

KEBIJAKAN MONETER, SEKTOR PERBANKAN, DAN PERAN BADAN SUPERVISI

Ahmad Erani Yustika

Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya
Jl. MT.Haryono No.165 Malang, 65145

Eka Heni Sulistiani

The Economic Reform Institute (ECORIST)

Abstract

Besides fiscal policy, monetary policy was the main instrument in designing economic policy. of course, the role of central bank, in this case Bank Indonesia, was so vital in formulating monetary policy. Since some years ago, Bank Indonesia had decided that the target of monetary policy was only to keep inflation, known inflation targeting. This policy had a strong point because BI could focus in keeping economic stability. However, the weakness of this policy was its tendency not to be adaptive with national economic situation, such as poverty and unemployment problems. Anyway, BI independence also gave a good benefit because BI could formulate a policy as needed without any intervention from other interest, like politic. However, in the implementation, the independence should not come into management, including monetary policy management. This was the important thing in giving a chance for BSBI (Supervision Board of Bank Indonesia) to watch BI, including monetary policy, without disturbing BI independence in formulating a policy. Thus, the purpose of independence still became a domain owned by BI, but the implementation of the policy could be the object of watching.

Key words: *monetary policy, inflation targeting, BI independence*

Salah satu tugas terpenting yang harus diemban oleh setiap pemerintah, khususnya di bidang ekonomi, adalah tercapainya stabilitas ekonomi. Sebab, dengan tercapainya stabilitas ekonomi kegiatan-kegiatan pembangunan (ekonomi) lebih mudah untuk dijalankan. Stabilitas ekonomi suatu negara bisa diusahakan dengan banyak jalan, namun hampir pasti bersinggungan dengan salah satu dari dua kebijakan berikut, yakni fiskal dan moneter. Kebijakan fiskal berkaitan dengan seluruh instrumen ekonomi yang menggunakan sumber daya anggaran negara (APBN). Semen-

ta itu, kebijakan moneter berurusan dengan pengendalian ekonomi yang memakai instrumen suku bunga, inflasi, uang beredar, nilai tukar, dan lain sebagainya. Kebijakan moneter ini semuanya berada di bawah kendali Bank Sentral (Bank Indonesia/BI). Kemajuan dan sekaligus instabilitas sektor keuangan yang luar biasa dalam beberapa dekade terakhir turut menjadikan kebijakan moneter sangat relevan untuk ditelaah sehingga nantinya berpotensi menyumbangkan stabilitas ekonomi yang diidamkan.

Korespondensi dengan Penulis:

Ahmad Erani Yustika: Telp. +62 341 418 871

E-mail: erani@fe.unibraw.ac.id; erani73@yahoo.com

KERANGKA KEBIJAKAN MONETER

Ragam Sasaran Kebijakan Moneter

Dalam kaitannya dengan tujuan mencapai stabilitas ekonomi, kebijakan moneter bersifat dinamis dan selalu disesuaikan dengan kebutuhan suatu negara. Tetapi, kebanyakan negara menetapkan empat hal yang menjadi *ultimate target* dari kebijakan moneter (Pohan, 2008), yakni: (1) Pertumbuhan ekonomi dan pemerataan pendapatan; (2) Kesempatan kerja; (3) Kestabilan harga; (4) Keseimbangan neraca pembayaran

Pertumbuhan ekonomi penting untuk meningkatkan pendapatan masyarakat dan menyerap tenaga kerja. Kestabilan harga perlu dijaga untuk mendukung kegiatan perekonomian dan ketenteraman kehidupan masyarakat. Demikian pula kondisi neraca pembayaran yang menjadi rapor transaksi lalu lintas barang dan jasa suatu negara, juga sangat penting untuk melihat sejauh mana kekuatan ekonomi nasional. Secara ideal, semua sasaran perekonomian tersebut dapat dicapai secara serempak dan optimal. Namun, kerap kali kebijakan yang diambil hanya berhasil pada sebagian sasaran ataupun bersifat kontradiktif dengan kondisi sasaran yang lain. Sehingga sangatlah sulit untuk mencapai semua sasaran secara serempak dan optimal.

Misalnya, jika bank sentral dalam momentum tertentu hendak melakukan ekspansi moneter (melalui penambahan jumlah uang beredar) yang bertujuan mendorong tingkat pertumbuhan ekonomi dan memperluas kesempatan kerja. Langkah itu disatu sisi dapat memenuhi sasaran yang ingin dicapai (pertumbuhan ekonomi), tetapi tindakan tersebut dapat berdampak tidak menguntungkan bagi stabilitas harga dan keseimbangan neraca pembayaran karena langkah ekspansi moneter tersebut berpotensi menimbulkan inflasi. Sebaliknya, perlakuan kebijakan moneter yang ketat akan menunjang tercapainya kestabilan harga dan keseimbangan neraca pembayaran, tetapi konsekuensinya adalah penurunan laju pertumbuhan ekonomi yang berakibat pada meningkatnya tingkat pengangguran. Oleh karena itu,

pengambilan kebijakan moneter haruslah hati-hati dan dipertimbangkan secara komprehensif.

Problem Kebijakan Moneter

Senada dengan *ultimate goal* kebijakan moneter yang dikemukakan di muka, Indonesia juga berupaya mengatasi problem mendasar seperti yang dialami oleh negara-negara lainnya. Kebijakan moneter yang diterapkan akan selalu berhadapan dengan tantangan globalisasi keuangan, sinkronisasi kebijakan fiskal, situasi makro ekonomi, tata niaga, dan kondisi distribusi yang memengaruhi inflasi (misalnya *volatile foods*).

Di luar itu, strategi dan kebijakan yang ditempuh pemerintah dalam upaya stabilitas 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 inflasi, kebijakan moneter yang hati-hati (*prudent*) pada mulanya lebih ditekankan pada pengendalian jumlah uang beredar melalui pencapaian sasaran operasional uang primer.

Di sini, jenis kebijakan dan sasaran moneter yang dikawal BI 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 memengaruhi berbagai variabel ekonomi makro, khususnya inflasi dan pertumbuhan ekonomi, tetapi juga karena perkembangan ekonomi akan menentukan bagaimana reaksi BI dalam merumuskan kebijakan moneternya (Warjiyo & Solikin, 2004).

Tentu saja, kebijakan moneter yang ditetapkan BI memiliki pengaruh terhadap perekonomian, baik dalam jangka pendek maupun panjang. Korelasi kebijakan moneter terhadap perekonomian nasional biasanya terdiri dari empat jalur, yaitu efek substitusi, efek suku bunga, efek kekayaan, dan efek ekspektasi masyarakat (secara ringkas, korelasi kebijakan moneter dengan perekonomian dapat dilihat pada Tabel 1).

Kebijakan Moneter, Sektor Perbankan, dan Peran Badan Supervisi

Ahmad Erani Yustika dan Eka Heni Sulistiani

Keempat jalur itulah yang menjadi hubungan sebab akibat antara kebijakan moneter dengan perekonomian secara makro. Relasi yang demikian kompleks ini pula yang harus menjadi pertimbangan bagi pengambil kebijakan moneter untuk menentukan target kebijakan moneter yang akan dituju dan bagaimana strategi pencapaiannya.

Penargetan Inflasi

Krisis keuangan dan moneter yang terjadi pada medio 1997/1998 lalu telah banyak mendorong reformasi di bidang ekonomi, termasuk reformasi dalam strategi kebijakan moneter yang diarahkan untuk mengemban amanat pencapaian target stabilitas harga. Secara singkat, sejak 2001 (dan mulai intensif dilaksanakan pada 2005) kebijakan moneter dikonsentrasikan untuk meraih sasaran tunggal, yakni mengendalikan inflasi (*inflation targeting/IT*). Perubahan strategi kebijakan moneter menuju IT ini diemban untuk menggantikan amanat-amanat lama yang kurang realistis dipanggul oleh otoritas moneter, misalnya pencapaian target pertumbuhan ekonomi, pengurangan pengangguran, dan lain-lain.

Secara singkat, penargetan inflasi ini melayani dua fungsi penting: (1) memperbaiki komunikasi antara pengambil kebijakan dan publik (masyarakat); dan (2) menyelenggarakan praktik pembuatan kebijakan moneter yang disiplin dan akuntabel (Bernanke, *et. al.*, 1999). IT dilakukan dengan mengumumkan kepada publik mengenai target inflasi jang-

ka menengah dan komitmen BI untuk mencapai stabilitas harga sebagai tujuan jangka panjang kebijakan moneter. Demikian pula, penentuan suku bunga yang dapat memengaruhi permintaan agregat juga bagian penting dalam formulasi kebijakan moneter. Pada aspek ini, pengaruh perubahan suku bunga jangka pendek ditransmisikan pada suku bunga jangka menengah dan panjang. Terakhir, BI juga memutuskan jumlah uang beredar yang dicapai melalui penetapan sasaran peredaran uang primer di masyarakat.

Pencapaian target inflasi yang rendah merupakan agenda besar yang saat ini diemban oleh Bank Indonesia. Target ini tentunya tidak terlepas dari kerangka kebijakan moneter yang diimplementasikan Bank Indonesia, yaitu *inflation targeting*. Namun, menyadari adanya hal yang bersifat *trade-off* pada pencapaian sasaran perekonomian, otoritas moneter biasanya harus memilih berbagai alternatif yang paling memungkinkan dan menguntungkan. Menurut Pohan (2009), alternatif pertama adalah memilih salah satu sasaran untuk dicapai secara optimal dan mengabaikan sasaran lainnya. Alternatif kedua dengan mengupayakan mencapai semua target dengan risiko tidak ada satupun yang tercapai. Untuk dapat menggapai sasaran inflasi yang diinginkan, BI memiliki instrumen yang memungkinkan pengendalian tersebut. Instrumen tersebut di antaranya: (1) Operasi pasar terbuka (*open market operation*), yang ditujukan untuk memengaruhi uang inti yang beredar di masyarakat. (2) Fasilitas diskonto (*discount loans*),

Tabel 1. Korelasi Kebijakan Moneter terhadap Perekonomian

Jalur	Efek yang Timbul	Akibat
Efek substitusi (<i>substitution effect</i>)	Kelebihan uang akan dibelanjakan barang dan jasa	<ul style="list-style-type: none"> • Permintaan terhadap barang dan jasa meningkat • Produksi meningkat
Efek suku bunga (<i>interest rates effect</i>)	Kelebihan uang dibelikan <i>financial assets</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Permintaan terhadap <i>financial assets</i> meningkat
Efek kekayaan (<i>wealth effect</i>)	Karena inflasi, masyarakat yang memiliki aset riil merasa lebih kaya	<ul style="list-style-type: none"> • Perasaan lebih kaya masyarakat akan meningkatkan konsumsi barang dan jasa
Efek ekspektasi masyarakat (<i>expectation effect</i>)	Masyarakat melakukan antisipasi terhadap inflasi	<ul style="list-style-type: none"> • Pengusaha meningkatkan harga • Pekerja meminta kenaikan upah

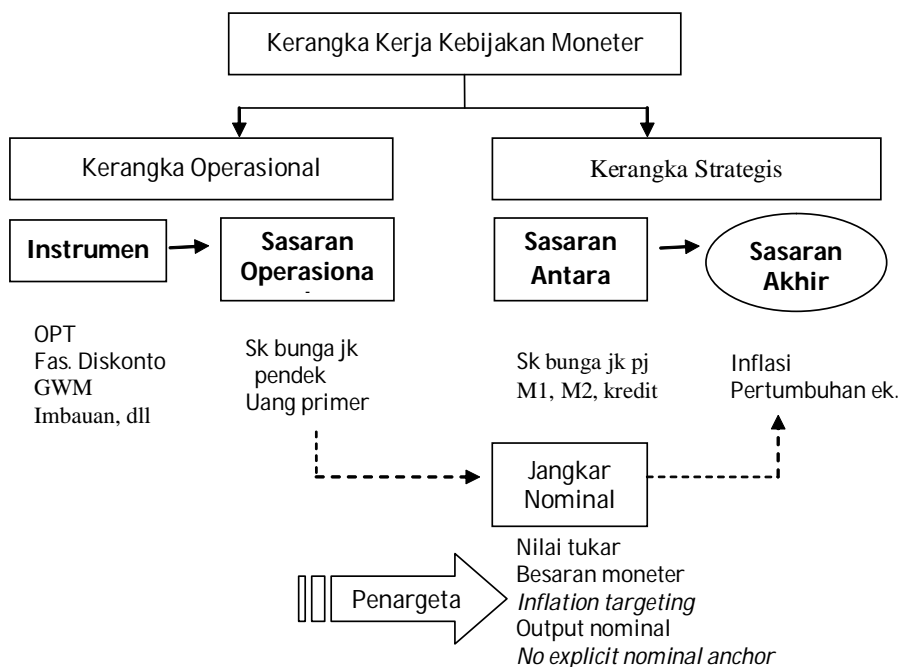
Sumber: Pohan, 2008.

yaitu surat utang jangka pendek yang diterbitkan oleh BI dengan sistem diskonto. Dalam instrumen tersebut, BI berfungsi sebagai *the lender of the last resort* jika ada salah satu bank yang membutuhkan dana talangan bersifat penting dan berpotensi sistemik jika tidak dipinjamkan. Giro wajib minimum atau cadangan wajib (*reserved requirements*), yaitu kebijakan BI untuk jumlah dana cadangan yang wajib ditaruh bank umum di bank sentral.

Terdapat empat ciri pokok kebijakan moneter dengan *inflation targeting framework* (ITF). *Pertama*, inflasi merupakan sasaran utama kebijakan moneter. Artinya, inflasi merupakan prioritas pencapaian (*overriding objectives*) dan acuan (*nominal anchor*) bagi kebijakan moneter. *Kedua*, kebijakan moneter bersifat

antisipatif (*forward looking*). Mengingat dampak kebijakan moneter memerlukan waktu hingga mencapai tujuan akhir (*time lag*), maka kebijakan moneter harus memerhatikan sasaran inflasi ke depan. *Ketiga*, kaidah atau pertimbangan respons kebijakan moneter. Misalnya, dalam hal terjadi tekanan inflasi ke depan, Bank Indonesia mau tidak mau harus meningkatkan suku bunga. *Keempat*, mengacu kepada prinsip tata kelola yang sehat (*good governance*). Dalam artian harus ada kejelasan tujuan, transparan, dan akuntabel (Pohan, 2008).

Sungguh pun begitu, selama pelaksanaan kebijakan IT ini, kinerja pencapaian target inflasi yang dicanangkan oleh BI relatif tidak dapat dicapai, entah disebabkan oleh faktor domestik maupun luar negeri



Gambar 1. Kerangka Kebijakan Moneter

Sumber: Satria, 2009

Kebijakan Moneter, Sektor Perbankan, dan Peran Badan Supervisi

Ahmad Erani Yustika dan Eka Heni Sulistiani

yang tidak mampu terprediksi sebelumnya. Selain itu, rendahnya pencapaian kinerja pencapaian target inflasi juga disebabkan oleh lemahnya efektivitas instrumen moneter yang digunakan dalam pencapaian target inflasi. Dalam konteks ini, instrumen moneter (*base money*) dianggap kurang dapat dikendalikan jumlahnya oleh bank sentral, sehingga berdampak pada rendahnya kinerja pencapaian target inflasi yang ditetapkan oleh BI. Meskipun demikian, kebijakan moneter tidak selamanya berdimensi positif, baik sasaran moneter kuantitas, sasaran inflasi, dan sasaran kurs memiliki keunggulan dan kelemahan (ikhtisarnya bisa dilihat pada Tabel 2).

Dari deskripsi tersebut bisa dikatakan bahwa secara teoritis menempatkan inflasi sebagai *anchor* kebijakan moneter dalam beberapa aspek memberikan manfaat (walaupun tentu saja bukan tanpa kelemahan), di antaranya:

(i) mudah dipahami oleh masyarakat, karena masyarakat hanya akan melihat ukuran keberhasilannya pada pencapaian laju inflasi; (ii) dapat menciptakan ekspektasi yang rendah terhadap inflasi sehingga pada akhirnya dapat menghasilkan tingkat inflasi aktual sesuai yang diinginkan; (iii) dapat menghindari kemungkinan munculnya kebijakan yang dapat menimbulkan deviasi terhadap pencapaian target inflasi (*discretionary policy*). Namun yang perlu digarisbawahi adalah, meskipun hanya satu tujuan implementasi kebijakan *inflation targeting* tidak semudah yang dibayangkan. Di antara penyebabnya adalah banyaknya faktor-faktor moneter dan non-moneter, termasuk di luar faktor ekonomi, yang sangat sulit dikendalikan oleh bank sentral sebagai institusi yang bertanggungjawab atas implementasi kebijakan moneter (Sabirin, 2002; Ismail, 2003).

Tabel 2. Keunggulan dan Kelemahan Sasaran Moneter Kuantitas, Sasaran Inflasi, dan Sasaran Kurs

	Sasaran Kuantitas	Sasaran Inflasi	Sasaran Kurs
Keunggulan	<p>Kebijakan moneter yang independen</p> <p>Dapat dipusatkan pada fenomena domestik</p> <p>Ada signal dari sasaran antara dalam pencapaian sasaran yang telah ditetapkan</p>	<p>Kebijakan moneter yang independen</p> <p>Dapat dipusatkan pada fenomena domestik</p> <p>Penentuan sasaran jelas dan sederhana</p> <p>Tidak tergantung pada kestabilan hubungan antara uang dan inflasi</p> <p>Meningkatkan akuntabilitas bank sentral</p> <p>Dapat mengurangi efek kejutan yang bersifat inflasioner</p>	<p>Dapat secara langsung mengendalikan inflasi yang disebabkan oleh barang-barang yang diperdagangkan secara internasional</p> <p>Berperan secara otomatis dalam pengelolaan kebijakan atau sasaran moneter</p> <p>Penentuan sasaran jelas dan sederhana</p>
Kelemahan	<p>Tergantung pada definisi atau konsep uang yang digunakan</p> <p>Tergantung pada stabilitas hubungan antara uang dan inflasi dan/atau permintaan uang</p>	<p>Kelambatan signal atau indikasi tentang pencapaian sasaran</p> <p>Dapat menyebabkan terjadinya fluktuasi keluaran (output), jika sasaran terfokus pada inflasi</p>	<p>Kebijakan moneter yang tidak independen</p> <p>Terbuka untuk motif-motif spekulasi</p> <p>Keterlambatan dan kemungkinan kehilangan signal atau indikasi perilaku kurs</p>

Sumber: Insukindro, 2003.

DINAMIKA SEKTOR PERBANKAN

Urgensi Stabilitas Sektor Keuangan

Stabilitas keuangan merupakan hal yang tidak boleh diabaikan dalam formulasi kebijakan stabilitas ekonomi secara keseluruhan. Stabilitas keuangan yang bermakna menjaga sistem keuangan tetap stabil dan efisien merupakan perhatian utama bank sentral karena keberadaannya sangat berpengaruh terhadap efektivitas kebijakan moneter (Plenderleith, 2009). Goeltom (2007) juga menyatakan, stabilitas keuangan menjadi bagian yang penting dalam pertumbuhan ekonomi setidaknya dikarenakan dua hal. *Pertama*, stabilitas keuangan menyediakan jaminan dan lingkungan pendukung bagi nasabah dan investor yang menempatkan dananya di dalam institusi keuangan. Dengan stabilitas ini, di satu sisi terdapat proteksi keamanan dan di sisi yang lain institusi keuangan lebih mempunyai pilihan atas kelebihan likuiditas yang dimilikinya untuk disalurkan kepada beberapa sektor ekonomi. *Kedua*, stabilitas keuangan akan menjadi stimulus penting dalam memperlancar fungsi intermediasi, memperkuat operasional dari *market force*, meningkatkan alokasi sumber daya pendukung pertumbuhan ekonomi, dan menambah kesinambungan investasi dalam rangka menaikkan pertumbuhan ekonomi.

Di sini Indonesia pernah berpengalaman mengalami krisis ekonomi dan keuangan yang terjadi pada pertengahan Juli 1997, yang merupakan *contagion effect* regional dari krisis yang dialami negara Asia lain, yaitu Thailand. Krisis tersebut diawali dengan jatuhnya nilai tukar rupiah terhadap US Dollar. Timbulnya krisis ini mengakibatkan kepercayaan internasional pada perekonomian Asia, termasuk Indonesia, menjadi goyah. *Contagion effect* yang terjadi ini wajar karena pada dasarnya perekonomian negara-negara Asia mempunyai karakteristik serupa (Prasetyantono; dalam Maski, 2007), seperti: (1) *overinvestment* yang mengakibatkan kredit macet; (2) *overheating* yang ditandai dengan defisit transaksi berjalan; (3) utang luar negeri swasta dengan jumlah besar dan dalam jangka pendek segera jatuh tempo; (4) praktik

moral hazard yang mengakibatkan adanya bank-bank bermasalah

BI memiliki wewenang memberikan dan mencabut izin atas lembaga dan kegiatan usaha tertentu (bank), menetapkan peraturan, melaksanakan pengawasan bank, serta mengenakan sanksi terhadap bank. Wewenang tersebut berfungsi mengatur dan mengawasi bank yang diarahkan untuk mengoptimalkan fungsi perbankan Indonesia sebagai: (1) lembaga kepercayaan masyarakat dalam kaitannya sebagai lembaga penghimpun dan penyalur dana; (2) pelaksana kebijakan moneter; (3) lembaga yang ikut berperan dalam membantu pertumbuhan ekonomi serta pemerataan

Oleh karena itu, agar tercipta sistem perbankan yang sehat, baik sistem perbankan secara menyeluruh maupun individual, dan mampu memelihara kepentingan masyarakat dengan baik, maka untuk mencapai tujuan tersebut BI menyusun pendekatan yang dilakukan dengan menerapkan (Bank Indonesia, 2009): (1) kebijakan yang memberikan keleluasaan berusaha (deregulasi). (2) Kebijakan prinsip kehati-hatian bank (*prudential banking*). (3) Pengawasan bank yang mendorong bank melaksanakan secara konsisten ketentuan internal yang dibuat sendiri (*self regulatory banking*) dalam melaksanakan kegiatan operasionalnya dengan tetap mengacu kepada prinsip kehati-hatian.

Sektor Perbankan: Belajar dari Krisis

Sektor perbankan merupakan bagian vital dalam perekonomian yang berfungsi melakukan intermediasi keuangan serta menjamin sistem pembayaran yang mendukung dalam proses pembangunan ekonomi. Seiring dengan perjalanan waktu, sektor perbankan mengalami transformasi dan perubahan yang memengaruhi aktivitas bisnis intinya, yang seharusnya menjadi lembaga intermediasi yang berperan aktif mendukung kegiatan bisnis yang produktif dengan memberikan pinjaman modal kerja ataupun investasi.

Pada saat krisis 1997/1998 dan memasuki reformasi ekonomi, pemerintah dan BI mengeluarkan

Kebijakan Moneter, Sektor Perbankan, dan Peran Badan Supervisi

Ahmad Erani Yustika dan Eka Heni Sulistiani

berbagai kebijakan di bidang perbankan. Kebijakan tersebut antara lain program penjaminan pemerintah dengan memberikan dana talangan kepada bank-bank yang mengalami *rush*, pembentukan Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN), dan restrukturisasi perbankan (Suseno & Abdullah, 2004).

Dalam mengatasi krisis perbankan sendiri, ada empat kebijakan utama yang dilakukan oleh pemerintah dan BI (Satria, 2009), yakni: pemberian bantuan likuiditas bank Indonesia, program penjaminan pemerintah, pendirian badan penyehatan perbankan nasional (BPPN), dan restrukturisasi perbankan.

Pada saat itu krisis tersebut, pemerintah (melalui BI) membekukan kegiatan operasional 16 bank umum di Indonesia (Zulverdi, *et. al.*, 2007). Penutupan bank tersebut telah mengakibatkan terjadinya penarikan dana besar-besaran (*bank runs*) pada sejumlah bank. Hal ini bila tidak disikapi tentu akan menimbulkan risiko sistemik pada perekonomian. Argumentasi itu pula yang mendasari BI dan pemerintah untuk memberikan BLBI. Pemberian BLBI secara umum dilakukan untuk mengembalikan tingkat kepercayaan masyarakat, sehingga dapat mengurangi potensi terjadinya *bank runs*.

Dalam memonitor kondisi dan aktivitas perbankan, BI dapat melihat pada laporan berkala dan laporan lainnya yang diterbitkan oleh bank. Laporan berkala dapat berdurasi harian, mingguan, bulanan, triwulanan, semesteran, tahunan, dan tiga tahunan. Sementara itu, laporan lainnya dapat berupa laporan kelembagaan, kepengurusan, operasional, pembinaan dan pengawasan, transaksi keuangan mencurigakan, serta produk dan aktivitas baru bank. Dengan adanya laporan tersebut BI diharapkan dapat mengawasi kondisi bank maupun dapat mengendus ketidakberesan yang menjangkiti tubuh bank bersangkutan.

Di luar itu, BI juga dihadapkan pada problem implementasi Basel I yang kemudian digantikan oleh Basel II. Tiga tujuan utama dalam mengembangkan kesepakatan Basel I adalah: (1) meningkatkan kekuatan dan stabilitas sistem perbankan internasional. (2) Menciptakan kerangka pengukuran kecukupan modal

dari bank-bank yang aktif secara internasional. (3) Membentuk kerangka yang dapat diaplikasikan secara konsisten dengan berpandangan untuk mengurangi 'ketidaksetaraan dalam persaingan' (*competitive inequalities*) antara bank-bank yang aktif secara internasional.

Meskipun demikian, Basel I dinilai masih memiliki beberapa kelemahan, di antaranya (Idroes, 2008): pendekatan portofolio belum diakomodasi, *netting* belum diizinkan, eksposur risiko pasar pada Basel I di-regulasi secara samar-samar, dan pendekatan Basel I memberikan pembobotan pada bobot risiko aktiva yang sama terhadap semua pinjaman korporat tanpa memedulikan peringkat kredit dari debitur

Kemudian pada 1999 Komite Basel mulai meningkatkan kerjasama dengan bank-bank utama dari negara anggota untuk mengembangkan kesepakatan modal (*capital accord*) yang baru. Tujuan utamanya adalah untuk mengarahkan semua risiko perbankan ke dalam suatu kerangka pemikiran kecukupan modal secara menyeluruh. Kesepakatan baru yang ditetapkan dikenal dengan nama kesepakatan Basel II.

Desain Pengawasan Perbankan

Pengaturan dan pengawasan bank oleh BI meliputi wewenang sebagai berikut (Bank Indonesia, 2009): (1) kewenangan memberikan izin (*right to license*), yaitu kewenangan untuk menetapkan tata cara perizinan dan pendirian suatu bank. (2) Kewenangan untuk mengatur (*right to regulate*), yaitu kewenangan untuk menetapkan ketentuan menyangkut aspek usaha dan kegiatan perbankan. (3) Kewenangan untuk mengawasi (*right to control*), yaitu kewenangan untuk mengawasi bank. (4) Kewenangan untuk mengenakan sanksi (*right to impose sanction*), yaitu kewenangan untuk menjatuhkan sanksi sesuai ketentuan perundang-undangan.

Dalam menjalankan tugas pengawasan bank, saat ini BI melaksanakan sistem pengawasannya berdasarkan kepatuhan (*compliance based supervision*) dan pengawasan berdasarkan risiko (*risk based supervision/RBS*). Dengan adanya pendekatan RBS tersebut

bukan berarti mengesampingkan pendekatan berdasarkan kepatuhan, namun merupakan upaya untuk menyempurnakan sistem pengawasan sehingga dapat meningkatkan efektivitas dan efisiensi pengawasan perbankan. Secara bertahap, pendekatan pengawasan yang diterapkan BI akan beralih menjadi sepenuhnya pengawasan berdasarkan risiko.

Tugas BI untuk mengawasi bank menurut Undang-undang No. 23/1999 bersifat sementara. Namun, mengingat amanat pembentukan lembaga pengawasan sektor jasa keuangan, yaitu selambat-lambatnya tanggal 31 Desember 2002 telah terlampaui, sehingga pada Undang-Undang No. 3/2004 ditegaskan kembali bahwa pengawasan terhadap bank akan dilaksanakan oleh lembaga pengawasan sektor jasa keuangan yang independen yang akan dibentuk selambat-lambatnya pada 31 Desember 2010. Pengunduran batas waktu pembentukan lembaga tersebut ditetapkan dengan memerhatikan kesiapan sumber daya manusia dan infrastruktur lembaga tersebut dalam menerima pengalihan pengawasan bank dari BI. Dengan demikian, peran BI akan lebih difokuskan pada permasalahan kebijakan moneter.

Sementara itu, hal lain yang juga perlu dicermati adalah keberadaan Arsitektur Perbankan Indonesia (API). API sendiri merupakan suatu kerangka dasar sistem perbankan Indonesia yang bersifat menyeluruh dan memberikan arah bentuk dan tatanan industri perbankan untuk rentang waktu 5-10 tahun ke depan. Arah kebijakan tersebut dilandasi oleh visi untuk mencapai suatu sistem perbankan yang sehat, kuat, dan efisien guna menciptakan kestabilan sistem keuangan dalam rangka membantu mendorong pertumbuhan ekonomi nasional (Bank Indonesia, 2009:26). Masalah lain yang perlu mendapatkan perhatian serius dari otoritas moneter adalah jumlah bank asing yang menjalankan aktivitas usahanya di Indonesia, baik melalui kepemilikan langsung maupun secara tidak langsung, di mana sampai dengan 2005 sebanyak 11 bank. Jumlah bank asing di Indonesia ini jauh di atas rata-rata jumlah bank asing di negara berkembang yang hanya sekitar 8 bank di setiap negara. Namun, jumlah bank asing di Indonesia

ini bukanlah jumlah bank asing terbesar di negara berkembang, tepatnya pada peringkat ke 9. Brazil merupakan negara berkembang dengan jumlah bank asing terbanyak di dunia, yakni sejumlah 56 bank. Kemudian secara berurut-turut disusul oleh Panama, Polandia, Rusia, Uruguay, Mexico, Argentina, dan Hungaria, di mana jumlah bank asing yang ada di negara tersebut masing-masing adalah 43, 34, 28, 25, 24, 23, dan 21 bank (Van Horen, 2007).

DESAIN FUNGSI BADAN SUPERVISI

Ruang Lingkup Pengawasan BSBI

Pada masa lalu banyak peristiwa pahit yang membuat posisi BI terpuruk, meskipun dalam beberapa aspek tertentu kebijakan itu tidak dapat dilepaskan dari kebijakan lain yang lebih besar (yang diinisiasi oleh pemerintah). Kasus kebijakan BLBI dan *bailout* Bank Century merupakan contoh kebijakan BI yang tidak bisa dilepaskan dari keseluruhan desain kebijakan pemerintah. Dari pengalaman tersebut, publik mendesak perlunya lembaga yang dapat mengawasi BI. Desakan itu disambut oleh DPR RI, dengan dimasukkannya salah satu pasal revisi UU BI No. 3/2004 sebagai amandemen atas UU No. 23/1999 tentang Bank Indonesia. Pasal tersebut tertuang dalam Pasal 58A yang menetapkan adanya lembaga pengawas BI tersebut, yang dikenal dengan sebutan Badan Supervisi Bank Indonesia (BSBI).

BSBI dibentuk untuk membantu DPR dalam melaksanakan fungsi pengawasan di bidang tertentu terhadap BI, yang bertujuan mengupayakan peningkatan akuntabilitas, independensi, transparansi, dan kredibilitas BI. Maksud dari pengawasan di bidang tertentu di sini adalah melaksanakan tugas (Bank Indonesia, 2009:3): (1) telaahan atas laporan keuangan tahunan BI; (2) telaahan atas anggaran operasional dan investasi BI; (3) telaahan atas prosedur pengambilan keputusan kegiatan operasional di luar kebijakan moneter dan pengelolaan aset BI.

Di samping itu, dalam menjalankan tugasnya BSBI tidak melakukan penilaian terhadap kinerja dewan gubernur, tidak ikut mengambil keputusan,

Kebijakan Moneter, Sektor Perbankan, dan Peran Badan Supervisi

Ahmad Erani Yustika dan Eka Heni Sulistiani

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. Hasil telaahan atas laporan pelaksanaan tugas dan wewenang BI tersebut disampaikan kepada DPR, khususnya kepada Komisi XI. Selanjutnya, DPR mengevaluasi BI sesuai laporan yang disampaikan BSBI.

Dari obyek penelaahan yang menjadi tugas BSBI, dikaitkan dengan akuntabilitas BI kepada DPR, dan kewajiban BI menyampaikan laporan kepada DPR untuk kemudian dievaluasi oleh DPR, terlihat bahwa pembentukan BSBI diharapkan dapat memperkuat fungsi pengawasan DPR terhadap kegiatan operasional dan investasi BI. Dalam kaitannya dengan tugas BI menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter, perbankan dan sistem pembayaran, eksistensi badan ini tidak mengurangi independensi BI. Hal ini mengingat dalam melaksanakan tugasnya itu BSBI tidak boleh mencampuri dan tidak menilai kebijakan BI (di bidang sistem pembayaran, pengaturan dan pengawasan bank, serta bidang-bidang yang merupakan penetapan dan pelaksanaan kebijakan moneter), serta tidak mengevaluasi kinerja Dewan Gubernur (Santoso & Koentoadji, 2005).

Kedudukan BSBI ini sangat berbeda dengan kedudukan 2 (dua) badan yang ada pada tatanan kelembagaan yang digariskan pada UU No. 13/1968. *Pertama*, Komisaris Pemerintah sebagaimana yang pernah diatur dalam Pasal 22 s/d 24 UU No. 13/1968 tentang Bank Sentral, karena Komisaris Pemerintah bertanggung jawab kepada Presiden dan tugasnya adalah mengawasi BI selaku perusahaan. Dalam kedudukannya yang demikian itu, Komisaris Pemerintah mempunyai hubungan kerja yang bersifat langsung dengan BI, sedangkan dalam hal kedudukan BSBI tidak mempunyai hubungan kerja langsung dengan BI, melainkan dengan DPR. Dalam konteks ini, dalam hal BSBI mempunyai keperluan untuk berhubungan langsung dengan BI, maka tentunya badan ini terlebih dahulu harus memperoleh penugasan dari DPR.

Kedua, BSBI juga berbeda dari Dewan Moneter sebagaimana pernah diatur dalam Pasal 8 sd 14 UU

No. 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral, mengingat Dewan Moneter yang beranggotakan menteri-menteri yang membidangi keuangan dan perekonomian serta Gubernur Bank Indonesia bertugas membantu pemerintah dalam merencanakan dan menetapkan kebijakan moneter, sedangkan kedudukan BSBI adalah sebagai pembantu DPR untuk menelaah laporan/prosedur yang terkait dengan kegiatan/anggaran operasional BI, di luar kebijakan di bidang moneter, perbankan, dan sistem pembayaran (Santoso & Koentoadji, 2005).

Desain Penguatan Badan Supervisi

Fungsi pengawasan yang dilakukan BSBI berbeda dengan fungsi pengawasan yang dilakukan BI terhadap bank. BSBI hanya bertindak sebagai supervisor yang melaporkan hasil pengawasannya kepada DPR, khususnya Komisi XI. Sementara BI, selain mengawasi juga berfungsi mengatur perbankan. Berdasarkan UU No. 3/2004, BSBI memiliki keterbatasan karena tidak melakukan penilaian atas langkah kebijakan moneter yang diambil BI. Dalam praktiknya, sulit untuk memisahkan antara kebijakan (kinerja) operasional BI dengan kebijakan moneter. Keduanya itu memang terpisah tapi saling terkait antara satu dengan lainnya, sehingga seharusnya BSBI dapat menelaah juga kepada kebijakan moneter agar supervisi yang dilakukan dapat optimal. Misalnya, kebijakan moneter BI yang hendak melakukan kebijakan sterilisasi akses likuiditas melalui SBI (Sertifikat Bank Indonesia) pasti akan berpengaruh terhadap neraca keuangan BI. Jadi, di sini sulit untuk menelaah secara utuh laporan keuangan/anggaran operasional BI tanpa masuk ke kebijakan moneter.

Setelah mencermati hal tersebut, tampaknya supervisi yang dilakukan BSBI belum bersifat menyeluruh. Hal ini dikarenakan secara langsung tidak termasuk pengawasan terhadap kebijakan moneter, perbankan, dan sistem pembayaran yang menjadi domain independensi BI sesuai undang-undang. BSBI juga tidak dapat memberikan penilaian terhadap kinerja Gubernur BI, mengambil keputusan, dan tidak bisa memberikan penilaian terhadap berbagai

kebijakan BI. Poin-poin tersebut nantinya dapat dipertimbangkan sebagai bahan untuk melakukan optimalisasi peran BSBI. Harapannya, penguatan peran BSBI tersebut dapat meningkatkan kredibilitas BI itu sendiri. Sebab, survei yang dilakukan oleh Blinder (2000) dalam Stella (2005) menyebutkan bahwa pihak bank sentral maupun para ekonom sepakat bahwa kredibilitas merupakan hal yang sangat penting dicapai oleh bank sentral lewat penguatan reputasi (apa yang dikatakan, itu yang dikerjakan).

Akhirnya, mengacu kepada tugas pengawasan BSBI, pengawasan yang baik dapat dilakukan dengan mengombinasikan pengawasan *off site* (tidak langsung) dan *on site* (langsung). Dengan begitu, di luar penguatan supervisi kebijakan moneter, pengawasan yang dilakukan BSBI dapat diformulasikan sebagai berikut (Warjiyo, 2004). *Pertama*, BSBI melakukan kontak secara teratur dengan BI dan memiliki pemahaman yang saksama terhadap alur dan kerangka kebijakan BI. *Kedua*, kegiatan BSBI setidaknya mencakup tahapan pengumpulan data, pengkajian, dan analisis kebijakan BI. *Ketiga*, BSBI melakukan kegiatan pembuktian terhadap kebenaran informasi pengawasan melalui *on site examination* maupun jasa auditor (BPK). *Keempat*, BSBI memiliki ruang untuk melakukan konsolidasi dengan BI.

PENUTUP

Kebijakan dan instrumen moneter dalam beberapa decade terakhir ini dirasakan menjadi sangat penting untuk menjaga stabilitas ekonomi dan memperkuat perkembangan sector keuangan. Integrasi ekonomi dan sektor keuangan yang berkembang cepat makin menambah bobot dari nilai strategis kebijakan moneter dalam konstelasi perekonomian nasional. Di luar itu, kian beragamnya instrumen sektor keuangan membuat kualitas kebijakan moneter mesti terus menerus diperbaiki agar tidak menimbulkan instabilitas perekonomian. Dalam kasus Indonesia, beberapa kali pengalaman terperosok dalam krisis ekonomi dan keuangan menjadi pelajaran yang berharga untuk mengelola kebijakan moneter secara lebih baik. Tentu saja, salah satu fokus dari kebijakan

moneter tersebut terkait dengan perkembangan sector perbankan sebagai kontributor terbesar dalam memberikan akses modal terhadap kegiatan ekonomi nasional. Di sini, sektor perbankan menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari efektif tidaknya kebijakan moneter yang diproduksi oleh BI. Dalam rangka membantu pengawasan DPR terhadap BI dan memperbaiki mutu kebijakan BI sendiri, UU No. 3/2004 telah memberi ruang untuk membentuk Badan Supervisi Bank Indonesia (BSBI). Jika melihat tugas yang diemban BSBI, maka peran dan keberadaan BSBI dalam pengawasan terhadap BI memang dirasakan belum optimal karena tidak mencakup pengawasan dalam kebijakan moneter. Padahal, dalam banyak aspek, kebijakan moneter merupakan kunci kewenangan BI yang berdampak terhadap perekonomian, juga terhadap kinerja keuangan. Oleh karena itu, diharapkan ke depan supervisi BSBI bisa diperluas ke lingkup pengawasan moneter juga. Walaupun begitu, peran sebagai pengawas dan penelaah tidak berarti BSBI berkuasa mengutak-atik kebijakan BI.

DAFTAR PUSTAKA

- Bank Indonesia. 2009. *Booklet Perbankan Indonesia 2009*. Vol. 6, Maret 2009. Direktorat Perizinan dan Informasi Perbankan Bank Indonesia. Jakarta.
- Bernanke, B.S. et. al. 1999. *Inflation Targeting: Lessons from the International Experience*. Princeton University Press. New Jersey (USA)
- Goeltom, M. 2007. *Essay in Macroeconomics Policy: The Indonesian Experience*. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.
- Idroes, F.N. 2008. *Manajemen Risiko Perbankan: Pemahaman Pendekatan 3 Pilar Kesepakatan Basel II Terkait Aplikasi Regulasi dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Rajawali Press. Jakarta.
- Insukindro. 2003. *Kebijakan Moneter yang Tidak Diantisipasi dan Pengaruhnya terhadap Komponen Pasar Uang di Indonesia*. Makalah disampaikan dalam Kongres ISEI Ke-XV di Batu, 13-15 Juli. Tidak dipublikasikan.
- Maski, G. 2007. *Transmisi Kebijakan Moneter: Kajian Teoritis dan Empiris*. Badan Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya. Malang

Kebijakan Moneter, Sektor Perbankan, dan Peran Badan Supervisi

Ahmad Erani Yustika dan Eka Heni Sulistiani

- Plenderleith, I. 2009. Re-evaluating Functions: What Should a Central Bank Do? Dalam John Mendzela dan Nick Carver (eds.). *Central Bank Management*. Central Bank Publications. UK.
- Pohan, A. 2008. *Potret Kebijakan Moneter Indonesia*. PT Raja Grafindo Persada. Jakarta
- Santoso, A. & Koentoadji, H. 2005. *Badan Supervisi Bank Indonesia: Badan Baru yang Membantu Komisi XI DPR-RI dalam Melaksanakan Fungsi Pengawasan di Bidang Tertentu terhadap Bank Indonesia*. Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan. Vol. 3, No. 2, Agustus. www.bi.go.id (diakses pada 17 November 2009)
- Satria, D. 2009. *Ekonomi Uang dan Bank: Catatan Teoritis dan Praktis*. Universitas Brawijaya Press. Malang.
- Stella, P. 2005. *Central Bank Financial Strength, Transparency, and Policy Credibility*. IMF Staff Papers. Vol.52, No.2.
- Suseno & Abdullah, P. 2004. Kebijakan Perbankan. Dalam Perry Warjiyo (ed.). *Bank Indonesia, Bank Sentral Republik Indonesia: Sebuah Pengantar*. Jakarta. Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan BI.
- Tempo Interaktif. 2003. *Pembahasan Amendemen UUBI Alot* Edisi 17 Desember 2003. www.tempo.co.id (diakses pada 19 November 2009).
- Undang-Undang No. 3 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia.
- Van Horen, N. 2007. Foreign Banking in Developing Countries: Origin Matter. *Emerging Market Review*, Vol.8, pp.81-105.
- Warjiyo, P. & Solikin. 2004. Kebijakan Moneter. Dalam Perry Warjiyo. *Bank Indonesia Bank Sentral Republik Indonesia: Sebuah Pengantar*. Jakarta. Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan BI.
- Zakaria, S. 2006. (Cetakan Kedua). Kebijakan Moneter dan Perkembangan Ekonomi Indonesia. Dalam Ahmad Erani Yustika. (ed.). *Perekonomian Indonesia: Deskripsi, Preskripsi, dan Kebijakan*. Bayumedia. Malang
- Zulverdi, D., et. al. 2007. Bank Portofolio Model and Monetary Policy in Indonesia. *Journal of Asian Economics*, Vol.18, pp.158-174.

