai dengan akhir tahun 2002 dapat disimpulkan bahwa hampir seluruhnya telah terlaksana secara penuh, atau terlaksana sebagian besar, atau terlaksana secukupnya.[2] Hanya satu prinsip yang belum dilaksanakan, yaitu berkaitan dengan kebijakan dan prosedur bank untuk mengidentifikasi, memantau, dan mengendalikan risiko dalam kegiatan perbankan internasional. Untuk itu, pada tahun 2003 Bank Indonesia telah mengeluarkan ketentuan bahwa setiap bank harus secara formal menerapkan manajemen risiko agar bank dapat melakukan proyeksi dan mengambil kebijakan untuk mengantisipasi potensi kerugian di masa mendatang. Pelaksanaan ketentuan ini dilakukan secara bertahap dan akan dilakukan penegakan aturan secara formal awal tahun 2005.[3]

---

[2] Baca *Laporan Tahunan Bank Indonesia Tahun 2002*.

[3] Baca *Laporan Tahunan Bank Indonesia Tahun 2003*.

4.2.7 Kebijakan Perbankan di Indonesia Pascakrisis

Krisis keuangan yang terjadi di Asia mulai pertengahan tahun 1997 telah memicu krisis perbankan di beberapa negara, seperti Korea Selatan, Thailand, dan Indonesia. Di Indonesia sendiri, krisis perbankan tersebut diawali dengan dilikuidasinya beberapa bank, yang selanjutnya memicu menurunnya kepercayaan masyarakat yang tercermin dari penarikan secara besar-besaran dana masyarakat dari bank. Dalam rangka menanggulangi merosotnya kepercayaan masyarakat terhadap perbankan ini, Pemerintah dan Bank Indonesia telah mengeluarkan berbagai kebijakan di bidang perbankan. Kebijakan tersebut adalah program penjaminan Pemerintah dengan pemberian dana talangan[4] kepada bank-bank yang mengalami rush, pembentukan Badan Penyehatan Perbankan Nasional atau BPPN, dan restrukturisasi perbankan.

4.2.7.1 Pembentukan Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN).

Seperti dijelaskan pada subbab 4.2.4, dalam keadaan ketika menurut penilaian Bank Indonesia telah terjadi kesulitan perbankan yang dapat membahayakan perekonomian nasional, maka atas permintaan Bank Indonesia, Pemerintah setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dapat membentuk badan khusus yang bersifat sementara dalam rangka penyehatan perbankan. Dalam konteks inilah BPPN dibentuk. BPPN adalah suatu lembaga yang dibentuk berdasarkan Keppres No. 27 pada tanggal 27 Februari Tahun 1998 tentang Pembentukan BPPN, dengan tujuan penyehatan perbankan di Indonesia. Pendirian BPPN hanya bersifat sementara dan berlaku selama lima tahun, dapat diperpanjang untuk suatu jangka waktu tertentu sepanjang masih diperlukan untuk menjalankan tugasnya.

BPPN diberi tugas untuk memulihkan kondisi perbankan nasional serta mengembalikan uang negara yang telah disalurkan ke sektor perbankan.

[4] Dana talangan tersebut diberikan oleh Bank Indonesia dalam rangka pelaksanaan program penjaminan Pemerintah terhadap simpanan masyarakat dan kewajiban lainnya pada bank dan dalam rangka menjalankan fungsinya sebgai *lender of last resort,* dan selanjutnya dana tersebut menjadi bagian dari apa yang dikenal sebagai dana BLBI. Pada tanggal 2 Juli 2003, DPR telah sepakat dan selanjutnya menetapkan bahwa BLBI merupakan kebijakan Pemerintah yang dilaksanakan oleh Bank Indonesia.

Pada awal berdirinya BPPN dibekali seperangkat kewenangan sebagaimana tertuang dalam landasan hukum operasionalnya, yaitu Keppres No. 34 Tahun 1998 tentang Tugas dan Kewenangan Badan Penyehatan Perbankan Nasional. Perangkat kewenangan ini kemudian diperkuat dengan ditetapkannya UU No. 10 Tahun 1998 (Undang-undang Perbankan) dan dijabarkan dalam Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 1999 tentang BPPN (PP 17/1999) yang secara lebih rinci mengatur landasan hukum operasional BPPN. Dengan demikian, landasan hukum operasional BPPN menjadi lebih kokoh dan memungkinkan BPPN mengaktualisasikan berbagai kewenangan yang memang diperlukan termasuk berbagai tindakan yang oleh perundang-undangan lain diatur secara berbeda.

Sesuai UU Perbankan, tiga tugas pokok BPPN adalah melakukan penyehatan perbankan, menyelesaikan aset bermasalah, dan mengupayakan pengembalian uang negara yang telah tersalur pada sektor perbankan. Dalam pelaksanaan tugas-tugas tersebut, BPPN juga ditetapkan sebagai pelaksana dari program penjaminan Pemerintah terhadap simpanan masyarakat dan kewajiban lainnya pada bank. Mengenai tugas penyehatan perbankan, dapat dijelaskan bahwa sesuai UU No.10 Tahun 1998 tentang Perbankan, program penyehatan yang dilakukan oleh BPPN adalah khusus terhadap bank-bank yang ditetapkan dan diserahkan oleh Bank Indonesia kepada BPPN. Di luar itu, seluruh otoritas perbankan masih tetap berada di Bank Indonesia.

Terkait dengan pembagian tugas penyehatan perbankan antara BPPN dan Bank Indonesia sebagaimana dijelaskan di atas, perlu diketahui apa yang menjadi kriteria suatu bank untuk kemudian diserahkan oleh Bank Indonesia kepada BPPN agar disehatkan kembali. Dalam hal ini terdapat tiga kelompok klasifikasi pengawasan bank, yaitu bank-bank yang tidak dalam pengawasan khusus, bank-bank dalam pengawasan khusus, dan terakhir bank-bank yang diserahkan kepada BPPN. Penjelasan dan proses penyerahan bank-bank dalam pengawasan khusus oleh Bank Indonesia menjadi bank-bank yang diserahkan kepada BPPN dapat dibaca di bawah ini.

(1) **Bank dalam pengawasan khusus (BDP).** Kesulitan yang dihadapi oleh suatu bank dapat bervariasi dari yang paling ringan sampai kesulitan yang sangat berat. Apabila suatu bank mengalami kesulitan yang sangat berat sehingga dapat membahayakan kelangsungan usahanya, maka

Bank Indonesia dapat menempatkan bank tersebut dalam suatu pengawasan khusus. BDP tersebut di atas wajib melakukan langkah-langkah yang diperlukan sebagaimana ditetapkan oleh Bank Indonesia dalam jangka waktu enam bulan untuk bank yang terdaftar di pasar modal dan tiga bulan untuk bank yang tidak terdaftar di pasar modal.

(2) **Bank-bank yang diserahkan kepada BPPN.** Apabila jangka waktu penyehatan BDP tersebut terlampaui dan beberapa persyaratan tertentu masih tidak dapat dipenuhi, maka bank tersebut oleh Bank Indonesia dapat diserahkan kepada BPPN untuk dilakukan penyehatan. Jangka waktu program penyehatan di BPPN adalah selama 18 bulan sejak bank tersebut ditetapkan sebagai BDP dan diserahkan kepada BPPN. Apabila dalam jangka waktu yang telah ditetapkan ternyata program penyehatan oleh BPPN belum selesai, maka BPPN dapat mengajukan perpanjangan waktu disertai dengan alasan diperlukannya perpanjangan tersebut, atau BPPN dapat memberikan rekomendasi untuk mengubah status bank dari BDP menjadi Bank Beku Kegiatan Usaha (BBKU).

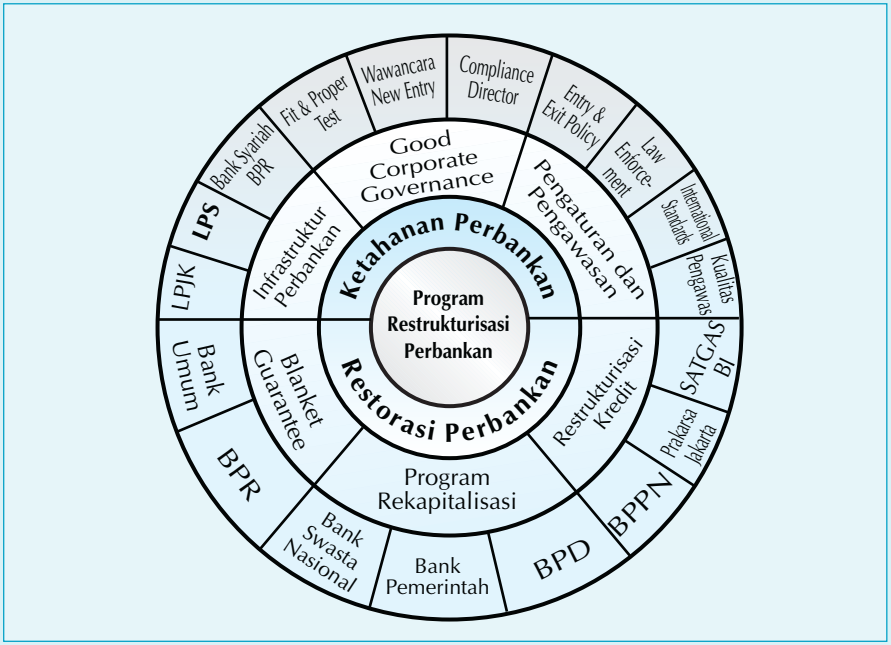
Sejak berdirinya awal tahun 1998 hingga dibubarkan bulan Oktober 2003, BPPN telah melakukan dan menyelesaikan sebagian besar tugas-tugasnya. Bank-bank yang semula dalam penyehatan oleh BPPN telah diserahkan kembali kepada Bank Indonesia untuk pengawasannya. Sebagian besar aset yang dikelola BPPN telah dijual dan hasilnya disetorkan ke kas negara. Masih terdapat sebagian kecil aset yang semula dikelola BPPN belum dapat diselesaikan, dan dengan dibubarkannya BPPN selanjutnya aset-aset tersebut dikelola oleh suatu perusahaan yang dibentuk Pemerintah khusus untuk itu. Pelaksanaan program penjaminan selanjutnya dilakukan oleh Unit Pelaksana Program Penjaminan (UP3) di bawah Departemen Keuangan. Sementara itu, pengelolaan kepemilikan Pemerintah dalam bank-bank yang direkapitalisasi selanjutnya menjadi kewenangan Menteri Negara BUMN.

4.2.7.2 Restrukturisasi Perbankan Indonesia

Krisis perbankan yang terjadi mulai akhir tahun 1997 telah merusak sendi-sendi terpenting dalam sistem perbankan Indonesia, yaitu kepercayaan masyarakat, solvabilitas, dan profitabilitas bank. Untuk itu, dalam rangka

memulihkan kembali sistem perbankan Indonesia dilakukan program restrukturisasi yang disesuaikan dengan permasalahan yang dihadapi oleh perbankan pascakrisis tersebut. Program restrukturisasi ini diwujudkan dalam bentuk pemulihan kepercayaan masyarakat, serta perbaikan solvabilitas dan profitabilitas bank. Diharapkan melalui program restrukturisasi ini dapat dibangun kembali sistem perbankan yang sehat, kuat, dan mampu mencegah terjadinya krisis di masa mendatang.

Restrukturisasi perbankan pada intinya dilakukan melalui dua program utama, yaitu Program Penyehatan Perbankan yang meliputi Program Penjaminan, Program Rekapitalisasi Bank Umum, dan Program Restrukturisasi Kredit, serta Program Pemantapan Ketahanan Sistem Perbankan yang meliputi Pengembangan Infrastruktur, Peningkatan Mutu Pengelolaan Perbankan, dan terakhir Pemantapan Pengawasan Bank. Berbagai program restrukturisasi perbankan ini dapat dibaca pada gambar 1.



Gambar 1.
Program Restrukturisasi Perbankan Indonesia

Sumber: Informasi Strategis dan Terkini Bank Indonesia – Biro Gubernur

(1) Program Penyehatan Perbankan

Sebagaimana telah dijelaskan, bank merupakan lembaga yang hanya dapat berfungsi apabila mendapatkan kepercayaan masyarakat khususnya pemilik dana. Krisis perbankan yang terjadi di Indonesia sesungguhnya berawal dari krisis kepercayaan tersebut. Likuidasi beberapa bank pada akhir tahun 1997 telah menyebabkan timbulnya keraguan masyarakat pemilik dana akan keamanan menyimpan dana di bank. Keraguan ini ditambah dengan *rumors* negatif tentang bank yang selanjutnya memicu terjadinya *rush*, yang akhirnya menyebabkan kesulitan likuiditas perbankan yang ditandai dengan menurunnya dana pihak ketiga yang dapat dihimpun oleh perbankan.

Di sisi lain, melemahnya rupiah terhadap mata uang asing di masa-masa krisis telah menyebabkan dua persoalan besar bagi bank. *Pertama*, melemahnya nilai tukar rupiah tersebut mengakibatkan banyak perusahaan skala besar yang menjadi debitur bank mengalami kebangkrutan dan tidak dapat lagi mengembalikan kredit yang mereka terima (peningkatan *Non-Performing Loans/kredit* macet). Tingginya kredit macet yang berarti memburuknya Kualitas Aktiva Produktif (KAP) perbankan selanjutnya menyebabkan menurunnya kemampuan perbankan untuk menghasilkan laba, atau dengan kata lain terjadi permasalahan rentabilititas.

Kedua, permasalahan yang timbul dari merosotnya nilai tukar rupiah terkait dengan kewajiban bank. Sebagaimana diketahui sebelum krisis terjadi, banyak bank di Indonesia yang memanfaatkan dana luar negeri (*offshore*) yang dianggap lebih murah dibandingkan sumber dana dalam negeri (*onshore*). Besarnya pinjaman luar negeri dalam bentuk valuta asing ini menjadi tidak tertanggungkan oleh perbankan pada saat nilai tukar rupiah merosot tajam. Kondisi ini bersama-sama dengan meningkatnya kredit macet (yang berarti meningkatnya PPAP/Penyisihan Penghapusan Aktiva Produktif) menyebabkan perbankan mengalami permasalahan permodalan yang serius ketika CAR perbankan anjlok hingga menjadi negatif.

Program penyehatan perbankan pada intinya berupaya menyelesaikan persoalan-persoalan perbankan seperti diuraikan di atas, yaitu persoalan likuiditas yang lebih disebabkan oleh masalah kepercayaan masyarakat, persoalan rentabilitas yang disebabkan oleh buruknya Kualitas Aktiva

produktif (KAP) ketika kredit macet sangat tinggi, serta persoalan solvabilitas yang disebabkan oleh menurunnya permodalan bank hingga negatif. Sesuai persoalan yang dihadapi tersebut, program penyehatan perbankan yang dilakukan Pemerintah bersama Bank Indonesia meliputi program penjaminan Pemerintah, program rekapitalisasi bank, dan program restrukturisasi kredit.

a. Program Penjaminan Pemerintah

Program penjaminan merupakan upaya utama dalam rangka menstabilkan perbankan Indonesia setelah mengalami krisis kepercayaan. Sangat disadari bahwa dalam kondisi yang masih bergejolak ketika kepercayaan masyarakat kepada bank masih bersifat labil, maka semua program penyehatan perbankan lainnya akan sangat sulit diharapkan dapat berhasil. Oleh karena itu, sebagai langkah awal program penyehatan perbankan dilakukan program penjaminan yang ditujukan untuk memulihkan kembali kepercayaan masyarakat kepada bank yang pada gilirannya akan menjaga kemampuan bank menyerap dana masyarakat.

Melalui program penjaminan tersebut, Pemerintah menjamin pembayaran semua kewajiban bank-bank yang berbadan hukum Indonesia baik kewajiban kepada masyarakat dalam bentuk simpanan giro, tabungan dan deposito, kewajiban kepada pihak luar negeri, maupun kewajiban bank lainnya. Dalam hubungan ini, BPPN ditetapkan sebagai pelaksana program penjaminan Pemerintah tersebut, sementara Bank Indonesia berfungsi menyediakan dana talangan untuk pembayaran program tersebut dan membantu BPPN dalam administrasinya. Dana talangan yang dikeluarkan Bank Indonesia untuk pembayaran program penjaminan Pemerintah tersebut dikenal dengan apa yang disebut Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI). Penyelesaian BLBI selanjutnya telah dicapai melalui kesepakatan antara Pemerintah dan Bank Indonesia yang disetujui DPR dengan penerbitan surat utang pemerintah kepada Bank Indonesia.

Program penjaminan secara bertahap terbukti mampu meredam krisis kepercayaan yang dialami perbankan. Hal ini ditunjukkan oleh berkurangnya insiden penarikan dana besar-besaran (*rush*) dari perbankan, khususnya apabila terjadi penutupan bank. Masyarakat tidak

lagi takut menyimpan dananya di perbankan karena meyakini bahwa, dalam hal terjadi penutupan bank, dana yang disimpan di bank dijamin dan akan dibayar oleh Pemerintah. Dana yang disimpan masyarakat pada perbankan, baik dalam bentuk giro, tabungan maupun deposito, terus mengalami peningkatan sejak tahun 1998 hingga sekarang. Hal ini menunjukkan bahwa kepercayaan masyarakat kepada perbankan telah pulih. Pulihnya kepercayaan masyarakat kepada perbankan merupakan modal yang sangat penting bagi program penyehatan perbankan lainnya.

Program penjaminan pemerintah tersebut disadari memiliki beberapa kelemahan. *Pertama*, karena program tersebut menjamin pembayaran seluruh kewajiban yang ada pada bank, maka dana yang harus disediakan sangat besar. Hal ini tercermin pada besarnya dana BLBI yang selama ini telah dikeluarkan untuk pembayaran program penjaminan tersebut. *Kedua*, program tersebut cenderung mendorong potensi *morald hazard* baik di sisi perbankan maupun di sisi masyarakat umum. Para praktisi perbankan menjadi tidak berhati-hati dalam mengelola bank, sementara masyarakat tidak selektif dalam memilih bank tempat penanaman dananya. Dengan kelemahan-kelemahan ini, dan mempertimbangkan

Tabel 3
Jadwal Pentahapan Penjaminan Pemerintah PascaUndang-undang Lembaga Penjaminan Simpanan (LPS)

Periodisasi	Tahapan Kegiatan
1 Agustus 2004 - 1 Februri 2005	Rancangan undang-undang (RUU) di undangkan
1 Februari 2005 - 1 Agustus 2005	Penjaminan yang ditanggung Dana Pihak Ketiga (DPK) dan Pasar Uang Antar Bank (PUAB)
1 Agustus 2005 - 1 Februari 2006	- RUU LPS berlaku efektif - LPS beroperasi penuh - Penjaminan hanya tinggal DPK, jumlahnya secara menyeluruh masih ditanggung
1 Februari 2006 - 1 Agustus 2006	Penjaminan yang ditanggung Rp 5 miliar
1 Agustus 2006 - 1 Februari 2007	Penjaminan yang ditanggung Rp 1 miliar
1 Februari 2007- dan seterusnya	Mulai penjaminan Rp 100 juta

Sumber: Depkeu

pula bahwa kepercayaan masyarakat terhadap perbankan telah pulih, maka pada saat penulisan buku ini DPR bersama Pemerintah pada 15 Juli 2004 telah menyetujui dan menandatangani naskah RUU tentang Lembaga Penjaminan Simpanan (LPS) sebagai pengganti program penjaminan Pemerintah tersebut. LPS yang akan dibentuk ini pada waktunya akan menjamin simpanan masyarakat pada bank sampai jumlah tertentu saja. Hingga terbentuknya LPS ini, Pemerintah masih akan tetap menjamin sepenuhnya kewajiban bank sesuai dengan program penjaminan yang berlaku. Jadwal pentahapan penjaminan pemerintah pascaundang-undang dapat dilihat pada tabel 3.

b. Program Rekapitalisasi Bank

Program rekapitalisasi bank merupakan pilar utama penyehatan perbankan melalui penyelesaian permasalahan solvabilitas yang disebabkan oleh minimnya modal bank. Seperti dikemukakan sebelumnya, krisis telah menyebabkan bank-bank di Indonesia mengalami kekurangan modal dari jumlah yang ditetapkan sesuai ketentuan CAR, bahkan banyak di antaranya yang modalnya negatif, karena kerugian yang dialaminya. Bagi Pemerintah, pilihan kebijakan yang dapat ditempuh untuk menangani permasalahan tersebut adalah menutup bank yang bersangkutan atau menambah modal melalui penyertaan modal Pemerintah. Banyaknya bank yang mengalami permasalahan permodalan setelah krisis mengharuskan Pemerintah untuk menambah modal pada bank-bank yang diperkirakan layak untuk terus beroperasi, sementara bank-bank lainnya yang kekurangan modal dan diperkirakan tidak mampu terus beroperasi ditutup dan dicabut izin usahanya.

Dengan dasar pemikiran seperti ini, inti dari program rekapitalisasi adalah penyertaan modal oleh Pemerintah kepada bank-bank yang mengalami kesulitan modal dan diperkirakan masih dapat terus beroperasi untuk mendukung perekonomian nasional. Cakupan program ini meliputi seluruh bank-bank umum yang berbadan hukum Indonesia. Untuk dapat direkapitalisasi oleh Pemerintah, bank-bank tersebut harus memenuhi persyaratan antara lain penambahan modal dari pemilik lama, mempunyai rencana bisnis dan prospek untuk

beroperasi secara sehat kembali, dan berperan penting dalam sistem pembayaran dan perekonomian nasional. Dengan demikian, program ini ditujukan untuk menyehatkan baik individu bank maupun industri perbankan secara keseluruhan sehingga mampu memaksimumkan kontribusinya terhadap perekonomian nasional secara sehat.

Penyertaan modal Pemerintah pada bank-bank yang direkapitalisasi dilakukan sampai dengan jumlah tambahan modal yang diperlukan agar bank yang bersangkutan memenuhi ketentuan CAR minimum sebesar 4%, setelah diperhitungkan setoran tambahan modal dari pemilik. Penyertaan modal Pemerintah dilakukan melalui penerbitan obligasi pemerintah. Dengan demikian, setelah direkapitalisasi, bank yang bersangkutan akan memiliki aset berupa obligasi Pemerintah di sisi aktiva, dan penyertaan modal pemerintah dalam komposisi modal bank yang bersangkutan. Obligasi yang dimiliki perbankan dapat menjadi salah satu sumber pendanaan bagi bank-bank rekapitalisasi melalui penerimaan bunga maupun dengan cara menjual dan memperdagangkannya. Dalam kenyataannya, sebagian besar modal bank-bank rekapitalisasi merupakan penyertaan modal Pemerintah. Akan tetapi, penyertaan modal pemerintah dimaksud bersifat sementara dan secara bertahap dijual kembali melalui program divestasi secara bertahap pada investor yang berminat.

c. Program Restrukturisasi Kredit

Berbeda dengan dua program penyehatan perbankan terdahulu yang terfokus kepada pembenahan kondisi perbankan dari sisi pasiva yaitu dana pihak ketiga dan modal bank, program restrukturisasi kredit lebih terfokus kepada upaya pembenahan di sisi aktiva khususnya aktiva produktif berupa kredit. Inti dari program ini adalah penyelesaian kredit bermasalah yang seperti diketahui pascakrisis nilai tukar pada tahun 1997 mengalami lonjakan yang sangat tajam. Program restrukturisasi kredit ini dilakukan baik oleh bank sendiri maupun melalui mediasi dari satuan tugas restrukturisasi kredit yang dibentuk oleh Bank Indonesia pada bulan Desember 1998. Satuan tugas ini berakhir masa kerjanya pada 31 Desember 2001 dan selanjutnya upaya restrukturisasi kredit dilaksanakan sendiri oleh masing-masing bank.

Restrukturisasi kredit pada prinsipnya bertujuan membantu pemulihan usaha debitur sehingga mampu kembali menjalankan aktivitas usahanya. Untuk kredit yang masih berada pada portofolio perbankan, keberhasilan restrukturisasi kredit diharapkan mendorong debitur dapat kembali memenuhi kewajibannya kepada bank yang pada gilirannya memperbaiki kualitas portofolio kredit bank. Sementara untuk kredit yang berhasil direstrukturisasi oleh BPPN akan ditransfer kembali kepada perbankan yang selanjutnya akan mendorong kembali penyaluran kredit oleh perbankan.

(2) Program Peningkatan Ketahanan Perbankan

Krisis perbankan yang terjadi sejak awal tahun 1998 telah memberikan pengalaman yang sangat berharga bagi Indonesia. Banyak hal yang dapat dan harus diambil sebagai pelajaran agar krisis serupa tidak terjadi lagi pada masa mendatang. Untuk itu, seiring dengan program penyehatan yang dilakukan, upaya untuk lebih meningkatkan kemampuan perbankan untuk menjalankan fungsinya juga ditempuh agar perbankan menjadi lebih tangguh dalam menghadapi segala tantangan. Upaya ini, yang disebut program peningkatan ketahanan perbankan, dilakukan melalui: (a) perbaikan infrastruktur perbankan, (b) peningkatan mutu pengelolaan bank (c) penyempurnaan ketentuan perbankan, dan (d) pemantapan sistem pengawasan bank.

a. Pengembangan Infrastruktur

Pelajaran yang dapat diambil dari krisis perbankan yang lalu antara lain bahwa bank-bank yang sebelum krisis memilih target debitur adalah pengusaha kecil dan menengah yang tidak banyak bergantung kepada impor cenderung dapat selamat dari krisis. Bank-bank ini terutama berbentuk BPR. Selain itu, permasalahan likuiditas yang menghantam bank pada masa krisis lebih besar pengaruhnya kepada bank yang menerapkan sistem konvensional dan tidak begitu besar berpengaruh kepada bank yang menerapkan sistem syariah. Kedua pelajaran ini menjadi salah satu masukan guna mendukung ketahanan sistem perbankan yang mantap. Oleh karena itu, dalam upaya meningkatkan ketahanan sistem perbankan, pengembangan infrastruktur perbankan dilakukan dengan jalan pengembangan BPR

dan bank syariah. Selain itu, untuk tetap menjaga kepercayaan masyarakat khususnya pasca- penghentian program penjaminan pemerintah direncanakan pula pembentukan LPS sebagai pelengkap pengembangan infrastruktur perbankan Indonesia (baca kembali program penjaminan).

b. Peningkatan Mutu Pengelolaan Perbankan

Pengalaman krisis perbankan yang lalu menunjukkan bahwa buruknya pengelolaan perbankan, yang antara lain disebabkan lemahnya sumber daya manusia merupakan salah satu faktor penting yang memicu terjadinya krisis perbankan. Atas dasar pengalaman ini, untuk memperkuat ketahanan sistem perbankan, maka mutu pengelolaan perbankan harus dapat ditingkatkan guna menghindarkan terjadinya krisis yang sama pada masa mendatang. Upaya peningkatan mutu pengelolaan perbankan telah dimulai pada tahun 1999 dengan fokus penciptaan *Good Corporate Governance* (GCG) di lingkungan perbankan. GCG ini selanjutnya dilakukan melalui *fit* and *proper test* terhadap pemilik dan pengurus bank, penerapan wawancara bagi calon pemilik dan pengurus bank (*new entry*), penunjukan direktur kepatuhan (*compliance director*), dan investigasi tindak pidana di bidang perbankan.

Fit and proper test merupakan upaya menciptakan sumber daya manusia perbankan yang memiliki integritas dan kompetensi yang tinggi. Penilaian dilakukan terhadap dewan komisaris, direksi, dan pejabat eksekutif bank yang selama ini telah aktif di bank dalam pengelolaan kegiatan operasional serta didasarkan atas hasil pengawasan dan pemeriksaan yang dilakukan Bank Indonesia.

Agar bank hanya dimiliki dan dikelola secara profesional oleh orang-orang yang mempunyai integritas dan kompetensi serta senantiasa mematuhi ketentuan perbankan yang berlaku, Bank Indonesia melakukan wawancara terhadap pengurus baru (new entry) termasuk pimpinan kantor perwakilan bank dan calon pemilik bank. Wawancara dalam rangka seleksi ini mencakup penilaian atas bersih diri (tidak termasuk dalam daftar orang tercela/DOT), moral dan akhlak, serta kompetensi dan komitmen dalam dunia perbankan.

Untuk lebih menegakkan pelaksanaan prinsip kehati-hatian dalam pengelolaan bank, Bank Indonesia mewajibkan setiap bank untuk menunjuk salah seorang anggota direksinya sebagai direktur kepatuhan. Dalam hal ini direktur kepatuhan atau *compliance director* dimaksudkan sebagai bagian penting dari sistem pengendalian internal yang dilaksanakan oleh manajemen bank yang secara aktif mengambil berbagai langkah untuk mencegah manajemen bank mengambil keputusan yang di dalamnya mengandung unsur-unsur ketidakpatuhan, penyimpangan, atau bahkan pelanggaran terhadap ketentuan kehati-hatian *(prudential banking).*

c. Penyempurnaan Ketentuan Perbankan

Disadari bahwa industri perbankan merupakan industri yang sangat dinamis dan mengandung risiko yang tinggi. Oleh karena itu, untuk menjamin ketahanan sistem perbankan, penyempurnaan ketentuan yang mengatur industri ini mutlak harus terus menerus dilakukan. Dalam hal ini, selama periode pascakrisis, sejak tahun 1998 sampai dengan tahun 2002, Bank Indonesia telah cukup banyak melakukan penyempurnaan ketentuan perbankan. Pada tahun 1998, misalnya, Bank Indonesia telah menyempurnakan dan mengeluarkan beberapa ketentuan mengenai prinsip kehati-hatian. Penyempurnaan ini ditujukan agar ketentuan kehati-hatian perbankan di Indonesia sesuai dengan ketentuan yang berlaku secara internasional dan tidak bersifat diskriminatif.

Pada tahun 1999, Bank Indonesia menyempurnakan dan/atau mengeluarkan ketentuan yang bersifat melengkapi ketentuan kehati-hatian perbankan yang dikeluarkan pada tahun 1998, yaitu ketentuan mengenai kewajiban penyediaan modal minimum (KPMM), dan Kualita Aktiva Produktif (KAP), Pencadangan Penghapusan Aktiva Produktif (PPAP), Batas Maksimum Pemberian Kredit (BMPK), Posisi Devisa Neto (PDN). Selain itu, pada tahun yang sama telah dikeluarkan pula ketentuan mengenai penyedian Sistem Informasi Debitur (SID), dan ketentuan mengenai portofolio obligasi pemerintah bagi bank peserta program rekapitalisasi. Di bidang permodalan, dilakukan penyesuaian ketentuan dengan modal minimum pendirian bank

umum dan BPR ditingkatkan dan sumber dana untuk modal disetor tidak boleh berasal dari pinjaman atau dari kegiatan yang melanggar hukum, termasuk dari dan untuk tujuan pencucian uang *(money laundering)*.

Pada tahun 2000, Bank Indonesia menyempurnakan ketentuan perbankan mengenai *fit and proper test*, penetapan status bank, *exit policy*, Batas Maksimum Pemberian Kredit (BMPK), restrukturisasi kredit, penilaian aktiva produktif, pendanaan jangka pendek, perdagangan portofolio obligasi pemerintah, bank syariah, laporan bulanan bank, fasilitas likuiditas intrahari, dan kelembagaan bank umum.

Selanjutnya pada tahun 2001, Bank Indonesia melakukan penyempurnaan ketentuan di sisi pengawasan, prinsip kehati-hatian, dan ketentuan lainnya. Di sisi pengawasan hal-hal yang disempurnakan pengaturannya meliputi laporan berkala bank umum, kewajiban penyediaan modal minimum bank umum (CAR), transparansi kondisi keuangan bank, dan *exit policy*. Selain itu, di lingkup prinsip kehati-hatian Bank Indonesia mengeluarkan ketentuan mengenai proyek kredit mikro, kredit usaha kecil, pembatasan transaksi rupiah dan pemberian kredit valuta asing oleh bank, dan penerapan prinsip mengenal nasabah (*know your customer*). Ketentuan lainnya yang dikeluarkan oleh Bank Indonesia antara lain ketentuan tentang peningkatan persentase portofolio obligasi pemerintah yang dapat diperdagangkan oleh bank, ketentuan tentang jaminan pembiayaan internasional, ketentuan tentang program penjaminan pemerintah, dan ketentuan tentang Penyempurnaan Pedoman Akuntansi Indonesia (PAPI).

Pada tahun 2002, Bank Indonesia melanjutkan penyempurnaan dan pengeluaran ketentuan baru yang antara lain mengatur perubahan kegiatan usaha bank umum konvensional menjadi bank umum berdasarkan prinsip syariah, penetapan margin suku bunga simpanan pihak ketiga yang dijamin pemerintah, KAP, dan penyempurnaan prinsip kehati-hatian dalam rangka pembelian kredit oleh bank dari BPPN.

Selanjutnya, pada tahun 2003 Bank Indonesia telah mengeluarkan 11 ketentuan di bidang perbankan yang mencakup: sistem pengawasan, prinsip kehati-hatian, likuiditas perbankan, dan penjaminan pemerintah. Dari 11 ketentuan tersebut, tiga ketentuan khusus mengatur perbankan

syariah, dua ketentuan mengatur BPR, dan enam ketentuan mengatur perbankan konvensional. Salah satu ketentuan kehati-hatian yang penting adalah penerapan manajemen risiko bagi bank umum dan kewajiban penyediaan modal minimum bank umum dengan memperhitungkan risiko pasar.

d. Pemantapan Pengawasan Bank

Salah satu upaya untuk meningkatkan ketahanan sistem perbankan adalah melalui pemantapan pengawasan bank. Program ini merupakan kesepakatan pemerintah dengan IMF yang tertuang pada *Letter of Intent* (LoI) yang diwujudkan oleh Bank Indonesia dengan menyusun *Master Plan* perbankan yang berisikan program pokok pemantapan efektivitas pengawasan perbankan. Program pokok tersebut antara lain mencakup program *special surveillence* 'pengawasan intensif' dan *on-site supervisory presence* (OSP) 'penempatan pengawas Bank Indonesia' di beberapa bank yang secara sistemik memiliki pengaruh yang cukup besar bagi perekonomian. Sebagian besar program tersebut telah dilakukan selama periode tahun 1999 sampai dengan tahun 2002.

Selain itu, sejalan dengan program pokok pemantapan efektivitas pengawasan perbankan, Bank Indonesia secara bertahap sejak tahun 2000 telah mengembangkan *risk based supervision* (RBS) 'pengawasan bank berbasis risiko'. Pada prinsipnya RBS merupakan konsep pengawasan yang mengedepankan faktor risiko sebagai pendekatan utama sehingga tindakan pengawasan dapat dilakukan secara tepat, efektif, dan efisien.

Masih terkait dengan kesepakatan antara pemerintah dan IMF di atas, Bank Indonesia juga diharuskan menyesuaikan standar pengawasan bank sesuai dengan standar internasional pengawasan bank sebagaimana dimuat dalam 25 *Basel Core Principles for Effective Banking Supervision* (baca kembali boks 1). Dalam hal ini, Bank Indonesia telah menyusun suatu *Detailed Action Plan* yang memuat langkah-langkah pokok dalam kerangka pengaturan dan pengawasan bank untuk memastikan pemenuhan Bank Indonesia terhadap standar internasional di bidang pengawasan bank dalam dua tahun, yaitu dari tahun 2000 sampai dengan 2002. Pencapaian Bank Indonesia untuk

pelaksanaan 25 prinsip tersebut dapat dibaca kembali pada subbab 4.2.6 tentang penerapan prinsip-prinsip pengawasan bank yang efektif di Indonesia.

4.2.8 Menuju Perbankan Masa Depan

Dengan berbagai langkah kebijakan yang ditempuh oleh Pemerintah dan Bank Indonesia, perbankan Indonesia telah berangsur-angsur pulih dari krisis. Bank-bank telah mampu meningkatkan mobilisasi dana dari masyarakat dan menyalurkan kredit kepada dunia usaha. Profitabilitas perbankan telah membaik dengan penerimaan bunga dari kredit dan obligasi Pemerintah maupun penerimaan dari pelayanan jasa perbankan lainnya. Permodalan perbankan pada umumnya juga telah memenuhi ketentuan permodalan yang ditetapkan Bank Indonesia, yaitu CAR minimal 8% pada tahun 2003.

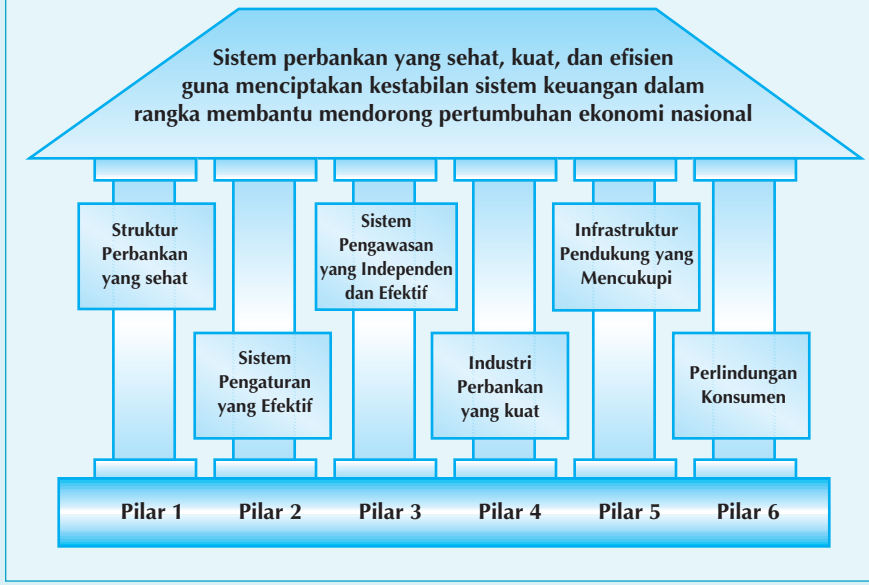
Dengan perkembangan positif tersebut, Bank Indonesia terus melakukan langkah-langkah pembangunan sistem perbankan Indonesia yang sehat, kuat, dan mampu bersaing secara global ke depan. Dalam kaitan ini, beberapa tantangan yang dihadapi ke depan antara lain: (i) kapasitas pertumbuhan kredit perbankan yang masih relatif rendah untuk mendukung pertumbuhan ekonomi yang tinggi, (ii) struktur perbankan yang belum optimal dengan terkonsentrasi pada 11 bank besar yang menguasai sekitar 75% aset perbankan di Indonesia, (iii) pemenuhan kebutuhan masyarakat terhadap pelayanan jasa perbankan yang relatif kurang seperti tercermin pada masih terbatasnya akses dan tingginya suku bunga kredit, (iv) pengawasan bank yang masih perlu ditingkatkan terutama untuk penguatan prinsip kehati-hatian, kemampuan SDM pengawas bank, dan penegakan hukum yang efektif, (v) kapabilitas perbankan yang relatif lemah terutama pada penerapan *corporate governance, core banking skills*, dan kemampuan daya saing secara global, (vi) profitabilitas bank yang masih rentan terhadap perubahan suku bunga dan nilai tukar serta biaya operasional yang relatif tinggi, dan (vii) perlindungan terhadap nasabah bank yang harus ditingkatkan antara lain melalui mekanisme pengaduan nasabah, transparansi informasi bank kepada nasabah, dan edukasi kepada masyarakat agar lebih memahami berbagai jenis dan risiko produk perbankan.

Dengan berbagai tantangan di atas, langkah-langkah penataan industri perbankan ke depan perlu dilakukan agar berkembang lebih sehat, kuat dan mampu bersaing secara global. Pada tahun 2003 Bank Indonesia telah merumuskan cetak biru untuk pembangunan perbankan Indonesia ke depan dengan meluncurkan apa yang disebut dengan Arsitektur Perbankan Indonesia (API). API merupakan suatu kerangka dasar sistem perbankan Indonesia yang bersifat menyeluruh dan memberikan arah, bentuk, dan tatanan industri perbankan untuk rentang waktu lima sampai sepuluh tahun ke depan. Arah kebijakan pengembangan industri perbankan di masa mendatang dalam API dilandasi oleh visi **mencapai suatu sistem perbankan yang sehat, kuat, dan efisien guna menciptakan kestabilan sistem keuangan dalam rangka membantu mendorong pertumbuhan ekonomi nasional**.

Guna mempermudah pencapaian visi API di atas, maka ditetapkan beberapa sasaran yang ingin dicapai yang dirumuskan ke dalam enam pilar pengembangan API ke depan, yaitu:

1) Menciptakan struktur perbankan domestik yang sehat yang mampu memenuhi kebutuhan masyarakat dan mendorong pembangunan ekonomi nasional yang berkesinambungan;
2) Menciptakan sistem pengaturan dan pengawasan bank yang efektif dan mengacu pada standar internasional;
3) Menciptakan industri perbankan yang kuat dan memiliki daya saing yang tinggi serta memiliki ketahanan dalam menghadapi risiko;
4) Menciptakan *good corporate governance* dalam rangka memperkuat kondisi internal perbankan nasional;
5) Mewujudkan infrastruktur yang lengkap untuk mendukung terciptanya industri perbankan yang sehat; dan
6) Mewujudkan pemberdayaan dan perlindungan konsumen jasa perbankan.

Keenam pilar API tersebut menunjang pencapaian visi API sebagaimana digambarkan sebagai berikut.



Gambar 2.
Enam Pilar Arsitektur Perbankan Indonesia

Guna mewujudkan visi API dan sasaran yang ditetapkan, serta mengacu kepada tantangan-tantangan yang dihadapi perbankan, maka keenam pilar API sebagaimana diuraikan di atas akan dilaksanakan melalui beberapa program kegiatan sebagai berikut.

1. Program penguatan struktur perbankan nasional

Program ini bertujuan memperkuat permodalan bank umum (konvensional dan syariah) dalam rangka meningkatkan kemampuan bank mengelola usaha maupun risiko, mengembangkan teknologi informasi, maupun meningkatkan skala usahanya guna mendukung peningkatan kapasitas pertumbuhan kredit perbankan. Implementasi program penguatan permodalan bank dilaksanakan secara bertahap.

Upaya peningkatan modal bank-bank tersebut dapat dilakukan dengan membuat *business plan* yang memuat target waktu, cara, dan tahap

pencapaian. Adapun cara pencapaiannya dapat dilakukan melalui: (a) penambahan modal baru baik dari *shareholder* lama maupun investor baru, (b) merger dengan bank (atau beberapa bank) lain untuk mencapai persyaratan modal minimum baru, (c) penerbitan saham baru atau *secondary offering* di pasar modal, (d) penerbitan *subordinated loan.*

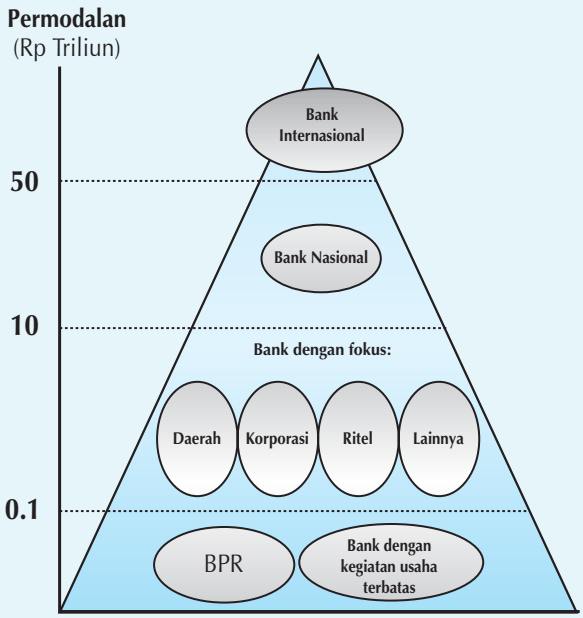
Dengan demikian, dalam waktu sepuluh sampai lima belas tahun ke depan program peningkatan permodalan tersebut diharapkan akan mengarah pada terciptanya struktur perbankan yang lebih optimal, yaitu terdapatnya:

- dua sampai tiga bank yang mengarah kepada bank internasional dengan kapasitas dan kemampuan untuk beroperasi di wilayah internasional serta memiliki modal di atas Rp50 triliun,
- tiga sampai lima bank nasional yang memiliki cakupan usaha yang sangat luas dan beroperasi secara nasional serta memiliki modal antara Rp10 triliun sampai dengan Rp50 triliun,
- 30 sampai 50 bank yang kegiatan usahanya terfokus pada segmen usaha tertentu sesuai dengan kapabilitas dan kompetensi masingmasing bank. Bank-bank tersebut memiliki modal antara Rp100 miliar sampai dengan Rp10 triliun,
- Bank Perkreditan Rakyat (BPR) dan bank dengan kegiatan usaha terbatas yang memiliki modal di bawah Rp100 miliar.

Secara keseluruhan, struktur perbankan Indonesia dalam kurun waktu sepuluh sampai lima belas tahun ke depan diharapkan akan terbentuk sebagaimana Gambar 3.

2. Program peningkatan kualitas pengaturan perbankan

Program ini bertujuan untuk meningkatkan efektivitas pengaturan serta memenuhi standar pengaturan yang mengacu pada *international best practices.* Program tersebut dapat dicapai dengan penyempurnaan proses penyusunan kebijakan perbankan serta penerapan *25 Basel Core Principles for Effective Banking Supervision* secara bertahap dan menyeluruh. Dalam jangka waktu lima tahun ke depan diharapkan Bank Indonesia telah sejajar dengan negara-negara lain dalam penerapan *international best practices*



Gambar 3 .
Struktur Perbankan Indonesia Sesuai Visi API

termasuk *25 Basel Core Principles for Effective Banking Supervision*. Dari sisi proses penyusunan kebijakan perbankan diharapkan dalam waktu dua tahun ke depan Bank Indonesia telah memiliki sistem penyusunan kebijakan perbankan yang efektif yang telah melibatkan pihak-pihak terkait dalam proses penyusunannya.

3. Program peningkatan fungsi pengawasan

Program ini bertujuan untuk meningkatkan independensi dan efektivitas pengawasan perbankan yang dilakukan oleh Bank Indonesia. Hal ini dicapai dengan peningkatkan kompetensi pemeriksa bank, peningkatan koordinasi antarlembaga pengawas, pengembangan pengawasan berbasis risiko, peningkatkan efektivitas *enforcement*, dan konsolidasi organisasi sektor perbankan di Bank Indonesia. Dalam jangka waktu dua tahun ke depan

diharapkan fungsi pengawasan bank yang dilakukan oleh Bank Indonesia akan lebih efektif dan sejajar dengan pengawasan yang dilakukan oleh otoritas pengawas di negara lain.

4. Program peningkatan kualitas manajemen dan operasional perbankan

Program ini bertujuan untuk meningkatkan *good corporate governance* (GCG), kualitas manajemen risiko dan kemampuan operasional manajemen. Semakin tingginya standar GCG dengan didukung oleh kemampuan operasional (termasuk manajemen risiko) yang handal diharapkan dapat meningkatkan kinerja operasional perbankan. Dalam waktu dua sampai lima tahun ke depan diharapkan kondisi internal perbankan nasional menjadi semakin kuat.

5. Program pengembangan infrastruktur perbankan

Program ini bertujuan untuk mengembangkan sarana pendukung operasional perbankan yang efektif seperti *credit bureau,* lembaga pemeringkat kredit domestik, dan pengembangan skim/pola penjaminan kredit. Pengembangan *credit bureau* akan membantu perbankan dalam meningkatkan kualitas keputusan kreditnya. Penggunaan lembaga pemeringkat kredit dalam *publicly-traded debt* yang dimiliki bank akan meningkatkan transparansi dan efektivitas manajemen keuangan perbankan. Sedangkan pengembangan skim penjaminan kredit akan meningkatkan akses kredit bagi masyarakat. Dalam waktu tiga tahun ke depan diharapkan telah tersedia infrastruktur pendukung perbankan yang mencukupi.

6. Program peningkatan perlindungan nasabah

Program ini bertujuan untuk memberdayakan nasabah melalui penetapan standar penyusunan mekanisme pengaduan nasabah, pendirian lembaga mediasi independen, peningkatan transparansi informasi produk perbankan, dan edukasi bagi nasabah. Dalam waktu dua sampai lima tahun ke depan diharapkan program-program tersebut dapat meningkatkan kepercayaan nasabah pada sistem perbankan.

Implementasi dari keenam program dilakukan secara bertahap mulai tahun 2004. Untuk itu, Bank Indonesia telah menyusun *action plan* 'rencana aksi' dari masing-masing program API tersebut secara rinci beserta dengan periode pelaksanaannya yang secara rinci dapat dibaca pada Tabel 2 halaman 201. Langkah-langkah ini menunjukkan arah kebijakan dan keseriusan Bank Indonesia dalam membangun industri perbankan Indonesia yang sehat, kuat dan efisien, tidak saja untuk mendukung peningkatan pembangunan ekonomi nasional, tetapi juga untuk mampu berkompetisi secara global.

Tabel 4.
Tahap-tahap Implementasi Arsitektur Perbankan Indonesia

1. Program Penguatan Struktur Perbankan Nasional

No	Kegiatan (Pilar I)	Jangka Waktu	Periode Pelaksanaan
1	**Memperkuat permodalan Bank**		
	a. Meningkatkan persyaratan modal minimum bagi bank umum (termasuk BPD) menjadi Rp100 miliar	7 tahun	2004-2010
	b. Mempertahankan persyaratan modal Rp3 triliun untuk pendirian bank baru sampai dengan 1 Januari 2011	7 tahun	2004-2010
2	**Memperkuat daya saing BPR**		
	a. Meningkatkan *linkage program* antara bank umum dengan BPR	1 tahun	2004
	b. Mempermudah pembukaan kantor cabang BPR	1 tahun	2004
	c. Memfasilitasi pembentukan fasilitas jasa bersama untuk BPR	1 tahun	2004-2005
3	**Meningkatkan akses kredit**		
	a. Memfasilitasi pembentukan skim penjaminan kredit	3 tahun	2004-2006
	b. Mendorong penyaluran kredit untuk sektor usaha tertentu	3 tahun	2004-2006

2. Program Peningkatan Kualitas Pengaturan Perbankan

No	Kegiatan (Pilar II)	Jangka Waktu	Periode Pelaksanaan
1	**Memformalkan proses sindikasi dalam membuat kebijakan perbankan**		
	a. Melibatkan pihak ketiga dalam setiap pembuatan kebijakan perbankan.	1 tahun	2004
	b. Membentuk panel ahli perbankan.	1 tahun	2004
	c. Memfasilitasi pembentukan lembaga riset perbankan di daerah maupun pusat.	2 tahun	2004-2005
2	**Implementasi secara bertahap *25 Basel Core Principles for Effective Banking Supervision***	10 tahun	2004-2013

3. Program Peningkatan Fungsi Pengawasan

No	Kegiatan (Pilar III)	Jangka Waktu	Periode Pelaksanaan
1	**Meningkatkan koordinasi antarlembaga pengawas**		
	a. Melakukan koordinasi dan kerjasama secara reguler.	1 tahun	2004
2	**Melakukan konsolidasi sektor perbankan Bank Indonesia**		
	a. Mengonsolidasi fungsi pengawasan dan pemeriksaan.	2 tahun	2004-2005
	b. Mereorganisasi sektor perbankan Bank Indonesia.	2 tahun	2004-2005
	c. Membentuk tim *enforcement.*	2 tahun	2004-2005
	d. Membentuk tim khusus pemeriksa spesialis.	2 tahun	2004-2005
3	**Meningkatkan kompetensi pemeriksa bank**		
	a. Melakukan sertifikasi pemeriksa bank.	2 tahun	2004-2005
	b. Melakukan *attachment* pemeriksa di lembaga pengawas internasional.	2 tahun	2004-2005
4	**Mengembangkan sistem pengawasan berbasis risiko**		
	a. Mendisain *risk-based model* untuk pengawasan.	2 tahun	2004-2005
5	**Meningkatkan efektivitas *enforcement***		
	a. Menyempurnakan proses investigasi kejahatan perbankan.	2 tahun	2004-2005
	b. Meningkatkan transparansi pengawasan dan *enforcement.*	1 tahun	2004-2005
	c. Membentuk *internal ombudsman* untuk permasalahan pengawasan.	2 tahun	2004-2005
	d. Meningkatkan perlindungan hukum bagi pengawas bank.	1 tahun	2004

4. Program Peningkatan Kualitas Manajemen dan Operasional Perbankan

No	Kegiatan (Pilar IV)	Jangka Waktu	Periode Pelaksanaan
1	**Meningkatkan *Good Corporate Governance***		
	a. Menetapkan standar minimum untuk GCG.	2 tahun	2004-2005
	b. Mendorong bank-bank untuk *go public*.	2 tahun	2004-2005
2	**Meningkatkan kualitas manajemen risiko perbankan**		
	a. Mempersyaratkan sertifikasi manajer risiko.	1 tahun	2005
3	**Meningkatkan kemampuan operasional bank**		
	a. Mendorong bank-bank untuk melakukan *sharing* penggunaan fasilitas operasional guna menekan biaya.	2 tahun	2004-2005
	b. Memfasilitasi kebutuhan pendidikan dalam rangka peningkatan operasional bank.	2 tahun	2004-2005

5. Program Pengembangan Infrastruktur Perbankan

No	Kegiatan (Pilar V)	Jangka Waktu	Periode Pelaksanaan
1	**Mengembangkan *Credit Bureau***		
	a. Melakukan inisiatif pembentukan *credit bureau*.	2 tahun	2004-2005
2	**Mengoptimalkan penggunaan *credit rating agencies***		
	a. Mempersyaratkan *rating* /peringkatbagi obligasi yang diterbitkan oleh bank.	2 tahun	2004-2005

6. Program Peningkatan Perlindungan Nasabah

No	Kegiatan (Pilar VI)	Jangka Waktu	Periode Pelaksanaan
1	**Menyusun standar mekanisme pengaduan nasabah** a. Menetapkan persyaratan minimum mekanisme pengaduan konsumen.	2 tahun	2004-2005
2	**Membentuk lembaga mediasi independen** a. Memfasilitasi pendirian lembaga mediasi perbankan.	2 tahun	2004-2005
3	**Menyusun transparansi informasi produk** a. Memfasilitasi penyusunan standar minimum transparansi informasi produk bank.	2 tahun	2004-2005
4	**Mempromosikan edukasi untuk konsumen** a. Mendorong bank-bank untuk melakukan edukasi kepada konsumen mengenai produk-produk finansial.	1 tahun	2004

TABEL 1. GAMBARAN UMUM PENGATURAN DAN PENGAWASAN BANK DI BERBAGAI NEGARA *

A. Pengaturan dan Pengawasan Bank merupakan salah satu fungsi dari bank sentral

No	Negara	Lembaga	Kewenangan	Anggaran	Akuntabilitas	Perizinan
1	Malaysia	Direktorat Pengaturan dan Pengawasan Bank, Bank Negara Malaysia (BMND). Lbg. yg diawasi : *Commercial banks, finance companies, merchant banks, discount houses and money brokers.*	Dewan Direktur BMN dapatmengeluarkan peraturan yang terkait.	BMN mempunyai wewenang penuh dalam anggaran.	Gubernur Bank BMN ditunjuk oleh Raja dan mempunyai akuntabilitas terhadap Dewan Direktur.	Menteri Keuangan memberi dan mencabut izin berdasarkan rekomendasi dari BMN.
2	India	Board of Financial Supervision (BFS), Reserve Bank of India(RBI). Lbg. yg diawasi : *Commercial banks, long-trem credit institution and nonbanking finance companies.* National Bank for Agriculture and Rural Development (NABARD) bertanggung jawab untuk pengawasan public sector and regional rural bank.	Dialokasikan dari anggaran RBI.	BFS menjadi anggota Dewan Gubernur RBI.	BFS sebagai anggota dewan RBI. Anggota Dewan Gubernur RBI ditunjuk oleh dan bertanggung jawab kepada pemerintah pusat.	RBI berwenang memberi dan mencabut izin bank-bank komersial. NABARD berwenang untuk memberi dan mencabut izin rural bank.

* Diolah dari Mrc Quintyn and Michael W. Taylor, Regulatory and Supervisory Independence and Financial Stability, IMF Working Paper, WP/02/46

No	Negara	Lembaga	Kewenangan	Anggaran	Akuntabilitas	Perizinan
3	Fhilipina	Direktorat Pengawasan dan pemeriksaan Bank, Central Bank of the Philipine (BSP). *Lbg. yg diawasi : Bank, finance companies and nonbank financial institutions.*	Dewan Moneter dapat mengeluarkan ketentuan-ketentuan prodensial.	Pengawasan dibiayai dari anggaran BSP setelah disetujui oleh Dewan Moneter. Biaya pemeriksaan termasuk dalam anggaran ini.	Dewan Moneter ditunjuk oleh Presiden. Gubernur BSP bertanggung jawab terhadap Dewan Moneter.	BSP dan Dewan Moneter memberi dan mencabut izin bank.
4	Belanda	Direktorat Pengawasan Bank, *de Nederlansche Bank* (DNB) Lbg. yg diawasi : *Commercial banks.*	DNB berwenang mengatur bank-bank. Bank-bank diajak berkonsultasi pada waktu menyusun peraturan perbankan. Koordinasi juga dilakukan dengan Menteri Keuangan.	Anggaran Pengawasan berasal dari dana yang dipungut dari lembaga-lembaga yang diawasi.	Presiden DNB ditunjuk berdasarkan surat keputusan Kerajaan. Presiden DNB bertanggung jawab kepada suatu Komite Parlemen.	DNB berwenang memberi dan mencabut izin bank.
5	Polandia	General Inspectorate of Banking Supervision (GINB). Lbg. yg diawasi : *Commercial banks, cooperative banks, and representative offices of foreign banks.*	GINB berwenang mengatur atau mengeluarkan ketentuan prodensial untuk sistem perbankan.	Anggaran operasional National Bank of Poland (NBP).	Ketua CBS adalah Presiden NBP yang ditunjuk oleh Parlemen (Lawer Camber) atas permintaan presiden.	CBS dengan persetujuan Menteri Keuangan memberi dan mencabut izin bank.
6	Gambia	Banking and Financial Institution Supervision (BFIS) Departement, Central Bank of The Gambia (CBG). Lbg. yg diawasi : *Commercial banks, Insurance companies and nonfinancial institutions (micro-finance).*	Board dari CBG berwenang untuk mengatur bank-bank.	Anggaran dari CBG.	Ketua BFIS ditunjuk oleh Dewan Gubernur CBG. Board bertanggung jawab kepada Departement of State for Finace and Economic Affair.	CBG dapat memberi dan mencabut izin bank.
7	Ghana	Bank Supervision Depatement (BSD), Bank of Ghana (BOG). Lbg. yg diawasi : *Commercial, development, merchant and rural banks.*	BSD dapat melakukan legislasi dan menyusun ketentuan prodensial dari undang-undang perbankan.	Anggaran BOG.	Gubernur ditunjuk oleh pemerintah berdasarkan rekomendasi dari menteri keuangan. Gubernur adalah ketua dan bertanggung jawab terhadap Board.	Izin bank diberi dan dicabut oleh BOG setelah disetujui oelah Secretare (seorang pejabat yang ditunjuk oleh Board).
8	Czech Republic	Bank Supervision Departement, Czech National Bank (CNB). Lbg. yg diawasi : *Commercial banks, foreign banks branches and persons other than banks licensed under separate Acts.*	CNB mempunyai wewenang untuk mengatur bank berdasarkan undang-undang.	Anggaran dialokasikan dari anggaran CNB.	Gubernur CNB dan wakilnya ditunjuk oleh Presiden. Kepala Banking Supervision ditunjuk dan bertanggung jawab kepada Dewan Direktur.	CNB perlu minta pendapat menteri keuangan sebelum memberi dan mencabut izin bank.

No	Negara	Lembaga	Kewenangan	Anggaran	Akuntabilitas	Perizinan
9	Itali	The Bank Supervisory Departement, Bank of Italy. Lbg. yg diawasi : *Commercial banks and financial institutions.*	Menteri Keuangan mengeluarkan ketentuan tentang pengawasan, sementara itu Bank of Italy dapat mengusulkan ketentuan-ketentuan prodensial.	Anggaran dialokasikan dari anggaran Bank of Italy.	Gubernur Bank ditunjuk berdasarkan resolusi dari Bank of Italy Excecutive Board berdasarkan atas persetujuan presiden dan perdana menteri. Gubernur bertanggung jawab terhadap Admnistrative Courts.	Bank of Itali dapat memberi dan mencabut izin bank.
10	Saudi Arab	Bank Supervision Departement, Saudi Arabian Monetary Agency (SAMA) Lbg. yg diawasi : *Commercial banks and exchange dealers.*	SAMA dengan persetujuan Menteri Keuangan dan Menteri Perekonomian mempunyai wewenang untuk mengeluarkan ketentuan prodensial.	Anggaran bank sentral.	Gubernur ditunjuk berdasarkan surat keputusan dari kerajaan. Dewan Direktur ditunjuk oleh Pemerintah. Keduanya bertanggung jawab kepada Menteri Keuangan.	SAMA mengeluarkan rekomendasi kepada Menteri Keuangan dan Perekonomian Nasional untuk memberi atau mencabut izin suatu bank.
11	Afrika Selatan	Bank Supervison Departement (BSD), South African Reserve Bank.(SARB). Lbg. yg diawasi : *bank and mutual funds.*	Menteri Keuangan bertanggung jawab untuk mengeluarkan ketentuan-ketentuan perbankan, termasuk sejumlah pedoman operasional dan ketentuan penting lainnya.	Mempunyai anggaran tersendiri yang dialokasikan dari dana SARB yang telah disetujui oelh Gubernur.	Gubernur SARB ditunjuk oleh Presiden. The Regestar dari bank-bank adalah Kepala dari BSD dan ditunjuk oleh SARB setelah disetujui Menteri Keuangan. Regestar (secara operasional) bertanggung jawab kepada Gubernur bank sentral, dan menteri keuangan.	SARB adalah satu-satunya lembaga yang berwenang untuk memberi izin bank. Dalam hal-hal tertentu, sebagaimana diatur dalam undang-undang SARB juga berwenang unruk mencabut izin bank. Namun dalam hal-hal tertentu izin tersebut haruslah dengan persetujuan menteri keuangan.

B. Pengawasan Bank berada dibawah Menteri Keuangan

No	Negara	Lembaga	Kewenangan	Anggaran	Akuntabilitas	Perizinan
1	Austria	Federal Ministry of Finance (FMF). Lbg. yg diawasi : *All domestic banks and branches of foreign banks.*	FMF adalah satu-satunya lembaga yang mengatur bank.	Anggaran pengawasan adalah bagian dari anggaran FMF. Dana-dana yang dipungut dari perbankan digunakan untuk keperluan-keperluan khusus (misalnya untuk keperluan penunjukan dari Komisaris Pemerintah untuk bank-bank tertentu.	Menteri Keuangan bertanggung jawab penuh atas hal-hal yang berkaitan dengan pengawasan.	FMF adalah lembaga pengawas yang berwenang untuk memberi dan mencabut izin bank.

C. Pengawasan Bank berada pada suatu lembaga tersendiri

No	Negara	Lembaga	Kewenangan	Anggaran	Akuntabilitas	Perizinan
1	Korea	Financial Supervisory Commission (FSC) dan Financial Supervisory Service (FSS). Lbg. yg diawasi : *Bank and other financial institutions.*	Seluruh ketentuan yang berkaitan dengan sektor keuangan disusun dan disampaikan oleh Menteri Keuangan dan Menteri Perekonomian tetapi sebelumnya harus dikonsultasikan terlebih dahulu dengan FSC.	Anggaran untuk pengawasan berasal dari Bank of Korea (BOK), Pemerintah dan dana dari lembaga keuangan yang diawasi FSS, dana-dana yang dipungut dari jasa-jasa yang diberikan oleh FSS. iuran tahunan dari lembaga-lembaga keuangan yang besarnya ditentukan berdasarkan total Liabilities nya.	FSC terdiri dari sembilan anggota yang ditunjuk oleh Presiden. Ketua FSC adalah Gubernur FSS dan bertanggung jawab pada Pemerintah. FSC ditempatkan dibawah kantor Perdana Menteri, walaupun demikian FSC harus melaksanakan tugas secara independen.	FSC mempunyai wewenang untuk memberi dan mencabut izin lembaga keuangan. FSC juga bertanggung jawab atas restrukturisasi sektor keuangan.
2	Jepang	Financial Services Agency (FSA). Lbg. yg diawasi : *Bank, securities companies, insurance companies and other private sector financial institutions.*	Berdasarkan undang-undang FSA diberi kewenangan untuk mengatur lembaga keuangan.	Anggaran dialokasikan dari anggaran belanja pemerintah.	Kepala FSA adalah Komisaris yang ditunjuk oleh Menteri Keuangan atas izin Diet. Komisaris bertanggung jawab terhadap kantor kabinet. FSA merupakan organ luar dari kantor kabinet.	Perizinan merupakan kewenangan FSA.
3	Swiss	Federal Banking Commission (FBC). Lbg. yg diawasi : *Bank, securities dealers, and investment companies*	FBC mempunyai kewengan untuk mengatur lembaga-lembaga keuangan.	Pendapatan dan biaya FBC diatur berdasarkan ketentuan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Federal. FBC mempunyai kewenangan yang terbatas dalam menentukan gaji staf (pengawas).	Dewan Federal menunjuk ketua FBC. FBC setiap tahun memberikan laporan kepada dewan federal melalui Federal Department of Finance.	FBC mempunyai wewenang untuk memberi dan mencabut izin-izin. Namun demikian keputusan-keputusan dari FBC dapat ditinjau oleh peradilan federal (Federal Court).
4	Inggris	Financial Service Authority (FSA).	FSA diberi wewenang untuk membuat ketentuan-ketentuan yang berada dalam bidang kompetensinya.	FSA dapat menyusun anggarannya sendiri. FSA dapat memungut dana dari lembaga yang diawasi. FSA adalah suatu Private Company Limited by Guarantee. FSA juga mempunyai otonomi dalam mengatur staf pengawas.	Ketua dan Dewan FSAditunjuk dan diberhentikan oleh Menteri Keuangan (jangka waktu penunjukannya tidak ditetapkan). Parlemen dapat melakukan konfirmasi atau *Hearings* atas penunjukan tersebut. Ketua FSA juga bertanggung jawab secara langsung kepada Parlemen.	FA diberi wewenang untuk mencabut izin.

No	Negara	Lembaga	Kewenangan	Anggaran	Akuntabilitas	Perizinan
5	Amerika	Federal Deposit Insurance Cooporation (FDIC).	Badan federal dapat mengeluarkan ketentuan prodensial sesuai dengan kewenangannya yang diatur dengan undang-undang.	FDIC adalah badan independen yang dibentuk oleh Konggres. Anggaran diperoleh dari premi asuransi. FDIC mempunyai otonomi penuh dalam menentukan staf penggajian dan masalah anggaran lainnya.	Ketua dan anggota Dewan Direktur ditunjuk oleh Presiden dan disahkan oleh Senat. Ketua OCC dan OTS menjadi anggota dewan FDIC.	FDIC tidak dapat memberi dan mencabut izin.
		Controller of The Curency (OCC).	Prinsipnya sama dengan FDIC.	Adalah suatu biro yang independen dalam US Treasury. Dana diperoleh dari assesment terhadap bank-bank. OCC mempunyai kewenganan penuh dalam menentukan staf dan gaji pegawai.	Ketua dan anggota Dewan OCC ditunjuk oleh Presiden dan disahkan oleh Senat.	OCC mempunyai indepensi dalam memberi dan mencabut izin.
		Federal Reserve System (FRS)	Prinsipnya sama dengan FDIC.	Adalah suatu biro yang dana diperoleh dari kegiatannya sebagai bank sentral.	Ketua dan anggota dewan ditunjuk oleh Presiden dan disahkan oleh Senat. Direktur pengaturan dan pengawasan bank ditunjuk dan bertanggung jawab kepada Dewan Gubernur.	FRS dapat menyetujui keanggotaan dalam FRS untuk State Carter Bank dan pembentukan Bank Holding Company dan Financial Holding Company.
6	Latvia	Finance and Capital Market Commission (FCMC).	FCMC dapat mengeluarkan ketentuan-ketentuan yang mengatur kegiatan dari lembaga yang diawasi.	Anggaran dibiayai dari dana yang dipungut dari lembaga yang diawasi. Besarnya pungutan tersebut ditentukan oleh FCMC tetapi tidak boleh melebihi jumlah yang ditetapkan oleh undang-undang.	FCMC dikelola oleh suatu dewan yang ketuanya ditunjuk oleh Parlemen.	FCMC mempunyai wewenang untuk memberi dan mencabut izin.

D. Negara dengan Pola Pengawasan Bank yang lain

No	Negara	Lembaga	Kewenangan	Anggaran	Akuntabilitas	Perizinan
1	Thailand	Menteri Keuangan dan Bank of Thailand.	Menteri Keuangan adalah otoritas yang melakukan pengaturan bank. Supervision Department and Finacial Institution Policy adalah lembaga yang melakukan pengawasan dan pemeriksaan serta merumuskan letentuan-ketentuan yang berkaitan dengan lembaga keuangan.	Anggaran oleh Pemerintah.	Gubernur dan Deputy Gubernur ditunjuk oleh Raja berdasarkan rekomendasi dari Kabinet.	Menteri keuangan yang berwenang dibidang perizinan.
2	Finlandia	The Financial Supervision Authority (FSA), yang melakuka kegiatan bersama dengan Bank of Finland dan Meteri Keuangan.	FSA mengeluarkan ketentuan-ketentuan untuk keperluan pengawasan.	Biaya operasional untuk keperluan pengawasan diperoleh dari dana yang dipungut dari lembaga yang diawasi.	Presiden menunjuk Direktur Jendral FSA berdasarkan rekomendasi dari Parlementary Supervisory Council (PSC). FSA bertanggung jawab pada PSC hanya dalam urusan administrasi.	Menteri Keuangan yang mempunyai kewenangan memberi dan mencabut izin.

DAFTAR PUSTAKA

Akerlof, George (1970), 'The Market for 'lemon': Quality, Uncertainty and the market mechanism,' *Quaterly Journal of Economics*, 84.

Bank Indonesia (2000), Himpunan Ketentuan Perbankan Indonesia (HKPI), Volume 1,2,3 dan 4, Jakarta.

Bank Indonesia, *Laporan Tahunan Bank Indonesia*, beberapa tahun penerbitan, Bank Indonesia.

Crockett, Andrew (1997), *Maintaining Financial Stability in Global Economy*, A Symposium Sponsored by The Federal Reserve Bank of Kansas City, Jackson Hole, Wyoming, August 28-30, 1997. Book for B usiness, New York

Diamond, Douglas W., and Philips H. Dybvig (1983), 'Bank Run, Deposit Insurance, and Liquidity,' *Journal of Political Economy*, Vol, 91, June, hlm.401-19.

Enoch, Charles *et al*. (2001), 'Indonesia: Anatomy of Banking Crisis Two Years of Living, Dangerously 1997-99', *IMF Working Papers*, WP/01/52, International Monetary Fund, May.

Guitan, Manuel (1997), 'Banking Soundness : The Other Dimension of Monetary Policy', in *Banking Soundness and Monetary Policy, Issues and Experiences in the Global Economy*, Edited by Charle Enoch and John Green, International Monetary Fund.

Handa, Jagdish (2000), *Monetay Economics*, Routledge, London

Heffernan, Shelagh (1996), *Moderm Banking In Theory and Practice* , John Wiley&Son ltd., New York.

Mishkin, Frederic S. (1997), 'The Cause and Propagation of Financial Instability: Lesson for Policymakers', in *Maintaining Financial Stability in Global Economy*, A Symposium Sponsored by The Federal Reserve Bank of Kansas City, Jackson Hole, Wyoming, August 28-30.

Mishkin, Frederic S. (2000), *The Economics of Money, Banking, and Financial Markets*, Addison Wesley, six[th] Edition.

Prawiroardjo, Priasmoro (1987), 'Perbankan Indonesia 40 tahun', dalam *Teori Ekonomi dan Kebijakan Pembangunan*, Kumpulan Esai untuk menghormati Sumitro Djojohadikusumo, di sunting oleh Hendra Esmara, PT Gramedia Jakarta.

Solikin dan Suseno (2002a), Uang: *Penciptaan dan Peranannya dalam Perekonomian*, PPSK, Bank Indonesia.

Solikin dan Suseno (2002b), *Penghitungan Statistik Uang Beredar*, PPSK Bank Indonesia.

Halaman ini sengaja dikosongkan

5 Kebijakan Sistem Pembayaran

OLEH: ASCARYA DAN SRI MULYATI TRI SUBARI

Sistem pembayaran tidak dapat dipisahkan dari perkembangan uang[1] dalam fungsinya untuk penyelesaian transaksi dari berbagai aktivitas ekonomi yang dilakukan masyarakat. Perkembangannya diawali dari pembayaran secara tunai sampai kepada pembayaran elektronis yang bersifat nontunai. Sistem pembayaran tunai berkembang dari uang yang berbentuk barang *(commodity money)*, termasuk emas, hingga uang kertas dan logam yang dikeluarkan bank sentral *(fiat money)*. Sementara itu, sistem pembayaran nontunai berkembang dari yang berbasis warkat (cek, bilyet giro, dan sebagainya) sampai kepada yang berbasis elektronik (kartu dan *electronic money)*. Dengan perkembangan tersebut, peran sistem pembayaran menjadi semakin penting dalam perekonomian.

Sistem pembayaran merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem keuangan dan perbankan suatu negara. Keberhasilan sistem pembayaran akan menunjang perkembangan sistem keuangan dan perbankan, sebaliknya risiko ketidaklancaran atau kegagalan sistem pembayaran akan berdampak negatif pada kestabilan ekonomi secara keseluruhan. Berkenaan dengan permasalahan tersebut, maka sistem pembayaran perlu diatur dan dijaga keamanan serta kelancarannya oleh suatu lembaga, dan umumnya dilakukan oleh bank sentral.

---

[1] Penjelasan lebih rinci dapat dibaca dalam Solikin dan Suseno (2002), *Uang: Pengertian, Penciptaan, dan Perannya dalam Perekonomian*, buku Seri Kebanksentralan No.1, Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan, Bank Indonesia, Jakarta.

Sistem pembayaran yang aman dan lancar merupakan salah satu prasyarat bagi pencapaian stabilitas moneter dan keuangan yang merupakan tujuan utama dari bank sentral. Oleh karena itu, bank sentral pada umumnya terlibat dalam penyelenggaraan sistem pembayaran, terutama sebagai pembuat kebijakan dan peraturan, penyelenggara, serta pengawas dalam rangka mengontrol risiko, baik yang diakibatkan oleh transaksi harian, seperti risiko likuiditas dan risiko kredit, maupun risiko yang bersifat sistemik.

Dalam bab ini akan diuraikan kebijakan sistem pembayaran di Indonesia. Uraian akan didahului dengan gambaran umum sistem pembayaran, definisi, peran dan elemen, serta risiko-risiko yang perlu diperhatikan demi kelancaran sistem pembayaran. Kemudian akan dibahas instrumen dan proses penyelasaian pembayaran secara konseptual. Selanjutnya, akan dibahas peran bank sentral dalam sistem pembayaran di berbagai negara. Pada subbab berikutnya akan dibahas kewenangan Bank Indonesia di bidang sistem pembayaran. Pada subbab terakhir akan diuraikan sistem pembayaran di Indonesia yang mencakup tinjauan umum, sasaran, aturan hukum, lembaga terkait, instrumen, serta sistem penyelesaian akhir setelmen.

5.1 GAMBARAN UMUM

Sistem pembayaran adalah suatu sistem yang mencakup pengaturan, kontrak/perjanjian, fasilitas operasional, dan mekanisme teknis yang digunakan untuk penyampaian, pengesahan dan penerimaan instruksi pembayaran, serta pemenuhan kewajiban pembayaran melalui pertukaran "nilai" antarperorangan, bank, dan lembaga lainnya baik domestik maupun antarnegara. Dalam prakteknya, transaksi pembayaran dilakukan dengan instrumen tunai dan nontunai. Instrumen pembayaran yang digunakan oleh suatu masyarakat tergantung kepada banyak faktor, antara lain tingkat ekonomi, budaya, dan preferensinya. Namun demikian, instrumen tunai biasanya digunakan untuk transaksi bernilai kecil di tingkat ritel dan antar-individu, sementara instrumen nontunai umumnya digunakan untuk transaksi bernilai besar. Persentase penggunaan pembayaran nontunai pada umumnya meningkat terus sejalan dengan perkembangan ekonomi negara yang bersangkutan, dengan kecenderungan penggunaan pembayaran tunai yang menurun. Misalnya, di Jepang, Jerman, dan Inggris pembayaran dengan

tunai dan cek semakin menurun, sementara pembayaran dengan instrumen lain (berbasis elektronik, seperti kartu) semakin meningkat.

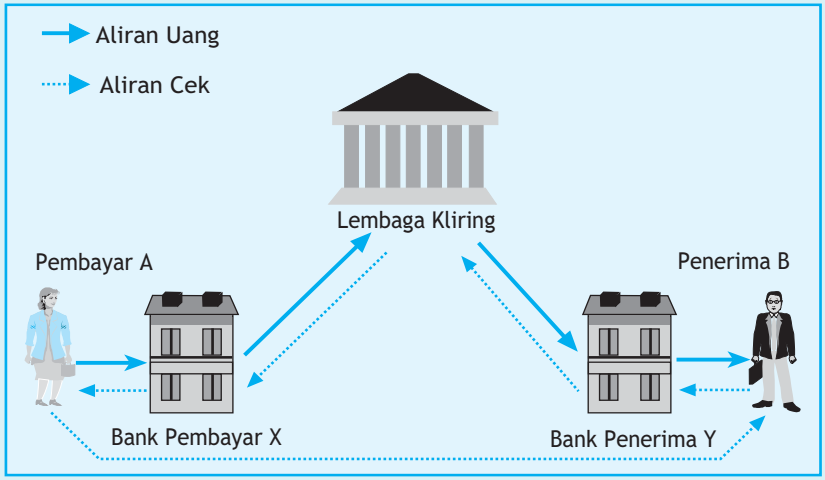
Perkembangan sistem pembayaran di atas berbeda-beda sesuai dengan kondisi ekonomi dan sistem keuangan suatu negara. Semakin berkembang suatu perekonomian, peran sistem pembayaran nontunai semakin penting.

Boks1: Mekanisme Pembayaran Cek

Misalkan, A (nasabah bank X) membayar kepada B (nasabah bank Y) dengan cek sebesar Rp1.000,-. Dalam sistem pembayaran yang sederhana, transaksi tersebut dapat diselesaikan dengan:

1) B dapat menguangkan cek tersebut secara tunai ke bank X;
2) B dapat menyerahkan cek tersebut ke bank Y untuk dibukukan ke rekeningnya.

Dalam hal ini, bank Y akan membawa cek tersebut ke lembaga kliring dan selanjutnya lembaga kliring akan mengurangi rekening bank X dan menambah rekening bank Y yang ada di lembaga kliring tersebut, masing-masing sebesar Rp1.000,-. Bank X mengurangi rekening A, sementara bank Y menambah rekening B masing-masing Rp1.000,-.



Gambar 1 : Mekanisme Pembayaran Cek

Dengan adanya perkembangan seperti tersebut di atas, pembahasan sistem pembayaran lebih banyak terkait dengan instrumen nontunai dan umumnya menggunakan instrumen yang berbasis dokumen maupun elektronik. Mekanisme pembayaran nontunai sederhana digambarkan pada boks 1.

Sesuai dengan pengertian sistem pembayaran sebagaimana tersebut di atas, dalam pelaksanaan diperlukan adanya komponen sistem pembayaran yang memadai, antara lain:

1) Institusi atau lembaga yang menyediakan jasa pembayaran;
2) Instrumen yang digunakan dalam sistem pembayaran yang mengatur hak dan kewajiban keuangan peserta pembayaran;
3) Kerangka hukum yang mengatur ruang lingkup hukum dan instrumen sistem pembayaran, hak dan kewajiban peserta, sanksi, dan aturan lainnya untuk menjamin terlaksananya sistem pembayaran secara hukum; dan
4) Kerangka kebijakan sistem pembayaran yang jelas, baik kebijakan umum maupun operasional, yang mendasari pengembangan sistem pembayaran.

Dalam pelaksanaan sistem pembayaran, seluruh komponen tersebut di atas berkaitan.

5.1.1 Peran Sistem Pembayaran dalam Perekonomian

Peran sistem pembayaran dalam perekonomian semakin hari semakin penting seiring dengan semakin meningkatnya volume dan nilai transaksi, serta sejalan dengan pesatnya perkembangan teknologi. Dengan semakin meningkatnya transaksi tersebut, maka risiko yang ditimbulkan menjadi semakin besar karena terganggunya sistem pembayaran dapat membahayakan stabilitas sistem dan pasar keuangan secara keseluruhan.

Menurut Sheppard (1996) peran penting sistem pembayaran dalam perekonomian adalah sebagai berikut:

1) Sebagai elemen penting dalam infrastruktur keuangan suatu perekonomian untuk mendukung stabilitas keuangan. Hal itu disebabkan sistem keuangan dan perbankan berkaitan erat dengan

sistem pembayaran. Gangguan di sistem pembayaran akan menimbulkan keterlambatan atau kegagalan kewajiban pembayaran, yang pada gilirannya akan menyebabkan turunnya kepercayaan masyarakat terhadap likuiditas dan stabilitas sistem keuangan dan perbankan. Demikian pula sebaliknya. Krisis keuangan dan perbankan yang mempengaruhi satu atau lebih bank peserta sistem pembayaran akan mempengaruhi setelmen antarbank dan dapat menyebabkan kemacetan di dalam keseluruhan sistem pembayaran. Oleh karena itu, diperlukan koordinasi yang baik antara pihak bank dan pengawas pasar keuangan dengan pengawas sistem pembayaran, untuk memastikan agar masalah-masalah tersebut dapat diantisipasi dan diselesaikan seawal mungkin;

2) Sebagai saluran penting dalam pengendalian ekonomi yang efektif, khususnya melalui kebijakan moneter. Dengan lancarnya sistem pembayaran, kebijakan moneter dapat lebih cepat mempengaruhi likuiditas perekonomian sehingga proses transmisi kebijakan moneter dari sistem perbankan ke sektor riil dapat menjadi lancar; dan

3) Sebagai alat untuk mendorong efisiensi ekonomi. Dengan lancarnya sistem pembayaran, penyelesaian berbagai transaksi ekonomi dapat lebih cepat dan aman sehingga akan mempercepat perputaran uang, mempermudah perencanaan keuangan usaha, dan pada akhirnya akan meningkatkan produktivitas perekonomian.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa peranan sistem pembayaran penting dalam suatu perekonomian, yaitu untuk menjaga stabilitas keuangan dan perbankan, sebagai sarana transmisi kebijakan moneter, serta sebagai alat untuk meningkatkan efisiensi ekonomi suatu negara. Untuk itu, sistem pembayaran perlu diatur dan diawasi dengan baik agar sistem pembayaran berjalan dengan aman dan lancar.

5.1.2 Elemen-elemen Sistem Pembayaran

Sistem pembayaran ditujukan untuk memungkinkan masyarakat sebagai pelaku ekonomi dapat melakukan transaksi pembayaran secara cepat dan aman. Menurut Sheppard (1996), apa pun bentuk sistem pembayaran pada umumnya memiliki tiga elemen utama.

1) ***Otorisasi*** pelaksanaan pembayaran, yaitu pembayar memberikan otorisasi kepada banknya untuk mentransfer dana;

2) ***Pertukaran*** perintah pembayaran antarbank yang terlibat dalam proses transaksi pembayaran. Proses ini biasanya disebut kliring; dan

3) ***Setelmen*** antarbank yang terlibat dalam proses transaksi pembayaran. Bank pembayar harus membayar bank penerima, baik bilateral maupun melalui rekening yang dimiliki bank-bank tersebut pada lembaga penyelenggara kliring, yang umumnya adalah bank sentral.

5.1.3 Lembaga yang Terkait dalam Sistem Pembayaran

Berbagai lembaga terkait dalam sistem pembayaran mulai dari lembaga yang menyelenggarakan sistem pembayaran, lembaga yang memberikan jasa pelayanan pembayaran, lembaga yang mengatur dan mengawasi sistem pembayaran, sampai kepada lembaga yang mendukung. Sistem pembayaran dapat diselenggarakan oleh bank sentral atau lembaga independen (milik pemerintah atau swasta) yang diberi wewenang untuk menyelenggarakan sistem pembayaran seperti *The Tokyo Bankers Association* di Jepang. Lembaga yang memberikan jasa pelayanan pembayaran adalah bank, lembaga keuangan bukan bank (seperti *credit unions* di Amerika Serikat dan *credit cooperatives* di Jerman)[2] , dan kantor pos. Selanjutnya, lembaga pengatur dan pengawas sistem pembayaran pada umumnya dilakukan oleh bank sentral sendiri atau bekerja sama dengan badan lain yang ditunjuk dan diberi wewenang untuk itu. Terakhir, untuk menyelesaikan *disputes* dan *complaints,* pengguna terdapat lembaga-lembaga arbitrase seperti *Financial Ombudsman Service (FOS)* di Inggris.

5.1.4 Prinsip-prinsip Dasar Sistem Pembayaran

Sistem pembayaran yang aman dan efisien sangat penting untuk berfungsinya sistem keuangan yang efektif. Untuk itu, *The Committee on Payment and Settlement Systems (CPSS)* dari bank sentral kelompok negara *G10* (kelompok sepuluh negara maju) mengembangkan prinsip-prinsip

[2] Di Indonesia, Lembaga Keuangan Bukan Bank tidak diperkenankan untuk memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran.

dasar penting sistem pembayaran (CPSS-BIS, 2000) yang meliputi 10 kriteria di bawah ini.

1) Sistem ini harus memiliki landasan hukum yang kuat;
2) Sistem ini harus mempunyai aturan dan prosedur yang memungkinkan peserta memahami risiko keuangan yang mungkin akan dihadapi;
3) Sistem ini harus memiliki prosedur yang jelas untuk manajemen risiko kredit dan risiko likuiditas;
4) Sistem ini harus menjamin agar setelmen dapat dilakukan pada hari yang sama, minimal pada akhir hari;
5) Untuk sistem yang memiliki *multilateral netting*, sistem ini minimal harus mampu memastikan penyelesaian setelmen harian yang cepat pada saat peserta tidak mampu menyelesaikan kewajibannya untuk satu setelmen terbesar;
6) Aset yang digunakan untuk setelmen sebaiknya berada di bank sentral *(claim on the central bank)*. Dalam hal aset yang berada di luar bank sentral yang digunakan, maka aset tersebut harus tidak memiliki (atau kecil) risiko kredit dan risiko likuiditas;
7) Sistem ini harus menjamin tingkat keamanan dan kepercayaan operasional yang tinggi, dan harus memiliki penanganan darurat untuk penyelesaian pemrosesan harian yang cepat;
8) Sistem ini harus menyediakan alat untuk melakukan pembayaran yang praktis untuk pemakainya dan efisien untuk perekonomian;
9) Sistem ini harus memiliki tujuan dan kriteria yang transparan untuk peserta, yang memungkinkan akses yang adil dan transparan; dan
10) Pengaturan *(governance arrangements)* dari sistem ini harus efektif, akuntabel, dan transparan.

Prinsip-prinsip dasar sistem pembayaran tersebut di atas dimaksudkan sebagai pedoman umum untuk mendorong perancangan dan pelaksanaan sistem pembayaran global yang lebih aman dan efisien. Hal ini terutama untuk kasus negara-negara sedang berkembang yang sedang membangun sistem pembayarannya agar menjadi lebih baik dalam menghadapi perkembangan pasar keuangan nasional maupun internasional.

5.1.5 Risiko-risiko Sistem Pembayaran

Sebagaimana telah dikemukakan bahwa sistem pembayaran penting dalam suatu perekonomian. Untuk itu, sistem pembayaran perlu diatur dan diawasi mengingat terdapat berbagai risiko yang mungkin dihadapi.

Menurut *CPSS-BIS* (1996) risiko pembayaran dapat dibagi dalam lima jenis.

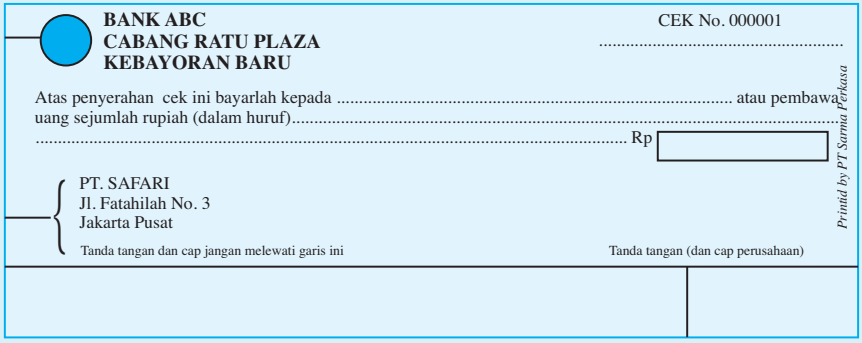
1) ***Risiko kredit***, yaitu risiko ketika salah satu peserta dalam sistem pembayaran tidak dapat memenuhi kewajibannya pada saat jatuh tempo atau di masa mendatang;
2) ***Risiko likuiditas***, yaitu risiko ketika salah satu peserta dalam sistem pembayaran tidak memiliki cukup dana untuk memenuhi kewajibannya pada saat jatuh tempo, meskipun mungkin mampu pada waktu yang akan datang;
3) ***Risiko hukum***, yaitu risiko ketika kerangka hukum yang lemah atau ketidakpastian hukum yang dapat menyebabkan atau memperburuk risiko kredit dan risiko likuiditas;
4) ***Risiko operasional***, yaitu risiko yang ditimbulkan oleh faktor-faktor operasional, seperti tidak berfungsinya secara teknis atau kesalahan operasional, yang dapat menyebabkan atau memperburuk risiko kredit dan risiko likuiditas; dan
5) ***Risiko sistemik***, yaitu risiko ketika ketidakmampuan salah satu peserta untuk memenuhi kewajibannya, atau gangguan pada sistem menyebabkan ketidakmampuan peserta lain untuk memenuhi kewajibannya yang jatuh tempo. Selanjutnya, kegagalan pembayaran tersebut dapat menyebar secara luas sehingga pada akhirnya dapat membahayakan sistem atau pasar keuangan.

5.1.6 Karakteristik Instrumen dalam Sistem Pembayaran

Menurut Sheppard (1996) instrumen dalam sistem pembayaran mempunyai tiga karakteristik utama, yaitu bentuk fisik, sistem pengamanan, dan basis pembayaran.

1) Bentuk Fisik

Secara fisik, instrumen dalam sistem pembayaran dapat berupa: 1) warkat atau dokumen, seperti cek, bilyet giro, nota debet, nota kredit, dan sebagainya, 2) kartu, seperti kartu kredit, kartu debet, kartu *ATM, smart cards*, dan sebagainya, atau 3) tanpa fisik melalui internet atau telepon.



Gambar 2:
Contoh Instrumen Pembayaran Berbentuk Warkat (Cek)

2) Sistem Pengamanan

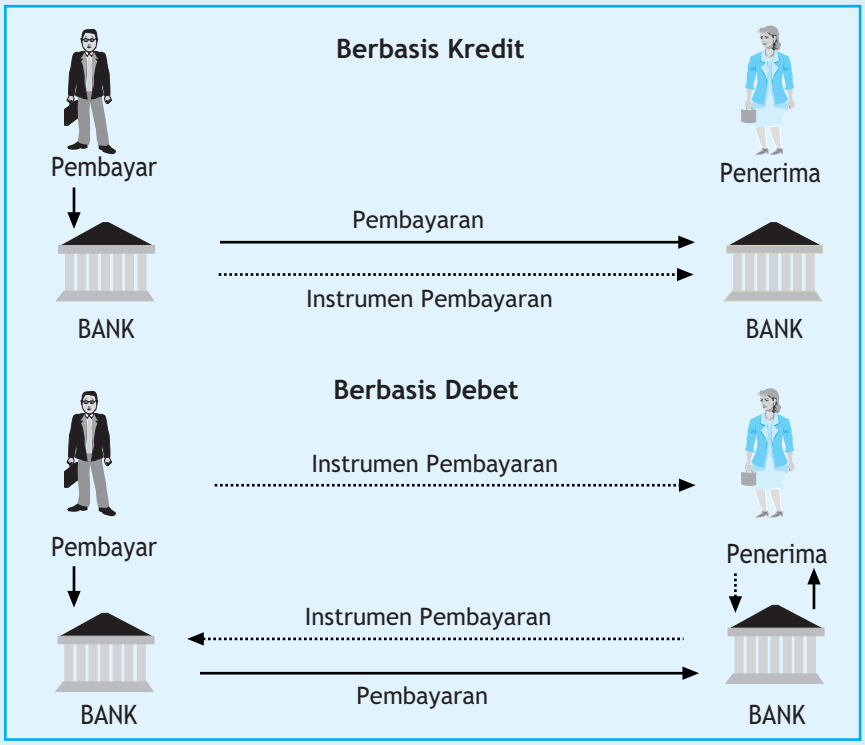
Sistem pengamanan transaksi pada suatu instrumen dalam sistem pembayaran merupakan bagian yang tidak terpisahkan. Sistem pengamanan ini ditujukan untuk memverifikasi bahwa instruksi diberikan oleh yang berhak/pemilik rekening, dan bukan merupakan pemalsuan. Bentuk pengamanan utama dalam sistem pembayaran berbeda-beda sesuai dengan bentuk instrumen pembayarannya. Untuk uang tunai, sistem pengamannya dapat berbentuk tanda air, benang pengaman, cetak *intaglio*, cetak tersembunyi, dan *rectoverso*.[3] Untuk instrumen berbentuk warkat atau dokumen, sistem pengamannya dapat

[3] Tanda air (*watermark*) merupakan gambar yang akan terlihat apabila diterawang ke arah cahaya atau diarsir dengan pinsil pada kertas tipis; Benang pengaman (*security thread*) merupakan bahan tertentu yang ditanam pada kertas uang dan tampak sebagai suatu garis melintang; Cetak *intaglio* merupakan cetak timbul berbentuk relief yang terasa kasar bila diraba; cetak tersembunyi merupakan cetakan yang hanya dapat dilihat bila disinari dengan lampu ultra violet; *Rectoverso* merupakan gambar hasil cetak yang beradu tepat atau saling mengisi di bagian muka dan belakang kertas uang dan terlihat jelas apabila diterawangkan ke arah cahaya.

berbentuk nomor seri dan tanda tangan pemilik rekening. Untuk instrumen berbentuk kartu, sistem pengamannya berbentuk *personal identification number*/*PIN* 'nomor identifikasi pribadi' yang dimasukkan oleh pemberi instruksi (yang diasumsikan hanya diketahui oleh pemilik rekening). Sedangkan untuk instrumen tanpa fisik melalui internet atau telepon, sistem pengamannya dapat berbentuk satu /serangkaian *password* 'kata kunci' atau pertanyaan yang harus dijawab oleh pemberi instruksi.

3) Basis Pembayaran

Instrumen pembayaran ada yang berbasis kredit dan berbasis debet. Transaksi dengan instrumen berbasis kredit memiliki struktur yang sama dengan transfer tunai langsung dari pembayar ke penerima dengan menggunakan mekanisme rekening bank. Transaksi berbasis kredit dimulai dengan penyampaian instruksi pembayaran dari pembayar ke bank pembayar yang selanjutnya disampaikan ke bank penerima. Transaksi ini bermanfaat apabila pembayar harus menyelesaikan pembayaran sebelum menerima barang atau jasa yang dibelinya. Sementara itu, transaksi dengan instrumen berbasis debet (seperti cek) dimulai dengan penyampaian instruksi pembayaran dari pembayar ke penerima dana. Pembayaran dana dilakukan setelah instruksi pembayaran diserahkan penerima (biasanya melalui lembaga intermediasi/bank) kepada bank pembayar, dan bank pembayar telah memutuskan untuk membayar sesuai instruksi pembayaran tersebut. Selain adanya tenggang waktu dalam pembayaran dan risiko bahwa pembayar tidak memiliki dana yang cukup, fasilitas kredit biasanya diberikan oleh bank penerima kepada penerima dana setelah menerima dan memverifikasi instruksi pembayaran. Transaksi ini banyak digunakan di negara tertentu sebagai alat pembayaran selain pembayaran tunai karena penerima dan pembayar menginginkan pertukaran sesuatu yang *tangible* 'nyata' sebagai pengganti uang tunai yang fleksibel untuk digunakan di mana saja. Seperti yang dapat dibaca pada gambar 3, untuk transaksi dengan instrumen berbasis kredit, instruksi pembayaran dan dana bergerak dengan arah yang sama, sedangkan untuk transaksi dengan instrumen berbasis debet, instruksi pembayaran dan dana bergerak dengan arah yang berlawanan.



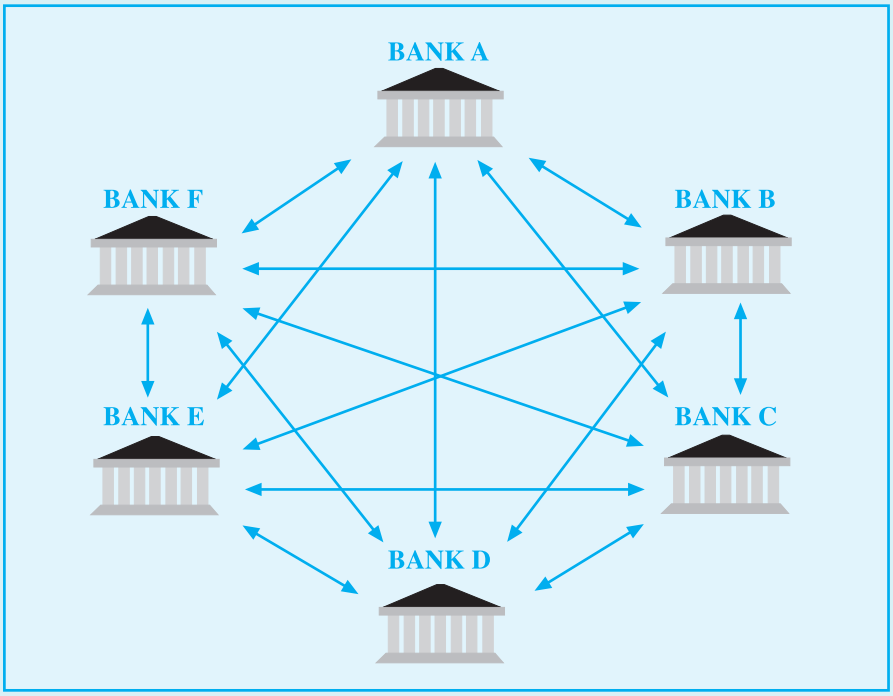
Gambar 3:
Transaksi dengan Instrumen Berbasis Debet dan Transaksi dengan Instrumen Berbasis Kredit

5.1.7 Proses Penyelesaian Pembayaran

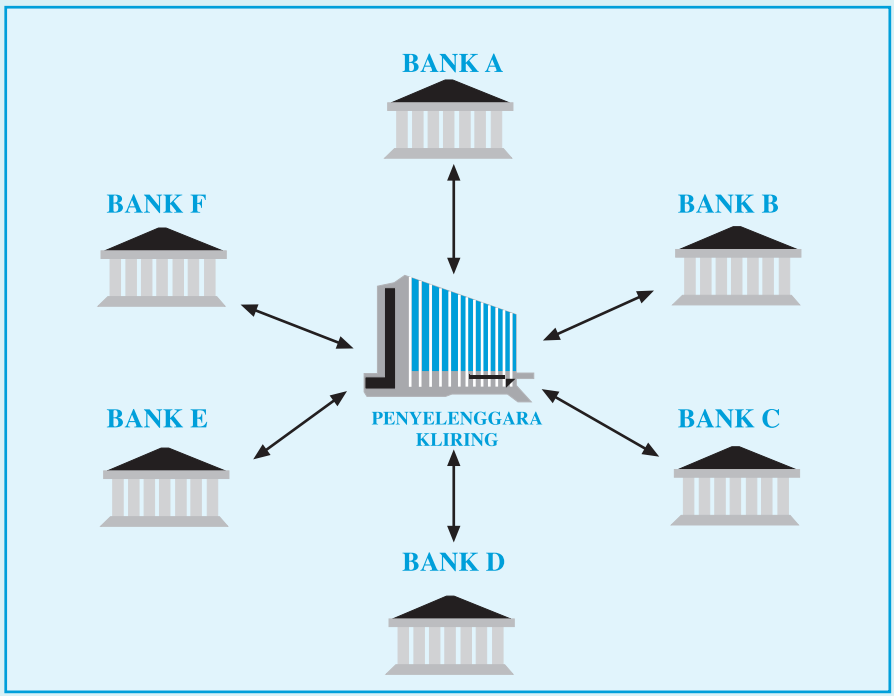
Proses penyelesaian pembayaran merupakan proses ketika instruksi pembayaran dipertukarkan antara bank pembayar dan bank penerima, dan bagaimana bank-bank yang bersangkutan menyelesaikan kewajiban keuangan (setelmen) di antara mereka sehingga dapat dilakukan pendebetan atau pengkreditan rekening nasabah. Proses penyelesaian pembayaran dapat dilakukan secara *batch* atau *real time*, bilateral atau multilateral, dengan sistem *net* atau *gross*. Sedangkan sistem penyelesaian akhir (setelmen) pembayaran yang dipilih tergantung pada besar kecilnya transaksi pembayaran.

1) Hubungan Bilateral dan Multilateral

Hubungan bilateral adalah hubungan antara satu bank dengan bank lain tanpa melalui pihak ketiga dan setiap bank memiliki rekening di bank korespondennya. Hubungan multilateral adalah hubungan antarbank yang dilakukan melalui pihak ketiga atau agen setelmen. Transaksi melalui hubungan multilateral diperlukan pada saat jumlah pihak yang bertransaksi cukup banyak. Kedua hubungan tersebut dapat dilihat pada gambar 4 dan 5.



Gambar 4:
Hubungan Bilateral



Gambar 5:
Hubungan Multilateral

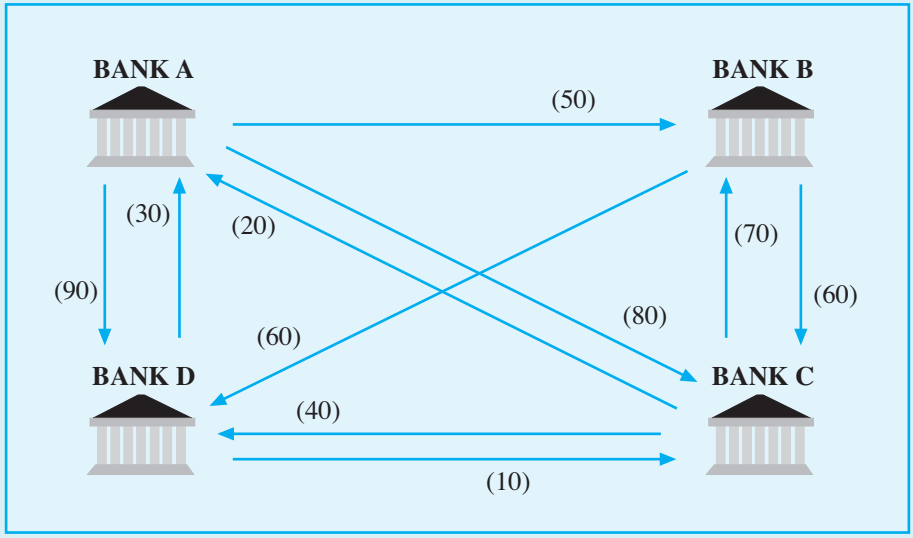
2) Sistem *Batch* dan *Real Time*

Pada sistem *batch* instruksi pembayaran dikumpulkan terlebih dahulu, sedangkan pemrosesannya dilakukan kemudian dalam jumlah tertentu sekaligus pada satu waktu tertentu sehingga sering juga disebut sebagai sistem *deferred* 'tertunda'. Sementara itu, pada sistem *real time* 'seketika' penyampaian dan pemrosesan instruksi pembayaran dilakukan satu demi satu seketika setiap datangnya instruksi pembayaran. Fasilitas telekomunikasi dan komputerisasi modern diperlukan untuk pemrosesan secara *real time* ini. Sistem *gross* pada umumnya menggunakan pemrosesan secara *real time,* sedangkan sistem *net* pada umumnya menggunakan pemrosesan secara *batch*. Proses kliring pada umumnya memproses transaksi pembayaran secara *batch,* sedangkan sistem *real time gross settlement* (RTGS) memproses transaksi pembayaran secara *real time.*

3) *Gross* dan *Net Settlement*

Gross settlement adalah sistem transfer ketika penyelesaian pembayaran dilakukan secara individual setiap ada instruksi pembayaran. Sedangkan *net settlement* adalah sistem transfer ketika penyelesaian pembayaran dilakukan pada setiap periode waktu yang ditentukan (biasanya sekali atau dua kali dalam satu hari kerja), setelah semua instruksi pembayaran direkapitulasi untuk masing-masing bank. Pada *gross settlement* bank sentral biasanya bertindak sebagai pengelola sistem; bank sentral berada pada pusat aliran informasi yang menerima dan mengirim semua pesan-pesan pembayaran (baca gambar 8). Sedangkan, pada *net settlement* bank sentral biasanya bertindak sebagai penyelenggara sistem setelmen (kliring).

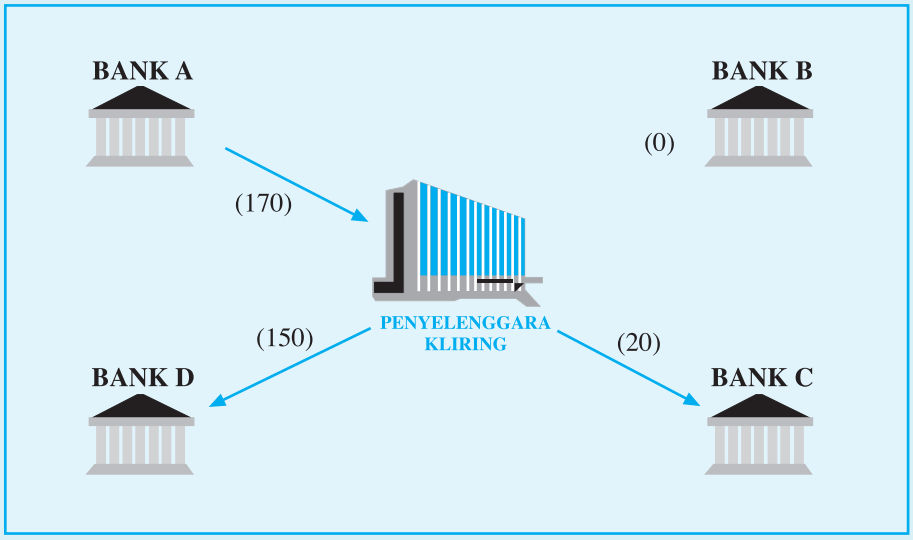
Pada *gross settlement*, setiap instruksi pembayaran dikirim dari bank pembayar ke bank sentral dan secara individu diselesaikan pada rekening bank pembayar dan bank penerima sehingga akan terdapat pembukuan debet dan kredit untuk setiap instruksi pembayaran. Seperti contoh pada gambar 6, terdapat aliran instruksi pembayaran dua arah antara Bank A



Gambar 6:
Aliran *Gross Settlement*

dan Bank C; Bank A mempunyai pembayaran masuk (tagihan) sebesar Rp20,- dan pembayaran keluar (kewajiban) sebesar Rp80,- kepada Bank C. Sedangkan, instruksi pembayaran searah terjadi antara Bank B dan Bank D; Bank B mempunyai kewajiban sebesar Rp60,- kepada Bank D seperti tampak pada gambar 6. Dengan *gross settlement*, setiap instruksi pembayaran akan diselesaikan pada rekening bank di bank sentral.

Pada *net settlement,* Bank tidak menyelesaikan instruksi pembayaran secara individu seperti pada *gross settlement,* melainkan bank mengumpulkan semua tagihan dan kewajiban dalam periode tertentu dan kemudian dibuatkan posisi final sebelum proses setelmen. Dengan demikian, jumlah pembukuan setelmen akan berkurang dengan adanya proses *netting* ini. Prosedur *netting* ada dua, yaitu bilateral (*net settlement* bilateral) dan multilateral (*net settlement* multilateral). Pada *net settlement* bilateral, bank membuat posisi final untuk masing-masing bank mitra kerjanya. Sedangkan, pada *net settlement* multilateral, setiap bank membuat satu posisi final untuk semua bank mitra kerjanya (korespondennya), sehingga hanya akan ada satu setelmen untuk setiap bank. Selain itu, proses setelmennya dilakukan melalui agen setelmen atau penyelenggara kliring



Gambar 7:
Aliran Net Settelment Multilateral

yang menerima semua instruksi pembayaran, menghitung posisi *net* multilateral setiap bank peserta, dan menyampaikannya kepada bank sentral yang akan membukukannya pada rekening masing-masing bank. Dengan *net settlement* multilateral posisi akhir Bank A adalah pembayar net (Rp170,-), bank C dan D adalah penerima *net* (Rp20,- dan Rp150,-), dan Bank B adalah nihil *net* (baca gambar 7).

4) Real Time Gross Settlement (RTGS)

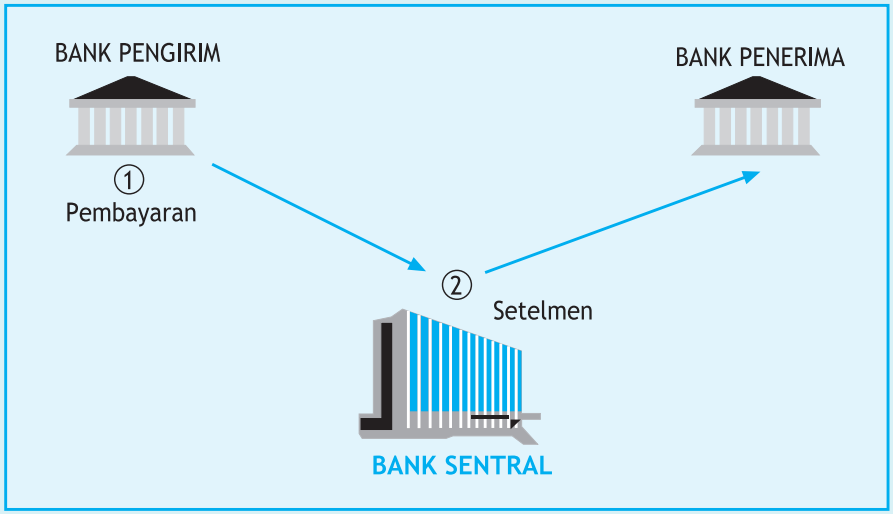
Transaksi pembayaran dapat merupakan transaksi pembayaran bernilai kecil dan besar. Sistem pembayaran/transfer dan setelmen dari kedua transaksi ini berbeda. Sistem pembayaran bernilai besar dapat diumpamakan seperti urat nadi sistem pembayaran suatu negara. Operasi pasar uang dan pasar modal yang aman dan efisien sangat bergantung pada kelancaran sistem pembayaran bernilai besar. Dengan berjalan lancarnya sistem pembayaran bernilai besar ini, maka kelancaran sistem pembayaran nasional akan terjaga. Model umum sistem pembayaran bernilai besar yang paling penting dan banyak digunakan oleh negara maju maupun berkembang adalah model *gross settlement* yang dioperasikan oleh bank sentral secara *real time* 'seketika', atau yang sering dikenal sebagai sistem *Real Time Gross Settlement* (RTGS).

RTGS adalah sistem setelmen yang memproses setiap transaksi secara individual secara berkesinambungan dan seketika. RTGS dapat dilakukan baik dengan maupun tanpa fasilitas intrahari, yaitu suatu fasilitas pinjaman pada hari yang sama yang diberikan bank sentral kepada bank peserta kliring/RTGS apabila terjadi kekurangan dana pada rekeningnya di bank sentral sesuai ketentuan. Beberapa negara yang menerapkan RTGS dengan fasilitas intrahari, antara lain Denmark, Itali, Belanda, Portugal, Swedia, Spanyol, dan Filipina. Sementara itu, negara-negara yang menerapkan RTGS tanpa fasilitas intrahari, antara lain Cina, Jerman, Jepang, Korea, dan Swiss. Meskipun tidak menyediakan fasilitas intrahari, pada umumnya sistem RTGS yang diterapkan memiliki sistem mekanisme antrian yang canggih. Dalam sistem RTGS, tiap transaksi diselesaikan pada rekening bank yang bertransaksi yang berada di bank sentral secara *gross* dan berkesinambungan. Setelmen dalam sistem RTGS bersifat segera, final, dan *irrevocable* 'tidak dapat dibatalkan'. Selain itu, risiko kredit karena adanya

tenggat waktu menjadi tidak ada. RTGS merupakan konsep yang dirancang untuk meminimalkan risiko manajemen pada setelmen pembayaran antarbank. Implementasi RTGS di seluruh dunia didasarkan pada kebutuhan bank sentral untuk melembagakan mekanisme untuk meminimalkan risiko sistemik pada sistem transfer bernilai besar.

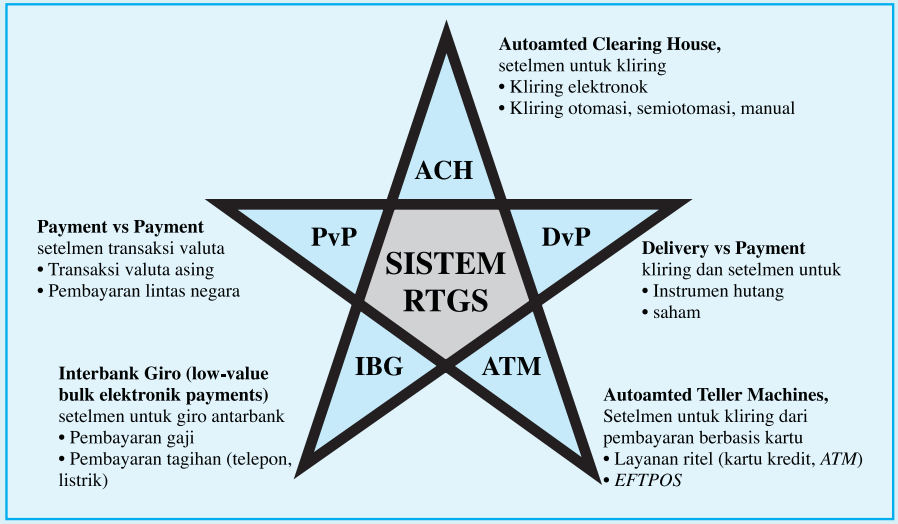
Dilihat dari aliran informasi, ada berbagai tipe struktur *RTGS,* yaitu struktur V, struktur Y, struktur L, dan struktur T. Struktur RTGS yang paling banyak digunakan adalah struktur V. Pada sistem RTGS berstruktur V (baca gambar 8), bank pengirim mengirim instruksi pembayaran kepada bank sentral, yang kemudian mengirimkannya ke bank penerima setelah setelmen dilakukan (setelah rekening bank pengirim didebet dan rekening bank penerima dikredit).

Dalam jaringan sistem pembayaran suatu negara, sistem RTGS merupakan poros yang merupakan tempat setelmen akhir dari sistem-sistem setelmen antarbank (baca gambar 9), seperti *Automated Clearing House* (ACH), *Delivery versus Payment (DvP), Automated Teller Machines* (ATM), *Interbank Giro* (IBG), dan *Payment versus Payment (PvP).* ACH atau lembaga kliring merupakan lembaga yang menyelenggarakan kliring



Gambar 8:
Aliran Informasi pada Sistem RTGS berstruktur V

antarbank secara elektronik, otomasi, semiotomasi, atau manual untuk pesertanya yang pada umumnya adalah bank umum. Instruksi pembayaran atau warkat yang dikliringkan dapat berupa cek, bilyet giro, nota kredit atau debet, dan warkat penerimaan atau pengiriman transfer. Lembaga kliring melakukan proses *netting* untuk semua instruksi pembayaran secara multilateral dan melakukan setelmen dari kewajiban *net* dari masing-masing peserta pada akhir hari melalui sistem RTGS. DvP merupakan sistem pembayaran untuk setelmen pembayaran dan penyerahan surat-surat berharga yang diperdagangkan di pasar surat-surat berharga maupun di bank sentral (dalam rangka operasi pasar terbuka). Dengan sistem DvP ini, proses setelmen pembayaran dan penyerahan surat-surat berharga dapat dilakukan lebih cepat dan efisien, dan risiko setelmen pada transaksi surat berharga berkurang. Setelmen akhir sistem DvP ini dilakukan melalui sistem RTGS. Automated Teller machines (ATM) merupakan fasilitas layanan ritel perbankan yang berbasis kartu, seperti kartu kredit, ATM, dan EFTPOS. Setelmen transaksi-transaksi ini dapat dilakukan secara bilateral antarbank atau melalui lembaga *switching*. Sementara itu, setelmen akhirnya pada waktunya dilakukan melalui sistem *RTGS. IBG* atau sistem giro antarbank merupakan sistem pembayaran rutin partai besar *(bulk)* antarbank yang



Gambar 9:
Sistem RTGS Sebagai Poros untuk Sistem-sistem Setelmen Antarbank

dirancang untuk memproses pembayaran antarbank bernilai kecil dalam jumlah besar. *IBG* memproses transaksi pembayaran debet dan kredit untuk pembayaran gaji dan tagihan (seperti listrik dan telepon) secara *online* atau *offline.* Tujuan utama sistem ini adalah memungkinkan pembayaran tanpa memerlukan warkat pendukung. Setelmen akhir sistem giro antarbank ini dilakukan melalui sistem *RTGS. PvP* merupakan sistem pembayaran untuk transaksi valuta antara mata uang domestik dan mata uang asing yang dilakukan di dalam negeri dan lintas negara. Setelmen akhir sistem *PvP* ini dilakukan melalui sistem *RTGS*.

5) Kliring

Kalau sistem pembayaran bernilai besar merupakan urat nadi sistem pembayaran, maka sistem pembayaran bernilai kecil dapat diumpamakan sebagai jaringan kompleks dari pembuluh darah yang menghubungkan seluruh perekonomian suatu negara. Berjalannya ekonomi yang efisien bergantung pada kelancaran sistem pembayaran bernilai kecil yang efisien, murah, dapat diandalkan, dan aman dalam menghubungkan semua pelaku ekonomi. Setelmen sistem pembayaran bernilai kecil pada umumnya menggunakan sistem kliring. Kliring adalah suatu proses transmisi, rekonsiliasi dan konfirmasi dari perintah pembayaran atau transfer sekuritas yang dapat meliputi proses *netting* dari instruksi pembayaran atau transfer sekuritas tersebut, serta proses penyusunan posisi final dari peserta kliring untuk tujuan setelmen.

Kliring pada umumnya merupakan sistem penyelesaian transaksi multilateral berbasis tertunda *(deferred)* dan secara netto (*net*). *Deferred* atau *batch* dilakukan karena instruksi pembayaran dikumpulkan terlebih dahulu, sedangkan pemrosesannya dilakukan kemudian dalam jumlah tertentu sekaligus pada satu waktu tertentu. *Net* dilakukan karena setiap bank membuat satu posisi final untuk semua bank mitra kerjanya (korespondennya), sehingga hanya akan ada satu setelmen untuk setiap bank. Proses kliring dapat dilakukan dengan berbagai cara, antara lain kliring manual, semiotomasi, otomasi, dan elektronik.

1) Sistem kliring manual

Sistem kliring manual merupakan sistem penyelenggaraan kliring yang dalam pelaksanaan penghitungan dan pembuatan rekapitulasi

penghitungan (Bilyet Saldo Kliring) serta pemilahan warkat dilakukan secara manual oleh setiap peserta kliring.

2) Sistem kliring semiotomasi

Sistem kliring semiotomasi adalah sistem penyelenggaraan kliring yang dalam pelaksanaan penghitungan dan pembuatan rekapitulasi penghitungan (Bilyet Saldo Kliring) dilakukan secara otomasi, sedangkan pemilahan warkat dilakukan secara manual oleh setiap peserta kliring.

3) Sistem kliring otomasi

Sistem kliring otomasi adalah sistem penyelenggaraan kliring yang dalam pelaksanaan penghitungan dan pembuatan rekapitulasi penghitungan (Bilyet Saldo Kliring) serta pemilahan warkat dilakukan oleh penyelenggara secara otomasi.

4) Sistem kliring elektronik

Sistem kliring elektronik adalah sistem penyelenggaraan kliring yang dalam pelaksanaan penghitungan dan pembuatan rekapitulasi penghitungan (Bilyet Saldo Kliring) dilakukan secara elektronik disertai dengan penyampaian warkat peserta kepada penyelenggara untuk dipilah secara otomasi. Selanjutnya, hasil penghitungan secara otomasi dicocokkan dengan penghitungan secara elektronik.

Dengan semakin berkembangnya sistem kliring elektronik, kliring dengan setelmen *real time* net multilateral menjadi hal yang mungkin untuk dilakukan.

5.2 PERAN BANK SENTRAL DALAM SISTEM PEMBAYARAN

Seperti telah dikemukakan sebelumnya, secara umum sistem pembayaran merupakan salah satu prasyarat bagi pencapaian tujuan utama bank sentral, yaitu stabilitas moneter dan keuangan. Hal itu telah memberikan alasan yang kuat bagi bank sentral untuk ikut terlibat dalam penyelenggaraan sistem pembayaran, setidaknya bank sentral harus memiliki peran atau tanggung jawab sebagai pengawas dan pembuat peraturan untuk mengontrol risiko yang diakibatkan oleh transaksi harian, seperti risiko likuiditas, risiko kredit, dan risiko yang bersifat sistemik (Chandavarkar, 1996).

Keterlibatan atau peran bank sentral dalam sistem pembayaran secara umum meliputi empat hal (Sheppard, 1996).

1) ***Pemakai sistem pembayaran****;* bank sentral mempunyai transaksi-transaksi yang harus dilaksanakan, seperti setelmen dari operasi pasar terbuka, transaksi devisa, pembayaran tagihan, gaji, pensiun, dan sebagainya.
2) ***Anggota sistem pembayaran****;* bank sentral perlu membayar dan menerima pembayaran atas nama nasabahnya sendiri seperti pemerintah dan lembaga keuangan internasional.
3) ***Penyedia sistem pembayaran****;* bank sentral menyediakan fasilitas dan menyelenggarakan sistem pembayaran.
4) ***Pelindung kepentingan umum****;* sebagai regulator, pengawas anggota sistem pembayaran (pengawas perbankan), administrasi dan perencanaan, dan arbitrase dalam hal terjadi perselisihan.

Keterlibatan bank sentral dalam penyelenggaraan sistem pembayaran bervariasi dari satu bank sentral ke bank sentral lain (baca tabel 1). Pada umumnya bank sentral berperan sebagai pelindung kepentingan umum, khususnya sebagai regulator dan pengawas sistem pembayaran. Bank sentral juga berperan sebagai penyedia sistem pembayaran, terutama apabila belum dapat diselenggarakan oleh pihak swasta. Dalam hal sistem pembayaran telah dapat diselenggarakan oleh pihak swasta, bank sentral berperan sebagai pemakai dan anggota sistem pembayaran.

5.3 SISTEM PEMBAYARAN DI INDONESIA

Sesuai dengan UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, telah ditetapkan bahwa salah satu tugas Bank Indonesia sebagai bank sentral adalah mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran. Efektivitas pelaksanaan tugas Bank Indonesia ini memerlukan dukungan sistem pembayaran yang efisien, cepat, aman, dan andal. Hal itu merupakan sasaran dari pelaksanaan tugas mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran. Dalam melaksanakan tugas tersebut, Bank Indonesia harus memainkan peran aktif dalam pengembangan sistem pembayaran.

Tabel 1:
Peran Bank Sentral dalam Sistem Pembayaran

Negara	Keterlibatan dalam Sistem Pembayaran	Hubungan dengan Sistem Pembayaran
Australia	Ya	*Payment System Board* dari *Reserve Bank of Australia*
Indonesia	Ya	Operator, regulator, dan pengawas
Itali	Ya	Operator dan pengawas
Jepang	Ya	Operator dan pengawas
Jerman	Ya	Operator dan pengawas
Malaysia	Ya	Kliring dan transfer elektronik
Meksiko	Ya	Regulator
Saudi Arabia	Ya	Operator dan pengawas
Selandia Baru	Ya	Operator dan pengawas
Sri Lanka	Ya	Kliring
Amerika	Sebagian	Pengawas dan operator
Bangladesh	Sebagian	Kliring di kota-kota, Sonali Bank ditempat lain
Belanda	Sebagian	Pengawas dan operator
India	Sebagian	Kliring ditempat ada kantor bank
Inggris	Sebagian	Pengawas dan operator RTGS
Pakistan	Sebagian	Kliring ditempat ada kantor bank
Afrika Selatan	Sedikit	Berpartisipasi dan menjalankan setelmen
Brunei	Sedikit	Dilakukan oleh *Brunei Association of Banks*
Cili	Sedikit	Aturan dan partisipasi
Hong Kong	Sedikit	Memberikan saran dalam regulasi
Perancis	Sedikit	Pengawas
Singapura	Sedikit	*Chairman Singapore Clearing House Association*

Sumber: Maxwell dkk. (1996), Chandavarkar (1996), BIS dan website bank sentral yang bersangkutan.

Keberadaan suatu sistem pembayaran yang aman dan handal dapat mendukung pelaksanaan tugas Bank Indonesia memperkuat pengendalian moneter dan meningkatkan stabilitas dan keamanan sektor keuangan termasuk perbankan. Dengan demikian, sistem pembayaran merupakan salah satu komponen yang terintegrasi dari fungsi bank sentral lainnya, yaitu moneter dan perbankan. Keberadaan sistem pembayaran yang menjamin aliran dana yang efisien, aman, handal, dan berisiko rendah dapat mempermudah para pelaku ekonomi untuk melakukan akses terhadap berbagai keperluan pembayaran. Sebaliknya, jika sistem pembayaran mengalami gangguan, maka yang terkena dampaknya adalah sistem

keuangan secara menyeluruh. Selain itu, keberadaan sistem pembayaran yang efisien dan aman juga merupakan salah satu prasyarat khususnya bagi kelancaran perdagangan baik di dalam negeri maupun antarnegara serta bagi perekonomian pada umumnya.

Salah satu cara yang dilakukan Bank Indonesia agar dapat memelihara kepercayaan masyarakat terhadap sistem keuangan adalah dengan meningkatkan efisiensi sistem keuangan melalui peningkatan faktor keamanan dan stabilitas transaksi keuangan. Untuk mencapai sasaran tersebut, telah dilakukan berbagai pengembangan di bidang sistem pembayaran yang terkoordinasi, dapat dipercaya, efisien, dan adil (semua pihak dapat berpartisipasi sepanjang memenuhi kriteria yang ditetapkan).

Peran penting Bank Indonesia lainnya yang terkait dengan sistem pembayaran, yang tidak dapat dipisahkan dengan tugas Bank Indonesia, adalah melakukan pencetakan dan pengedaran uang. Dalam kebijakan di bidang pengedaran uang, Bank Indonesia berupaya untuk menyediakan uang yang layak edar dan memenuhi kebutuhan masyarakat baik dari sisi nominal maupun pecahannya.

5.3.1 Sejarah Sistem Pembayaran di Indonesia

De Javasche Bank merupakan bank milik pemerintah Hindia Belanda yang didirikan pada tahun 1828 yang diharapkan mendukung kebijakan ekonomi di koloninya Indonesia. Dalam hal sistem pembayaran, *De Javasche Bank* mempunyai hak khusus sebagai bank sirkulasi yang diizinkan untuk mencetak dan mengedarkan uang. Pembayaran tunai merupakan cara pembayaran yang lazim digunakan pada saat itu, sedangkan pembayaran melalui rekening koran baru dikenal sejak 1 Januari 1907. Perjanjian penghitungan kliring untuk wilayah Batavia (sekarang Jakarta) pertama kali ditandatangani pada 15 Februari 1909, yang kemudian diikuti untuk wilayah Semarang dan Surabaya (1909), Medan (1915), Bandung (1921), dan Makasar (1922).

Babak baru sejarah perbankan Indonesia dimulai sejak dikeluarkannya UU No. 11 Tahun 1953 tentang Pokok Bank Indonesia pada 1 Juli 1953 yang menandakan berdirinya Bank Indonesia sebagai bank sentral Republik Indonesia sesuai dengan UUD 1945. Dalam hal sistem pembayaran,

pengembangan sistem pembayaran rekening koran (dengan cek, *bank draft*, nota kredit, dan warkat lainnya) dimulai sejak akhir Desember 1954.

Sesuai dengan UU No. 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral, Bank Indonesia menyelenggarakan kliring antarbank untuk bank-bank yang berada dalam wilayah kliring yang sama. Untuk kota-kota yang memiliki banyak bank dengan volume kliring tinggi, tetapi tidak ada kantor Bank Indonesia, kliring diselenggarakan oleh bank milik pemerintah atau bank pembangunan daerah yang ditunjuk oleh Bank Indonesia. Pekalongan merupakan kota pertama tempat kliring diselenggarakan oleh BNI 1946 pada tahun 1982.

Dengan semakin berkembangnya sistem kliring dan bertambahnya jumlah warkat dan peserta, penyelenggaraan kliring manual menjadi semakin sulit, terutama di Jakarta dan kota besar lainnya. Sistem otomasi kliring (berbasis warkat) kemudian bertahap diterapkan secara terbatas semenjak 7 April 1990. Penerapan sistem otomasi kliring sepenuhnya baru dimulai sejak 4 Juni 1990 di Jakarta yang dikenal dengan Otomasi Kliring Jakarta (OKJ). Dalam tahapan selanjutnya otomasi kliring diterapkan di Surabaya (OKS pada 6 Januari 1992) dan Medan (OKM pada 11 Januari 1994).

Pada kota-kota dengan jumlah peserta dan warkat yang masih sedikit, umumnya diterapkan sistem Semiotomasi Kliring Lokal (SOKL). Dalam SOKL warkat kliring masih dipertukarkan secara manual antarpeserta, tetapi pencatatan data kliring dilakukan dengan komputer dan disket untuk proses transaksi antarbank. SOKL pertama kali diterapkan di Kantor Bank Indonesia (KBI) Jambi dan diikuti oleh KBI dan non-KBI lainnya.

Pada tahun 1995 Bank Indonesia mulai menerapkan Sistem otomasi transfer dana Antarkantor Terintegrasi (SAKTI) yang menyediakan fasilitas untuk transaksi antarkantor bank berdasarkan rekening bank yang ada di Bank Indonesia dengan menggunakan transmisi data elektronik dari seluruh kantor-kantor Bank Indonesia dengan mengunakan VSAT dan fasilitas *frame relay*.

Cepatnya peningkatan aktivitas kliring di Indonesia memerlukan sistem kliring yang lebih cepat, akurat, dan aman. Pada 18 September 1998, Bank Indonesia meresmikan pendirian Sistem Kliring Elektronik Jakarta (SKEJ), ketika transmisi warkat kliring dilakukan secara *online* menggunakan komputer dan alat komunikasi elektronik.

Dengan adanya kebutuhan untuk meminimalisir risiko-risiko yang ditimbulkan oleh sistem pembayaran, pada 20 Agustus 1999 Bank Indonesia secara resmi menerapkan sistem transfer elektronik antarbank yang disebut Bank Indonesia Layanan Informasi dan Transaksi Elektronik (BI-LINE). BI-LINE merupakan sistem transfer dana elektronik secara *real time* 'seketika' dari bank-bank ke masing-masing rekening bank di Bank Indonesia, ke bank lain, atau ke rekening pemerintah melalui Bank Indonesia yang menggantikan penyerahan warkat rekening koran Bank Indonesia (Bilyet Giro Bank Indonesia) dari bank ke Bank Indonesia. Sistem ini dikembangkan secara terbatas untuk bank di Jakarta sebagai solusi-antara sebelum Bank Indonesia menerapkan sistem RTGS. Sejak diterapkannya Bank Indonesia-Real Time Gross Settlement (BI-*RTGS)* pada 17 Nopember 2000 di Jakarta, penggunaan sistem BI-LINE hanya terbatas untuk lembaga keuangan bukan bank (LKBB) atau kantor pemerintah tertentu, seperti Direktorat Jenderal Pajak. BI-*RTGS* juga sudah diterapkan di beberapa KBI dan secara bertahap akan diterapkan di semua KBI di seluruh Indonesia.

5.3.2 Cara Melakukan Pembayaran dan Setelmen

Mayoritas masyarakat di Indonesia masih lebih menyukai penggunaan uang tunai sebagai alat pembayaran barang dan jasa sehari-hari, bahkan untuk transaksi bernilai tinggi khususnya di kota kecil atau wilayah yang jauh dari kota besar. Penggunaan cek dan bilyet giro umumnya terbatas untuk perusahaan atau anggota masyarakat dari golongan ekonomi kuat. Berbagai layanan pembayaran untuk konsumen seperti yang ada di negara maju sudah mulai bermunculan, seperti jaringan dan sistem layanan bank *online,* layanan kredit/debet langsung secara elektronik, kartu kredit/debet, jaringan *ATM* dan *POS, smart card,* dan *postal money order*. Akhir-akhir ini terdapat kecenderungan di kota-kota besar untuk menggunakan layanan perbankan elektronik melalui telepon/internet.

5.3.3 Peran Bank Indonesia di Bidang Sistem Pembayaran

Dalam rangka mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran sebagaimana ditetapkan dalam UU No. 23 Tahun 1999, Bank Indonesia berwenang untuk menetapkan kebijakan, mengatur, melaksanakan, dan

memberi persetujuan, perizinan, dan pengawasan atas penyelenggaraan jasa sistem pembayaran sebagaimana diterapkan oleh UU no. 23 th. 1999. Selain itu, Bank Indonesia juga mempunyai transaksi-transaksi yang harus dilaksanakan seperti setelmen operasi pasar terbuka, menyelesaikan tagihan-tagihan, gaji, dan pensiun, serta transaksi yang terkait dengan rekening Pemerintah dan lembaga keuangan internasional yang ada di Bank Indonesia. Bank Indonesia juga berperan sebagai pengguna dan sebagai anggota sistem pembayaran.

5.3.3.1 Bank Indonesia sebagai Regulator dan Fasilitator Pengembangan

Salah satu peran pokok Bank Indonesia dalam sistem pembayaran adalah sebagai regulator, fasilitator, dan katalisator pengembangan sistem pembayaran di Indonesia. Secara umum, pengaturan terhadap sistem pembayaran di Indonesia yang diatur dalam berbagai ketentuan yang dikeluarkan oleh Bank Indonesia memuat, antara lain :

1) Cakupan wewenang dan tanggungjawab penyelenggara sistem pembayaran, termasuk tanggung jawab yang berkaitan dengan manajemen risiko;
2) Jenis penyelenggaraan jasa sistem pembayaran dan prosedur pemberian persetujuan;
3) Persyaratan keamanan dan efisiensi dalam penyelenggaraan jasa sistem pembayaran;
4) Penyelenggara jasa sistem pembayaran yang wajib menyampaikan laporan, jenis laporan kegiatan, dan tata cara penyampaiannya;
5) Jenis dan persyaratan keamanan instrumen pembayaran yang dapat digunakan di Indonesia termasuk instrumen pembayaran yang bersifat elektronis, seperti kartu *Automated Teller Machine* (*ATM*), kartu debet, kartu kredit, kartu prabayar, dan kartu elektronik; dan
6) Sanksi terhadap pelanggaran ketentuan Bank Indonesia yang tidak ditaati.

Untuk mewujudkan adanya suatu sistem pembayaran yang efisien, cepat, aman, dan handal, Bank Indonesia secara terus-menerus melakukan

penyempurnaan dan pengembangan terhadap sistem yang telah ada sesuai dengan perencanaan sistem pembayaran nasional. Penyempurnaan dan pengembangan tersebut direalisasikan dalam bentuk kebijakan, pengembangan mekanisme dan infrastruktur serta ketentuan yang diarahkan untuk mengurangi risiko pembayaran antarbank, dan peningkatan efisiensi pelayanan jasa sistem pembayaran.

5.3.3.2 Bank Indonesia Sebagai Lembaga Pengawas

Dalam kaitannya dengan pengawasan sistem pembayaran, Bank Indonesia memiliki tanggung jawab agar masyarakat luas dapat memperoleh layanan jasa sistem pembayaran yang efisien, cepat, tepat, dan aman. Dalam menjalankan fungsi pengawasan sistem pembayaran ini, selain berwenang untuk memberikan izin operasional, Bank Indonesia juga berwenang melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan sistem pembayaran baik yang dilakukan oleh Bank Indonesia maupun oleh pihak lain. Dalam memantau penyelenggaraan sistem pembayaran, Bank Indonesia mewajibkan seluruh penyelenggara jasa sistem pembayaran di Indonesia untuk menyampaikan laporan. Hal ini dimaksudkan juga untuk memperoleh informasi yang diperlukan dalam menunjang pelaksanaan tugas Bank Indonesia.

5.3.3.3 Bank Indonesia sebagai Lembaga Penyelenggara

Penyediaan jasa sistem pembayaran (transfer dana) di Indonesia pada umumnya dilakukan oleh perbankan dan PT Pos Indonesia. Walaupun secara umum terdapat keterkaitan antara kedua penyedia jasa tersebut, keduanya menggunakan sistem yang berbeda.

Pada awalnya, jasa sistem pembayaran banyak dilakukan melalui sistem yang diselenggarakan oleh PT Pos Indonesia (dulu dikenal dengan Kantor Pos dan Giro). Sejalan dengan semakin memasyarakatnya sistem perbankan di Indonesia, jasa sistem pembayaran sebagian besar dilakukan melalui sistem perbankan. Sementara itu, instrumen sistem pembayaran yang digunakan pada umumnya berbasis warkat dan penyelesaiannya dilakukan melalui sistem kliring lokal atau antardaerah, dan sebagian besar dilakukan oleh Bank Indonesia.

Dengan berkembangnya teknologi informasi, sistem pembayaran mulai menggunakan instrumen berbasis elektronik. Sejalan dengan perkembangan tersebut, sejak November 2000 Bank Indonesia mengoperasikan *sistem Bank Indonesia – Real Time Gross Settlement (BI-RTGS).*

Sistem *RTGS* yang diselenggarakan oleh Bank Indonesia menyediakan keandalan, kecepatan, dan kepastian dalam mengirim dan menerima dana. Hal tersebut menjadi penting karena di samping mengurangi risiko sistem pembayaran, penggunaan sistem ini telah mengubah cara tradisional penyelesaian transfer dana yang selama ini berbasis warkat *(paper based)* menjadi berbasis elektronis *(electronic based).*

Negara-negara maju seperti Amerika Serikat, Jepang, Jerman, Inggris, Australia dan Selandia Baru pada umumnya telah menerapkan sistem *RTGS*. Sementara itu, sebagian besar negara-negara berkembang seperti Thailand, Malaysia, dan menyusul Sri Lanka, juga telah menerapkan sistem *RTGS*.

5.3.4 Aturan Hukum

Sebagaimana dikemukakan sebelumnya, kepada Bank Indonesia diberi wewenang untuk mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran. Untuk melaksanakan hal tersebut, diperlukan perangkat hukum yang mencakup undang-undang dan peraturan-peraturan terkait dalam sistem pembayaran, termasuk juga aturan main berbagai pihak yang terlibat, misalnya, antarbank, antarbank dengan bank sentral, antarbank dan nasabah, dan lain-lainnya.

Perangkat hukum ini sangat penting untuk menjamin adanya aspek legalitas dalam penyelenggaraan sistem pembayaran. Ketiadaan perangkat hukum tertentu dapat menghambat penyelenggaraan dan pengembangan sistem pembayaran. Sebagai contoh, perkembangan sistem pembayaran elektronik memerlukan perangkat hukum yang mengatur bukti pembayaran elektronik agar penyelenggaraan sistem tersebut menjadi lebih efektif dan efisien.

Aturan hukum pokok yang menjadi dasar sistem pembayaran di Indonesia adalah *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata), Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (KUHD),* dan *UU No. 23 Tahun*

1999 tentang Bank Indonesia. *KUHPerdata* di antaranya mengatur berbagai hukum perjanjian yang menjadi dasar dalam perjanjian yang berhubungan dengan sistem pembayaran. *KUHD* menetapkan berbagai ketentuan tentang warkat pembayaran antara lain cek, promes, wesel aksep, dan instrumen pembayaran lain-lainnya. Sementara itu, *UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia* meletakkan dasar bagi Bank Indonesia sebagai lembaga yang berwenang untuk mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran. Selain itu, ketentuan-ketentuan lainnya yang berhubungan dengan sistem pembayaran diatur dalam berbagai peraturan Bank Indonesia.

5.3.5 Lembaga yang Terkait dalam Sistem Pembayaran di Indonesia

Di samping aturan hukum tersebut, pelaksanaan sistem pembayaran melibatkan lembaga-lembaga yang secara langsung maupun tidak langsung berperan dalam penyelenggaraan sistem pembayaran. Secara umum, lembaga-lembaga yang terlibat dalam sistem pembayaran meliputi antara lain bank sentral, bank, dan lembaga bukan bank, seperti kantor pos, lembaga kliring, pasar modal, lembaga penerbit kartu kredit, lembaga penyedia jasa jaringan komunikasi di bidang sistem pembayaran, dan lembaga terkait sistem pembayaran lainnya. Masing-masing lembaga tersebut mempunyai peranan yang berbeda dalam penyelenggaraan sistem pembayaran.

Bank Indonesia merupakan lembaga utama yang menyelenggarakan sistem pembayaran dengan sistem kliring dan BI-*RTGS*. Bank Indonesia juga merupakan lembaga yang mengatur dan mengawasi sistem pembayaran. Sementara itu, bank umum merupakan lembaga utama yang memberikan jasa pelayanan pembayaran. Bank umum di Indonesia menyediakan jasa pelayanan pembayaran yang hampir sama. Bank-bank pada umumnya menyediakan rekening koran, tabungan, dan deposito. Pelayanan ritel ini menawarkan cek/bilyet giro, kartu debet dan kredit, jaringan *ATM*, dan sistem transfer dana elektronik pada titik penjualan *(Electronic Funds Transfer at Point-of-Sale/EFTPOS)*. Beberapa bank juga bertindak sebagai agen setelmen untuk kliring *EFTPOS*, jaringan *ATM switching*, dan setelmen saham dan obligasi.

Khusus mengenai jasa pembayaran berupa transfer dana, terdapat dua sistem besar yang berbeda. Satu sistem dioperasikan oleh perbankan, sedangkan yang lain dioperasikan oleh PT Pos Indonesia. Bank umum merupakan bagian terbesar dalam kelompok lembaga keuangan yang menyediakan jasa transfer dana, baik melalui rekening di Bank Indonesia, melalui hubungan bilateral, maupun melalui jaringan transfer dana antar-kantor cabang. Sementara itu, PT Pos Indonesia terkait dengan penyelenggaraan jasa pembayaran terutama untuk pengiriman uang dan penyetoran pajak. Jasa pengiriman uang ini dijalankan sebagai sistem yang mandiri, lepas dari perbankan. Sementara itu, untuk mendukung pelaksanaan jasa pengiriman uang tersebut, PT Pos Indonesia memelihara rekening di beberapa bank umum.

Untuk penyelenggaraan jasa efek, berdasarkan ketentuan Surat Keputusan Menteri Keuangan tahun 1990, kegiatan kliring dan penyelesaian transaksi bursa efek diselenggarakan oleh PT Kliring Deposit Efek Indonesia (PT KDEI) di bawah pengawasan Badan Pengawasan Pasar Modal (BAPEPAM). PT KDEI - yang kemudian dipecah menjadi dua entitas terpisah, yaitu PT Kliring Penjaminan Efek Indonesia (PT KPEI) dan PT Kustodian Sentral Efek Indonesia (PT KSEI) – berwenang melakukan regulasi kegiatan kliring dan penyelesaian transaksi efek.

5.3.6 Instrumen Pembayaran

Instrumen pembayaran dapat berupa *cash* 'tunai' atau *noncash* 'nontunai' yang *paper-based* 'berbasis warkat' dan *nonpaper-based* 'berbasis bukan warkat'. Penggunaan instrumen pembayaran tunai maupun nontunai dewasa ini telah berkembang dengan cepat, terutama penggunaan instrumen pembayaran nontunai.

5.3.6.1 Instrumen Pembayaran Tunai

Instrumen pembayaran tunai adalah mata uang yang berlaku di Indonesia, yaitu Rupiah, yang terdiri dari uang logam dan uang kertas. Berdasarkan undang-undang yang berlaku saat ini, yaitu UU No. 23 Tahun 1999, Bank Indonesia mempunyai hak tunggal untuk mencetak dan mengedarkan uang kartal dan uang logam. Dalam kebijakan di bidang

pengedaran uang, Bank Indonesia berupaya untuk menyediakan uang yang layak edar dan memenuhi kebutuhan masyarakat baik dari sisi nominal maupun pecahannya. Uang kertas rupiah dalam peredaran terdiri dari denominasi 100, 500, 1.000, 5.000, 10.000, 20.000, 50.000, dan 100.000, sedangkan uang logam Rupiah dalam peredaran terdiri dari denominasi 1, 5, 10, 25, 50, 100, 500, dan 1.000. Penjelasan lebih lanjut tentang instrumen pembayaran tunai atau manajemen pengedaran uang dapat dibaca pada lampiran 1.



Depan



Belakang

Gambar 10:
Uang Kertas Pecahan Rp100.000,-



Depan



Belakang

Gambar 11:
Uang Kertas Pecahan Rp50.000,-



Gambar 12:
Uang Logam Pecahan Rp100,-, Rp200,-, Rp500,- dan Rp1.000,-

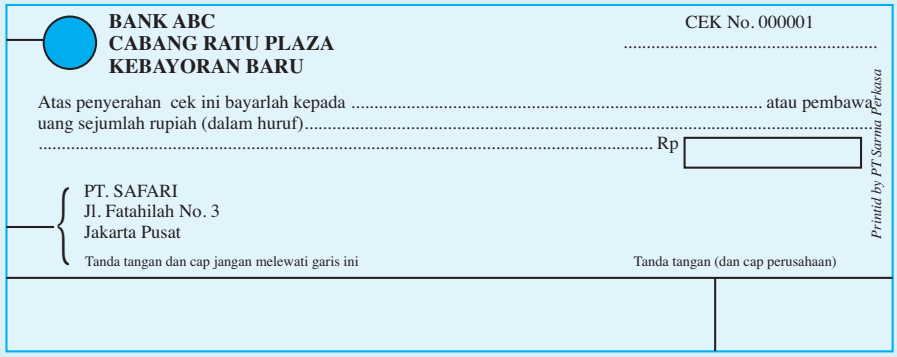
5.3.6.2 Instrumen Pembayaran Nontunai

Di Indonesia, instrumen pembayaran nontunai disediakan terutama oleh sistem perbankan. Instrumen yang disediakan terdiri dari instrumen yang berbasis warkat, seperti cek, bilyet giro, nota debet, dan nota kredit, serta instrumen yang berbasis bukan warkat, seperti kartu ATM, kartu debet, dan kartu kredit. Penggunaan alat pembayaran nontunai yang berbasis bukan warkat di masyarakat semakin meningkat. Hal itu disebabkan antara lain oleh semakin banyaknya inovasi dalam menciptakan instrumen yang dilakukan oleh perbankan untuk memenuhi kebutuhan konsumen.

a) Instrumen berbasis warkat

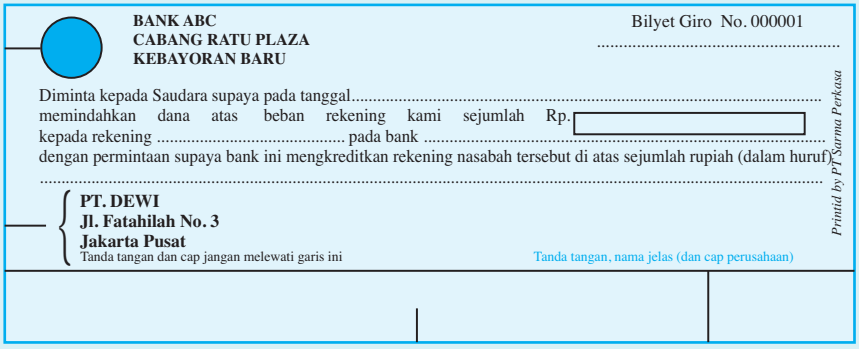
Instrumen berbasis warkat telah diatur dalam hukum dan dikenal dalam praktek perbankan di Indonesia. Instrumen berbasis warkat yang saat ini digunakan, antara lain:

- ***Cek:*** surat perintah tidak bersyarat untuk membayar sejumlah uang tertentu.



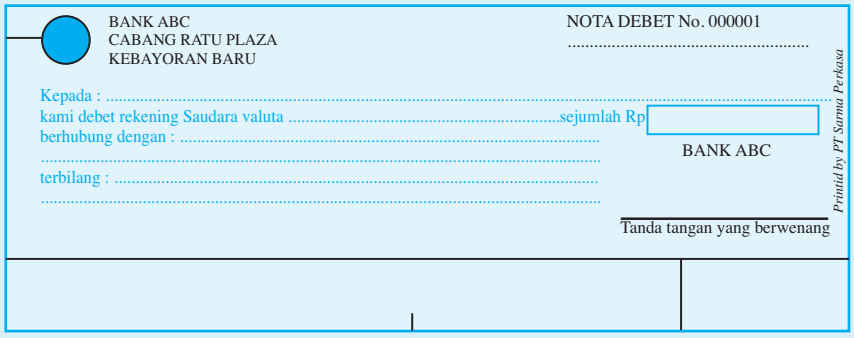
Gambar 13:
C e k

- ***Bilyet Giro:*** surat perintah dari nasabah kepada bank penyimpan dana untuk memindahbukukan (tidak berlaku untuk penarikan tunai) sejumlah dana dari rekening yang bersangkutan kepada rekening pemegang yang disebutkan namanya.



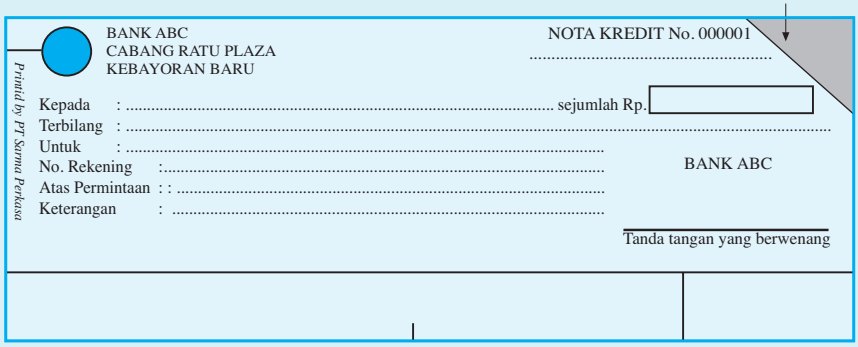
Gambar 14:
Bilyet Giro

- ***Nota Debet:*** warkat yang digunakan untuk menagih dana pada bank lain untuk untung bank atau nasabah bank yang menyampaikan warkat tersebut.



Gambar 15:
Nota Debet

- ***Nota Kredit:*** warkat yang digunakan untuk menyampaikan dana pada bank lain untuk untung bank atau nasabah bank yang menerima warkat tersebut.


BANK ABC
CABANG RATU PLAZA
KEBAYORAN BARU

NOTA KREDIT No. 000001

Printid by PT Sarma Perkasa

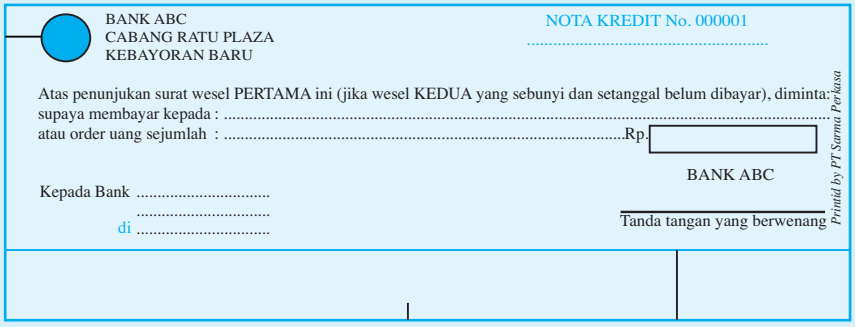
Kepada : ..... sejumlah Rp.
Terbilang : .....
Untuk : .....
No. Rekening : .....
Atas Permintaan : : .....
Keterangan : .....

BANK ABC

Tanda tangan yang berwenang

Gambar 16:
Nota Kredit

- ***Wesel Bank Untuk Transfer:*** wesel yang diterbitkan oleh bank khusus untuk sarana transfer.


BANK ABC
CABANG RATU PLAZA
KEBAYORAN BARU

NOTA KREDIT No. 000001

Atas penunjukan surat wesel PERTAMA ini (jika wesel KEDUA yang sebunyi dan setanggal belum dibayar), diminta:
supaya membayar kepada : .....
atau order uang sejumlah : .....Rp.

BANK ABC

Kepada Bank .....
.....
di .....

Tanda tangan yang berwenang

Printid by PT Sarma Perkasa

Gambar 17:
Wesel Bank untuk Transfer

- ***Surat Bukti Penerimaan Transfer:*** surat bukti penerimaan transfer dari luar kota yang dapat ditagihkan kepada bank penerima dana transfer melalui kliring lokal.

b) Pemindahan dana

Saat ini bank-bank memberikan berbagai jenis layanan pemindahan dana melalui jaringan kantornya, termasuk perintah pembayaran secara reguler dan pemindahan dana secara elektronis.

Layanan pemindahan dana bagi nasabah bank dapat dilakukan oleh bank melalui: 1) transfer elektronik antarbank, 2) sistem kliring berbasis warkat untuk transaksi lokal, 3) jaringan bank koresponden, bagi pemindahan dana lintas wilayah, dan 4) sistem RTGS baik untuk pemindahbukuan dana lokal maupun lintas wilayah.

Dewasa ini pemindahan dana antarbank yang berjumlah besar, yaitu melebihi Rp100 juta, dan/atau yang bersifat mendesak diselesaikan melalui BI-RTGS.

c) Pendebetan Secara Langsung

Pemakaian fasilitas pendebetan secara langsung masih dibatasi untuk transaksi di dalam satu bank. Mengingat belum ada sistem giro antarbank, perusahaan telekomunikasi dan perusahaan listrik harus memiliki perjanjian dengan bank umum dalam menangani penerimaan pembayaran tagihan dari nasabahnya untuk pembayaran jasa telekomunikasi dan listrik.

d) Instrumen berbasis kartu

Masyarakat Indonesia telah mengenal berbagai jenis kartu pembayaran, antara lain yang bersifat kredit seperti kartu kredit, *private-label cards* (misalnya, kartu pasar swalayan), dan yang bersifat debet seperti debit card dan *ATM*. Di samping itu, dalam perkembangannya terdapat jenis kartu yang dananya telah tersimpan dalam *chip* elektronik pada kartu tersebut (dikenal sebagai *smart card* atau *chip card*), seperti kartu telepon prabayar.

- **Kartu Kredit**

  Kartu kredit merupakan kartu yang dikeluarkan oleh bank atau lembaga pembiayaan lainnya yang diberikan kepada nasabah untuk dapat dipergunakan sebagai alat pembayaran dan pengambilan uang tunai. Kartu kredit dapat dipergunakan sebagai alat pembayaran di tempat-tempat tertentu, seperti *supermarket*, pasar swalayan, hotel, dan restoran yang telah mengikat perjanjian dengan bank/lembaga pembiayaan. Di samping itu, kartu kredit dapat dipergunakan untuk pengambilan uang tunai di berbagai tempat, misalnya gerai bank atau ATM yang tersebar di berbagai tempat.

  Transaksi yang dilakukan dengan kartu kredit melibatkan berbagai pihak yang saling berkepentingan, yang masing-masing terikat dalam suatu perjanjian. Dalam mekanisme penggunaan kartu kredit terdapat sedikitnya tiga pihak yang terlibat langsung untuk setiap transaksi penggunaan dan pembayaran kartu kredit. Pihak-pihak dimaksud adalah bank/lembaga pembiayaan, *merchant* 'pedagang', dan *card holder* 'pemegang kartu'.

  Fungsi bank/lembaga pembiayaan adalah sebagai pihak penerbit dan atau pihak pembayar kartu kredit yang ditagihkan oleh pedagang. Pedagang adalah tempat belanja bagi pemegang kartu yang telah mengikat perjanjian dengan bank/lembaga pembiayaan. Sedangkan pemegang kartu merupakan nasabah yang tertera namanya dalam kartu kredit sekaligus merupakan pihak yang berhak menggunakan kartu kredit tersebut.

  Mekanisme penggunaan kartu kredit dimulai dari penerbitan kartu kredit, transaksi pembayaran atau penarikan uang tunai, sampai dengan transaksi pembayaran oleh bank dengan melibatkan pihak-pihak yang berkepentingan. Mekanisme ini dimulai dari permohonan penerbitan kartu, transaksi pembelanjaan, transaksi pengambilan uang tunai, pembayaran dari nasabah ke bank, sampai dengan penagihan yang dilakukan oleh lembaga penerbit dan pembayaran kartu kredit. Contoh kartu kredit yang dikenal oleh masyarakat antara lain *VISA, MasterCard, American Express (AMEX)*, dan *Diners*.

- **Kartu ATM**

  Salah satu instrumen pembayaran berbasis kartu yang penting dalam sistem pembayaran adalah kartu *ATM* yang transaksinya dilakukan melalui mesin *ATM*. Mesin *ATM* ini merupakan mesin yang dapat melayani kebutuhan nasabah secara otomatis setiap saat (24 jam) selama tujuh hari dalam seminggu termasuk hari libur. Lokasi *ATM* biasanya tersebar di tempat-tempai strategis. Pelayanan yang diberikan *ATM,* antara lain: 1) menarik uang tunai yang dapat dilakukan nasabah di berbagai *ATM* yang memiliki hubungan dengan bank penerbit kartu *ATM,* 2) melihat, mengecek, meminta / mencetak saldo rekening pemegang / nasabah, dan 3) melayani pembayaran lainnya, seperti pembayaran listrik, telpon, kartu kredit, transfer uang, dan lain-lain.

  Layanan *ATM* mulai diperkenalkan pada awal tahun 1990-an. Sampai saat ini ada lima jaringan *ATM* bersama dalam negeri (ALTO, ATM BERSAMA, CAKRA, *FLASH,* dan BCA) dan dua jaringan ATM bersama internasional (*CIRRUS* dan *PLUS*). Jaringan *ATM* bersama tersebut belum saling terhubung sehingga beberapa bank terpaksa menjadi anggota lebih dari satu jaringan.

- **Kartu Debet**

  Kartu debet merupakan instrumen pembayaran berbasis kartu yang pembayarannya dilakukan dengan pendebetan langsung ke rekening nasabah di bank penerbit kartu tersebut.

  Fasilitas pembayaran dengan pendebetan secara langsung di tempat penjualan (EFTPOS) semakin digemari, terutama di kota-kota besar, seperti Jakarta. Beberapa bank menawarkan kartu debet dalam rangka program *Maestro* dan *Visa Electron*. Sedangkan bank-bank lain menawarkan kartu atas nama bank sendiri, sehingga berkembang berbagai jenis terminal yang beragam di tempat pedagang. Visi "satu terminal untuk setiap gerai" menghadapi kendala besar disebabkan kurang adanya kesepakatan usaha antarberbagai pihak, serta adanya kekurangan pada penyediaan infrastruktur bersama untuk melakukan *switching* 'pengalihan' transaksi. Pada beberapa bank penerbit kartu debet terdapat kombinasi fungsi kartu debet dan kartu ATM dalam satu kartu sekaligus (kartu debet dan kartu ATM).

e) Instrumen Melalui Kantor Pos

Instrumen sistem pembayaran yang cukup penting yang disediakan oleh lembaga keuangan bukan bank (PT Pos Indonesia) adalah giro dan pos wesel baik dalam negeri maupun luar negeri. Giro digunakan terutama oleh instansi pemerintah untuk menerima penyetoran berbagai jenis pajak, melaksanakan pembayaran gaji dan pensiunan pegawai negeri, dan membayar tagihan listrik dan telepon dan berbagai transaksi pembayaran lainnya. Sementara itu, wesel pos umumnya digunakan untuk mengirimkan uang kepada perorangan yang tidak memiliki rekening bank. Selain itu, instrumen lain yang disediakan oleh PT Pos Indonesia adalah Cek Pos dan *Postal Traveler's Cheques.*

f) Instrumen Berbasis Internet/Telepon

Jasa *electronic banking* melalui internet dan/atau telepon telah disediakan oleh sejumlah bank besar sejak pertengahan 1999. Penggunaan instrumen berbasis internet untuk melakukan transaksi, selain memerlukan verifikasi pengaman seperti PIN dan *password*, juga memerlukan komputer pribadi (PC). Penggunaan komputer tersebut dapat dilakukan tanpa atau dengan *proprietary software* yang dipasang oleh bank pada PC nasabah. Penggunaan instrumen berbasis telepon untuk transaksi dapat dilakukan dengan menghubungi bank melalui *dial-in* 'telepon' dengan melalui verifikasi tertentu, seperti identitas, rekening, transaksi terakhir, atau *password*. Produk/jasa yang ditawarkan antara lain informasi saldo, pembukuan rekening, transfer, *payment gateway* (untuk pembayaran telepon, listrik, dan lain-lain), kliring, dan penutupan rekening.

5.3.7 Sistem Setelmen Antarbank

Ada dua sistem pembayaran antarbank di Indonesia, yaitu sistem antarbank untuk transaksi ritel dan sistem antarbank untuk pembayaran bernilai besar. Sebagian besar pembayaran ritel dilaksanakan oleh bank umum dengan menggunakan berbagai instrumen, yaitu cek dan bilyet giro, warkat pemindahan dana (nota kredit) dan *bank draft* 'wesel aksep'. Sementara itu, untuk pembayaran yang bernilai besar dan/atau mendesak diselesaikan melalui sistem BI-RTGS.

Cek dan pembayaran warkat nontunai lainnya diselesaikan melalui lembaga kliring yang diselenggarakan secara langsung oleh Bank Indonesia atau oleh bank umum yang memperoleh izin penyelenggaraan kliring dari Bank Indonesia. Sejalan dengan sifat transaksi multilateral, transaksi kliring menggunakan metode penyelesaian secara net *(deferred net multilateral settlement)*. Sementara transaksi ATM, EFTPOS dan kartu kredit serta sumber pembayaran lainnya diselesaikan secara bilateral, baik secara *net* maupun gross.[4] Dilihat dari waktu penyelesaian akhir traksaksi (setelmen), pada sistem kliring dilakukan pada akhir hari terjadinya transaksi (*same day settlement* 'penyelesaian pada hari yang sama'). Sementara itu, pada sistem RTGS dilakukan pada setiap transaksi.

5.3.7.1 BI – *RTGS*

Dengan semakin berkembangnya perekonomian, kebutuhan dari masyarakat akan adanya sistem pembayaran yang lebih cepat, efisien, dan aman menjadi semakin meningkat. Sejalan dengan itu, kebijakan Bank Indonesia di bidang sistem pembayaran diarahkan pada pengurangan dan pencegahan risiko pembayaran antarbank yang bersifat sistemik, terutama yang diakibatkan oleh adanya kegagalan dalam pembayaran yang bernilai besar. Salah satu realisasi dari kebijakan tersebut adalah dikembangkannya suatu sistem setelmen berbasis *gross* dengan sistem *online* 'koneksi elektronik' antara bank-bank dengan Bank Indonesia. Sistem ini dikenal dengan nama sistem *Bank Indonesia-Real Time Gross Settlement (BI-RTGS),* yang diluncurkan pertama kali pada 17 November 2000. Sistem RTGS juga mampu menjadi sumber informasi yang sangat bermanfaat, baik dalam rangka pengawasan bank maupun pelaksanaan kebijakan moneter.

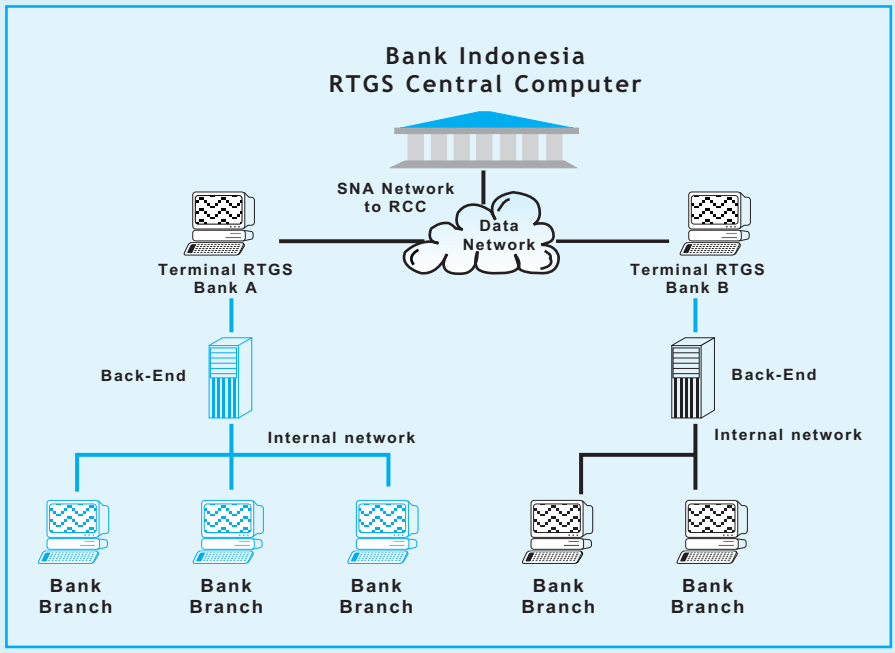
Sistem BI-RTGS adalah proses setelmen pembayaran yang dilakukan per transaksi *(individually processed/gross settlement)* dan bersifat *real time (electronically processed)*, ketika rekening bank peserta dapat didebet/

[4] Penyelesaian *net* dan *gross* settlement mempunyai karakteristik yang berbeda. Pada *settlement gross,* setiap instruksi pembayaran masuk dan keluar dilakukan pembukuan masing-masing pada sisi debet atau kredit. Setiap instruksi pembayaran tersebut diteruskan dari bank pembayar ke bank sentral dan diselesaikan secara individual pada rekening bank pembayar dan bank penerima di bank sentral. Sementara itu, pada *net settlement,* proses penyelesaian setelmen diawali dengan pengumpulan semua instruksi pembayaran masuk dan keluar dalam jangka waktu yang telah ditentukan (biasanya satu hari kerja penuh). Selanjutnya dilakukan proses *netting* terhadap sisi debet dan kredit, dan akhirnya dilakukan *posting* setelmen .

dikredit berkali-kali dalam sehari sesuai dengan perintah pembayaran dan penerimaan pembayaran. Tujuan dikembangkannya sistem BI-RTGS di antaranya adalah:

1) Menyediakan sarana transfer dana antar bank yang lebih cepat, efisien, andal, dan aman kepada bank dan nasabahnya;
2) Kepastian setelmen dapat diperoleh dengan segera;
3) Menyediakan informasi rekening bank secara *real time* dan menyeluruh;
4) Meningkatkan displin dan profesionalisme bank dalam mengelola likuiditasnya; dan
5) Mengurangi risiko-risiko setelmen.

Tersedianya sistem BI-RTGS dapat mendorong bank untuk menjalankan manajemen likuiditas secara lebih baik. Dengan demikian, penggunaan sistem BI-RTGS dapat menurunkan risiko kredit dan risiko likuiditas dalam sistem pembayaran.



Gambar 18:
Konfigurasi BI-RTGS

Penyelenggara sistem BI-RTGS adalah Kantor Pusat Bank Indonesia. Penyelenggara bertugas melakukan pengendalian sistem terhadap semua aktivitas kegiatan transfer dana yang dilakukan peserta. Sementara itu, peserta sistem BI-RTGS adalah seluruh bank umum di Indonesia. Di samping itu, lembaga-lembaga selain bank yang memiliki rekening giro di Bank Indonesia dapat menjadi peserta sistem BI-RTGS dengan persetujuan Bank Indonesia, sepanjang keikutsertaan lembaga selain bank tersebut adalah untuk memperlancar sistem pembayaran nasional. Sementara itu, Kantor Pusat dan Kantor Bank Indonesia secara otomatis menjadi peserta sistem BI-RTGS.

5.3.7.2 Kliring

Sesuai dengan UU No. 23 Tahun 1999 tanggal 17 Mei 1999 tentang Bank Indonesia pada pasal 17 ayat 1 dinyatakan bahwa penyelenggaraan kegiatan kliring antarbank dalam mata uang rupiah dan/atau valuta asing dilakukan oleh Bank Indonesia atau pihak lain dengan persetujuan Bank Indonesia. Pengertian kliring menurut Peraturan Bank Indonesia No. 1/3/PBI/1999 tanggal 13 Agustus 1999 perihal Penyelenggaraan Kliring Lokal dan Penyelesaian Akhir Transaksi Pembayaran Antarbank Atas Hasil Kliring Lokal adalah pertukaran warkat atau data keuangan elektronik antarbank (DKE), baik atas nama bank maupun nasabah yang hasil perhitungannya diselesaikan pada waktu tertentu.

Tujuan utama dilaksanakan kliring, antara lain:

1) Untuk memperlancar lalu lintas pembayaran giral antarbank di seluruh Indonesia;
2) Untuk melaksanakan penghitungan penyelesaian utang piutang yang lebih mudah, aman, dan efisien; dan
3) Untuk menjadi salah satu bentuk pelayanan sistem pembayaran bank kepada nasabah masing-masing.

Sistem kliring dibutuhkan oleh para pesertanya untuk mempermudah perhitungan dan penyelesaian kewajiban atau tagihan pembayaran antarmereka. Sebenarnya para pihak yang bertransaksi bisa melakukan hubungan bilateral tanpa melalui proses kliring, tetapi pada tingkat tertentu, apabila jumlah pihak yang bertransaksi pembayaran bertambah banyak,

maka hubungan bilateral tidak efisien. Sebagai contoh, melalui mekanisme kliring nasabah dapat menyerahkan warkat cek atau warkat Bilyet Giro yang dimilikinya ke bank tempat nasabah memiliki rekening. Kemudian, jika bank menganggap warkat tersebut memenuhi syarat untuk dikliringkan, maka bank peserta kliring akan melakukan kliring ke penyelenggara kliring.

Keberadaan suatu lembaga penyelenggara kliring yang mempertemukan sejumlah peserta dalam suatu proses kliring yang teratur penting. Skema pada gambar 4 dan 5 halaman 210-211menggambarkan bagaimana keberadaan suatu lembaga penyelenggara kliring dapat meningkatkan efisiensi para peserta kliring dalam menyelesaikan kewajiban atau tagihan pembayaran. Pada skema tersebut diberikan contoh hubungan bilateral enam pihak dibandingkan dengan hubungan enam pihak tersebut melalui suatu lembaga penyelenggara kliring.

Dalam pelaksanaannya, penyelesaian kewajiban dan tagihan melalui kliring dilakukan dengan cara menyerahkan warkat-warkat melalui lembaga kliring. Warkat yang diselesaikan melalui sistem kliring terdiri dari beberapa jenis warkat debet yang merupakan kewajiban bagi bank, misalnya, cek, bilyet giro, nota debet, wesel bank untuk transfer (WBUT), serta beberapa jenis warkat kredit yang merupakan tagihan bagi bank, seperti nota kredit dan surat bukti penerimaan transfer (SBPT). Setiap warkat harus dinyatakan dalam rupiah, dengan nilai nominal yang dikliringkan sama dengan nilai nominal pada warkat atau sebesar 100%, dan harus jatuh tempo selambat-lambatnya saat kliring.

Pihak-pihak yang terlibat di dalam kliring terdiri dari lembaga penyelenggara kliring dan peserta kliring. Adapun yang dimaksud dengan lembaga penyelenggara kliring adalah Bank Indonesia atau bank/pihak lain yang ditunjuk oleh Bank Indonesia. Sementara itu, peserta kliring adalah bank-bank yang telah memperoleh izin dari Bank Indonesia sebagai peserta kliring. Peserta kliring dapat dibedakan menjadi dua jenis, yaitu bank peserta langsung dan bank peserta tidak langsung. Bank peserta langsung dapat mengirim dan menerima pembayaran atas namanya sendiri, sedangkan bank peserta tidak langsung hanya dapat mengirim dan menerima pembayaran melalui bank peserta kliring langsung.

Dilihat dari sisi penyelenggaraannya, di wilayah kliring yang terdapat Kantor Bank Indonesia, kliring dilakukan oleh Bank Indonesia. Sementara

itu, di wilayah kliring yang tidak terdapat Kantor Bank Indonesia, kliring dilakukan oleh bank/pihak lain yang ditunjuk Bank Indonesia.

Sistem kliring Bank Indonesia melakukan penyelesaian transaksi secara *net* multilateral pada hari yang sama (T+0). Penyelesaian transaksi secara *net* multilateral adalah penyelesaian transaksi melalui kliring (multilateral) yang diselesaikan dengan jalan memperhitungkan selisih (netto) antara kewajiban (warkat debet) dan tagihan (warkat kredit). Pembukuan hasil netting tersebut dilakukan pada hari yang sama (T+0). Selanjutnya, sejak pelaksanaan sistem BI-*RTGS*, perhitungan hasil kliring dilakukan secara *gross* dan bilateral, dan langsung dibukukan ke rekening bank melalui komputer sentral BI-*RTGS*.

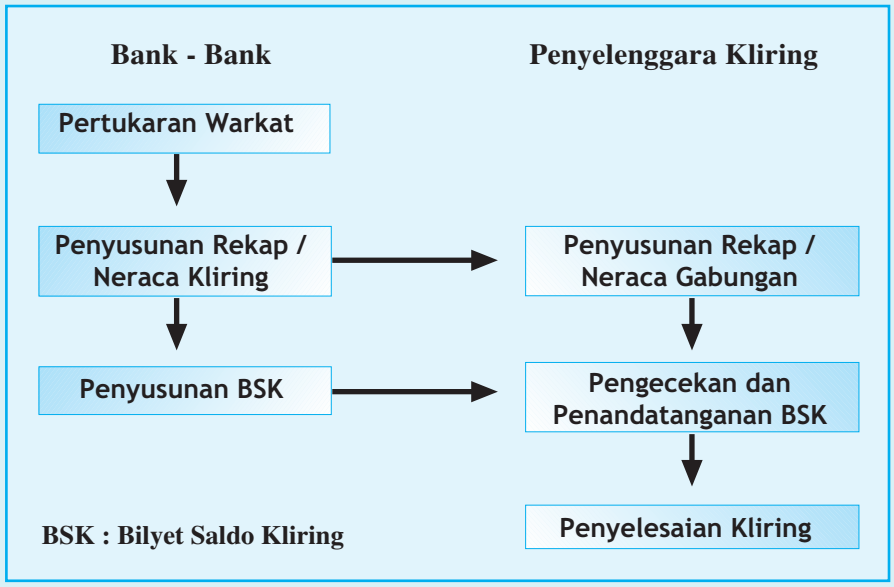
Sistem kliring yang dipakai di Indonesia meliputi sistem kliring manual, semiotomasi, otomasi, dan elektronik. Penerapan sistem kliring tertentu dikaitkan dengan banyaknya jumlah bank peserta kliring dan jumlah transaksi yang ditangani. Semakin banyak jumlah peserta dan transaksinya, sistem kliring yang dipakai adalah sistem yang lebih canggih.

1) Sistem Kliring Manual

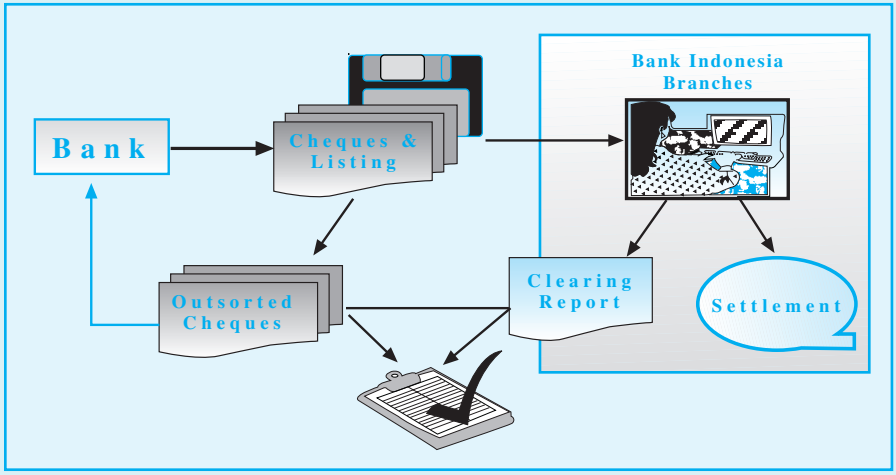
Kliring yang dilakukan oleh non-KBI di kota kecil atau wilayah yang jauh dari KBI dengan jumlah bank peserta dan jumlah warkat sedikit pada umumnya dilakukan dengan sistem kliring manual. Pada sistem kliring manual penghitungan rekapitulasi (pembuatan Bilyet Saldo Kliring) dan pertukaran warkat-warkat kliring di antara peserta kliring dilakukan secara manual. Setelah proses *netting* di lembaga kliring selesai, masing-masing bank menyelesaikan transaksi pada rekening nasabahnya dan membuat daftar warkat yang dikembalikan/ditolak pada hari yang sama.

2) Sistem Kliring Semiotomasi

Kliring yang dilakukan oleh KBI dengan jumlah bank peserta dan jumlah warkat sedikit dilakukan dengan sistem kliring semiotomasi yang disebut Semiotomasi Kliring Lokal (SOKL). Pada sistem kliring semiotomasi bank menyampaikan file dalam disket yang berisi informasi tentang catatan kliring ke penyelenggara kliring (KBI atau bank pemerintah yang ditunjuk) untuk penghitungan posisi setelmen (proses *netting*) dan pembuatan laporan kliring



Gambar 19:
Bagan Aliran Sistem Kliring Manual



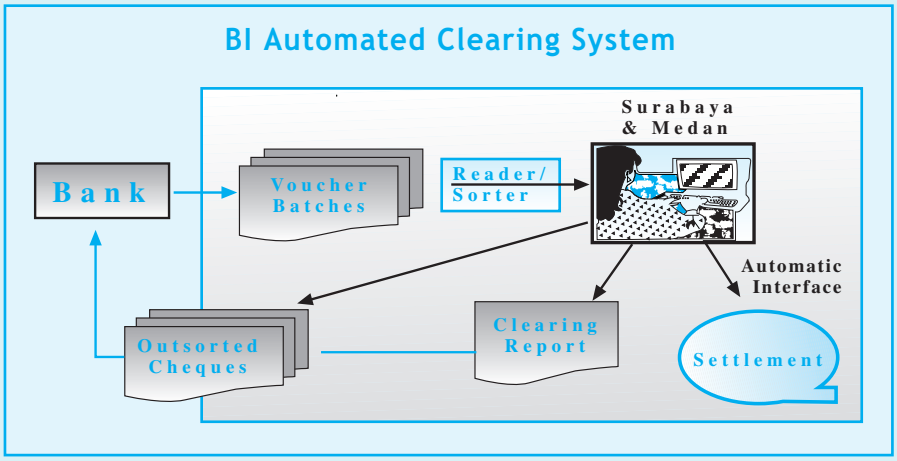
Gambar 20:
Bagan Aliran Sistem Kliring Semiotomasi

(Bilyet Saldo Kliring). Sementara tu, warkat-warkat kliring dipertukarkan secara manual di antara peserta kliring. Proses selanjutnya adalah rekonsiliasi atas hasil pertukaran warkat dan laporan kliring.

3) Sistem Kliring Otomasi

Kliring yang dilakukan oleh KBI dengan jumlah bank peserta dan jumlah warkat banyak dilakukan dengan sistem kliring otomasi. Pada sistem kliring otomasi semua proses dari penghitungan, rekapitulasi, pembuatan laporan kliring (Bilyet Saldo Kliring), pertukaran warkat, dan rekonsiliasi dilakukan secara otomasi. Sistem otomasi kliring mengharuskan penggunaan warkat yang seragam dalam bentuk, kualitas, dan penulisannya. Sistem otomasi kliring dimulai dari penerimaan warkat kliring dari semua peserta kliring oleh KBI penyelenggara kliring sebagai *input* untuk mesin *reader/sorter* 'baca/sortir'.

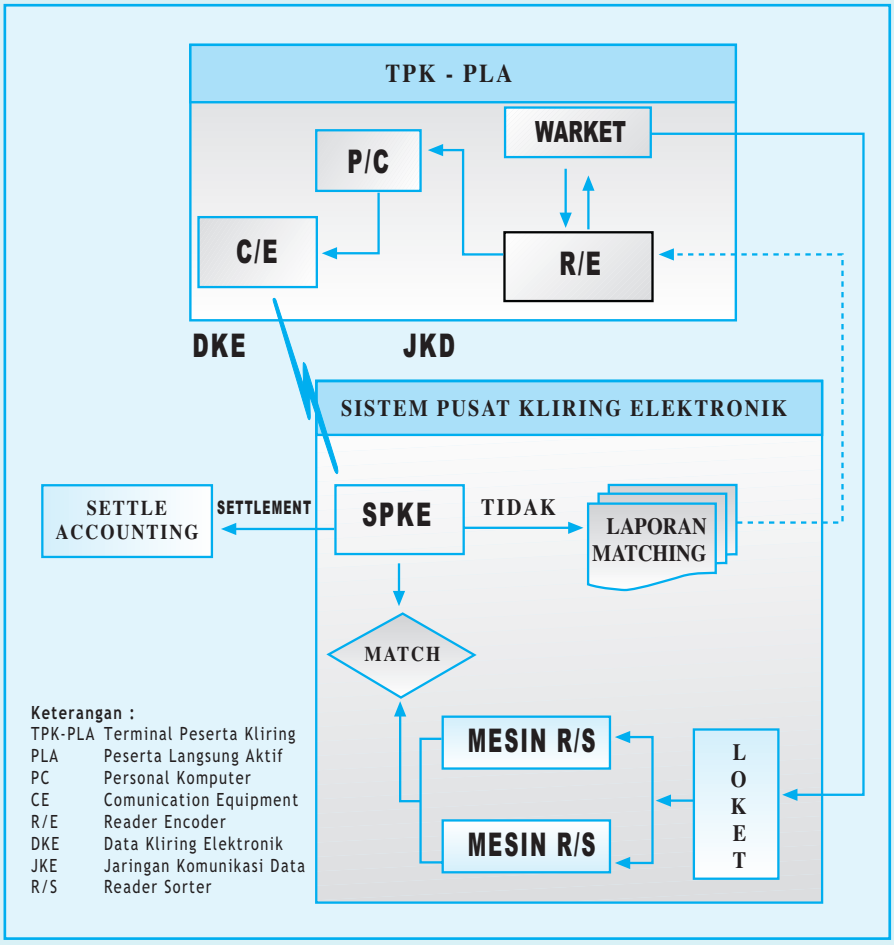
Mesin ini kemudian akan melakukan proses pembacaan, pensortiran, penghitungan, *netting*, rekapitulasi, dan pembuatan laporan kliring. Setelah itu, setelmen akhir dilakukan melalui sistem BI-RTGS pada rekening masing-masing bank di kantor Pusat Bank Indonesia. Semua warkat yang ditolak dikembalikan ke bank yang menyerahkan warkat tersebut.



Gambar 21:
Bagan Aliran Sistem Kliring Otomasi

4) Sistem Kliring Elektronik

Kliring yang dilakukan oleh KBI dengan jumlah bank peserta dan jumlah warkat sangat banyak dilakukan dengan sistem kliring elektronik. Pada sistem kliring elektronik proses penghitungan, rekapitulasi, dan pembuatan laporan kliring (Bilyet Saldo Kliring) dilakukan secara elektronik melalui terminal elektronik di bank peserta kliring, sehingga bank peserta kliring



Gambar 22:
Bagan Aliran Sistem Kliring Elektronik

tidak perlu datang ke penyelenggara kliring untuk menyampaikan warkat kliring. Sementara itu, pertukaran warkat dan rekonsiliasi dilakukan secara otomasi melalui komputer pusat kliring elektronik. Dengan sistem ini, proses kliring dapat diselesaikan dengan lebih cepat, akurat, dan aman, serta mengurangi risiko tidak terprosesnya warkat kliring.

DAFTAR PUSTAKA

Bank Indonesia, *Laporan tahunan Bank Indonesia*, Beberapa tahun penerbitan, Bank Indonesia.

Bank Indonesia (2000), 'Bank Indonesia-Real Time Gross Settlement', *Briefing Paper*, Bank Indonesia, Jakarta.

Capie, Forest (1994), 'The Evolution of Central Banking', *Seminar Paper*, World Bank.

Chandavarkar, Anand (1996), *Central Banking in Developing Countries*, MacMillan Press Ltd., London.

Committee on Payment and Settlement Systems (2000), *Core Principles for Systemically Important Payment Systems*, Bank for International Settlements, Basel, Switzerland.

Committee on Payment and Settlement Systems (2001) *Recommendations for Securities Settlement Systems*, Bank for International Settlements, Basel, Switzerland, Nopember.

Committee on Payment and Settlement Systems (2002), *Assessment Methodology for Recommendations for Securities Settlement Systems*, Bank for International Settlements, Basel, Switzerland, Nopember.

Committee on Payment and Settlement Systems (2003), *Payment and Settlement Systems in Selected Countries*, Bank for International Settlements, Basel, Switzerland, April.

Direktorat Akunting dan Sistem Pembayaran (2002), *Outlook Sistem Bank Indonesia-Real Time Gross Settlement*, DASP, Bank Indonesia, Jakarta, Januari.

European Central Bank/ECB (2001), *Blue Book on Payment and Securities Settlement System in the European Union*, Juni.

European Central Bank/ECB (2002), *Blue Book on Payment and Securities Settlement System in Accession Countries*, Agustus.

Fajardo, Feliciano R dan Manansala, Manuel M. (1994), *Central Banking*, Navotas Press, Navotas, Metro Manila.

Fry, Maxwell J. dkk. (1996), *Central Banking in Developing Countries: Objectives, Activities and Independence*, Routledge, London.

Fry, Maxwell J. dkk. (1999), *Payment System in Global Perspective*, Bank of England, London.

Hongkong Monetary Authority (1995), 'Risk Reduction and Enhanced Efficiency in Large Value Payment Systems: A Private Sector Response', *Seminar Paper on Global Payment System*, HKMA, Nopember.

Johnson, Omotunde E.G. (1998), *Payment Systems, Monetary Policy, and the Role of the Central Bank*, International Monetary Fund.

Lietaer, Bernard A. (2002), *The Future of Payment Systems*, Unisys Corporation, Mei.

Makhijani, Dyah N.K. (2002), 'Divestasi Kliring Bank Indonesia: Wajib atau Pilihan', *Makalah SESPIBI*, Bank Indonesia, Jakarta, Mei.

Massey, Katy (1999), *International Payment System*, Informa Banking Technology, Informa Business Publishing, Agustus.

Payment System Working Group (1995), *Indonesia National Payment System Blue Print*, Bank Indonesia, Desember.

Pollard, Patricia S. (2003), 'A Look Inside Two Central Banks: The European Central Bank and the Federal Reserve', *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, January/February, hlm.2-30.

Prawiroardjo, Priasmoro (1987), *Perbankan Indonesia 40 Tahun*, Kumpulan Esei untuk menghormati Sumitro Djojohadikusumo, P.T. Gramedia, Jakarta.

Raharjo, Dawam (1995), *Sejarah Bank Indonesia*, LP3ES, Jakarta.

Reserve Bank Of New Zealand (2002), *Payments and Settlement Systems in New Zealand*, Reserve Bank of New Zealand, Pebruari.

Sheppard, David (1996), '*Payment Systems*', *Handbook in Central Banking no.8*, Centre for Central Banking Studies Bank of England, Mei.

Solikin dan Suseno (2002), *Uang: Pengertian, Penciptaan, dan Perannya dalam Perekonomian*, Seri Kebanksentralan No.1, PPSK, Bank Indonesia, Jakarta.

Tim Kerja Sistem Pembayaran Nasional (1996), *White Paper, Berkaitan dengan Reformasi Sistem Pembayaran Nasional di Indonesia*, Bank Indonesia, Jakarta, Pebruari.

Tim RUU Bank Indonesia (1998), *Naskah Akademis Rancangan Undang-undang tentang Bank Indonesia*, Jakarta.

The Executives' Meeting of East Asian and Pacific Central Banks/EMEAP (2002), *Red Book on Payment System in EMEAP Countries*, EMEAP.

Van den Bergh, Paul dan Veale, John M. (1994), 'Payment System Risk and Risk Management', di Bruce J. Summers (ed.), *The Payment System: Design, Management, and Supervision*, International Monetary Fund, Washington DC, hlm.89 – 105.

———— (1953), *UU No, 11 Tahun 1953 tentang Bank Indonesia, Jakarta.*

———— (1968), *UU No, 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral, Jakarta.*

———— (1999), *UU No, 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, Jakarta.*

LAMPIRAN 1

Kebijakan Pengedaran Uang

Peran Bank Sentral dalam Kebijakan Pengedaran Uang

Dalam kebijakan pengedaran uang, hampir semua bank sentral berperan penting di dalamnya karena mereka memiliki wewenang dalam mengeluarkan dan mengedarkan uang dengan berbagai variasi. *European Central Bank* (*ECB*) mempunyai hak khusus untuk menyetujui pengeluaran uang dalam *euro area* yang dapat dikeluarkan oleh *ECB* sendiri atau bank sentral anggotanya. Di Amerika, *Federal Reserve* mempunyai wewenang untuk mengeluarkan dan mengedarkan uang kertas, sedangkan Departemen Keuangan mengeluarkan dan mengedarkan uang logam. Di Hong Kong, *Hong Kong Monetary Authority* (*HKMA*) mendelegasikan wewenangnya kepada tiga bank komersial untuk mengeluarkan dan mengedarkan uang yang dicetak oleh sebuah perusahaan percetakaan uang milik *HKMA*. Apa pun variasinya, otoritas pengeluaran dan pengedaran uang tetap berada pada bank sentral sebagai otoritas moneter.

Kewenangan Bank Indonesia dalam Kebijakan Pengedaran Uang

Sesuai dengan UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, telah ditetapkan bahwa salah satu tugas Bank Indonesia adalah mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran. Di bidang pengedaran uang, Bank Indonesia adalah satu-satunya lembaga yang mempunyai wewenang untuk mengeluarkan dan mengedarkan uang. Beberapa kewenangannya antara lain menetapkan macam, harga, ciri uang yang akan dikeluarkan, bahan yang digunakan, dan tanggal mulai berlakukanya sebagai alat pembayaran yang sah. Berdasarkan hal tersebut, Bank Indonesia memiliki kewenangan untuk menetapkan jenis uang (uang kertas dan uang logam) yang diterbitkan sebagai alat pembayaran yang sah, serta besarnya nilai nominal, bahan yang digunakan, maupun ciri-cirinya. Di samping itu, Bank Indonesia juga berwenang untuk mencabut, menarik, dan memusnahkan uang tersebut dari peredaran.

Sebagai konsekuensinya, dengan pertimbangan-pertimbangan tertentu Bank Indonesia dapat menerbitkan, mencabut, dan menarik uang rupiah dari peredaran dengan memberikan penggantian dengan nilai yang sama. Selanjutnya Bank Indonesia juga memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk melakukan penukaran uang dalam pecahan yang sama dan atau pecahan lainnya, melakukan penukaran uang yang cacat dan atau uang tidak layak edar, dan menukarkan uang yang rusak sebagian karena terbakar dan atau sebab lain dengan nilai yang sama atau lebih kecil dari nilai nominalnya, tergantung dari tingkat kerusakan uang. Selain hal-hal di atas, Bank Indonesia juga melakukan pemusnahan uang yang dianggap tidak layak untuk diedarkan kembali.

Kebijakan Pengedaran Uang di Indonesia

Sasaran

Sebagai satu-satunya lembaga yang berwenang untuk mengeluarkan dan mengedarkan uang, Bank Indonesia mempunyai tanggung jawab untuk dapat memenuhi kebutuhan uang rupiah di masyarakat dalam jumlah nominal yang cukup, jenis pecahan yang sesuai, tepat waktu, dan dalam kondisi layak edar. Sehubungan dengan itu, sasaran pengedaran uang diarahkan untuk:

1) Dapat mempermudah kelancaran transaksi pembayaran tunai serta dapat diterima dan dipercaya oleh masyarakat, dengan karakteristik mudah digunakan dan nyaman, tahan lama, mudah dikenali, dan sulit dipalsukan;
2) Selalu mengupayakan tersedianya jumlah uang tunai yang cukup dengan berbagai pecahan dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat maupun perekonomian nasional;
3) Terciptanya kelancaran arus uang tunai baik secara regional maupun nasional; dan
4) Melakukan penanganan kas yang didukung oleh ketentuan dan prosedur serta peralatan yang menjamin adanya kelancaran, kecepatan, dan keamanan serta efisiensi biaya.

Pengadaan Uang

Tujuan pengadaan uang adalah agar Bank Indonesia mempunyai stok uang yang cukup dalam berbagai pecahan dengan kondisi layak edar untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan uang tunai. Pengadaan uang mempunyai fungsi yang penting untuk memperlancar pembayaran tunai dan menjaga kepercayaan masyarakat terhadap rupiah karena selalu tersedianya uang yang dibutuhkan.

Dalam melakukan pengadaan uang, Bank Indonesia akan melakukan pencetakan uang yang didasarkan pada rencana cetak uang tahunan. Kegiatan pengadaan uang meliputi 1) penerbitan uang (emisi) baru dan 2) *pencetakan* uang yang telah diterbitkan sebagaimana diuraikan di bawah ini.

Distribusi Uang

Distribusi atau pengiriman uang antarkantor Bank Indonesia bertujuan untuk memenuhi kebutuhan kas setiap Kantor Bank Indonesia dalam rangka menjaga posisi/persediaan kas yang aman. Kebutuhan kas tersebut meliputi kebutuhan uang untuk persediaan yang seharusnya ada di khazanah serta untuk keperluan pembayaran, penukaran, dan penggantian uang selama jangka waktu tertentu. Pengiriman uang didasarkan pada rencana distribusi uang yang menetapkan jumlah dan pecahan uang yang dikirim selama periode tertentu. Dengan adanya rencana distribusi uang tersebut diharapkan akan dapat dicapai keterpaduan dengan rencana pengadaan uang dan pengiriman uang dapat terlaksana secara efisien, efektif, cepat, tepat waktu, dan sesuai dengan kebutuhan.

Kebijakan Uang Segar

Tujuan Kebijakan Uang Segar adalah untuk mewujudkan tersedianya uang yang layak edar di masyarakat sehingga diharapkan dapat menjaga citra dan integritas Bank Indonesia sebagai lembaga penerbit uang dan menjaga tingkat kesehatan masyarakat dalam penggunaan uang dimaksud.

Pencabutan dan Pemusnahan Uang

Tujuan dari pencabutan uang dari peredaran adalah untuk mencegah dan meminimalisasi peredaran uang palsu serta untuk penyederhanaan komposisi dan emisi pecahan. Dasar pertimbangannya antara lain tingkat pemalsuan yang cukup tinggi dan lamanya beredar (lebih dari tujuh tahun).

Pemusnahan uang dilakukan terhadap uang rupiah yang sudah tidak layak edar yang masuk kembali ke dalam kas Bank Indonesia dari peredaran masyarakat, uang rupiah yang sudah dicabut dan ditarik dari peredaran, dan hasil cetak tidak sempurna yang diserahkan oleh perusahaan percetakan uang kepada Bank Indonesia.

Hubungan BI dengan PERURI

Salah satu tugas Bank Indonesia adalah mengatur dan menjaga sistem pembayaran termasuk di dalamnya sistem pembayaran tunai. Tugas bidang sistem pembayaran tunai meliputi kewenangan mengeluarkan dan mengedarkan uang Rupiah serta mencabut, menarik, dan memusnahkan uang dari peredaran. Secara implisit, kewenangan tersebut termasuk dalam bidang pencetakan, tetapi pelaksanaan fungsi tersebut tidak langsung dilakukan oleh Bank Indonesia. Kegiatan pencetakan uang Rupiah diserahkan kepada Perum Peruri sebagai badan usaha milik negara (BUMN) yang didirikan khusus dengan tujuan melayani kebutuhan/cetak uang kertas dan uang logam Rupiah sesuai dengan pesanan Bank Indonesia.

Penanganan Uang Palsu

Pemalsuan uang merupakan jenis kejahatan yang sudah sangat lama muncul di dunia seiring dengan digunakannya alat bantu (uang) di dalam kegiatan transaksi perekonomian. Berbagai bentuk alat bantu tersebut selalu diupayakan untuk dipalsu karena adanya keperluan masyarakat untuk memenuhi kebutuhan hidupnya, sedangkan uang asli tidak mudah untuk diperoleh. Hal tersebut menimbulkan motivasi sebagian masyarakat untuk melakukan pemalsuan dalam rangka memenuhi kebutuhan ekonomi.

Ancaman tindak pidana pemalsuan uang rupiah semakin besar yang diakibatkan situasi perekonomian negara yang sedang terpuruk. Dalam

keadaan seperti itu semakin banyak masyarakat yang ingin mendapatkan banyak uang untuk memenuhi kebutuhan hidupnya dengan cara yang mudah. Hal ini menjadi salah satu motivasi yang kuat bagi para pemalsu dalam melakukan perbuatannya, di samping motivasi lainnya seperti motivasi politis, misalnya, mengacaukan perekonomian negara.

Berdasarkan temuan-temuan, jenis-jenis pemalsuan uang rupiah dapat berupa lukisan tangan, *color transfer*, cetak sablon, cetak *offset*, fotokopi berwarna, dan *color printer*.

Dalam rangka ikut serta melakukan upaya pemberantasan uang palsu, Bank Indonesia lebih banyak bertindak preventif, sedangkan upaya represif pada umumnya dilakukan melalui kerja sama dengan instansi terkait.

6 Organisasi Bank Indonesia

OLEH: SYAHRUL BAHROEN DAN SUARPIKA BIMANTORO

Organisasi[1] dapat diartikan sebagai unit yang terkoordinasi yang berfungsi untuk mencapai tujuan bersama atau tujuan-tujuan yang telah ditetapkan (Gibson *et al*, 2000). Pengertian ini menunjukkan bahwa elemen utama dari suatu organisasi adalah tujuan yang ingin dicapai sehingga bentuk koordinasi dan susunan unit dari suatu organisasi akan sangat dipengaruhi oleh tujuannya. Dalam upaya mencapai tujuan tersebut, unit-unit dalam organisasi perlu dilengkapi dengan tugas dan wewenang yang jelas. Oleh karena itu, guna memahami suatu organisasi, perlu dipahami tujuan, tugas, dan wewenang dari organisasi yang bersangkutan.

Sejalan dengan pengertian tersebut, organisasi bank sentral dapat digambarkan sebagai unit yang diberi tugas dan wewenang yang jelas dan dikoordinasikan untuk mencapai suatu tujuan. Dalam praktek, tujuan, tugas dan wewenang bank sentral di berbagai negara sangat bervariasi, tergantung dari struktur sosial, politik, dan ekonomi masing-masing negara. Dengan demikian, bentuk koordinasi dan susunan unit organisasi bank sentral di berbagai negara pun berbeda-beda. Dilihat dari kewenangannya, susunan unit dalam organisasi bank-bank sentral pada umumnya terdiri atas dua tingkatan, yaitu unit yang mempunyai kewenangan tertinggi dalam kebijakan dan unit-unit di bawahnya yang melaksanakan kegiatan

[1] Istilah organisasi berasal dari bahasa Yunani yaitu *organon* yang artinya adalah alat. Dalam disiplin ilmu organisasi terdapat berbagai difinisi mengenai organisasi, tetapi dalam uraian ini digunakan difinisi tersebut karena pembahasan selanjutnya akan lebih difokuskan pada bagaimana susunan dan bentuk koordinasi unit-unit yang ada pada organisasi bank sentral.

operasional dari kebijakan yang ditetapkan. Demikian pula halnya dengan susunan unit dalam organisasi Bank Indonesia yang pada dasarnya tidak jauh berbeda dengan jenjang organisasi bank-bank sentral lain di dunia.

Bab ini akan menguraikan berbagai aspek mengenai organisasi Bank Indonesia. Uraian dimulai dengan penjelasan organisasi bank-bank sentral pada umumnya yang meliputi unit yang mempunyai kewenangan yang tertinggi dan unit-unit yang mempunyai wewenang di bawahnya. Selanjutnya akan diuraikan gambaran umum organisasi Bank Indonesia, seperti tujuan, tugas, dan wewenang, termasuk wewenang dari unit yang memiliki kewenangan tertinggi dan unit-unit di bawahnya. Pada bagian berikutnya juga akan dikemukakan bagaimana unit-unit tersebut dikoordinasikan untuk mencapai tujuannya. Salah satu cara untuk mengkoordinasikan unit-unit dalam organisasi adalah melalui pembentukan struktur organisasi, penetapan visi dan misi Bank Indonesia yang akan diuraikan pada bahasan berikutnya. Pada bagian akhir akan diuraikan lebih lanjut mengenai unit-unit di bawah unit yang memiliki kewenangan tertinggi yang disebut satuan kerja sebagaimana tercantum pada bagan organisasi Bank Indonesia.

6.1 ORGANISASI BANK SENTRAL PADA UMUMNYA

Bank Sentral sebagai sebuah organisasi umumnya dibentuk dan didirikan berdasarkan undang-undang. Pembentukan organisasi bank sentral dalam undang-undang menunjukkan adanya peran penting dan pengaruh yang cukup besar dari bank sentral bagi perekonomian suatu negara. Dalam undang-undang tersebut pada umumnya diatur berbagai faktor yang mempengaruhi susunan unit-unit dan bentuk koordinasi dari unit-unit dalam organisasi bank sentral seperti tujuan, tugas, wewenang bank sentral, serta hal-hal lain yang menyangkut hubungan bank sentral dengan lembaga negara lainnya, seperti bagaimana hubungannya dengan pemerintah dan dengan parlemen.

Pada umumnya, penetapan tujuan, tugas, dan wewenang bank sentral dalam undang-undang sangat dipengaruhi oleh struktur sosial, politik, dan ekonomi dari masing-masing negara. Hal tersebut pada gilirannya akan mempengaruhi seberapa banyak tujuan yang harus dicapai, bagaimana

tugas dan wewenang yang diberikan pada bank sentral, dan kesemuanya itu pada akhirnya akan berpengaruh pada bagaimana tingkat independensi, transparansi, dan akuntabilitas dari suatu bank sentral.

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi susunan unit dan bentuk koordinasi dari organisasi sebuah bank sentral adalah tujuan, tugas, wewenang, serta faktor-faktor lain, seperti hubungan bank sentral dengan pemerintah dan dengan parlemen. Faktor-faktor tersebut pada gilirannya akan mempengaruhi berbagai aspek lainnya dalam organisasi seperti tingkat independensi, transparansi, dan akuntabilitas dari masing-masing bank sentral. Selanjutnya, secara keseluruhan faktor-faktor tersebut di atas akan mempengaruhi susunan dan bentuk koordinasi unit dalam organisasi sebuah bank sentral atau dikenal dengan sebutan struktur organisasi. Secara umum, struktur organisasi setidaknya menggambarkan empat sisi dasar dari sebuah organisasi, yaitu hirarki kewenangan, departemenisasi, rentang kendali, serta posisi staf dan lini.[2] Untuk mengetahui bagaimana struktur organisasi dari suatu bank sentral dapat dilihat pada bagan organisasi dari bank sentral tersebut. Bagan organisasi adalah suatu diagram yang menggambarkan bagaimana bentuk kewenangan formal dan hubungan pembagian kerja dari suatu organisasi (Kreitner dan Kincki, 2000).

Agar diperoleh gambaran mengenai organisasi bank sentral, berikut ini diuraikan beberapa implikasi dari tujuan, tugas, dan wewenang terhadap susunan unit dan bentuk koordinasi dari organisasi bank sentral.

6.1.1 Implikasi Tujuan, Tugas, dan Wewenang pada Organisasi Bank Sentral.

Tingkat kompleksitas organisasi suatu bank sentral dipengaruhi oleh beberapa faktor seperti tujuan, tugas, dan wewenangnya. Pada umumnya, semakin banyak tujuan yang harus dicapai, semakin banyak tugas-tugasnya dan semakin besar wewenangnya maka, semakin kompleks susunan dan bentuk koordinasi unit-unit dalam organisasinya. Misalnya, bank sentral yang memiliki tugas sebagai pengendali moneter, pengawas bank, dan

[2]Dalam pandangan para ahli organisasi, ada yang menyebutkan faktor-faktor dari struktur organisasi setidaknya terdiri dari upaya pengkoordinasian, tujuan bersama yang ingin dicapai, pembagian kerja, dan hierarkhi/aras kewenangan.

sistem pembayaran, struktur organisasinya akan lebih kompleks dibandingkan dengan struktur organisasi bank sentral yang hanya mempunyai tugas sebagai pengendali moneter dan sistem pembayaran. Demikian pula halnya dengan wewenang yang diberikan. Wewenang itu akan mempengaruhi kompleksitas susunan unit dan bentuk koordinasi dari unit-unit dalam organisasi bank sentral. Bank sentral yang diberi wewenang penuh untuk menetapkan dan menjalankan kebijakannya akan berbeda struktur organisasinya dengan bank sentral yang hanya diberi wewenang sebagai pelaksana kebijakan dari pemerintah.

6.1.1.1 Tujuan dan Tugas Bank Sentral serta Implikasinya pada Organisasi.

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, penetapan tujuan bank sentral pada umumnya diatur dalam undang-undang. Tujuan yang diatur dalam ketentuan perundang-undangan dapat bermacam-macam seperti kestabilan harga, pertumbuhan ekonomi dan pembangunan, tingkat pengangguran yang rendah, nilai tukar yang wajar, dan kesejahteraan umum (Chandavarkar, 1996). Dalam praktek, terdapat bank sentral yang hanya memiliki satu tujuan dan ada Bank Sentral yang memiliki lebih dari satu tujuan.

Kompleksitas organisasi bank sentral yang memiliki satu tujuan berbeda dengan bank sentral yang memiliki banyak tujuan. Hal ini disebabkan pada bank sentral yang memiliki banyak tujuan harus dapat meminimalkan *conflict of interest* 'perbedaan kepentingan' antara tujuan yang satu dengan yang lain dan lebih dituntut untuk dapat melakukan sinkronisasi strategi yang akan diterapkan dalam mencapai salah satu tujuannya tanpa harus mengorbankan pencapaian tujuan yang lain.

Selajutnya, sebagai pedoman operasional untuk mencapai tujuan tersebut, pada umumnya bank sentral diberi tugas-tugas tertentu. Tugas-tugas tersebut bervariasi antara bank sentral di dunia. Ada tugas bank sentral yang dalam undang-undang ditetapkan sangat rinci, ada yang tugasnya hanya ditetapkan garis besarnya saja. Namun demikian, secara umum tugas-tugas tersebut dapat dikelompokkan menjadi empat bidang, yaitu bidang moneter, bidang pengawasan perbankan, bidang sistem pembayaran, dan bidang manajemen internal.

Tujuan dan wewenang serta pilihan strategi untuk melaksanakan tugas bank sentral akan mempengaruhi struktur organisasi bank sentral. Struktur organisasi bank sentral yang memiliki tugas di bidang pengendalian moneter dan sistem pembayaran (tanpa pengawasan bank) akan lebih sederhana dibandingkan dengan struktur organisasi bank sentral yang memiliki tugas di bidang pengendalian moneter, pengawasan bank, dan pengaturan sistem pembayaran. Contoh organisasi bank sentral yang memiliki bidang tugas pengendalian moneter dan sistem pembayaran dapat dibaca pada bagan organisasi *Reserve Bank of Australia*, sedangkan yang memiliki bidang tugas pengendalian moneter, pengawasan perbankan, dan pengaturan sistem pembayaran dapat dibaca pada bagan organisasi Bank Negara Malaysia.

6.1.1.2 Wewenang Bank Sentral dan Implikasinya pada Organisasi

Di samping tujuan dan tugas sebagaimana diuraikan di atas, wewenang yang diberikan oleh undang-undang kepada bank sentral juga akan mempengaruhi struktur organisasi bank sentral. Berdasar wewenangnya, menurut Chen Yuan (1990) organisasi bank sentral terdiri dari dua tingkatan, yaitu unit yang mempunyai kewenangan tertinggi (*the highest authority*) dan unit-unit di bawahnya (*the second level*). Unit dengan kewenangan tinggi tersebut dapat terdiri dari satu, dua, atau tiga badan yang mempunyai kewenangan sebagai badan pembuat kebijakan (*policy making body*), badan pelaksana kebijakan (*executing body*), dan badan pengawas (*supervisory body*). Sementara itu, di tingkat kedua terdapat unit-unit yang melaksanakan kegiatan operasional dari unit yang memiliki kewenangan tertinggi di bidang pembuatan kebijakan.[3] Unit operasional ini umumnya berada di bawah badan pelaksana kebijakan.

Jumlah badan yang ada di suatu bank sentral tergantung pada wewenang yang diberikan oleh undang-undang kepada bank sentral, khususnya pada organisasi di tingkat kewenangan tertinggi. Dalam hal ini, Chen Yuan (1990) mengklasifikasikan bank sentral ke dalam 3 kelompok. Pertama, bank sentral yang wewenang membuat kebijakan dan wewenang melaksanakan kebijakan berada pada satu badan, misalnya, *Federal Reserve System of*

[3] Ulasan lebih lanjut mengenai hal ini dapat dibaca dalam Chen Yuan (th 1990) '*Structure of the central bank'*, Makalah yang disampaikan pada Konferensi Internasional Bank Sentral, Beijing, 5-7 Januari, 1990

the United States dan *Bank of England*. Kedua, bank sentral yang wewenang membuat kebijakan dan wewenang melaksanakan kebijakan berada pada dua badan yang terpisah, misalnya, *Bank of Japan*, *Deutshce Bundesbank*, dan *Bank of Italy*. Ketiga, bank sentral yang wewenang membuat kebijakan, wewenang melaksanakan kebijakan, dan wewenang mengawasi kebijakan berada pada tiga badan terpisah, misalnya, *Bank of France*, *the National Bank of Belgium*, dan *the National Bank of Switzerland*.

Bo-Yung Chung (1992) memberikan penjelasan lebih lanjut mengenai tiga badan yang memiliki kewenangan tertinggi di organisasi bank sentral.[4]

1) Badan Pembuat Kebijakan. Badan Pembuat Kebijakan adalah unit dalam organisasi bank sentral yang diberi wewenang oleh konstitusi untuk memformulasikan dan menetapkan kebijakan yang akan ditempuh dalam melaksanakan tugas guna mencapai tujuannya, termasuk kebijakan yang menyangkut manajemen internal dalam bank sentral tersebut;

2) Badan Pelaksana Kebijakan. Badan Pelaksana Kebijakan adalah unit dalam organisasi bank sentral yang diberi wewenang untuk melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan oleh badan pembuat kebijakan;

3) Badan Pengawas. Badan Pengawas adalah lembaga atau unit organisasi yang diberi wewenang untuk mengawasi pelaksanaan kebijakan oleh badan pelaksana kebijakan.

Selanjutnya, dalam menguraikan mengenai organisasi bank sentral pada umumnya, akan dikemukakan ketiga badan tertinggi pada organisasi bank sentral, yaitu badan pembuat kebijakan, badan pelaksana kebijakan, dan badan pengawas.

a. Badan Pembuat Kebijakan

Badan pembuat kebijakan pada organisasi bank sentral umumnya berbentuk dewan (*council*) dan dalam merumuskan kebijakan, keputusan diambil berdasarkan pada suara mayoritas. Jumlah anggota dewan bervariasi antara satu bank sentral dengan bank sentral yang lain. Hal ini dapat dilihat dari jumlah anggota badan pembuat kebijakan

[4] Ulasan lebih lanjut mengenai hal ini dapat dibaca dalam Bo-Yung Chung (th 1992), *"Central Bank Organization"* makalah yang disampaikan pada 19th SEANZA Central Banking Course, November, 1992.

yang paling sedikit terdiri dari lima anggota seperti di Belanda, sampai yang banyak, yaitu terdiri dari 40 orang anggota seperti di Swiss (Chandavarkar, 1996).

Dalam praktek nama badan pembuat kebijakan di beberapa negara juga berbeda-beda, sebagaimana contoh di bawah ini.

Negara	Nama Badan	Jumlah
Amerika Serikat	*(Board of Governors)* Dewan Gubernur[5]	7 orang
Jerman	*(Executive Board)* Dewan Eksekutif[6]	8 orang
Perancis	*(General Council)* Dewan Umum	13 orang
Jepang	*(Policy Board)* Dewan Kebijakan	9 orang

Sumber : The Morgan Stanley Central Bank Directory, 2003.

Penunjukan ketua dan anggota badan pembuat kebijakan pada organisasi bank sentral tidak sama antara satu negara dengan negara lain. Pada negara yang bank sentralnya independen, umumnya penunjukan/pengangkatan ketua dan anggota badan pembuat kebijakan dilakukan oleh kepala pemerintahan, dan harus mendapat persetujuan dari parlemen. Sementara pada bank sentral yang kurang independen, penunjukan dan pengangkatan ketua dan anggota dilakukan oleh kepala pemerintahan tanpa harus mendapat persetujuan parlemen.

Ketua Badan Pembuat Kebijakan dapat berasal dari bank sentral sendiri maupun berasal dari luar. Umumnya, apabila ketua badan pembuat kebijakan berasal dari bank sentral, maka bank sentral tersebut lebih independen, dan Ketua Badan Pembuat Kebijakan biasanya gubernur/ *chairman/president*, misalnya di Amerika Serikat, Jerman, dan Selandia Baru. Sebaliknya, apabila ketua badan pembuat kebijakan berasal dari luar bank sentral, bank sentral tersebut umumnya kurang independen, dan Ketua Badan Pembuat Kebijakan biasanya adalah menteri keuangan, misalnya di Brunei Darussalam.

[5] Khusus dalam rangka pengambilan kebijakan moneter dilakukan dalam FOMC (Federal Open Market Committee) beranggotakan 12 orang yang terdiri dari tujuh dewan gubernur dan lima dari 12 Presiden Federal Reserve Regional (The Morgan Stanley Central Bank Directory, 2003).

[6] Belum termasuk anggota dewan yang ditunjuk sebanyak 10 orang.

b. Badan Pelaksana Kebijakan

Badan pelaksana kebijakan adalah unit/badan dalam organisasi bank sentral yang diberi kewenangan untuk melaksanakan dan merealisasikan kebijakan yang telah ditetapkan oleh badan pembuat kebijakan. Selain itu, badan pelaksana kebijakan juga bertugas melakukan tindakan-tindakan administratif serta bertindak sebagai wakil resmi dari organisasi bank sentral sebagai badan hukum dalam berhubungan dengan pihak luar.

Dalam melaksanakan tugasnya, sistem yang digunakan oleh badan pelaksana kebijakan dapat dibedakan atas sistem dewan (*council system*) dan sistem unilateral (*unilateral system*). Masing-masing sistem memiliki karakteristik sendiri-sendiri. Dalam sistem dewan, tanggung jawab keputusan merupakan tanggung jawab bersama. Sementara dalam sistem unilateral, tanggung jawab keputusan berada pada pengambil keputusan tertinggi, yang umumnya adalah gubernur.

Selain itu, dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, badan pelaksana kebijakan umumnya dilengkapi dengan berbagai unit organisasi di bawahnya, seperti departemen/direktorat, kantor-kantor cabang, dan kantor perwakilan. Subunit-subunit dari badan pelaksana kebijakan tersebut merupakan unit-unit yang bertugas untuk melaksanakan kegiatan operasional sehari-hari dari kebijakan yang diputuskan badan pelaksana kebijakan dalam merealisasikan keputusan/kebijakan yang telah ditetapkan oleh badan pembuat kebijakan.

c. Badan Pengawas

Badan pengawas adalah lembaga atau unit yang dapat berada di luar atau di dalam organisasi bank sentral yang mempunyai tugas dan wewenang untuk melakukan pengawasan dan pemeriksaan pada bank sentral. Umumnya badan pengawas bertugas untuk memastikan bahwa pelaksanaan tugas-tugas bank sentral telah dilakukan secara wajar (*fairness*) dan rasional.

Ruang lingkup pengawasan dan pemeriksaan umumnya meliputi seluruh kegiatan operasi bank sentral termasuk pembukuan dan administrasi. Dengan demikian, pada dasarnya pelaksanaan dari pengawasan dan pemeriksaan oleh badan pengawas dimaksudkan

untuk menguji tingkat akuntabilitas dan transparansi dari pelaksanaan tugas bank sentral.

Dalam praktek, cakupan ruang lingkup tugas dari badan pengawas bervariasi antara bank sentral yang satu dengan bank sentral yang lain. Ada badan pengawas dari bank sentral yang diberi wewenang dan memiliki tugas meneliti dengan seksama kebijakan yang diambil oleh badan pembuat kebijakan, seperti yang terjadi di *Federal Reserve Bank of New Zealand*, dan ada pula yang tugasnya hanya melakukan pemeriksaan dan pangawasan terhadap aset dan kewajiban serta mengaudit rekening bank sentral, seperti yang terjadi di *Bank of China*. Nama dari badan pengawas juga bervariasi. Di *Bank of China* badan pengawas disebut dengan *The Supervisory Board*, sedangkan di Selandia Baru dan Kanada disebut *Board of Directors*.

6.2 GAMBARAN UMUM ORGANISASI BANK INDONESIA

Seperti organisasi bank sentral pada umumnya, susunan unit dan bentuk koordinasi dalam organisasi Bank Indonesia juga terkait erat dengan undang-undang yang melandasinya, yaitu UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana telah diubah dengan UU No. 3 Tahun 2004. Di dalam undang-undang tersebut telah diatur secara jelas tujuan, tugas, dan wewenang Bank Indonesia sebagai bank sentral Republik Indonesia, termasuk hubungannya dengan lembaga negara lainnya khususnya DPR. Pengaturan dalam undang-undang ini mendasari bidang-bidang utama dalam organisasi sesuai tujuan dan tugas-tugas yang telah ditetapkan, tingkat kewenangan dalam perumusan, pelaksanaan dan pengawasan kebijakan, visi dan misi, serta struktur organisasi Bank Indonesia secara keseluruhan. Secara lebih jelas, gambaran mengenai organisasi Bank Indonesia berdasarkan berdasarkan UU No. 23 Tahun 1999 dapat dibaca pada lampiran 1.

6.2.1 Implikasi Tujuan, Tugas, dan Wewenang terhadap Organisasi Bank Indonesia

Sesuai undang-undang, tujuan Bank Indonesia adalah mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah, baik dalam arti kestabilan harga (inflasi)

maupun kestabilan nilai tukar rupiah. Untuk mencapai tujuan tersebut, sesuai undang-undang Bank Indonesia mempunyai tiga tugas, yaitu menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter, mengatur dan mengawasi bank, serta mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran. Dalam pelaksanaannya, ketiga tugas tersebut mempunyai keterkaitan yang erat satu dengan yang lain. Tugas menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter dilakukan Bank Indonesia antara lain melalui pengendalian jumlah uang beredar dan atau suku bunga. Efektivitas pelaksanaan tugas ini memerlukan dukungan sistem pembayaran yang efisien, cepat, aman, dan andal. Keberhasilan tugas sistem pembayaran tersebut memerlukan sistem perbankan yang sehat yang merupakan sasaran tugas mengatur dan mengawasi bank. Selanjutnya, sistem perbankan yang sehat akan mendukung pelaksanaan tugas di bidang pengendalian moneter, mengingat pelaksanaan kebijakan moneter dan pengaruhnya terhadap inflasi dan aktivitas ekonomi riil transmisinya dilakukan melalui sistem perbankan.

Sejalan dengan tugas-tugas tersebut, organisasi Bank Indonesia dikelompokkan ke dalam tiga sektor utama, yaitu sektor moneter, sektor perbankan, dan sektor sistem pembayaran, ditambah dengan satu sektor pendukung, yaitu sektor manajemen intern. Organisasi sektor moneter terdiri dari sejumlah direktorat dan biro yang melaksanakan tugas-tugas untuk merumuskan dan melaksanakan kebijakan moneter yang diberikan oleh Dewan Gubernur. Direktorat dan biro yang berada dalam organisasi sektor perbankan melaksanakan tugas-tugas untuk perumusan pengaturan, pengawasan, pemeriksaan, pengenaan sanksi hingga investigasi di bidang perbankan. Organisasi sektor pembayaran mencakup direktorat dan biro yang bertugas melaksanakan pengedaran uang dan sistem pembayaran non-tunai. Sementara itu, direktorat dan biro yang berada dalam organisasi sektor manajemen intern melaksanakan tugas-tugas dukungan internal organisasi seperti sumber daya manusia, hukum, keuangan intern, pengawasan intern, kehumasan, dan teknologi informasi. Dalam pelaksanaannya, keempat sektor tersebut berkaitan erat dalam mendukung pelaksanaan tugas-tugas untuk pencapaian tujuan Bank Indonesia.

Di samping untuk mendukung tujuan dan tugasnya, struktur organisasi Bank Indonesia juga dipengaruhi oleh kewenangan dari unit-unit yang ada dalam organisasinya. Sebagaimana yang telah diuraikan pada bahasan

organisasi bank-bank sentral pada umumnya, struktur organisasi Bank Indonesia juga terdiri dari dua tingkat, yaitu tingkat kewenangan tertinggi dan tingkat di bawahnya. Wewenang pada tingkat tertinggi yang diberikan oleh undang-undang Bank Indonesia akan menentukan pertama, apakah wewenang membuat kebijakan dan melaksanakan kebijakan berada pada satu badan, atau berada pada dua badan yang terpisah, kedua, apakah ada badan yang berfungsi sebagai badan pengawas, dan ketiga, bagaimana hubungan dan mekanisme kerja antar badan tersebut. Dengan demikian, wewenang yang diberikan oleh undang-undang kepada Bank Indonesia akan mempengaruhi susunan dan bentuk koordinasi unit organisasi di Bank Indonesia pada kedua tingkat tersebut. Susunan dan bentuk koordinasi unit organisasi pada tingkat tertinggi akan diuraikan di bawah ini, sedangkan unit organisasi di tingkat kedua akan dikemukakan dalam uraian mengenai visi dan misi serta struktur organisasi Bank Indonesia.

Sesuai dengan undang-undang, dalam melaksanakan tugas-tugas yang ditetapkan, Bank Indonesia dipimpin oleh Dewan Gubernur yang terdiri atas seorang Gubernur, seorang Deputi Gubernur Senior, dan sekurang-kurangnya empat orang atau sebanyak-banyaknya tujuh orang Deputi Gubernur. Hal ini sejalan dengan pengaturan pelaksanaan tugas sebagaimana ditetapkan dalam UU No. 23 Tahun 1999 pasal 38 ayat 1 yang menerangkan bahwa Dewan Gubernur melaksanakan tugas dan wewenang Bank Indonesia. Dewan Gubernur dipimpin oleh Gubernur dengan Deputi Gubernur Senior sebagai wakil. Dalam hal Gubernur dan Deputi Gubernur Senior berhalangan, Gubernur atau Deputi Gubernur Senior menunjuk seorang Deputi Gubernur untuk memimpin Dewan Gubernur. Apabila karena sesuatu hal penunjukan ini tidak dapat dilaksanakan, maka salah seorang Deputi Gubernur yang paling lama masa jabatannya bertindak sebagai pemimpin Dewan Gubernur.

Ketentuan mengenai kewenangan tertinggi dalam membuat kebijakan telah pula diatur dalam penjelasan pasal 43 UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia yang menyebutkan bahwa "Rapat Dewan Gubernur (RDG) adalah forum pengambilan keputusan tertinggi dalam menetapkan kebijakan-kebijakan Bank Indonesia yang bersifat prinsipil dan strategis". Kebijakan prinsipiil dan strategis adalah kebijakan-kebijakan yang mempunyai dampak luas baik ke dalam maupun ke luar Bank Indonesia, misalnya, kebijakan umum moneter, kebijakan di bidang pengaturan dan kelancaran sistem

pembayaran, serta pengaturan dan pengawasan bank. Rapat Dewan Gubernur (RDG) dinyatakan sah apabila dihadiri sekurang-kurangnya oleh lebih dari separuh anggota Dewan Gubernur. Adapun cara pengambilan keputusan dilakukan berdasarkan musyawarah untuk mencapai mufakat. Apabila mufakat tidak tercapai, Gubernur menetapkan keputusan akhir.

Dari uraian di atas, secara organisatoris dapat dipahami bahwa badan pembuat kebijakan di Bank Indonesia menurut UU No. 23 Tahun 1999 adalah Dewan Gubernur sebagai satu kesatuan badan yang berwenang menetapkan kebijakan yang bersifat prinsipil dan strategis melalui mekanisme RDG. Sementara itu, badan pelaksana kebijakan adalah masing-masing anggota Dewan Gubernur untuk melaksanakan kebijakan yang ditetapkan oleh Dewan Gubernur dan atau menetapkan kebijakan yang tidak bersifat prinsipiil dan strategis sesuai dengan kewenangan masing-masing melalui mekanisme rapat bidang atau rapat antarbidang terbatas. Dalam melaksanakan kebijakan tersebut, tiap-tiap anggota Dewan Gubernur dibantu oleh satuan-satuan kerja di bawahnya.

Dalam pelaksanaan tugas sebagai badan pelaksana kebijakan dilakukan pembagian kerja di antara anggota Dewan Gubernur sesuai dengan bidang tugas masing-masing. Dalam kaitan ini, Gubernur selaku ketua badan pelaksana kebijakan melakukan pembagian tugas di antara anggotanya. Pembagian kerja di antara anggota Dewan Gubernur didasarkan pada bidang-bidang yang menjadi tugas Bank Indonesia. Secara umum masing-masing anggota Dewan Gubernur membidangi antara tiga sampai dengan empat satuan kerja yang berada di Kantor Pusat, termasuk satuan kerja di daerah (Kantor Bank Indonesia) dan satuan kerja di luar negeri (Kantor Perwakilan Bank Indonesia). Pada prinsipnya pembidangan tersebut dilakukan dengan mempertimbangkan bidang keahlian dari masing-masing anggota Dewan Gubernur dan dengan memperhatikan keseimbangan pembagian beban kerja.

Selanjutnya, dalam rangka pengkoordinasian pelaksanaan tugasnya, dapat dilakukan melalui rapat bidang yang dipimpin oleh Deputi Gubernur yang membawahkan satuan kerja dalam satu bidang tugas Bank Indonesia ataupun dapat pula melalui rapat-rapat antarbidang. Ketentuan mengenai hal ini telah diatur dalam penjelasan pasal 43 ayat (1) huruf a dan huruf b yang menegaskan bahwa " ….Untuk hal-hal lain tidak perlu dibahas dalam rapat Dewan Gubernur, tetapi cukup ditetapkan dalam rapat bidang yang

dipimpin oleh tiap-tiap Deputi Gubernur sesuai dengan kewenangannya atau rapat antarbidang terbatas yang dapat dihadiri oleh anggota Dewan Gubernur yang terkait, dengan catatan keputusan tersebut dilaporkan kepada rapat mingguan Dewan Gubernur untuk diketahui".

Sebagaimana praktek mengenai organisasi bank sentral di dunia yang tidak secara tegas menyebut suatu badan pengawas, maka dalam UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia juga tidak dicantumkan secara tegas adanya suatu badan pengawas dalam struktur organisasinya. Namun demikian, pada prinsipnya pengawasan terhadap pelaksanaan tugas-tugas Bank Indonesia dilakukan oleh DPR. Hal ini dapat dibaca pada pasal 58 UU No. 23 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 3 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa Bank Indonesia diwajibkan menyampaikan laporan tahunan dan laporan triwulanan secara tertulis tentang pelaksanaan tugas dan wewenangnya kepada DPR. Laporan tahunan dan triwulanan tersebut dievaluasi oleh DPR dan digunakan sebagai bahan penilaian tahunan terhadap kinerja Dewan Gubernur dan Bank Indonesia.

Untuk membantu DPR dalam melaksanakan fungsi pengawasan di bidang tertentu terhadap Bank Indonesia, sesuai dengan pasal 58A amandemen UU No. 3 Tahun 2004 dibentuk Badan Supervisi dalam upaya meningkatkan akuntabilitas, independensi, transparansi, dan kredibilitas Bank Indonesia. Dalam penjelasan pasal 58A ini dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan pengawasan di bidang tertentu adalah melakukan tugas: (a) telaahan atas laporan keuangan tahunan Bank Indonesia, (b) telaahan atas anggaran operasional dan investasi Bank Indonesia, dan (c) telaahan atas prosedur pengambilan keputusan kegiatan operasional di luar kebijakan moneter dan pengelolaan aset Bank Indonesia. Hasil telaahan atas laporan pelaksanaan tugas dan wewenang Bank Indonesia di bidang tertentu tersebut disampaikan oleh Badan Supervisi kepada DPR.

Badan supervisi dalam menjalankan tugas sebagaimana dimaksud di atas tidak melakukan penilaian terhadap kinerja Dewan Gubernur dan tidak ikut mengambil keputusan serta tidak ikut memberikan penilaian terhadap kebijakan di bidang sistem pembayaran, pengaturan dan pengawasan bank, serta bidang-bidang yang merupakan penetapan dan pelaksanaan kebijakan moneter. Badan Supervisi tidak dapat: (a) menghadiri Rapat Dewan Gubenur, (b) mencampuri dan menilai kebijakan Bank Indonesia, (c) mengevaluasi kinerja Dewan Gubernur, (d) menyatakan pendapat untuk

mewakili Bank Indonesia, dan (e) menyampaikan informasi yang terkait dengan pelaksanaan tugasnya langsung kepada publik.

Sesuai undang-undang, Bank Indonesia sebagai lembaga negara juga diwajibkan untuk menyusun laporan keuangan Bank Indonesia setelah berakhirnya setiap tahun anggaran, yang berupa neraca, laporan penerimaan dan penerimaan beserta lampiran-lampirannya. Laporan keuangan tahunan dimaksud disampaikan kepada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) untuk kemudian dilakukan pemeriksaan. Selanjutnya, laporan hasil pemeriksaan oleh BPK disampaikan kepada DPR sebagai salah satu alat pengawasannya terhadap Bank Indonesia.

6.2.2 Misi dan Visi Bank Indonesia

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, sesuai UU No. 23 Tahun 1999 tujuan Bank Indonesia adalah mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah. Rumusan tersebut merupakan pedoman bagi Bank Indonesia dalam menetapkan misi dan visinya. Penetapan misi dan visi tersebut merupakan hal yang penting karena perumusan misi dan visi dapat lebih memperjelas tujuan organisasi, mempermudah perencanaan dan proses pengambilan keputusan, serta mempermudah pengkoordinasian unit-unit dalam organisasi.

Misi Bank Indonesia adalah mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah melalui pemeliharaan kestabilan moneter dan pengembangan kestabilan sistem keuangan untuk pembangunan nasional jangka panjang yang berkesinambungan. Bagi Bank Indonesia, perumusan misi dimaksud diharapkan dapat membantu organisasi dalam:

1) menetapkan dan menjaga konsistensi, serta kejelasan tujuan organisasi;
2) memberikan referensi untuk perencanaan dan proses pengambilan keputusan;
3) memperoleh komitmen para anggota Dewan Gubernur dan seluruh pegawai, melalui komunikasi yang jelas tentang tugas organisasi; dan
4) memperoleh dukungan dan pengertian dari pihak-pihak yang berkepentingan terhadap pelaksanaan tugas organisasi.

Visi Bank Indonesia adalah menjadi lembaga bank sentral yang dapat dipercaya secara nasional maupun internasional melalui penguatan nilai-nilai strategis yang dimiliki serta pencapaian inflasi yang rendah dan stabil. Yang dimaksud dengan 'dipercaya' dalam visi tersebut adalah apabila pihak yang berkepentingan dengan Bank Indonesia mengakui bahwa setiap produk atau kebijakan yang dikeluarkan oleh Bank Indonesia dapat dipercaya dan dijadikan acuan bagi lembaga, institusi atau pihak-pihak lain baik di dalam negeri maupun di luar negeri. Visi tersebut dimaksudkan untuk jangka waktu yang lama dan berjangka panjang, meskipun tanpa mengurangi adanya peluang untuk melakukan penyesuaian dari waktu ke waktu dalam rangka mendukung pencapaian Misi Bank Indonesia.

Visi tersebut merupakan suatu konsep ideal yang diharapkan dimiliki oleh Bank Indonesia yang disadari pencapaiannya tidak dapat diwujudkan dalam waktu singkat, sehingga diperlukan arah strategis untuk mencapainya dan dilakukan secara bertahap serta berkesinambungan. Pernyataan visi cukup penting bagi Bank Indonesia, karena dapat:

1) memperjelas arah organisasi ke depan;
2) memotivasi anggota Dewan Gubernur dan pegawai Bank Indonesia untuk melaksanakan tugas-tugas yang telah ditetapkan;
3) mengkoordinasikan tindakan serta kebijakan dari anggota Dewan Gubernur dan pegawai secara lebih efisien dan efektif; dan
4) memberikan keyakinan dalam pencapaian misi organisasi.

6.2.3 Struktur Organisasi Bank Indonesia.

Sebagaimana halnya dengan struktur organisasi pada bank-bank sentral di dunia, empat sisi dasar dari struktur organisasi Bank Indonesia juga dapat dilihat dari bagan organisasinya yang menggambarkan hierarkhi kewenangan, departemenisasi, rentang kendali, dan posisi staf dan lini. Dalam bagan organisasi tergambar bahwa Dewan Gubernur merupakan badan yang memiliki otoritas tertinggi dalam hierarkhi kewenangan di dalam struktur organisasi Bank Indonesia. Peran Dewan Gubernur adalah sebagai badan pembuat kebijakan dan sekaligus sebagai badan pelaksana kebijakan. Dalam pelaksanaannya, Dewan Gubernur sebagai badan pelaksana kebijakan dibantu oleh berbagai satuan kerja di bawahnya. Satuan -satuan

kerja tersebut meliputi direktorat atau unit setingkat direktorat, biro yang tidak berada di bawah direktorat, Kantor Bank Indonesia, dan Kantor Perwakilan Bank Indonesia. Sampai dengan saat ini satuan kerja di Kantor Pusat Bank Indonesia berkedudukan di Jakarta, dan terdiri dari 21 Direktorat, empat Unit Khusus, satu Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan, serta tiga Biro yang tidak berada di bawah Direktorat. Satuan kerja Bank Indonesia di daerah disebut Kantor Bank Indonesia (KBI) dan berjumlah 37 kantor. Sedangkan satuan kerja Bank Indonesia di luar negeri dinamakan Kantor Perwakilan (KPw) dan berjumlah empat kantor yang berlokasi di London, New York, Tokyo, dan Singapura. Struktur Organisasi Bank Indonesia secara menyeluruh dapat dilihat pada lampiran 1.

Dalam pelaksanaan tugasnya, masing-masing satuan kerja di Kantor Pusat, KBI dan KPw membawahkan subunit-subunit satuan kerja sesuai dengan lingkup tugas dan beban kerjanya. Satuan kerja di Kantor Pusat yang berbentuk:

1) Direktorat membawahkan beberapa Biro, Bagian dan atau Tim;
2) Biro (yang tidak berada di bawah Direktorat) membawahkan beberapa Tim, dan atau Bagian;
3) Unit Khusus membawahkan Tim-Tim; dan
4) Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan membawahkan Kelompok Peneliti.

Sementara itu, KBI membawahkan bidang dan atau seksi sesuai dengan kelas dan ruang lingkup bidang tugas KBI. Adapun Kantor Perwakilan membawahkan kelompok peneliti ekonomi, SubDealing Room, dan Seksi Administrasi.

Dalam membentuk satuan kerja (departemenisasi), Bank Indonesia selalu memperhatikan faktor-faktor seperti kesamaan tugas, fungsi, wilayah, rentang kendali, serta menghindari adanya duplikasi tugas dan wewenang antara satuan kerja yang satu dengan satuan kerja yang lain. Di samping itu, pembentukan satuan kerja dan unit di bawahnya juga memperhatikan prinsip-prinsip pembentukan organisasi yang efektif dan efisien yang dianut oleh Bank Indonesia. Prinsip-prinsip tersebut adalah: 1) pembentukan struktur organisasi didasarkan pada strategi organisasi, 2) pemisahan yang jelas antara wewenang dan tanggung jawab dari perumusan kebijakan dan

penerapan kebijakan, 3) penekanan pada proses kerja yang efisien serta hasil yang baik, 4) struktur dan sistem manajemen yang menjamin terlaksananya koordinasi otomatis dan pengawasan yang melekat, 5) pengelompokan tugas berdasar kesamaan jenis tugas, 6) rentang kendali yang efisien, 7) pendistribusian beban tugas atas dasar keseimbangan, 8) pemisahan satuan kerja atas dasar alur proses kerja yang utuh, dan 9) pembiayaan yang efisien untuk memperoleh hasil yang optimal.

Selanjutnya dapat dikemukakan bahwa satuan kerja di Kantor Pusat yang terdiri dari Direktorat, Unit Khusus dan Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan dipimpin oleh seorang Direktur, sedangkan Biro baik yang berada di bawah direktorat maupun yang tidak berada di bawah direktorat dipimpin oleh Kepala Biro setingkat dengan Deputi Direktur. Satuan kerja di daerah adalah Kantor Bank Indonesia, dipimpin oleh seorang Pemimpin Bank Indonesia (PBI) setingkat dengan Direktur untuk KBI kelas I, setingkat dengan Deputi Direktur untuk KBI Kelas II, setingkat dengan Kepala Bagian untuk KBI kelas III, dan setingkat dengan Deputi Kepala Bagian untuk KBI kelas IV dan V. Sementara itu, satuan kerja di luar negeri adalah Kantor Perwakilan, dipimpin oleh Kepala Kantor Perwakilan setingkat dengan Direktur atau Deputi Direktur.

6.2.3.1 Kantor Pusat Bank Indonesia

Pengorganisasian satuan kerja di Kantor Pusat dilakukan berdasarkan tugas dan peran yang dijalankan. Tugas dan peran satuan kerja tersebut merupakan penjabaran dari tugas-tugas Bank Indonesia yang diamanatkan oleh undang-undang, yaitu tugas di sektor moneter, di sektor perbankan dan di sektor sistem pembayaran. Untuk memperlancar tugas-tugas pokok tersebut, satuan kerja di sektor moneter, perbankan, dan sistem pembayaran perlu di dukung oleh *supporting unit* 'unit pendukung' yang dinamakan sektor manejemen intern. Prinsip pembidangan ini juga digunakan sebagai kerangka kerja dalam pengoranisasian satuan kerja Bank Indonesia di daerah.

Untuk memberikan gambaran mengenai organisasi Bank Indonesia, berikut ini akan diuraikan beberapa tugas yang dilakukan oleh satuan-satuan kerja di Kantor Pusat sesuai dengan pembagian sektornya.

A. Sektor Moneter

Dalam rangka pelaksanaan kebijakan moneter diperlukan beberapa satuan kerja yang dikelompokkan dalam sektor moneter untuk mendukung pencapaian tugas-tugas yang telah ditetapkan. Satuan kerja di sektor moneter tersebut terdiri dari lima Direktorat dan satu Biro, yaitu:

1) Direktorat Riset Ekonomi dan Kebijakan Moneter;

2) Direktorat Statistik Ekonomi dan Moneter;

3) Direktorat Pengelolaan Moneter;

4) Direktorat Pengelolaan Devisa;

5) Direktorat Luar Negeri; dan

6) Biro Kredit.

Dasar pertimbangan yang melandasi pembentukan satuan kerja tersebut antara lain untuk lebih memfokuskan dan mempermudah penyelesaian serta koordinasi tugas dari masing-masing satuan kerja yang terkait dengan pencapaian tujuan kebijakan moneter.

Secara umum, dapat dikemukakan beberapa tugas yang dilakukan oleh masing-masing satuan kerja di sektor moneter adalah sebagai berikut.

Direktorat Riset Ekonomi dan Kebijakan Moneter (DKM) mempunyai tugas antara lain: (1) melakukan analisis dan evaluasi mengenai perkembangan dan proyeksi ekonomi dan moneter, (2) mengevaluasi dan merumuskan rekomendasi kebijakan umum di bidang ekonomi dan moneter, dan (3) melakukan riset-riset yang diperlukan untuk mendukung perumusan kebijakan moneter.

Direktorat Statistik Ekonomi dan Moneter (DSM) mempunyai tugas antara lain: (1) mengumpulkan, mengolah, menyajikan, dan mengembangkan statistik ekonomi dan moneter, (2) menyusun proyeksi neraca pembayaran, dan (3) melaksanakan dan mengembangkan pemantauan kegiatan lalu lintas devisa.

Direktorat Pengelolaan Moneter (DPM) mempunyai tugas antara lain: (1) menyiapkan usul target dan melaksanakan operasi pasar terbuka (OPT), (2) mengembangkan pasar uang rupiah dalam negeri, (3) melaksanakan dan menatausahakan fasilitas pendanaan jangka pendek,

dan (4) menatausahakan dan mengembangkan pasar Obligasi Pemerintah dan Surat Perbendaharaan Negara.

Direktorat Pengelolaan Devisa (DPD) mempunyai tugas antara lain: (1) memelihara kecukupan dan stabilitas nilai cadangan devisa, (2) merumuskan strategi kebijakan investasi portfolio cadangan devisa, dan (3) menganalisis transaksi devisa serta memonitor perkembangan nilai tukar rupiah serta melakukan intervensi/sterilisasi.

Direktorat Luar Negeri (DLN) mempunyai tugas antara lain: (1) melakukan pengelolaan Pinjaman Luar Negeri (PLN), (2) melakukan kegiatan untuk memperoleh Pinjaman Komersial Luar Negeri (PKLN) untuk kepentingan Pemerintah maupun BI sendiri, (3) melakukan pemantauan dan analisis PLN Pemerintah, Bank Indonesia, dan Swasta, dan (4) memberikan saran/pertimbangan kepada Pemerintah berkaitan dengan PLN.

Biro Kredit (BKr) mempunyai tugas antara lain: (1) melakukan penelitian dan merumuskan kebijakan perkreditan perbankan dengan memperhatikan stabilitas moneter, (2) merumuskan kebijakan bantuan teknis dalam rangka meningkatkan pemberian kredit kepada usaha kecil dan usaha mikro, (3) menatausahakan Surat Utang Pemerintah, dan (4) melakukan kerja sama dengan instansi/lembaga terkait dalam pencapaian sasaran kebijakan perkreditan perbankan yang telah dirumuskan.

B. Sektor Perbankan

Dalam rangka pelaksanaan kebijakan pengaturan dan pengawasan bank diperlukan beberapa satuan kerja yang dikelompokkan dalam sektor perbankan untuk mendukung pencapaian tujuan Bank Indonesia dan melaksanakan tugas-tugas yang telah ditetapkan. Satuan kerja di sektor perbankan tersebut terdiri dari delapan Direktorat, dan satu Unit Khusus dan satu Biro.

1) Direktorat Penelitian dan Pengaturan Perbankan;
2) Direktorat Perizinan dan Informasi Perbankan;
3) Direktorat Pengawasan Bank 1 dan Direktorat Pengawasan Bank 2;
4) Direktorat Pemeriksaan Bank 1 dan Direktorat Pemeriksaan Bank 2;

5) Direktorat Pengawasan Bank Perkreditan Rakyat;

6) Direktorat Perbankan Syariah; dan

7) Unit Khusus Investigasi Perbankan.

Secara umum dapat dikemukakan beberapa tugas yang dilakukan oleh masing masing satuan kerja di sektor perbankan adalah sebagai berikut.

Direktorat Penelitian dan Pengaturan Perbankan (**DPNP)** mempunyai tugas antara lain: (1) meneliti aspek-aspek sistem keuangan dan atau mengembangkan kerangka analisis sistem keuangan, (2) memantau perkembangan, dan melakukan koordinasi dalam rangka memelihara stabilitas sistem keuangan, (3) merekomendasikan kebijakan/ketentuan untuk mencapai sasaran stabilitas sistem keuangan, dan (4) meneliti risiko kegiatan operasional dan perkembangan produk, jasa dan manajemen bank umum konvensional serta merumuskan kebijakan, ketentuan, dan pedoman pengawasan bank umum konvensional.

Direktorat Perizinan dan Informasi Perbankan (DPIP) mempunyai tugas antara lain: (1) menerbitkan dan mencabut izin operasional dan kelembagaan bank umum konvensional baru, pembukaan kantor cabang bank asing dan kantor perwakilan bank asing di wilayah kerja Kantor Pusat Bank Indonesia termasuk izin operasional dan kelembagaan kantor cabang syariah dari bank umum konvensional, (2) menyediakan dan mengembangkan sistem informasi bank umum, termasuk informasi perkreditan dan Sistem Informasi Manajemen Pengawasan Perbankan Bank Indonesia (SIM SPBI), dan (3) melakukan *fit and proper* serta mengelola daftar orang-orang yang dilarang menjadi pemegang saham dan atau pengurus bank umum dan Bank Perkreditan Rakyat.

Direktorat Pengawasan Bank 1 dan 2 (DPwB1 dan DPwB2) mempunyai tugas antara lain: (1) melakukan penilaian tingkat kesehatan bank umum, (2) membina dan memantau pelaksanaannya, (3) melakukan pemantauan khusus (*special surveillance*) terhadap bank-bank dalam program khusus, termasuk melaksanakan dan menindaklanjuti hasil *On-site Supervisory Presence* (OSP), dan (4) memberikan rekomendasi pemberian perubahan, pencabutan izin operasional, kepengurusan, kepemilikan dewan audit (SKAI), dan kelembagaan bank umum konvensional serta rekomendasi pencantuman nama pemilik pengurus bank serta pihak afiliasi dalam daftar

orang-orang yang dilarang menjadi pemegang saham dan atau pengurus bank umum dan Bank Perkreditan Rakyat.

Direktorat Pemeriksaan Bank 1 dan 2 (DPmB1 dan DpmB2) mempunyai tugas antara lain: (1) melakukan pemeriksaan (umum dan khusus) atas bank umum konvensional, (2) menyusun Laporan Hasil Pemeriksaan (umum dan khusus) atas bank umum konvensional, dan menyusun laporan penyimpangan/pelanggaran yang dilakukan oleh individual bank dan kelompok bank tertentu (*financial fraud and violations linkages*) sebagai bahan pertimbangan penyelidikan, dan (3) memberikan masukan kepada DPNP tentang hal-hal yang bersifat strategis serta langkah-langkah yang perlu dilakukan dalam pengembangan usaha dan peningkatan kinerja bank umum konvensional.

Direktorat Pengawasan Bank Perkreditan Rakyat (DPBPR) mempunyai tugas antara lain: (1) melakukan pengawasan dan pemeriksaan Bank Perkreditan Rakyat (BPR) konvensional, (2) melakukan pengaturan dan merumuskan kebijakan BPR konvensional termasuk melakukan kajian/ penelitian mengenai perkembangan kegiatan, produk dan jasa, serta manajemen bank perkreditan rakyat konvensional, (3) memberikan rekomendasi pemberian, perubahan, pencabutan izin operasional, kepengurusan, kepemilikan dan kelembagaan BPR konvensional yang berkantor di wilayah kerja KBI dan KPBI, dan (4) memberikan rekomendasi pencantuman nama pemilik pengurus bank serta pihak afiliasi dalam daftar orang-orang yang dilarang menjadi pemegang saham dan atau pengurus bank umum dan Bank Perkreditan Rakyat.

Direktorat Perbankan Syariah (DPS) mempunyai tugas antara lain: (1) melakukan kajian/penelitian atas perkembangan kelembagaan dan kegiatan industri, produk dan jasa serta manajemen bank umum syariah dan BPR syariah, (2) melakukan kajian/penelitian dan pengembangan sistem dan piranti moneter syariah dan pasar keuangan syariah, (3) melakukan pengaturan dan merumuskan kebijakan bank umum syariah dan bank perkreditan syariah termasuk mengembangkan pola dan teknik pengawasan serta pemeriksaan bank umum syariah dan BPR Syariah,(4) melakukan pengawasan, pemeriksaan, dan penilaian tingkat kesehatan bank umum syariah dan BPR Syariah, dan (5) memberikan dan mencabut izin operasional dan kelembagaan serta kepengurusan dan kepemilikan bank umum syariah dan BPR Syariah.

Unit Khusus Investigasi Perbankan (UKIP) mempunyai tugas antara lain: (1) menindaklanjuti hasil penilaian kepatuhan pemilik, pengurus dan pejabat eksekutif bank terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku, (2) melakukan investigasi/pemeriksaan forensik terhadap dugaan adanya penyimpangan di bidang perbankan, khususnya yang mengandung unsur pidana, dan (3) memberikan rekomendasi tindakan hukum antara lain berupa sanksi administratif, pencekalan.

C. Sektor Sistem Pembayaran

Dalam rangka pencapaian tujuan Bank Indonesia diperlukan pelaksanaan tugas dan perumusan kebijakan di bidang sistem pembayaran. Oleh karena itu diperlukan beberapa satuan kerja yang dikelompokkan dalam sektor sistem pembayaran untuk mendukung pencapaian tugas-tugas yang telah ditetapkan. Organisasi Sektor Sistem Pembayaran di Bank Indonesia terdiri dari dua direktorat yaitu:

1) Direktorat Pengedaran Uang; dan

2) Direktorat Akunting dan Sistem Pembayaran.

Secara umum, beberapa tugas yang dilakukan oleh masing-masing satuan kerja di sektor sistem pembayaran adalah sebagai berikut.

Direktorat Pengedaran Uang (DPU) mempunyai tugas antara lain: (1) melakukan perencanaan atas kebutuhan uang tunai, (2) melakukan pengadaan uang dan bahan uang tunai, (3) melakukan berbagai penelitian yang berkaitan dengan peningkatan efisiensi perkasan, pengadaan, dan distribusi uang tunai di seluruh Indonesia, (4) memberikan pelayanan kas khususnya untuk daerah Jabotabek, dan (5) melakukan distribusi uang tunai ke seluruh daerah di Indonesia.

Direktorat Akunting dan Sistem Pembayaran (DASP) memiliki tugas antara lain: (1) melakukan pengaturan dan pengembangan Sistem Pembayaran Nasional, (2) mengembangkan pola pengawasan Sistem Pembayaran Nasional bekerja sama dengan Sektor Perbankan, (3) melakukan pengawasan atas penyelenggaraan sistem pembayaran yang dilakukan oleh perbankan, Bank Indonesia dan pihak-pihak nonbank di luar Bank Indonesia, (4) melakukan pengembangan Sistem Pembayaran

Nasional, sesuai dengan Acuan Pokok Reformasi Sistem Pembayaran Nasional, (5) menciptakan iklim yang kondusif bagi pengembangan sistem pembayaran oleh pihak-pihak di luar Bank Indonesia, (6) melakukan *interbank settlemen* untuk mata uang Rupiah dan menyelenggarakan kliring untuk wilayah Jakarta, dan (7) melaksanakan fungsi Bank Indonesia sebagai kasir pemerintah.

D. Manajemen Intern

Untuk mendukung kelancaran pelaksanaan pencapaian tujuan Bank Indonesia pelaksanaan tugas-tugas satuan kerja di sektor moneter, perbankan, dan sistem pembayaran, sektor manajemen intern memerlukan beberapa satuan kerja pendukungnya yang dikelompokkan ke dalam sektor manajemen intern. Satuan kerja yang termasuk dalam Sektor Manajemen Intern adalah sebagai berikut.

1) Direktorat Pengawasan Intern;
2) Direktorat Hukum;
3) Direktorat Teknologi Informasi;
4) Direktorat Keuangan Intern;
5) Direktorat Sumber Daya Manusia;
6) Direktorat Logistik dan Pengamanan;
7) Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan;
8) Unit Khusus Program Transformasi;
9) Biro Gubernur;
10) Biro Sekretariat;
11) Unit Khusus Manajemen Informasi; dan
12) Unit Khusus Museum Bank Indonesia.

Kedua belas satuan kerja tersebut mempunyai peranan dan tugas untuk mendukung keberhasilan pelaksanaan tugas-tugas satuan-satuan kerja lainnya baik di sektor moneter, sektor perbankan, dan sektor sistem pembayaran.

Selanjutnya dapat dikemukakan beberapa tugas yang dilakukan masing-masing satuan kerja di sektor manajemen intern adalah sebagai berikut.

Direktorat Pengawasan Intern (DPI) mempunyai tugas antara lain: (1) melakukan pemeriksaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas satuan kerja di Bank Indonesia, (2) merumuskan pola pengembangan pengawasan intern Bank Indonesia, dan (3) memberikan rekomendasi penyempurnaan ketentuan yang terkait dengan aspek-aspek pengawasan intern.

Direktorat Hukum (DHk) mempunyai tugas antara lain: (1) memberikan opini, advis, dan bantuan hukum terhadap kebijakan yang dikeluarkan oleh Bank Indonesia, perbuatan keperdataan, dan perjanjian Internasional yang dilakukan oleh Bank Indonesia, (2) mewakili Dewan Gubernur Bank Indonesia dalam perkara di peradilan umum dan peradilan tata usaha negara yang berkaitan dengan Bank Indonesia sebagai lembaga negara termasuk memberikan perlindungan dan bantuan hukum kepada anggota Dewan Gubernur, mantan anggota Direksi/Dewan Gubernur, pegawai, dan mantan pegawai Bank Indonesia, (3) merumuskan Rancangan Undang-Undang dan Rancangan Peraturan Pemerintah yang berkaitan dengan tugas Bank Indonesia, dan (4) melakukan koordinasi dengan satuan kerja di Bank Indonesia atau departemen terkait di luar Bank Indonesia dalam rangka merumuskan komitmen terhadap lembaga internasional.

Direktorat Teknologi Informasi (DTI) mempunyai tugas antara lain: (1) merumuskan arah dan strategi teknologi informasi yang terpadu, dan (2) melakukan perencanaan, pengembangan, pengawasan dan pengujian kualitas serta pengamanan sistem teknologi informasi.

Direktorat Keuangan Intern (DKI) mempunyai tugas antara lain: (1) menyusun dan mengembangkan sistem keuangan intern, anggaran dan akunting serta perangkat kerja lainnya, (2) menyusun laporan keuangan Bank Indonesia, (3) melakukan perencanaan dan pengendalian keuangan, (4) melakukan penilaian kinerja anggaran satuan kerja, dan (5) melakukan fungsi pengendalian keuangan *(financial controller function)* dan memberikan rekomendasi implikasi keuangan atas usul dan atau pelaksanaan suatu kebijakan.

Direktorat Sumber Daya Manusia (DSDM) mempunyai tugas antara lain: (1) menetapkan arah strategi dan kebijakan di bidang Organisasi dan

Manajemen Sumber Daya Manusia Bank Indonesia, (2) melaksanakan pemenuhan kebutuhan pegawai dan satuan kerja yang dapat meningkatkan motivasi pegawai dan kinerja organisasi, (3) mengupayakan perbaikan proses kerja secara berkesinambungan agar lebih efektif dan efisien, dan (4) merumuskan serta melaksanakan program-program yang terkait dengan perubahan pola pikir dan perilaku pegawai agar sejalan dengan nilai-nilai strategis Bank Indonesia.

Direktorat Logistik dan Pengamanan (DLP) mempunyai tugas antara lain: (1) merencanakan dan menatausahakan kebutuhan sarana dan prasarana logistik, (2) melakukan pengadaan, pemeliharaan, pengelolaan dan penghapusan sarana dan prasarana logistik, dan (3) merencanakan dan melaksanakan operasional sistem pengamanan.

Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan (PPSK) mempunyai tugas antara lain: (1) melakukan penelitian dalam rangka pengembangan keilmuan tentang kebanksentralan, (2) menyelenggarakan seminar/ konferensi atas kajian hasil penelitian baik yang bersifat nasional maupun internasional, dan (3) mempublikasikan berbagai karya tulis dalam bentuk buku atau makalah.

Unit Khusus Program Transformasi (UKPT) mempunyai tugas antara lain: (1) merancang, menyusun, melaksanakan Program Transformasi yang ditetapkan oleh Dewan Gubernur dan (2) melaporkan hasil evaluasi pelaksanaan program transformasi dan rekomendasi perbaikan kepada Dewan Gubernur.

Biro Gubernur (B Gub) mempunyai tugas antara lain: (1) merumuskan, memantau, dan mengevaluasi perencanaan Bank Indonesia, (2) memenuhi kebutuhan kedinasan Gubernur Bank Indonesia, dan (3) merumuskan dan memberikan informasi kebijakan Bank Indonesia kepada pihak ekstern dan intern.

Biro Sekretariat (BSk) mempunyai tugas antara lain: (1) menyelenggarakan jasa kesekretariatan dan keprotokolan bagi Dewan Gubernur dan (2) melakukan pengelolaan arsip Bank Indonesia.

Unit Khusus Manajemen Informasi (UKMI) mempunyai tugas antara lain: (1) merumuskan, menetapkan arah strategis, ketentuan dan kebijakan, serta melaksanakan perencanaan strategis manajemen informasi Bank Indonesia, (2) merumuskan, menetapkan, mengelola dan mengembangkan

arsitektur manajemen informasi, dan (3) mengumpulkan, mengelola dan mendistribusikan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan.

Unit Khusus Museum Bank Indonesia (UKMBI) mempunyai tugas antara lain: (1) menetapkan landasan strategis organisasi Museum Bank Indonesia, (2) merumuskan dan mempersiapkan pengadaan koleksi dan materi musium, dan (3) merumuskan cetak biru museum Bank Indonesia.

6.2.3.2 Kantor Bank Indonesia

Dalam mendukung pelaksanaan kebijakan serta tugas-tugas Bank Indonesia, maka telah dibentuk Kantor Bank Indonesia (KBI) di berbagai daerah. KBI pada dasarnya merupakan kepanjangan tangan *(extended arms)* dalam pelaksanaan tugas-tugas Bank Indonesia dan melaksanakan hubungan kerja dengan pihak-pihak lain yang terkait *(external stakeholders)*.

Saat ini terdapat 37 KBI di seluruh Indonesia, yang mempunyai beban tugas di bidang sistem pembayaran, ekonomi moneter, perbankan, dan manajemen intern. Dalam menyelenggarakan fungsi-fungsi dan melaksanakan kebijakan Kantor Pusat di wilayah kerja masing-masing. Adapun beberapa tugas yang dilakukan oleh KBI adalah sebagai berikut.

1) Bidang sistem pembayaran meliputi pelaksanaan operasional sistem pembayaran (tunai dan nontunai) kepada perbankan, pemerintah, dan pihak ketiga di wilayah kerjanya;
2) Bidang ekonomi dan moneter meliputi pelaksanaan kebijakan ekonomi dan moneter yang telah ditetapkan Kantor Pusat, pengkajian ekonomi regional (KER), pengkajian efektivitas pelaksanaan kebijaksanaan ekonomi moneter pusat untuk wilayah propinsi, menyediakan statistik ekonomi, keuangan dan perbankan, serta memberi masukan kepada pemerintah daerah setempat dalam bidang pembangunan ekonomi;
3) Bidang perbankan meliputi pelaksanaan pembinaan dan pengawasan Bank, perusahaan pembiayaan dan pedagang valuta asing yang berkantor pusat di wilayah kerja KBI, serta berperan aktif dalam menciptakan iklim perbankan yang sehat di wilayah kerjanya; dan
4) Bidang manajemen intern meliputi perencanaan operasional kegiatan KBI termasuk anggarannya dan mendukung kelancaran pelaksanaan

bidang-bidang moneter, perbankan, dan sistem pembayaran tersebut di atas.

Sebagai wakil Bank Indonesia di daerah, KBI diwajibkan untuk membina hubungan baik dengan pemda, instansi pemerintah lainnya, dan masyarakat setempat agar dapat memberi masukan dan sekaligus memperoleh informasi yang diperlukan untuk melakukan tugas-tugas Bank Indonesia yang dilaksanakan oleh satuan kerja di Kantor Pusat maupun di daerah.

6.2.3.3 Kantor Perwakilan

Dalam rangka mendukung pelaksanaan tugas-tugas Bank Indonesia, diperlukan informasi dan analisis mengenai keadaan ekonomi, moneter, dan perbankan yang terjadi di luar Indonesia, khususnya pada pusat-pusat pasar keuangan dan modal dunia. Selain itu, untuk mendukung peningkatan kualitas perumusan kebijakan dan memberikan informasi yang terkait dengan tugas Bank Indonesia kepada berbagai pihak di luar negeri, Bank Indonesia membuka beberapa Kantor Perwakilan (KPw) di luar negeri. Sampai uraian ini diturunkan, terdapat empat kantor perwakilan Bank Indonesia, yaitu KPw New York, KPw London, KPw Tokyo, dan KPw Singapura. Adapun beberapa tugas yang dilakukan oleh kantor perwakilan tersebut adalah sebagai berikut.

1) Melakukan analisis ekonomi, moneter, dan perbankan di wilayah kerjanya yang dinilai strategis dan bermanfaat bagi Bank Indonesia;
2) Membantu pelaksanaan pengelolaan cadangan devisa bagi yang mempunyai *Sub Dealing Room*;
3) Membina hubungan dengan lembaga-lembaga internasional dan lembaga-lembaga lainnya yang berkaitan dengan kepentingan Bank Indonesia di wilayah kerjanya; dan
4) Membantu pelaksanaan pembinaan dan pengawasan terhadap kantor bank dan lembaga pembiayaan nasional dalam wilayah kerjanya.

Dengan pengetahuan dan pemahaman tentang struktur organisasi Bank Indonesia seperti diuraikan di atas, pembaca dapat memahami dan menilai kinerja Bank Indonesia sebagai Bank Sentral Republik Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Bank Indonesia, SK Dir-PDG-BI - SE BI, Jakarta.

Bank Indonesia, *Sistem Perencanaan, Anggaran dan Manajemen Kinerja Bank Indonesia,* Jakarta.

Bendaly, Lislie (1999), *Organization 2005, Four Steps Organizations Must Take to Succed in The New Economy*, Park Avenue.

Chandavarkar, Anand (1996), Central Banking in Developing Countries, MacMillan Press Ltd., London.

Chung, Bo-Yung (1992), *Central Bank Organization*, makalah yang disampaikan pada 19th SEANZA Central Banking Course, November.

Dalton Gene W., et al. (1970), *Organization Structure and Design*, Richard D. Irwin, Inc. & The Dorsey Peress.

Deane, Marjorie and Robert Pringle (1995), *The Central Banks*, Viking, New York.

French, Wendell L., et al. (2000), *'Organization Development and Transformation: Managing Effective Change'*, McGraw-Hill Higher Education.

Fry, Maxwell J. Dkk (1996), *Central Banking In Developing Countries: Objectives and Independence,* London: Routledge.

National Bureau of Economic Research (1995), *Organization Structure and Credibility : Evidence from Comercial Bank Securities Activities Before The Glass Steagall Act*, National Bureau of Economic Research.

Rachbini, Didik J. dkk. (2000) *Bank Indonesia : Menuju Independensi Bank* Sentral, PT. Mardi Mulyo, Jakarta.

Raharjo, Dawam (1995), *Sejarah Bank Indonesia*, LP3ES.

Kreitner, Robert and Angelo Kinicki (2001), *Organizational Behavior*, McGraw-Hill, Fifth Edition.

Robbins, Stephen P. (2001), *Organizational Behavior*, Prentice Hall International, Inc, 9 Edition.

Sloan School of Management (2001), *Management of Change in Complex Organization,* MIT.

Sundararajan. V., Petersen Arne & Sensenbrenner Gabriel (1997), *Central Bank Reform in The Transition Economies,* International Monetary Fund.

Suseno (1998), *Independensi Bank Indonesia dan Konflik Kepentingan antara Efektifitas Kebijakan Moneter dan Pengawasan Bank,* Paper SESPIBI XXIII, Bank Indonesia.

Tim RUU Bank Indonesia (1998), *Naskah Akademis Rancangan Undang-undang tentang Bank Indonesia*, Jakarta.

Tim Penulis LP3ES (1995), *Bank Indonesia dalam Kilisan Sejarah Bangsa,* Jakarta, PT. Pustaka LP3ES Indonesia.

Yuan, Chen (1990), *Structure of the Central Banking,* makalah yang disampaikan pada Konferensi Internasional Bank Central, Beijing, 5-7 januari.

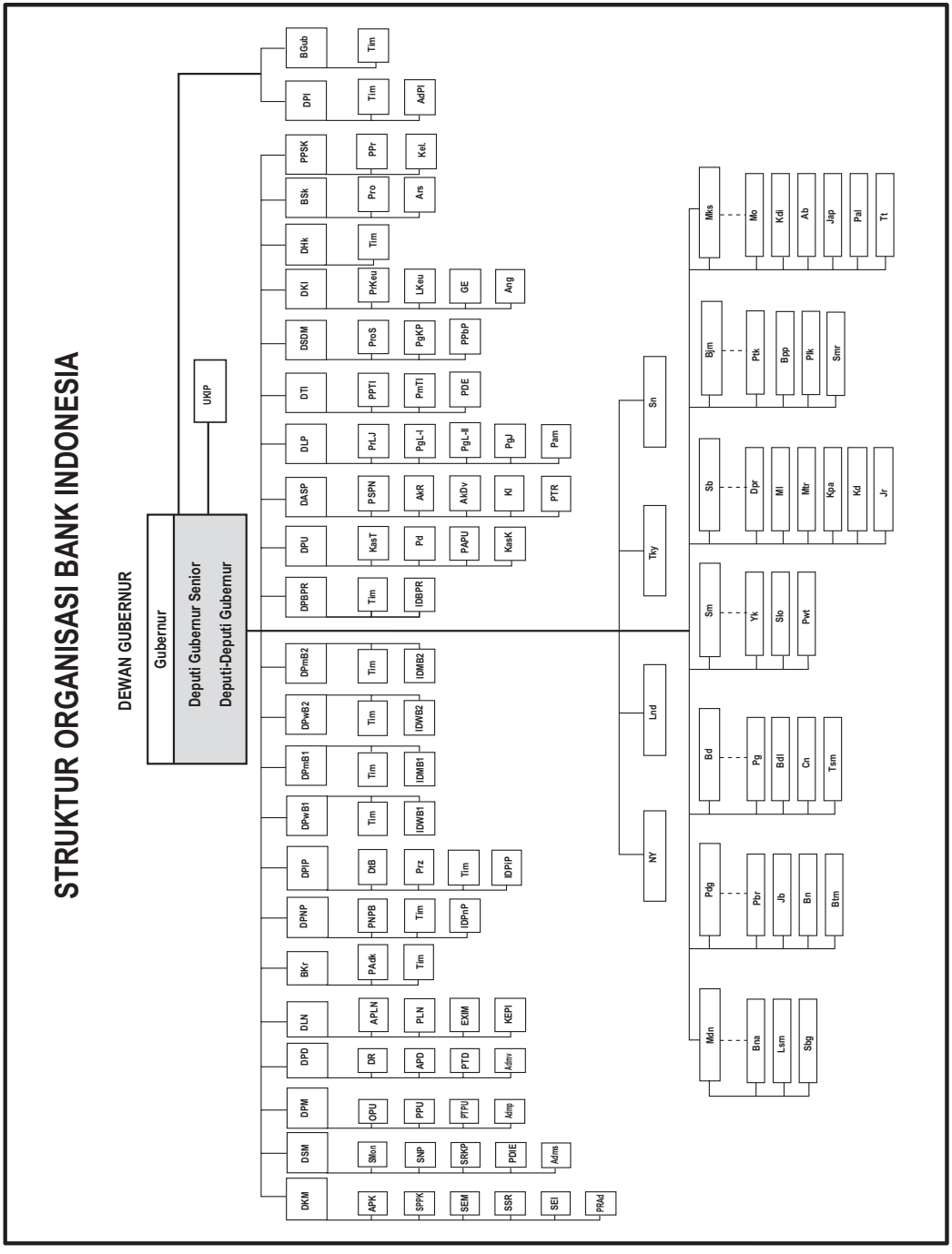
Zimmerman, Brickley Smith (2001), *Managerial Economics and Organizational Architecture,* McGraw-Hill International Edition.

_____ (1953), UU No, 11 Tahun 1953 tentang Bank Indonesia, Jakarta.

_____(1968), UU No, 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral, Jakarta.

_____(1999), UU No, 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, Jakarta.

Lampiran 1


STRUKTUR ORGANISASI BANK INDONESIA
DEWAN GUBERNUR
Gubernur
Deputi Gubernur Senior
Deputi-Deputi Gubernur
UKP
BGub
Tim
DPI
Tim
AdPI
PPSK
PPr
Kel
BSk
Pro
Ars
DHk
Tim
DKI
PrKeu
LKeu
GE
Ang
DSDM
ProS
PgKP
PPbP
DTI
PPTI
PmTI
PDE
DLP
PrLJ
PgI-I
PgI-II
PgJ
Pam
DASP
PSPN
AkR
AkDv
KI
PTR
DPU
KasT
Pd
PAPU
KasK
DPBPR
Tim
IDBPR
DPmB2
Tim
IDMB2
DPwB2
Tim
IDWB2
DPmB1
Tim
IDMB1
DPwB1
Tim
IDWB1
DPIP
DtB
Prz
Tim
IDPIP
DPNP
PNPB
Tim
IDPnP
BKr
PAdk
Tim
DLN
APLN
PLN
EXIM
KEPI
DPD
DR
APD
PTD
Admv
DPM
OPU
PPU
PTPU
Admp
DSM
SMon
SNP
SNRP
PDIE
Adms
DKM
APK
SPPK
SEM
SSR
SEI
PRAd
Sn
Tky
Lnd
NY
Sm
Yk
Slo
Pwt
Bd
Pg
Bdl
Cn
Tsm
Pdg
Pbr
Jb
Bn
Btm
Mdn
Bna
Lsm
Sbg
Sb
Dpr
Ml
Mtr
Kpa
Kdl
Jr
Bjm
Ptk
Bpp
Plk
Smr
Mks
Mo
Kdl
Ab
Jap
Pal
Tt