

INDEPENDENSI BANK INDONESIA DI PERSIMPANGAN JALAN

Bambang Murdadi

Fakultas Ekonomi Universitas Muhammadiyah Semarang

Abstrak

Independensi Bank Indonesia sebagai Bank Sentral Republik Indonesia semakin terkikis dengan diberlakukannya Undang-Undang No 21 tahun 2011 tentang Lembaga Otoritas Jasa Keuangan (OJK) yang diberlakukan mulai 1 Januari 2013 dan Undang-Undang No 7 tahun 2011 tentang Mata Uang yang akan diberlakukan mulai tanggal 17 Agustus 2014. Hal ini kurang sejalan dengan semangat untuk mewujudkan bank sentral yang independen sebagaimana diamanatkan UU No.23 tahun 1999 sebagaimana diubah dengan UU No 3 tahun 2004 tentang Bank Indonesia. Selanjutnya perlu konsistensi dalam penerapan UU dan perlu mempertimbangkan keberlanjutan dalam membangun sistem keuangan yang stabil dalam politik ekonomi dan ekonomi politik yang berpihak pada kesejahteraan rakyat.

Kata Kunci : Bank Sentral, Bank Indonesia, independensi, koordinasi.

PENDAHULUAN

Bank Indonesia adalah Bank Sentral Republik Indonesia yang independen (pasal 4 UU No 23 tahun 1999 sebagaimana diubah dengan UU No 3 tahun 2004). Independensi Bank Indonesia dimulai sejak diberlakukannya Undang-Undang tersebut juga mengikuti trend Bank Sentral di negara-negara lain (Inggris th 1997), Jepang (tahun 1998) Jerman (tahun 1949). Bank Indonesia hanya memiliki tujuan tunggal (single objective) yakni mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah, sedangkan tugasnya 3 (tiga) yakni (i) Menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter, (ii) Mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran dan (iii) Mengatur dan mengawasi bank. Tugas pengawasan bank akan dilakukan oleh lembaga independen yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang.

Selain mengikuti trend bank sentral di negara-negara lain, lahirnya independensi Bank Indonesia tidak lepas dari dampak krisis ekonomi tahun 1997 dimana di dalam Undang-Undang sebelumnya (UU No 13 tahun 1968), Bank Indonesia diberi wewenang untuk menyalurkan Bantuan Likuiditas Bank Indonesia dan Kredit Likuiditas Bank Indonesia. Selama krisis, telah disalurkan dana BLBI sekitar Rp 600 trilyun, sebagai harga dari sebuah krisis agar perbankan nasional tidak hancur. Kucuran dana semacam ini dianggap sebagai kesalahan sistem sebuah bank sentral. Di satu sisi Bank Indonesia diberi wewenang menjaga stabilitas nilai rupiah (inflasi) dilain sisi diberi wewenang untuk menyalurkan BLBI dan KLBI tanpa batas dan persyaratan yang ketat (dengan cara mencetak uang) sehingga terjadi “kontradiksi/benturan kepentingan”, sekalipun hal ini adalah dalam rangka menjalankan

fungsinya sebagai lender of the last resort ketika ekonomi mengalami krisis. Selain itu Bank Indonesia saat itu adalah bagian dari pemerintah sehingga pemerintah bebas saja memerintahkan Bank Indonesia termasuk dalam menyalurkan BLBI dan KLBI. Dengan kata lain, Bank Indonesia tidak independen.

Bagaimana efektivitas tugas Bank Indonesia setelah menyandang gelar independen sejak tahun 1999 sampai sekarang? Nampaknya relatif berhasil apabila ukurannya adalah tugas Bank Indonesia sendiri sebagaimana disebutkan di atas yakni inflasi cukup terjaga (rata-rata hanya satu digit, dibandingkan periode sebelumnya (rata-rata 2 digit), krisis ekonomi tahun 2008 dapat dikendalikan sehingga tidak sampai mengganggu jalannya roda perekonomian, aset dan peran perbankan relatif berjalan dengan baik meskipun pemerintah (LPS) harus menaikkan besarnya nominal dana penjaminan simpanan nasabah bank dari Rp 100 juta menjadi Rp 2 milyar/per nasabah.

Independensi Bank Indonesia sendiri diartikan sebagai bebas dari campur tangan Pemerintah dan/atau pihak-pihak lainnya, kecuali untuk hal-hal yang secara tegas diatur dalam undang-undang ini (pasal 4 (2)). Bank Indonesia sebagai lembaga negara yang independen di bidang tugasnya berada di luar pemerintahan dan lembaga lain sebagaimana ditetapkan dalam undang-undang ini. Dalam pelaksanaan tugasnya Bank Indonesia menyampaikan laporan kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Selain itu, laporan keuangan Bank Indonesia diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Mengingat independensi Bank Indonesia merupakan hal yang relatif baru, sering disalah artikan bahwa independen seperti “negara dalam negeri”, lembaga yang berdiri kaku/tidak tersentuh oleh lembaga lain. Padahal sesungguhnya pengertian independen ini adalah dalam bidang tugasnya sebagaimana disebutkan diatas yakni bidang moneter, sistem pembayaran dan perbankan, bukan lembaga yang tidak boleh disentuh. Independensi Bank Indonesia diartikan sebagai berlebihan sehingga sejak menyandang gelar independen, maka sejak itu pula Bank Indonesia selalu dikritisi, dipermasalahkan. Padahal kalau dilihat wewenang Bank Indonesia pada era UU sebelumnya, wewenangnya begitu luas termasuk dalam menyalurkan BLBI dan KLBI. Independensi dalam menjalankan tugasnya tersebut bukan berarti berdiri sendiri. Bank Indonesia masih tetap harus berkoordinasi dengan pemerintah dan atau pihak-pihak terkait. Namun stigma independensi yang terlanjur diartikan melingkupi segala-galanya, maka “upaya-upaya” untuk mengurangi status tersebut secara tersirat dilakukan oleh pihak-pihak tertentu.

Hal tersebut tercermin dengan lahirnya UU No 7 tahun 2011 tentang Mata Uang dan UU No 21 tahun 2011 tentang OJK. Dalam pasal-pasal yang terkandung dalam ke dua UU tersebut secara eksplisit menyebutkan cukup banyak tugas yang harus dikoordinasikan antara pemerintah dan atau lembaga lain dengan Bank Indonesia.

PERMASALAHAN

Independensi Bank Indonesia akan semakin “terkikis” dengan lahirnya Undang-Undang No.7 tahun 2011 tentang Mata uang dan Pelaksanaan Undang-Undang No.21 tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (OJK) tercermin dari cukup banyaknya kegiatan yang bersifat operasional harus dikoordinasikan dan juga jabatan ex-officio di institusi tersebut..

SEJARAH (INDEPENDENSI) BANK SENTRAL DI DUNIA

Bank of Amsterdam adalah bank umum yang didirikan pada tahun 1609 dianggap sebagai embrio bank sentral modern yang pertama. Sementara Bank Sentral Sweden (Riksbanken) yang didirikan di Stockholm (sebelumnya bekas bank gagal yakni Stockholm Banco pada tahun 1664 dianggap sebagai bank sentral tertua yang saat ini masih beroperasi. Salah satu perannya adalah memberikan pinjaman kepada pemerintah, serupa dengan Bank of England yang didirikan tahun 1694 oleh pebisnis Scottish, William Paterson di London atas permintaan pemerintah Inggris untuk membantu membiayai perang Koalisi ke dua di Perancis juga mendorong didirikannya Banque de France pada tahun 1800.

Bank sentral umumnya memiliki tiga tujuan dan fungsi yakni :

- 1) Memelihara stabilitas harga, tugas pokok pada regim moneter dalam operasi mata uang, misalnya standar emas, penetapan nilai tukar mata uang atau target inflasi.
- 2) Memelihara stabilitas sistem keuangan dan mengambil pengembangan system keuangan lebih luas
- 3) Mendukung kebutuhan anggaran pemerintah ketika krisis tetapi dalam kondisi normal mencegah penyalahgunaan keuangan negara. Dimasa lalu hal ini dapat diartikan untuk mencegah penyalahgunaan penyalahaangunaan pajak inflasi. Dimasa depan hal ini dilibatkan pula untuk mencegah penyalahgunaan pajak bank

Meskipun bank sentral memiliki tujuan yang sama dalam eksistensinya, terutama mengenai harga dan stabilitas sistem keuangan, dalam penafsirannya peran dalam praktek sangat bervariasi (CAE Goodhart, November 2010). Menurut Goodhart ada tiga era dimana bank sentral dalam kondisi stabil atas perannya, yakni :

- a. Era Victoria, tahun 1840an sampai 1914.

b. Dekade dalam control pemerintah, tahun 1930an sampai 1960an

c. Era kemenangan pasar, tahun 1980an sampai 2007.

Pada era pertama (Victoria) dan ketiga (1980-2007), bank sentral punya karakteristik ditandai dengan suksesnya regim moneter (standar emas dan inflation targeting), menekankan mekanisme pasar dan independensi bank sentral. Sesudah Perang Dunia I dan memasuki masa depresi dan deflasi (1929-1933), menuju era dimana pemerintah mendominasi, control langsung atas bank sentral dan berlangsung sampai tahun 1960an. Era selanjutnya yaitu era keempat (setelah 2010) adalah kesempatan yang baik tetapi tidak menentu bahwa kita memasuki era pasca krisis keuangan tahun 2007-2010. Nampaknya akan kembali seperti era ke dua dimana keterlibatan pemerintah lebih besar dan tidak menekankan pada mekanisme pasar, kembali ke masa lalu. Interaksi pemerintah atas pajak bank, regulasi dan sanksi, manajemen hutang, penyelesaian permasalahan bank, nampaknya meningkat. Gagasan terwujudnya bank sentral yang independen menjadi dikesampingkan. Bagaimana hubungan antara bank sentral dan pemerintah dapat berbuah sesuai situasi dan kondisi ke depan.

Bank sentral umumnya memiliki tiga tujuan dan fungsi yakni :

- 1) memelihara stabilitas harga, tugas pokok pada regim moneter dalam operasi mata uang, misalnya standar emas, penetapan nilai tukar mata uang atau target inflasi.
- 2) memelihara stabilitas sistem keuangan dan pengembangan sistem keuangan yang lebih luas.
- 3) mendukung kebutuhan anggaran pemerintah ketika krisis tetapi dalam kondisi normal mencegah penyalahgunaan keuangan negara. Dimasa lalu hal ini dapat diartikan untuk mencegah penyalahgunaan pajak inflasi. Dimasa depan hal ini dilibatkan pula untuk mencegah penyalahgunaan pajak bank.

SEJARAH (INDEPENDENSI) BANK INDONESIA

Embrio lahirnya Bank Indonesia adalah De Javashe Bank. Berawal ketika Ratu Inggris mengutus Sir Thomas Stamford Raffles untuk memerintah Hindia Timur, namun pemerintahan Raffles tidak bertahan lama, karena setelah usainya perang melawan Perancis (Napoleon) di Eropa, Inggris dan Belanda membuat kesepakatan bahwa semua wilayah Hindia Timur diserahkan kembali kepada Belanda. Sejak saat itu Hindia Timur disebut sebagai Hindia Belanda (Nederland Indie) dan diperintah oleh Komisaris Jenderal (1815–1819) yang terdiri dari Elout, Buyskes, dan van der Capellen. Pada periode inilah berbagai

perbaikan ekonomi mulai dilaksanakan hingga nantinya Du Bus menyiapkan beberapa kebijakan yang mempersiapkan didirikannya De Javasche Bank pada 1828.

Pada 24 Januari 1828 dengan Surat Keputusan Komisaris Jenderal Hindia Belanda No. 25 ditetapkan akte pendirian De Javasche Bank (DJB) dengan Mr. C. de Haan sebagai Presiden DJB. Oktroi (hak istimewa) merupakan ketentuan dan pedoman bagi DJB dalam menjalankan usahanya. yakni: mengeluarkan uang kertas, memperdagangkan valuta asing dan menjalankan fungsi sebagai bank umum. Oktroi DJB pertama berlaku sejak 1 Januari 1828 sampai 31 Maret 1838. Pada 22 Maret 1881, sesuai dengan akte baru DJB, status bank diubah menjadi Naamlooze Vennootschap (N.V.). Oktroi DJB berakhir hingga berlakunya DJB Wet pada 1922. Pada periode oktroi terakhir ini, DJB banyak mengeluarkan ketentuan baru dalam bidang sistem pembayaran yang mengarah kepada perbaikan bagi lalu lintas pembayaran di Hindia Belanda. Oktroi kedelapan berakhir hingga 31 Maret 1922

Selanjutnya pada 31 Maret 1922 diundangkan De Javasche Bankwet 1922 (DJB Wet). Bankwet 1922 ini kemudian diubah dan ditambah dengan UU tanggal 30 April 1927 serta UU No. 13 November 1930. Pada dasarnya De Javasche Bankwet 1922 adalah perpanjangan dari oktroi kedelapan DJB yang berlaku sebelumnya. Masa berlaku Bankwet 1922 adalah 15 tahun ditambah dengan perpanjangan otomatis satu tahun, selama tidak ada pembatalan oleh gubernur jenderal atau pihak direksi. Pada periode ini DJB terdiri atas tujuh bagian, di antaranya bagian ekonomi statistik, sekretaris, bagian wesel, bagian produksi, dan bagian efek-efek.

Pada periode ini DJB berkembang pesat dengan 16 kantor cabang, antara lain: Bandung, Cirebon, Semarang, Yogyakarta, Surakarta, Surabaya, Malang, Kediri, Kutaraja, Medan, Padang, Palembang, Banjarmasin, Pontianak, Makassar, dan Manado, serta kantor perwakilan di Amsterdam, dan New York. DJB Wet ini terus berlaku sebagai landasan operasional DJB hingga lahirnya Undang-undang Pokok Bank Indonesia 1 Juli 1953 dimana tugas Bank Indonesia (pasal 7) meliputi :

- (1) Bank bertugas mengatur nilai satuan-uang Indonesia menurut cara yang sebaik-baiknya bagi kemakmuran nusa dan bangsa dan dalam hal itu menjaga sebanyak mungkin supaya nilai itu seimbang (stabil).
- (2) Bank menyelenggarakan peredaran uang di Indonesia, sekadar peredaran uang itu terdiri dari uang-kertas bank, mempermudah jalannya. uang giral di Indonesia dan memajukan jalannya pembayaran dengan luar negeri.

- (3) Bank 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.
- (4) Bank melakukan pengawasan terhadap urusan kredit.

Kedudukan Bank Indonesia sesuai dengan UU ini berada dalam naungan pemerintah karena Bank Indonesia dipimpin oleh Dewan Moneter, Direksi dan Dewan Penasehat. Anggota Dewan Moneter terdiri dari Menteri Keuangan, Menteri Perekonomian dan Gubernur Bank Indonesia (pasal 22 ayat 2). Adapun tanggung-jawab atas kebijaksanaan moneter berada pada Pemerintah. Dalam UU No. 11/1953, pemisahan kewenangan antara BI dan pemerintah di bidang keuangan dan moneter juga belum diatur secara jelas. Dampaknya sejak dikeluarkannya Penpres No. 6/1960, Independensi (dalam arti yang terbatas) Bank Indonesia mulai goyah. Hal ini disebabkan oleh kuatnya intervensi pemerintah dalam tugas dan tata kerja Bank Indonesia sebagai bank sentral. Hal itu semakin menguat ketika terjadi *regrouping* Kabinet Kerja II melalui Keputusan Presiden No. 94/1962. Sesuai dengan hasil *regrouping*, pada Kabinet Kerja III (6 Maret 1962-13 Nopember 1963), bidang keuangan dipimpin oleh seorang Wakil Perdana Menteri (Wampa) yang meliputi tiga urusan, yaitu: urusan pendapatan, pembiayaan, dan pengawasan, urusan anggaran negara, serta urusan bank sentral. Gubernur BI (bank sentral), yang pada saat itu dijabat oleh Mr. Soemarno, diangkat kedudukannya menjadi Menteri Urusan Bank Sentral (MUBS). Menteri ini menggunakan aparatur BI. Hal itu mengakibatkan dewan moneter dinonaktifkan dan segala wewenangnya untuk menentukan kebijakan moneter beralih ke kabinet. Kedudukan Bank Indonesia juga berubah. BI telah menjadi bagian dari aparat pemerintah, yaitu sebagai pelaksana dalam bidang keuangan. Masuknya BI dalam cabinet menyebabkan posisinya berada dalam kendali presiden dan kedudukannya semakin tidak independen.

Pada tanggal 30 Juli 1965, keluar Penpres No. 17 tahun 1965 tentang pendirian bank tunggal milik negara dengan nama Bank Negara Indonesia (BNI). Mulai tanggal 17 Agustus 1965, kantor BI, BKTN, BNI, BUNEG, dan BTN dilebur ke dalam BNI, masing-masing beroperasi dengan nama BNI Unit I, Unit II, Unit III, Unit IV, dan Unit V. Menurut Surat Keputusan Menteri Urusan Bank Sentral (MUBS) No. 72/UBS/65 tanggal 19 Agustus 1965, salah satu tujuan bank tunggal adalah mengantarkan jasa-jasa bank dengan segala cara dan daya sampai ke pelosok-pelosok. Maksudnya adalah supaya lebih mengintegrasikan diri dengan masyarakat dan aktif dalam memberikan potensi rakyat (Sejarah/Museum BI).

Atas ketidakjelasan dan inkonsistensi dalam pelaksanaan UU mengenai Bank Indonesia tersebut, maka dibuat UU baru No 13 tahun 1968 tentang Bank Sentral dengan tugas pokok (pasal 7) adalah membantu Pemerintah dalam :

- a. Mengatur, menjaga dan memelihara kestabilan nilai Rupiah;
- b. Mendorong kelancaran produksi dan pembangunan serta memperluas kesempatan kerja; guna meningkatkan taraf hidup rakyat.

Kedudukan Bank Indonesia dalam Undang-Undang ini adalah bagian dari Pemerintah karena adanya Dewan Moneter yang anggotanya terdiri dari Dewan Moneter terdiri atas 3 (tiga) orang anggota, yaitu Menteri-menteri yang membidangi Keuangan dan Perekonomian serta Gubernur Bank Indonesia.

Krisis ekonomi yang berawal dari krisis nilai tukar mata uang (bermula dari mata uang Bath-Thailand) pada sekitar Juli 1997 mendorong lahirnya Undang-Undang No 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia. Dengan Undang-Undang tersebut baru pertama kali secara eksplisit (tertulis) bahwa Bank Indonesia adalah lembaga Negara yang independen (pasal 4). Saat ini, Undang-Undang tersebut telah diberlakukan sekitar 13 tahun dengan dua kali amandemen (tahun 2004 dan 2009). Sekalipun independensi Bank Indonesia masih tetap dan akan terus dipertahankan, namun dari sisi kewenangan dan kegiatan-kegiatan (operasional) yang ter-kooptasi oleh berbagai kepentingan, maka masih perlukah independensi bagi Bank Indonesia?

Kalau mengacu pada era yang diidentifikasi oleh Goodhart dimana dominasi pemerintah atas bank sentral sampai tahun 1960an. Sementara di Indonesia Bank Sentral dengan landasan Undang-Undang No 13 tahun 1968 berlaku hingga tahun 1999, Bank Indonesia masih dibawah naungan pemerintah (dominasi pemerintah) dan masih adanya Dewan Moneter. Nampaknya independensi Bank Indonesia diterapkan agak terlambat. Suatu kebiasaan bagi bangsa kita sering terlambat dalam mengadopsi suatu sistem. Contoh lambatnya mengadopsi sistem adalah diterapkannya Undang-Undang tentang OJK. Semula pengawasan yang terpisah dari Bank Indonesia mencontoh Inggris yang pengawasan banknya diserahkan kepada Financial Service Authority (FSA), semacam OJK-nya Inggris pada tahun 1997an. Ketika kita mencontoh Inggris 13 tahun lalu, namun sampai saat ini (2012) OJK belum juga direalisasikan, sementara Inggris sendiri tugas pengawasan bank dikembalikan ke Bank Sentralnya (Bank Of England) setelah FSA juga gagal dalam tugas pengawasan bank. Indonesia baru mau menerapkan sistem tersebut, ketika Negara yang dicontoh meninggalkannya, maka yang paling krusial adalah ketika terjadi krisis perbankan /moneter/ keuangan, siapa dan apa tanggung jawab masing-masing institusi? Harus jelas

akuntabilitasnya ditengah-tengah kondisi dimana negara kita belum memiliki undang-undang mengenai Jaring Pengaman Sistem Keuangan, jangan saling menyalahkan.

PENTINGKAH INDEPENDENSI BAGI BANK SENTRAL?

Pada dekade lalu ada trend yg mengarah arti dari independensi bank sentral sebagai cara untuk memperbaiki performa ekonomi jangka panjang. Bagaimanapun ketika riset ekonomi dalam skala besar dilakukan/didifinisikan hubungan antara independensi bank sentral dan performa ekonomi hasilnya ambigu.

Sebagaimana telah diidentifikasi oleh Goodhart bahwa pada suatu masa tertentu ada kecenderungan untuk independen dan masa berikutnya tidak independen (dibaca : dominasi pemerintah atas bank sentral dominan). Di era setelah tahun 2011, menurut Goodhart mengarah pada independensi bank sentral yang dikesampingkan (will be put aside).

Untuk kasus Bank Sentral Republik Indonesia sendiri, sebagaimana telah diuraikan di atas dalam perjalanan sejarah panjangnya, mengalami dinamika yang luar biasa sejalan dengan perjalanan ekonomi politik bangsanya. Bahkan sampai pada titik nadir dimana kedudukan bank sentral berada pada kementrian (Menteri Urusan Bank Sentral) pada era ekonomi terpimpin. Setelah mengalami masa-masa sulit dalam kedudukan dan perannya, maka dengan semangat mengikuti trend bank sentral dunia dan kondisi riil perjalanan perekonomian bangsa dapat terwujud bank sentral yang independen. Para penggagas independensi Bank Indonesia tentu punya konsep dan visi yang jelas, kenapa menjadikan Bank Indonesia menjadi lembaga yang independen, terlepas dari pemerintah dan harus “tidak berpolitik”. Independensi Bank Indonesia diharapkan akan lebih menjamin stabilitas moneter yang merupakan prasyarat untuk tercapainya pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan. Namun realitanya independensi “versi” Bank Indonesia berdampak pada pola hubungan BI dengan pemerintah. Dengan dinyatakannya BI “bukan pemerintah”, dewasa ini berbagai upaya untuk “mengambilalih” berbagai kewenangan-kewenangan yang selama ini dimiliki Bank Indonesia (Dr Dian Ediana Rae, Tempo, 2010). Contoh pengambilalihan kegiatan-kegiatan yang bersifat operasional seperti Berita Acara Pemusnahan Uang yang harus dikordinasikan dengan pemerintah, suatu hal yang sangat teknis. Dalam konteks ini dimanakah independensi terkait tugas mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran.

Literatur mengenai independensi bank sentral mendefinisikan beberapa tipe independensi

Independensi di bidang hukum

Independensi bank sentral tercermin di bidang hukum. Tipe independensi seperti ini terbatas di negara demokratis. Pada hampir di setiap kasus, bank sentral punya akuntabilitas di beberapa tingkat pejabat pemerintahan, juga melalui Menteri dalam pemerintahan atau langsung ke legislatif.

Independensi tujuan/goal

Bank sentral punya hak untuk menentukan tujuan kebijakannya, apakah inflation targeting, control atas jumlah uang beredar, atau menjaga tingkat nilai tukar mata uang. Tipe independensi seperti ini sudah umum, beberapa bank sentral memilih mengumumkan tujuan kebijakan mereka dalam menjalin hubungan dengan departemen pemerintah terkait. Ini meningkatkan transparansi dari proses pembuatan kebijakan dan untuk itu meningkatkan kredibilitas dari tujuannya yg dipilih dengan menyediakan jaminan bahwa mereka tidak akan dirubah tanpa catatan. Lagi pula, penetapan tujuan yang umum oleh bank sentral dan pemerintah dapat membantu menghindari situasi dimana kebijakan fiskal dan moneter berada dalam konflik, kebijakan kombinasi seperti itu jelas kurang optimal.

Independensi dalam operasional

Bank sentral memiliki independensi untuk menetapkan jalan terbaik untuk mencapai tujuan kebijakannya, termasuk jenis instrument yang digunakan dan kapan instrument tersebut digunakan. Independensi ini sudah umum diterapkan oleh bank sentral.

Independensi manajemen,

Bank sentral mempunyai wewenang/otoritas untuk menjalankan operasinya (mengangkat staff, menyusun anggaran dll), tanpa keterlibatan pemerintah yang eksekutif. Bentuk form independensi yang lain tidak mungkin jika bank sentral tidak punya tingkat independensi yang signifikan. Satu indikator statistik yang paling umum digunakan dalam literatur sebagai sebuah proksi untuk independensi bank sentral adalah tingkat perputaran gubernur Bank Sentral. Jika pemerintah dalam kebiasaannya mengangkat dan mengganti gubernur cukup sering, itu jelas punya kapasitas pada pengelolaan mikro bank sentral melalui pilihannya..

Independensi Bank Indonesia menurut Dahlan Siamat (Siamat, 2000) meliputi :

1. Yuridis

UU No. 23/99 yg diubah dengan UU No. 3/2004 merupakan landasan yuridis

2. Personalia

Pengangkatan anggota Dewan Gubernur Bank Indonesia oleh presiden dengan persetujuan DPR

3. Institusi

Bank Indonesia adalah lembaga negara yang independen yang dalam melaksanakan fungsi dan tugasnya bebas dari campur tangan pemerintah atau pihak-pihak lainnya.

4. Tujuan

Tujuan BI difokuskan pada menjaga kestabilan nilai rupiah yang tercermin pada laju inflasi yang rendah dan kestabilan nilai tukar. BI berwenang untuk menetapkan sasaran-sasaran moneter dengan memperhatikan perkembangan ekonomi dalam/luar negeri.

5. Pelaksanaan tugas

Independensi dalam pelaksanaan tugas tercermin dari larangan bagi pihak lain untuk melakukan segala bentuk campur tangan terhadap pelaksanaan tugas Bank Indonesia.

6. Manajemen

BI dipimpin oleh Dewan Gubernur yang sepenuhnya berwenang dalam menjalankan organisasi Bank Indonesia

7. Anggaran

Dalam pasal 60 menyatakan bahwa anggaran Bank Indonesia ditetapkan oleh Dewan Gubernur dan disampaikan kepada DpR untuk memantau pengelolaan.

INDEPENDENSI BANK INDONESIA YANG SEMAKIN “MENCIUT”

Independensi Bank Indonesia yang semakin terkikis tercermin dari pasal-pasal yang termuat baik dalam UU OJK maupun UU Mata Uang. Adanya jabatan *ex officio* dalam UU OJK yang berasal dari Bank Indonesia dan Kementerian Keuangan juga semakin adanya ketidakjelasan dari independensi masing-masing institusi. *Ex-officio* adalah jabatan seseorang pada lembaga tertentu karena tugas dan kewenangannya pada lembaga lain.

Bank Indonesia sebagaimana diatur dalam UU No. 23/1999 dan perubahannya UU No. 3/2004 adalah bank sentral Republik Indonesia yang merupakan lembaga Negara yang independent, bebas dari campur tangan pemerintah/atau pihak-pihak lainnya, kecuali diatur secara tegas oleh undang-undang yang mengaturnya. Pada penjelasan pasal 4 (2) berbunyi yang dimaksud dengan campur tangan adalah semua bentuk intimidasi, ancaman, pemaksaan, dan bujuk rayu dari pihak lain yang secara langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi kebijakan dan pelaksanaan tugas Bank Indonesia. Tidak termasuk dalam pengertian campur tangan adalah kerja sama yang dilakukan oleh pihak lain atau bantuan teknis yang diberikan oleh pihak lain atas permintaan Bank Indonesia dalam rangka mendukung pelaksanaan tugas Bank Indonesia. Yang dimaksud dengan pihak lain adalah semua pihak di luar Bank

Indonesia termasuk Pemerintah dan/atau lembaga lainnya. Ketentuan ini dimaksudkan agar Bank Indonesia dapat melaksanakan tugas dan wewenangnya secara efektif. Bank Indonesia adalah badan hukum berdasarkan UU No. 23/1999 dengan modal sekurang-kurangnya Rp2 Trilyun. Dalam Undang-undang ini Bank Indonesia punya satu tujuan yaitu mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah. Kestabilan nilai rupiah dan nilai tukar yang wajar merupakan sebagian prasyarat bagi tercapainya pertumbuhan ekonomi yang berkesinambungan. Reorientasi sasaran Bank Indonesia tersebut merupakan bagian dari kebijakan pemulihan dan reformasi perekonomian untuk keluar dari krisis ekonomi yang saat ini sedang dihadapi Indonesia. Kegagalan dalam 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 kancah perekonomian dunia.

Setelah OJK terbentuk dan tugas pengaturan dan pengawasan bank diambilalih oleh OJK, maka salah satu pilar tugas Bank Indonesia “patah” maka tugas Bank Indonesia semakin “ringan/sedikit”, namun sebaliknya tugas dalam pengelolaan moneter sesungguhnya semakin berat karena salah satu pilar agar sistim moneter terpeliharam yakni perbankan sudah diluar wewenang Bank Indonesia. Sekedar diketahui sistem perbankan menguasai sekitar 80% sistem keuangan di Indonesia. Dalam konteks menyandang status independen, urengensi independensi Bank Indonesia sebetulnya berkurang signifikan karena selama ini dan seterusnya, intervensi paling banyak justru di dunia perbankan, ingat krisis multi dimensi tahun 1997 dimana Bank Indonesia mengucurkan BLBI sekitar Rp600 trilyun dan kewenangan untuk menyalurkan KLBI melalui perbankan, dimana skema kredit-kredit tersebut adalah kredit-kredit program pemerintah.

Independensi Bank Indonesia juga semakin “menciut” ketika UU Mata Uang diterapkan pada tahun 2014 dimana pasal-pasal yang sangat operasioanal harus “dikoordinasikan” terlebih dahulu dengan pemerintah (baca :Kementerian keuangan) antara lain pasal-pasal :

1. Pasal 3

Ayat (3) Pecahan Rupiah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh Bank Indonesia yang *berkoordinasi* dengan Pemerintah.

Ayat (4) Dalam menetapkan pecahan Rupiah sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Bank Indonesia *berkoordinasi* dengan Pemerintah memperhatikan kondisi moneter, kepraktisan sebagai alat pembayaran, dan/atau kebutuhan masyarakat.

2. Pasal 7

Ayat (1) Gambar pahlawan nasional dan/atau Presiden dicantumkan sebagai gambar utama pada bagian depan Rupiah.

Ayat (2) Penggunaan gambar pahlawan nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diperoleh Pemerintah dari instansi resmi yang bertanggung jawab dan berwenang menatausahakan gambar dimaksud dan memperoleh persetujuan dari ahli waris.

Ayat (3) Gambar pahlawan nasional dan/atau Presiden sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Keputusan Presiden

3. Pasal 9

Ayat (1) Bahan baku Rupiah terdiri atas Kertas Uang atau Logam Uang.

Ayat (2) Bahan baku Rupiah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengutamakan produk dalam negeri dengan menjaga mutu, keamanan, dan harga yang bersaing serta ditetapkan oleh Bank Indonesia yang *berkoordinasi* dengan Pemerintah.

4. Pasal 11

Ayat (1) Pengelolaan Rupiah meliputi tahapan:

- a. Perencanaan;
- b. Pencetakan;
- c. Pengeluaran;
- d. Pengedaran;
- e. Pencabutan dan Penarikan; dan
- f. Pemusnahan.

Ayat (2) Perencanaan, Pencetakan, dan Pemusnahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Bank Indonesia yang *berkoordinasi* dengan Pemerintah.

5. Pasal 13

Ayat (1) Perencanaan dan penentuan jumlah Rupiah yang dicetak dilakukan oleh Bank Indonesia yang *berkoordinasi* dengan Pemerintah.

6. Pasal 18

Ayat (1) Pemusnahan terhadap Rupiah yang ditarik dari peredaran dilakukan oleh Bank Indonesia yang *berkoordinasi* dengan Pemerintah. Dalam penjelasannya, berkoordinasi sebagaimana dimaksud pada ayat ini diwujudkan dalam bentuk nota kesepahaman antara Bank Indonesia dan Pemerintah yang berisi teknis pelaksanaan Pemusnahan Rupiah, termasuk pembuatan berita acara Pemusnahan Rupiah.

Kegiatan koordinasi pada tingkat operasional semacam ini sangat birokratis, take time and cost, tidak efisien. Hal-hal yang terlalu operasional antara lain pada pasal 18 tersebut,

akan menambah jalur pekerjaan dimana pekerjaan tersebut biasanya pada tingkat pelaksana harus dilaksanakan segera. Pembuatan Berita Acara pemusnahan adalah pekerjaan rutin yang dikerjakan pada tingkat pelaksana setiap hari di seluruh kantor Bank Indonesia (kemungkinan hanya beberapa kantor yang tidak melakukan setiap hari). Kalau pekerjaan pembuatan Berita Acara Pemusnahan Uang harus berkoordinasi dengan Kementerian Keuangan setiap hari, bagaimana rigit/kaku-nya pekerjaan ini.

Pada pasal 7 tentang gambar pahlawan nasional yang harus diperoleh pemerintah dengan keputusan presiden. Apakah selama ini Bank Indonesia bermasalah dalam memperoleh gambar uang sehingga memperoleh gambarpun harus dilakukan pemerintah? Apakah Bank Indonesia sudah tidak dipercaya? Padahal visi Bank Indonesia adalah Menjadi lembaga bank sentral yang dapat dipercaya (kredibel) secara nasional maupun internasional melalui penguatan nilai-nilai strategis yang dimiliki serta pencapaian inflasi yang rendah dan stabil. Kalau di dalam negeri saja kepercayaan berkurang, bagaimana dapat dipercaya secara internasional.

Hal yang perlu dipertanyakan juga adalah penjelasan pasal 4 Huruf (d) yang berbunyi Penandatanganan oleh pihak Pemerintah diwakili Menteri Keuangan dan penandatanganan oleh pihak Bank Indonesia diwakili Gubernur Bank Indonesia. Apabila dilihat dalam konteks neraca otoritas moneter, uang yang diedarkan oleh Bank Indonesia merupakan kewajiban moneter (Hutang Otoritas Moneter) pada pemerintah/public. Penandatanganan pada uang oleh beberapa Dewan Gubernur Bank Indonesia dapat diartikan sebagai kesanggupan bayar atas hutang yang dilakukan mewakili otoritas moneter (Bank Indonesia). Dalam pasal ini dimana pemerintah juga membubuhkan tandatanganya berarti ikut juga menanggung hutang otoritas moneter? Memang kalau pada tingkat eksekusi hutang otoritas moneter pada pemerintah juga akhirnya beban Negara melalui mekanisme APBN yaitu ketika modal Bank Indonesia kurang dari Rp2 triliun, pemerintah harus memenuhinya lewat persetujuan DPR. Dalam konteks ini juga independensi bank Indonesia menjadi agak kabur.

INDEPENDENSI VERSUS “KOORDINASI”

Koordinasi dalam kamus besar bahasa Indonesia mempunyai arti/berkaitan dengan perihal mengatur suatu organisasi atau kegiatan sehingga peraturan dan tindakan yg akan dilaksanakan tidak saling bertentangan atau simpang siur. Dalam menjalankan organisasi, dalam bentuk apapun organisasi tersebut, termasuk “organisasi Negara”, koordinasi merupakan salah fungsi yang harus ada dan bahkan harus berjalan dengan baik. Namun dalam konteks hubungan antara UU No 23 tahun 1999, UU No 7 tahun 2011 dan UU No 21

tahun 2011 dimana secara eksplisit dicantumkan kata koordinasi dan independen, maka secara implisit apakah dalam pelaksanaannya tidak menimbulkan benturan kepentingan mengingat cukup banyak kata-kata koordinasi pada pasal-pasal yang bersifat operasional. Agak berbeda dengan ke dua UU tersebut, pada UU No 23 1999 yang diubah dengan UU No 3/2004 hubungan antara Bank Indonesia dengan pemerintah atau institusi lain disebut sebagai “konsultasi”. Mari kita simak pada pasal 54 (1) yang berbunyi Pemerintah wajib meminta pendapat Bank Indonesia dan/atau mengundang Bank Indonesia dalam sidang kabinet yang membahas masalah ekonomi, perbankan dan keuangan yang berkaitan dengan tugas Bank Indonesia atau masalah lain yang termasuk kewenangan Bank Indonesia. Pada pasal 55 (1) berbunyi dalam hal Pemerintah akan menerbitkan surat-surat utang negara, Pemerintah wajib terlebih dahulu berkonsultasi dengan Bank Indonesia.

Di dalam mata uang dan Cukup banyak pasal dalam UU Mata uang yang menyebutkan kata-kata koordinasi. Kata koordinasi punya konotasi masih sebagai kata-kata yang bersifat normatif. Sejauh mana sifat koordinasi, sedalam atau sedangkal mana, sulit untuk diirikan dalam praktek ukurannya menjadi sulit. Apakah koordinasi tidak boleh, tentu jawabnya bukan hanya boleh tetapi wajib karena koordinasi merupakan fungsi dari komunikasi lintas sektoral/departemenetal. Selain itu tentu independensi bertujuan akhir adalah kepentingan yang sama yakni kelancaran sisitem perekonomian nasional. Memang harus dilakukan, namun ketika dituangkan dalam bahasa ketentuan dan peran masing-masing sesuai dengan aturan yang ada dengan tujuan agar masing-masing institusi jelas peran, tugas dan tanggung-jawabnya, maka independensi mutlak diperlukan.

Dalam bahasa yang lebih ekstrim apakah lembaga bank sentral harus indenependen? Jawabnya tentu bisa ya atau bisa tidak? Seperti telah diuraikan diatas baik tinjauan historis maupun ekonomi politik, kedua-duanya pernah dianut baik oleh Bank Indonesia maupun bank sentral di dunia. Sekarang tinggal bagaimana political will yang akan dijadikan goal dari sistem keuangan/perbankan yang sehat atau mengikuti alur “ekonomi politik” yang berjalan saat ini. Kita tunggu Peraturan Pemerintah (PP)nya dari pelaksanaan Undang-Undang tersebut.

KESIMPULAN

1. Independensi Bank Indonesia sebagai otoritas moneter semakin berkurang dengan diberlakukannya Undang-Undang No. 7 tahun 2011 tentang Mata Uang dan UU No 21 tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan.

2. Independensi Bank Sentral sangat diperlukan sebagai prasyarat terciptanya pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan, namun dalam realitanya sejak disandang tahun 1999 independensinya berkurang melalui pengurangan kewenangannya.
3. Pembuatan Undang-Undang jangan terkooptasi oleh kepentingan politik yang massif dan kepentingan tertentu demi kepentingan nasional yang lebih substansial.
4. Stigma independensi yang dikonotasikan “bukan pemerintah”, sementara wewenang dan tugasnya sangat strategis, maka Bank Indonesia bagaikan gadis manis yang merangsang syahwat kekuasaan/politik dan kepentingan lain untuk selalu memainkan perannya.

DAFTAR PUSTAKA

- C.A.E Goodhart, November 2010. **The Changing Role of Central banks**, BIS workpaper, Basel, Swiss)
- Dian Ediana Rae, 8 Januari 2010. **Masa Depan Independensi Bank Indonesia**, Tempo, Jakarta
- Ferry Warjiyo, 2004. **Manajemen Bank Sentral**, Jakarta, Bank Indonesia
- S.Batunanggar, 2006. **Jaring Pengaman Sistem Keuangan :Kajian Literatur dan Prakteknya di Indonesia**, Jakarta, Bank Indonesia
- Kasmir, SE, MM, 2008. **Bank dan lembaga keuangan lainnya**, Jakarta. Rajawali Press
- Ade Arthesa, Edia Handiman. **Bank dan lembaga keuangan bukan Bank**, Jakarta, PT Indeks Kelompok Gramedia
- Dahlan Siamat, 1996. **Manajemen Lembaga Keuangan, Jakarta**, Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia
- Syafi’i Antonio, 1999. **Bank Syariah**, Wacana Ulama & Cendekiawan, Jakarta, Tazkia
- Batunanggar, S. (2004), **Indonesia’s Banking Crisis Resolution: Proses, Issues and Lessons Learnt,Financial Stability Review**, May, Bank Indonesia
- Batunanggar, S., 2002 **Redisigning Indonesia’s Crisis Management: Deposit Insurance and Lender of Last Resort,Financial Stability Review**, Jakarta, Bank Indonesia
- Djiwandono, J. Soedradjat, 2000. ‘**Bank Indonesia and the Recent Crisis**’, Jakarta Bulletin of Indonesian Economic Studies, Vol.36 No.1, April
- Beck, Thorsten, 2003, **The Incentive Compatible Design of Deposit Insurance and Bank Failure Resolution– Concepts and Country Studies**, World Bank Policy Research Working Paper 3043, May 2003