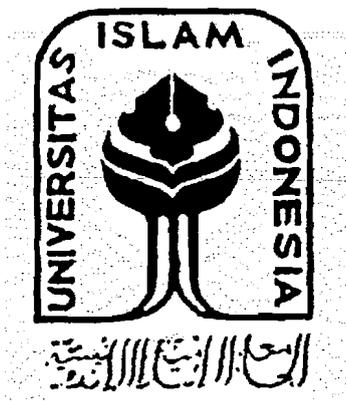


**INDEPENDENSI BANK INDONESIA
SEBAGAI BANK SENTRAL**

TESIS

Diajukan Untuk Memperoleh Persyaratan Guna Memperoleh
Gelar Master (S2) Pada Program Magister (S2) Ilmu Hukum
Universitas Islam Indonesia



Oleh :

ANDI RAIS, SH

NIM : 99 M 0046
PROGRAM STUDI : ILMU HUKUM
BKU : HUKUM BISNIS

PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA

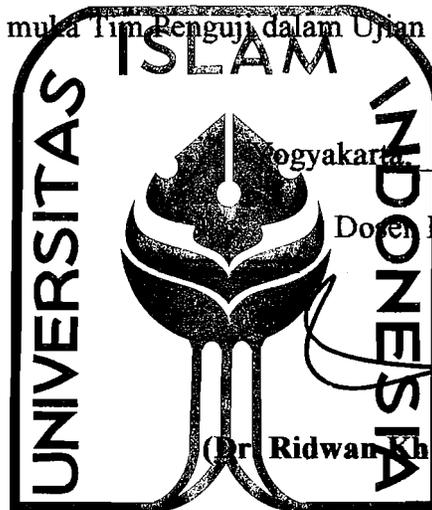
2006

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

TESIS

**INDEPENDENSI BANK INDONESIA
SEBAGAI BANK SENTRAL**

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing Tesis untuk diajukan ke muka Tim Pengujian dalam Ujian Tesis.



Dosen Pembimbing I

(Dr. Ridwan Khairandy, S.H., M.Hum)

البعثة الإسلامية
الاستاذة ستي انيسه

Dosen Pembimbing II

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Siti Anisah', written in a cursive style.

(Siti Anisah, S.H., M.Hum)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

TESIS

**INDEPENDENSI BANK INDONESIA
SEBAGAI BANK SENTRAL**

Telah Dipertahankan di Depan Dewan Penguji
Pada hari Minggu Tanggal 9 Maret 2006 dinyatakan lulus



Dr. Ridwan Khairandy, S.H., M. Hum

Anggota

Siti Anisah, S.H., M.Hum

Anggota

الجمعة الاستاذة الانيسه

H. Nazarudin, S.H., M.Hum

Mengetahui
Ketua Program Megister (S2) Ilmu Hukum
Universitas Islam Indonesia
Yogyakarta

Dr. Ridwan Khairandy, S.H., M.H

ASLI

MOTTO:

- ***“Allah tidak akan membebani seseorang melainkan sesuai dengan batas kemampuannya”***
- ***“Tiada Kesuksesan Tanpa Kerja Keras “***
- ***“Kebenaran pasti menang”***

P E R S E M B A H A N :

Tesis Ini Kupersembahkan :

- *Buat istriku Tercinta Windri Astuti, S.H dan anak-anakku tercinta*
 - *Muhammad Fadhillah Fikri Rais (Fadel)*
 - *Nabila Mutiara Rais (Mutia)*
 - *Muhammad Syauqi Fikri Rais (Syauqi)*

Yang kuharapkan kelak menjadi anak-anak yang membanggakan Papa dan Mama dalam segala hal.

- *Mamaku tercinta Hj. Raisah dan Alm. Bapak Daeng Madeng Bece Lebbu dan Alm. H. Sarkawi yang keduanya telah tiada, Kakak dan adik-adiku semuanya; kak Rachman, Kak Aty, Kak Ila, dik Mina, Ical, Andi, Endang dan Kak Tajudin Noer. Juga:*

- *Ibu mertuaku Ny. Rukmini Soetardi, Mas Wisnu, Dik Winda dan seluruh keluarga besar di Kota Balikpapan, Makasar & Sinjai.*

Abstrak

Bank Indonesia adalah lembaga negara yang Independen yang dalam melaksanakan tugas dan fungsinya bebas dari campur tangan pemerintah atau pihak-pihak lainnya. Secara struktural, Bank Indonesia berada diluar pemerintahan sehingga dapat mengeliminir adanya intervensi terhadap pelaksanaan tugas Bank Indonesia baik yang berasal dari Pemerintah maupun pihak lain. Dalam rangka pelaksanaan tugasnya, Bank Indonesia dapat melakukan kerja sama dengan bank sentral lainnya, organisasi internasional, dan lembaga internasional serta dapat menjadi anggota pada lembaga multilateral, baik atasa nama Bank Indonesia maupun mewakili Pemerintah. Independensi dalam pelaksanaan tugas tercermin dari pelarangan bagi pihak lain untuk melakukan segala bentuk campur tangan terhadap pelaksanaan Tugas Bank Indonesia. Bank Indonesia juga wajib menolak dan atau mengabaikan segala bentuk campur tangan dari pihak manapun dalam pelaksanaan tugasnya.

Dalam Undang-undang Bank Indonesia tujuan Bank Indonesia difokuskan pada menjaga kestabilan nilai rupiah yang tercermin pada laju inflasi yang rendah dan kestabilan nilai tukar mata uang (exchange rate stability). Dengan stabilitas moneter tersebut, bank sentral dapat menciptakan dasar bagi pengembangan tabungan (saving), penanaman modal (investment) sebagai dasar pertumbuhan ekonomi (economic growth), kesempatan kerja (full employment), dan distribusi pendapatan yang adil dan merata (equitable distribution of income). Dinegara yang sedang berkembang belum berhasil membina sumber penadapatannya (revenue) dari pajak, guna membiayai program-program sosial ekonomi dan politik, yang dapat menimbulkan inflasi dan merosotnya nilai mata uang. Oleh karena itulah dirasa perlu untuk membentuk Bank Sentral yang independenn. Dalam mencapai tujuan ini, Bank Indonesia sepenuhnya berwenang untuk menetapkan moneter dengan memperhatikan perkembangan ekonomi baik dalam negeri maupun luar negeri serta intrumen yang akan digunakan.

Independensi dalam bidang anggaran terlihat dalam ketentuan Pasal 60 yang menyatakan bahwa anggaran Bank Indonesia ditetapkan oleh Dewan Gubernur. Anggaran harus disampaikan kepada DPR yang dimaksudkan untuk memantau pengelolaan kewenangan Bank Indonesia dalam ikhtisar Undang-undang No. 23 Tahun 2004 tentang Bank Indonesia. Sebagai konsekuensi dari independensi yang dimiliki, maka dalam pelaksanaan tugasnya Bank Indonesia dituntut untuk lebih transparan dan bertanggung jawab. Transparansi dan akuntabilitas ini diwujudkan dalam pertanggungjawaban publik di mana Bank Indonesia Wajib menyampaikan informasi kepada masyarakat secara terbuka. Bank Indonesia juga wajib mengumumkan laporan keuangan tahunan kepada publik melalui media massa.

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim

Dengan memanjatkan puji syukur yang tiada terhingga atas ke hadirat Allah Subhanahu Wata' ala yang telah memberikan rahmat dan hidayah-Nya kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan tesis ini sebagai tugas akhir untuk memenuhi sebagai prasyarat guna memperoleh gelar Magister (S 2) pada program studi dan Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia. Tesis ini berjudul **Independensi Bank Sentral sebagai Bank Indonesia.**

Pada kesempatan ini secara tulus penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada berbagai pihak yang turut serta membantu dalam penyelesaian tesis ini. Dengan penuh rasa hormat penulis sampaikan terima kasih kepada :

- Bapak Dr. Ridwan Khairandy, S.H, M.Hum, selaku Ketua Program Magister (S 2) Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, sekaligus sebagai pembimbing I, yang biasa akrab penulis panggil sebagai Bang Ridwan, yang telah meluangkan waktu dalam kesibukannya untuk memberikan bimbingan, pengarahan, saran serta bantuan berupa bahan-bahan kepustakaan yang sangat berharga dan berguna dalam penyelesaian penulisan ini dan tidak henti-hentinya mendorong penulis untuk segera menyelesaikan penulisan tesis dalam setiap kesempatan.
- Ibu Siti Anisah, S.H, M.Hum, selaku pembimbing II yang telah membimbing dengan penuh ketelatenan, kesabaran, dedikasi dan profesional, sehingga

penulisan ini terselesaikan dalam relatif waktu yang tidak terlalu lama dan juga terus memotivasi dan dorongan moral kepada penulis untuk segera menyelesaikan penulisan tesis ini.

- Para Dosen/Staf Pengajar pada program Magister (S 2) Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah membuka cakrawala keilmuan dan pengetahuan yang tidak akan terlupakan dalam kehidupan penulis.
- Penulis juga menyampaikan terima kasih kepada rekan-rekan yang tidak henti-hentinya mengingatkan untuk segera menyelesaikan tugas akhir membuat tesis ini, Rekan Atang Irawan, Budairi, Murjani, Bobi, Lukman, Gusmau, Komandan Suradji dan Komandan Bambang Herlan, mas Nurkholis, Trisno Raharjo, yang terus memberi motivasi agar penulis segera menyelesaikan kewajiban akademis di program ini.
- Dan yang tak kalah pentingnya adalah sentilan dari, Ibu dari ketiga anak-anakku, Windri Astuti Wismi Suprihatin, S.H Not yang turut mendorong, memotivasi dan mengingatkan penulis ditengah kesibukan, yang selalu terngiang-ngiang di telingaku, dengan pertanyaan atau lebih tepat “sindiran”, “kapan mas tesisnya diselesaikan”, biar anak-anakmu kelak bangga !
- Juga ucapan terima kasih kepada para adik-adikku yang pernah membantu dalam mencarikan beberapa literature dalam studiku, dan sekaligus pernah menjadi Staf Lawyer, Pemegang atau Volunter di Law Office Andi Rais & Associates, Hendro, Erlan, Wahyu (way), Mang Din, Dahlan Moga, Endah, By dan Teguh, yang sering sekali menanyakan “apakah penulis sudah selesai?” Juga mbak Dhian, yang dengan setia, tekun dan tulus membantu

mengetik, mengedit dan lain sebagainya sehingga tesis ini bisa terwujud, semoga bantuan dan kebaikan kalian semua mendapat balasan dari Allah SWT. Percayalah sekecil apapun kebaikan pasti akan berbuah.

- Tak lupa pula penulis sampaikan terima kasih pada Mas Sutik, yang sering membantu memberikan segala hal dalam proses perkuliahan, Mas Ashari, Mas Ismanto yang senantiasa siap setiap saat membantu dari awal penulis mengikuti pendidikan di program S2 ini sampai akhirnya penulis dapat menyelesaikan studi, mereka bertiga orang-orang yang ramah dan menyenangkan.

Kata akhir penulis semoga budi baik yang semua mereka berikan dapat imbalan yang berlimpah dari Allah Subhanahu Wata' ala. Penulis juga mengharapkan kritik dan saran demi kesempurnaan penulisan ini sehingga tesis ini akan dapat lebih bermanfaat untuk menambah cakrawala keilmuan. Amin.

Yogyakarta, 9 Maret 2006

Penulis,

ANDI RAIS, SH

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
HALAMAN MOTTO	iv
HALAMAN PERSEMBAHAN	v
HALAMAN ABSTRAK	vi
KATA PENGANTAR	vii
DAFTAR ISI	x
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	10
C. Tujuan Penelitian	11
D. Kerangka Teori	11
E. Metode Penelitian	18
F. Sistematika Penulisan	22
BAB II TINJAUAN TEORITIS TENTANG BANK INDONESIA SEBAGAI BANK SENTRAL	24
A. Pertumbuhan dan Perkembangan Bank Sentral di Indonesia ...	24
B. Status dan Kedudukan Bank Indonesia sebagai Bank Sentral .	31
C. Tujuan dan Tugas Pokok Bank Indonesia	36
D. Fungsi dan peran Bank Indonesia	51
BAB III TINJAUAN YURIDIS UNDANG-UNDANG NOMOR 3 TAHUN 2004 TERHADAP INDEPENDENSI BANK	

INDONESIA SERTA PRINSIP TRANSPARANSI DAN AKUNTABILITAS	56
A. Independensi Bank Sentral di Tinjau dari Undang-Undang Bank Indonesia	56
B. Eksistensi, Kelembagaan, Fungsi dan Transparansi Bank Indonesia sebagai Bank Sentral	82
BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN	100
A. Kesimpulan	100
B. Saran	101
DAFTAR PUSTAKA.....	103

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, memuat cita-cita bangsa Indonesia yaitu untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata materiil maupun spirituil berdasarkan Pancasila didalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, berdaulat/kedaulatan rakyat, bersatu dalam suasana perikehidupan kebangsaan yang tentram, tertib dan aman serta dinamis untuk mencapai setinggi-tingginya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Untuk merealisasikan cita-cita bangsa di atas, maka penyelenggaraan pembangunan harus memperhatikan keserasian, keseimbangan berbagai unsur dalam pembangunan, diantaranya pembangunan di bidang ekonomi dan keuangan yang memiliki relasi cukup penting dengan eksistensi perbankan.¹ Perbankan dapat menopang jalannya perekonomian yang dinamis dalam sebuah negara, tentunya tergantung

¹ *Bank is an institution, usually incorporated, whose business it is to receive money on deposit, cash checks or drafts, discount commercial paper, make loans, and issue promissory notes payable to bearer, known as bank notes. American commercial banks fall into two main categories; state chartered banks and federally chartered national banks.* Lihat Henry Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary*, Seventh Edition. ST Paul Minn; West Publishing Co, 2004, hlm 139. lihat juga Stuart Verryn yang mengatakan "Bank adalah suatu badan yang bertujuan untuk memuaskan kebutuhan kredit, baik dengan alat-alat pembayarannya sendiri atau uang yang diperolehnya dari orang lain maupun dengan jalan memperedarkan alat-alat menukar baru berupa uang giral, Suryatno Thomas, *Kelembagaan Perbankan*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1993, hlm. 1

dari eksistensi perbankannya itu sendiri. Jika perbankan hanya sebagai alat yang dimanfaatkan untuk melakukan akumulasi kapital bagi kelompok kepentingan tertentu, maka justru perekonomian sebuah negara dapat terganggu karena kondisi perbankannya tidak sehat. Tidak sehatnya perbankan, salah satunya dapat dilihat dari eksistensi Bank Indonesia secara struktur kelembagaan, karena apabila Bank Indonesia ada di bawah kekuasaan kelembagaan lainnya (*subordinate*), maka akan cukup mudah untuk diintervensi, sehingga akan menjadi bagian dari kelemahan dunia perbankan yang pada akhirnya memiliki imbas kepada perekonomian sebuah Negara.

Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia,² memberikan harapan tentang eksistensi Bank Indonesia sebagai lembaga Negara yang independen dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, dan bebas dari turut campur pemerintah maupun pihak lainnya. Akan tetapi jika dilihat secara seksama Pasal 4 di atas memberikan pengecualian untuk melakukan intervensi berkaitan dengan hal-hal yang secara tegas diatur dalam undang-undang, sehingga perlu ada pemahaman tentang batasan-batasan dan mekanisme serta prasyarat apa yang akan digunakan sebagai indikator dapat intervensinya pihak pemerintah terhadap Bank Indonesia. Tanpa ada batasan yang jelas, maka pemerintah kapanpun dapat melakukan intervensi dengan

² Selanjutnya disingkat Undang-undang Bank Indonesia

menggunakan berbagai macam argumentasi melalui kewenangan bebasnya. Pentingnya independensi Bank Sentral, karena terkait dengan fungsi dan tugasnya yang signifikan dalam perkembangan dan pertumbuhan ekonomi dalam sebuah bangsa. Tanpa adanya garansi independensi, maka Bank Sentral hanya akan menjadi alat bagi kepentingan-kepentingan tertentu yang dapat berimplikasi pada kehancuran perekonomian Negaranya.

Perbankan sebagai salah satu sub sistem industri jasa keuangan sering dianggap sebagai penentu dari perjalanan perekonomian suatu negara. Jika industri perbankan suatu negara terpuruk, maka perekonomiannya dapat mengalami krisis, sehingga industri perbankan dapat dijadikan barometer stabilitas perekonomian suatu negara. Pembuktian di atas dapat dilihat dalam kondisi perkembangan perbankan di Indonesia semenjak lahirnya Paket 27 Oktober 1988 atau lebih populer dengan sebutan Pakto 88. Pakto 88 memberikan (kelonggaran) stimulan bagi pesatnya perkembangan perbankan dilihat secara kuantitas, sehingga perbankan menjadi bagan bisnis strategis baik oleh pihak swasta maupun pemerintah. Akan tetapi perkembangan tersebut tidak diimbangi dengan profesionalisme dalam pengelolaannya, sebut saja kemampuan bankir yang tidak memadai, dan sistem birokrasi yang penuh dengan Kolusi Korupsi dan Nepotisme (KKN) telah mengakibatkan berbagai masalah. Masalah yang muncul misalnya kredit macet, struktur permodalan yang tidak memenuhi *Capital Adequacy*

Ratio (CAR) dan pemberian suku bunga bank yang tidak sehat, yang pada akhirnya menimbulkan krisis dunia perbankan. Krisis perbankan berimbas pada krisis perekonomian negara pada tahun 1997. Dengan demikian kebijakan moneter memberikan peranan yang cukup signifikan dalam mencapai dan memelihara kestabilan ekonomi. Kebijakan moneter (*Monetary Policy*) adalah kebijakan yang dilakukan pemerintah melalui Bank sentral untuk mengatur besarnya kredit yang tersedia, serta uang yang beredar dalam masyarakat. Biasanya kebijakan moneter dan kebijakan fiskal dilakukan bersama-sama untuk mengatasi masalah makro ekonomi. Ada beberapa ragam instrumen kebijakan yang dapat digunakan suatu negara, dalam upaya meraih tujuan makro ekonominya. Instrumen pokok tersebut adalah³:

1. kegiatan fiskal yang meliputi pengeluaran pemerintah dan perpajakan. Pengeluaran pemerintah (*government expenditure*) akan berpengaruh pada besarnya konsumsi perorangan. Perpajakan mengurangi pendapatan sehingga berikutnya akan mengurangi pengeluaran perorangan. Walaupun demikian, perpajakan juga dapat mempengaruhi tingkat pengeluaran total dan akhirnya pada tingkat GNP real yang sesungguhnya laju inflasi, paling tidak dalam jangka pendek;
2. kebijakan moneter yang dijalankan oleh bank sentral menentukan jumlah uang beredar akan menaikkan atau menurunkan tingkat suku

³ Paul A Samuelson & William D. Nordhaus, terj. A. Jaka Wasana M, *Ekonomi* Jilid 1, Edisi Dua Belas, Erlangga, 1986, hlm 111.

- bunga, serta mempengaruhi jumlah pengeluaran untuk barang-barang modal seperti mesin atau bangunan. Kebijakan moneter dengan demikian berperan penting pada pertumbuhan GNP real maupun GNP potensial ;
3. kebijakan pendapatan (*income policy*) merupakan usaha pemerintah untuk mempengaruhi tingkat atau laju upah dan harga berkaitan langsung dengan laju inflasi yang wajar ;
 4. kebijakan ekonomi luar negeri seperti intervensi atas nilai devisa, kebijakan perdagangan ataupun kebijakan fiskal dan moneter, digunakan sebagai upaya untuk menyeimbangkan pasar valuta asing serta untuk mencegah lonjakan ekspor dan impor yang tidak terkendali.

Dari keempat instrumen di atas, kebijakan moneter diakui memegang peranan sentral dalam mencapai dan memelihara kestabilan makro. Hal tersebut sesuai dengan definisi kebijakan moneter, yaitu “...*action taken by central banks of affect monetary and other financial conditions in persuit of the broader objectives of sustainable growth of real output, high employment, and price stability*”⁴ Artinya “..... tindakan yang diambil oleh bank sentral untuk mempengaruhi kondisi moneter dan keuangan dalam mengejar tujuan yang lebih luas dari hasil nyata pertumbuhan yang berkelanjutan, tingkat tenaga kerja yang tinggi, dan kestabilan harga.

⁴ Eatwel M, Milgate and P Newman eds, the New Palgrave, *A Dictionary of Economics*, vol 3, London, Macmillan, 1987

Hal di atas memberikan penjelasan bahwa kebijakan moneter merupakan salah satu fungsi pokok yang dimiliki oleh bank sentral dalam sistem ekonomi pasar, disamping disertai tugas secara keseluruhan melakukan kontrol terhadap sistem keuangan dan perbankan. Otoritas moneter⁵ yang dimiliki oleh Bank Sentral harus dapat ditempatkan sebagai upaya untuk melaksanakan kebijakan moneter yang efektif dan efisien melalui sistem keuangan yang sehat, transparan, akuntabel, yang ditopang dengan pengawasan efektif.

Dengan demikian bank sentral memiliki tugas yang signifikan berkaitan dengan perkembangan atau pertumbuhan perekonomian suatu negara. Bank sentral harus memiliki kebebasan dari tekanan-tekanan kepentingan, baik oleh pelaku ekonomi maupun intervensi dari pemerintah, karena hal demikian acapkali mengakibatkan lemahnya eksistensi bank sentral karena menjadi bagian yang ter subordinasi dari kepentingan-kepentingan kelompok tertentu⁶.

Demikian pentingnya keberadaan bank sentral dalam menyelenggarakan kebijakan moneter dapat dilihat dalam lintas sejarah.

Di awal perbankan masa kelahiran Orde Lama yang diawali dengan

⁵ Otoritas moneter merupakan lembaga yang berwenang dalam pengambilan kebijakan dibidang moneter, yang juga merupakan sumber primer, baik bagi perbankan maupun masyarakat dan pemerintah, lihat lebih lanjut Dahlan Siamat, *Manajemen Lembaga Keuangan*, Jakarta, Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 2001, hlm. 26

⁶ Untuk melakukan pengelolaan perbankan secara efektif dan efisien yang berlandaskan pada profesionalitas, diperlukan beberapa prinsip-prinsip dasar, diantaranya adalah independen, akuntabilitas, *value for many*, kejujuran dalam mengelola perbankan (*probity*), transparansi, pengendalian (*monitoring and controlling*)

peristiwa Konferensi Meja Bundar (KMB) yang berlangsung di Den Haag pada tahun 1949. Salah satu item yang diputuskan dalam KMB berkaitan dengan Bank Sentral, adalah pihak Indonesia yang diwakili oleh Mohamad Hatta dan Sultan Hamid, menginginkan agar BNI bertindak selaku Bank Sentral. Usul itu tidak diterima, sehingga Republik Indonesia Serikat (RIS) harus menerima *De Javasche Bank* sebagai Bank Sentral yang berhak mengedarkan uang kertas, artinya bertindak sebagai bank sirkulasi di Indonesia. Fungsi lainnya membiayai perusahaan Belanda di Indonesia⁷.

Independensi akan terkait juga dengan kelembagaan dari Bank Indonesia, karena jika kedudukan Bank Indonesia menjadi subordinat salah satu lembaga kenegaraan, maka akan cukup mudah untuk diintervensi, sehingga otoritas dari Bank Indonesia dalam menjalankan tugasnya dan fungsinya akan melemah. Dengan demikian kesempatan bank Indonesia sebagai kelembagaan Negara yang bebas dari kekuasaan manapun adalah keharusan.

Penempatan kedudukan yang khusus dalam perekonomian bagi bank sentral sebagai institusi perbankan yang independen direalisasikan oleh Tap MPR RI No. XVI/MPR/1998 tentang politik Ekonomi dalam rangka Demokrasi Ekonomi yang diikuti dengan kelahiran Undang-Undang No 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagai pengganti Undang-Undang No. 13 Tahun 1968 tentang bank

⁷ Perhatikan lebih lanjut, *Bank Indonesia Dalam Kilasan Sejarah Bangsa*, Cet Pertama, Jakarta, Pustaka LP3ES, Hlm 59 - 61

sentral. Terlepas dari perdebatan wacana berkaitan dengan independensi Bank Indonesia sebagai Bank sentral sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 1999, maka sejak disahkannya pada tanggal 17 Mei 1999, Bank Indonesia mendapatkan independensi dan tidak merupakan bagian dari pemerintah.

Tolak ukur untuk melihat independensi bank sentral, antara lain:

1. Dari segi pemilihan dan pemberhentian gubernurnya
2. Fungsi yang tidak dapat diintervensi
3. Status kelembagaan,
4. Keterkaitannya dengan pemerintah atau pertanggungjawaban manajemen (*accountability*), dan
5. Penyusunan anggaran.

Untuk menjalankan independensi Bank Indonesia perlu juga direalisasikan upaya untuk melaksanakan transparansi, baik penentuan struktur pejabat Bank Indonesia, perencanaan kerja, sampai pada tahapan evaluasi. Dengan demikian diharapkan terbangunnya kontrol dari masyarakat, DPR maupun pemerintah. Pasal 58 ayat (6) Undang-Undang BI menyatakan, setiap awal tahun anggaran, Bank Indonesia wajib menyampaikan informasi kepada masyarakat secara terbuka melalui media.

Menyimak pasal di atas, memunculkan beberapa pertanyaan yang mendasar, terutama berkaitan dengan implementasi dari pemberian laporan tersebut. Apakah masyarakat, DPR, Pemerintah diberikan hak

untuk mengajukan keberatan atas informasi yang diberikan oleh Bank Indonesia? Bagaimana mekanisme penyampaian keberatan tersebut serta penyelesaiannya, sehingga informasi tersebut diharapkan dapat menjadi dua arah (komunikatif).

Implementasi dari independensi Bank Indonesia melalui instrumen UU No. 23 tahun 1999 mendapatkan dua tanggapan yang saling kontroversial, satu sisi independensi bagi Bank Indonesia sebagai bank sentral terlalu dini dan cenderung hanya akan dijadikan legitimasi dalam menyelamatkan pejabat-pejabat Bank Indonesia dari berbagai serangan atas tindakan penyimpangan-penyimpangan oleh Pejabat Bank Indonesia. Di sisi lain, seperti yang tersurat dari pendapat Rijanto Sastroatmojo⁸, memandang ada ketidakrelaan dari pemerintah terhadap pemberlakuan eksistensi Bank Indonesia sebagai bank sentral yang independen, sehingga ada upaya untuk melakukan amandemen terhadap UU No. 23 Tahun 1999. Pada tanggal 15 Januari 2004 telah terjadi amandemen terhadap UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia menjadi Undang-undang Bank Indonesia. Dengan argumentasi berkaitan dengan independensi Bank Indonesia dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 1999 ternyata tidak disertai dengan perangkat mekanisme kontrol yang memadai. Akuntabilitas Publik pejabat lingkungan Bank Indonesia tidak dirumuskan dengan baik,

⁸ Rijanto Sastroatmojo, "Rencana Mengamandemen UU BI", *Media Indonesia*, 21 November tahun 2000.

sehingga apabila Pejabat Bank Indonesia merugikan negara sulit untuk dimintakan pertanggungjawaban.

Untuk mewujudkan independensi Bank Indonesia tentunya dibutuhkan transparansi bagi institusi Bank Indonesia itu sendiri, seperti yang ditegaskan oleh Pasal 58 ayat (6) Undang-undang Bank Indonesia yaitu “setiap awal tahun anggaran Bank Indonesia wajib menyampaikan informasi kepada masyarakat secara terbuka melalui media massa” Tetapi aturan berkaitan dengan transparansi tersebut tidak diikuti dengan mekanisme yang memadai, misalnya bagaimana kalau ada keberatan dari masyarakat maupun pemerintah berkaitan dengan laporan yang dikeluarkan oleh Bank Indonesia.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan ilustrasi yang telah dikemukakan di atas, dikemukakan beberapa permasalahan yang kemudian akan ditelusuri lebih lanjut, yakni :

1. Bagaimanakah independensi Bank Indonesia ditinjau dari Undang-Undang Bank Indonesia?
2. Bagaimanakah eksistensi, kelembagaan, fungsi dan transparansi Bank Indonesia sebagai Bank Sentral ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui independensi Bank Indonesia ditinjau dari Undang-Undang Bank Indonesia.
2. Untuk mengetahui eksistensi kelembagaan, fungsi dan transparansi Bank Indonesia sebagai Bank Sentral.

D. Kerangka teori

Bank Indonesia sebagai Bank Sentral memiliki peran yang sangat strategis dalam pembangunan perekonomian Indonesia. Apalagi dalam kondisi saat ini ketika industri perbankan semakin pesat dan dalam proses restrukturisasi serta berkaitan dengan pemulihan ekonomi dalam upaya keluar dari krisis, sehingga peran Bank Indonesia menjadi sangat signifikan sebagai salah satu sentral untuk menyelamatkan krisis ekonomi.

Sebagai bank sentral, Bank Indonesia memiliki beberapa tugas pokok diantaranya:

1. mengatur, menjaga dan memelihara kestabilan rupiah;
2. mendorong kelancaran produksi dan pembangunan serta memperluas kesempatan kerja guna meningkatkan taraf hidup rakyat.

Bank sentral, dalam pengertian umum adalah sebuah lembaga yang disertai tugas untuk mengontrol sistem keuangan dan perbankan. Kamus perbankan memberikan pengertian tentang bank sentral adalah: "Bank dengan tugas pokok membantu pemerintah dalam mengatur, menjaga dan memelihara kestabilan nilai rupiah, mendorong kelancaran produksi dan pembangunan serta memperluas kesempatan kerja, guna meningkatkan taraf hidup rakyat".

Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Bank Indonesia menyebutkan, bank sentral adalah lembaga negara yang mempunyai wewenang untuk mengeluarkan alat pembayaran yang sah dari suatu negara, merumuskan dan melaksanakan kebijakan moneter, mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran dan mengawasi perbankan, serta menjalankan fungsi *leader of the last resort*. Lembaga bank sentral dalam pengertian modern mula-mula berkembang di negara yang sekarang berstatus industri maju, khususnya Eropa dan Amerika Utara. Bank-bank sentral sebagaimana dalam bentuknya yang sekarang sebenarnya merupakan proses evolusi yang panjang. Cikal bakal bank sebagai lembaga perantara keuangan yang fungsi pokoknya adalah memberikan kredit dan jasa-jasa selama masa lalu lintas pembayaran dan peredaran uang dengan tujuan memenuhi kebutuhan kredit dan modal sendiri dan orang lain, sebenarnya telah dikenal sejak kurang lebih 2500 tahun Sebelum Masehi (SM) di Mesir. Dan juga pada jaman Yunani Purba, Yunani Kuno, Romawi.

Perbankan modern baru berkembang di Barcelona (1401), Genoa (1404), Venesia (1587), dan Milan (1593) serta kemudian berkembang ke negara-negara lain, diantaranya Amsterdam (1609) dan Hamburg (1619) yang terutama melayani kebutuhan kredit perdagangan dan pinjaman kepada pemerintah⁹.

Tonggak sejarah perkembangan bank sentral di Indonesia terjadi setelah Konferensi Meja Bundar (KMB) tahun 1949 yang diadakan di

⁹ Tim Penulis LP3ES, *Bank Indonesia dalam Kilasan Sejarah Bangsa*, LP3ES, Cet Pertama, Jakarta, 1995, hlm. 20.

Den Haag, salah satu keputusan penting KMB adalah menunjuk *De Javasche Bank NV* sebagai bank sentral. *De Javasche Bank* adalah bank komersial yang ada pada masa kolonial diberi tugas oleh Pemerintah Belanda sebagai bank sirkulasi (*bank of issuing money*) di Hindia Belanda¹⁰. Pendirian bank sentral adalah untuk secara khusus menangani persoalan inti dalam setiap upaya pembangunan ekonomi, yaitu berkaitan dengan stabilitas harga (*price stability*) dan stabilitas nilai tukar mata uang (*exchange rate stability*). Dengan stabilitas moneter tersebut, bank sentral dapat menciptakan dasar bagi pengembangan tabungan (*saving*), penanaman modal (*investment*) sebagai dasar pertumbuhan ekonomi (*economic growth*), kesempatan kerja (*full employment*), dan distribusi pendapatan yang adil dan merata (*equitable distribution of income*). Di negara sedang berkembang yang belum berhasil membina sumber pendapatannya (*revenue*) dari pajak untuk menyalahgunakan sistem moneter, guna membiayai program-program sosial-ekonomi dan politik, yang dapat menimbulkan dampak yang fatal, yaitu inflasi dan merosotnya nilai mata uang. Dengan inflasi saja, seluruh rencana pembangunan dan pertumbuhan ekonomi dapat menjadi kacau. Oleh karena itulah, dirasa perlu untuk membentuk bank sentral, guna mencegah ekonomi dari inflasi.

¹⁰ Dalam perkembangannya *De Javansche Bank* di nasionalisasikan oleh Pemerintah Indonesia melalui Keputusan Pemerintah No. 118 Tanggal 12 Juli 1951, kemudian langkah nasionalisasi dipertegas oleh kelahiran Undang-Undang No. 11 Tahun 1953 tentang Pokok-pokok Bank sentral. Lebih lanjut perhatikan Didik J Rachbini, *Bank Indonesia Menuju Independensi Bank Sentral*, Mardi Mulyo, ctk. Pertama, Jakarta 2000, hlm 1- 2

Dalam pelaksanaannya lembaga ini membutuhkan otonomi sehingga dapat menjalankan fungsinya secara independen¹¹ dan tentunya bebas dari kekuasaan pemerintah. Independensi yang dimaksud adalah sebagai kebebasan otoritas moneter dari tekanan politik atau titipan-titipan kebijakan fiskal pemerintah. Otoritas moneter membutuhkan independensi agar dapat melaksanakan fungsi bank sentral sebagai pemelihara stabilitas moneter, sehingga terciptanya *good governance*¹². Menurut Dawam Rahardjo¹³, gagasan independensi bank sentral menarik perhatian karena gagasan tersebut merupakan cerminan dari tiga gejala yang sangat signifikan, yaitu:

1. Konsep independensi bank sentral merupakan gejala yang terjadi di negara-negara paling maju di dunia, terutama di Eropa Barat. Dengan melihat gejala ini, maka menurut istilah Francis Fukuyama sistem bank sentral yang independen merupakan “pungkasan sejarah” (*end of history*).

¹¹ Independensi berarti sebagai kondisi keterbukaan, netral dan tidak bias untuk atau terhadap pihak lain, lihat Johar Arifin, M Fakhruddin, *Kamus Istilah Pasar Modal, Akuntansi, Keuangan dan Perbankan*, Elex Media komputindo, Jakarta, 1999.

¹² *Good Governance* dapat diartikan sebagai upaya untuk melakukan pengelolaan urusan-urusan publik. Menurut *United Nation Development Program* (UNDP) mendefinisikan *Good Governance* sebagai hubungan yang sinergis dan konstruktif di antar negara, sektor swasta dan masyarakat. Sedangkan *World Bank* mengartikan adalah sistem penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab sejalan dengan demokrasi serta pasar yang efisien; penghindaran salah alokasi dana investasi yang minim, pencegahan korupsi di sektor politik maupun administrasi; mematuhi disiplin anggaran; menciptakan *legal* dan *political frame work* bagi tumbuhnya aktivitas kewiraswastaan. Lihat selanjutnya Misahardi Wilamarta, Hak Pemegang Saham Minoritas dalam rangka Goog Corporate Governance, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002, hlm. 50

¹³ M Dawan Rahardjo “Independensi Bank Sentral” *Republika*, 16 April 2002

2. Gagasan independensi bank sentral juga merupakan gejala yang timbul di negara-negara yang mengalami perubahan atau reformasi. Menurut istilah Samuel Huntington yaitu khususnya transisi menuju demokrasi dan perubahan ke arah pasar bebas. Negara-negara yang sedang mengalami proses transisi tersebut menengok antara lain konsep otoritas moneter yang independen khususnya dari lembaga eksekutif yang cenderung mendominasi bank sentral.
3. Konsep independensi bank sentral timbul sebagai pengalaman empiris-historis bahwa bank sentral yang didominasi oleh pemerintah atau lembaga eksekutif ternyata adalah sumber utama krisis ekonomi melalui inflasi dan hiperinflasi yang menjatuhkan nilai mata uang nasional terhadap mata uang asing. Agar perkembangan dan pertumbuhan ekonomi dapat terjadi, mutlak diperlukan stabilitas moneter.

Berkaitan dengan independensi ada tiga hal yang sangat signifikan, seperti apa yang ditegaskan oleh Dawam Rahardjo¹⁴, yaitu:

1. *Structural Independence*

Yaitu independensi kelembagaan di mana struktur suatu organisasi dapat digambarkan dalam bagan yang sama sekali terpisah dari organisasi lain. Kemandirian organisasi berhubungan dengan komposisi personalia dari organ-organ yang ada di bank sentral, dan sistem pengangkatan serta pemberhentian karyawan-karyawan bank sentral. Beberapa penelitian memfokuskan pada komposisi dewan pengambil

¹⁴M Dawam Rahardjo et al, *Independensi Bank Indonesia Dalam Kemelut Politik*, Pustaka Cidesindo, Jakarta, 2000, hlm. 70 - 72

kebijakan (Dewan Gubernur) di bank sentral. Dalam hal ini, yang memperoleh perhatian adalah partisipasi atau peranan pejabat-pejabat pemerintah (*government official*) terhadap Dewan Gubernur Bank Sentral. Memang tidak dapat dihindari bahwa sistem bank sentral yang memberikan *voting power* (hak suara) kepada pejabat-pejabat pemerintah atas kebijakan yang cenderung membuka peluang bagi timbulnya campur tangan pemerintah. Dalam hal ini, kemandirian organisasi juga mengacu kepada kemandirian pejabat bank sentral dari pengaruh institusi pemerintah

2. *Functional Independence*

Yaitu independensi yang dilihat dari segi jaminan pelaksanaan fungsi dan tidak ditekankan dari struktur kelembagaannya. Suatu bank sentral dinilai memiliki kemandirian fungsi apabila mempunyai kebebasan dalam menggunakan instrumen-instrumen kebijakan moneter, seperti penyesuaian tingkat suku bunga dan operasi pasar terbuka (*open market operations*). Dalam konteks ini, kemandirian fungsi juga diartikan sebagai kemandirian instrumen (*instrument independence*) yang menggambarkan bank sentral memiliki kebebasan memilih instrumen yang diperlukan untuk mencapai tujuannya

3. *Financial Independence*

Yaitu dilihat dari kemandiriannya menentukan sendiri anggaran yang dapat menjamin kemandiriannya dalam menjalankan fungsi. Kemandirian finansial mengacu kepada peranan pemerintah dan atau

parlemen (DPR) terhadap anggaran bank sentral. Dalam hal ini, apabila terdapat kontrol oleh pemerintah atas anggaran bank sentral, maka bank sentral tersebut akan rentan terhadap tekanan politik, khususnya yang berkaitan dengan kebijakan moneter yang diambil. Umumnya, bank sentral mengamankan aset finansialnya agar independen, antara lain melalui *bank notes* dan *open market operations*. Selain itu, cara redistribusi keuntungan juga dapat dilakukan sebagai kriteria untuk menempatkan tingkat independensi bank sentral. Dalam hal ini, suatu bank sentral dikatakan independen jika memiliki kebebasan menggunakan keuntungan yang diperoleh.

Selain pengertian independensi tersebut di atas, pendekatan secara hukum terhadap independensi Bank Indonesia menurut Fabian Amtenbrink¹⁵ dapat pula dilakukan dari segi *institutional independence* (kemandirian institusi). Pada umumnya, independensi institusi bank sentral diartikan sebagai status bank sentral yang secara institusi terpisah dari kekuasaan eksekutif (pemerintah) dan kewenangan legislatif (parlemen). Terkait dengan tugas bank sentral, *institutional independence* diartikan sebagai kewenangan bank sentral untuk menetapkan kebijakan moneter secara independen dan bebas dari pengaruh institusi politik, khususnya eksekutif pemerintah. Untuk mewujudkan independensi terhadap bank Indonesia juga diperlukan transparansi dan akuntabilitas, sehingga pemerintah maupun publik dapat mengetahui perkembangan arah dan orientasi Bank Indonesia

¹⁵ *ibid*, hlm 68

dalam proses pemulihan bahkan pertumbuhan ekonomi bangsa. Transparansi ini diharapkan dapat menghasilkan kontrol dari pemerintah maupun masyarakat kepada institusi Bank Indonesia.

Agar independensi yang diberikan kepada Bank Indonesia dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab, kepada Bank Indonesia dituntut untuk transparan dan memenuhi prinsip akuntabilitas publik. Bentuk transparansi dan akuntabilitas publik ini adalah kewajiban menyampaikan informasi dan mengumumkan laporan keuangan serta aktivitas-aktivitas lainnya kepada masyarakat, maupun kepada DPR sebagai wakil dari masyarakat serta kepada pemerintah. Transparansi pada intinya dapat dilakukan melalui penyampaian rencana kebijakan, penetapan langkah-langkah pelaksanaan tugas dan kewenangan Bank Indonesia dan evaluasi terhadap pelaksanaan tugas dan wewenangnya.

E. Metode Penelitian

1. Obyek Penelitian

Independensi Bank Indonesia dilihat dari, struktur, fungsi dan keuangan.

2. Sumber data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder berupa Bahan Hukum Primer, Bahan Hukum Sekunder, Bahan Hukum Tertier yang berkaitan dengan judul tesis ini.

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan yang mengikat berupa peraturan perundang-undangan :
 - 1) tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia
 - 2) Peraturan pelaksana Bank Indonesia
- b. Bahan hukum sekunder, adalah memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer :
 - 1) Rancangan Undang-Undang.
 - 2) Hasil-hasil penelitian yang sudah ada.
 - 3) Karya ilmiah dari kalangan ahli hukum dan lain sebagainya.
- c. Bahan hukum tertier atau bahan hukum penunjang, mencakup :
 - 1) Bahan-bahan yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus, dan ensiklopedia.
 - 2) Bahan-bahan lain di luar hukum yang diperlukan untuk melengkapi atau menunjang data penelitian, seperti bidang filsafat, politik, sosiologi, dan ekonomi

3. Teknik pengumpulan data

Pengumpulan data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan, sumber data dapat diperoleh dari bahan hukum. Dengan terkumpulnya data tersebut, maka langkah selanjutnya adalah melakukan pemeriksaan data yang diinterpretasikan dengan menganalisis secara logis, sistematis. Analisis data secara logis artinya

analisis yang dilakukan dengan berpikir runtut, sehingga tidak ada pertentangan dalam penyajiannya, dan kesimpulannya ditarik secara rasional. Sistematis artinya setiap analisis saling terkait antara satu dengan yang lain, dan merupakan suatu kebulatan.

4. Metode pendekatan

Penelitian ini termasuk jenis penelitian hukum normatif, yang bersifat deskriptif analitik, yakni penelitian terhadap asas-asas dan filosofi hukum yang menjelaskan nilai-nilai dasar Undang-Undang Dasar 1945 dan pelaksanaannya ke dalam peraturan perundang-undangan mengenai Bank Indonesia, yang kemudian dianalisis kembali untuk menemukan konsepsi baru tentang konsep independensi, transparansi dan akuntabilitas yang ideal pada perkembangan sekarang dan yang akan datang yang disesuaikan dengan kondisi objektif masyarakat Indonesia.

Adapun pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

- a. Pendekatan yuridis konstitusional, yakni penelitian terhadap nilai-nilai dasar Undang-Undang No.23 Tahun 1999 dan Undang-Undang No. 23 Tahun 2004 sebagai hukum dasar dan peraturan perundang-undangan sebagai instrumen hukum yang merupakan pelaksanaan lebih lanjut dari nilai-nilai tersebut.
- b. Pendekatan historis dan futuris, yakni penelitian terhadap latar belakang sejarah Undang-Undang Bank Indonesia dan tujuan yang

ingin dicapai berkaitan dengan konsep independensi, transparansi dan akuntabilitas.

- c. Pendekatan politis, bagaimana proses konfigurasi politik dalam merumuskan konsep dan gagasan tentang independensi, transparansi dan akuntabilitas.

5. Analisis Data

- a. Kegiatan-kegiatan yang dilakukan dalam analisis data ini adalah memilih peraturan perundang-undangan yang berisi kaidah-kaidah hukum yang mengatur mengenai masalah Bank Indonesia;
- b. Membuat sistematik dari peraturan perundang-undangan tersebut sehingga menghasilkan klasifikasi tertentu yang searah dengan pembahasan konsep independensi, transparansi dan akuntabilitas;
- c. Sesuai dengan jenis data yang ditumpukan pada jenis data kepustakaan, maka analisis selanjutnya dalam penelitian ini memakai model analisis kualitatif, yaitu mengambil kesimpulan berdasarkan pemikiran logis yang diambil dari nilai-nilai dasar yaitu Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 yang dikaitkan dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 1999 dan Undang-Undang No. 23 Tahun 2004 untuk menyusun konsepsi yang ideal mengenai independensi, transparansi dan akuntabilitas. Dalam menganalisis tersebut digunakan teori koherensi, yakni suatu penalaran logis dan konsisten pada setiap langkah pemikiran untuk menemukan suatu kebenaran.

F. Sistematika Penulisan

Pada Bab I diuraikan sekilas tentang pentingnya independensi Bank Sentral dalam latar belakang penelitian, sehingga akan dijadikan dasar untuk merumuskan masalah berkaitan dengan independensi dengan meninjau kelembagaan, peran dan fungsinya sebagai Bank Sentral serta bagaimana pelaksanaan prinsip transparansi dan akuntabilitasnya, sehingga dapat ditemukan tujuan penulisan dalam rangka mengetahui independensi Bank Sentral. Dalam kerangka teori diilustrasikan eksistensi Bank Sentral yang memegang peranan penting dalam perkembangan perekonomian sebuah negara

Bab II dalam penelitian ini akan menggambarkan konstruksi teori yang dipertanyakan dalam perumusan masalah. Pemaparan dalam bab ini hanya menekankan pada aspek literature, dan mencoba melakukan analisis sehingga menemukan asumsi-asumsi dasar tentang pertanyaan dalam rumusan masalah. Dipaparkan pula mengenai eksistensi Bank Sentral dalam perkembangan perekonomian global, kelembagaannya, fungsi dan prinsip keterbukaan (transparansi) Bank Indonesia sebagai Bank Sentral kepada masyarakat serta bagaimana implementasi dari akuntabilitasnya

Bab III membahas tinjauan terhadap independensi kelembagaan, fungsi dan transparansi Bank Sentral. Pembahasan dalam bab ini lebih melihat bagaimana independensi, dari sisi kelembagaan, fungsi dan transparansi Bank Sentral yang mendasarkan pada Undang-Undang Bank

Indonesia. Kemudian melakukan analisis untuk melihat lebih jauh tentang eksistensi Bank Sentral dalam pandangan normatif

Bab IV berisi kesimpulan dan saran. Sebagai Bab terakhir, penulis akan menyimpulkan hasil penelitian yang telah diperoleh sesuai dengan rumusan permasalahan yang dirumuskan dalam Bab I, kemudian menguraikan saran-saran yang konstruktif, yang ditemukan dalam melakukan penelitian ini, tentunya berkaitan dengan independensi Bank Sentral.

BAB II
TINJAUAN TEORITIS TENTANG BANK INDONESIA
SEBAGAI BANK SENTRAL

A. Pertumbuhan dan Perkembangan Bank Sentral di Indonesia

Lembaga bank sentral dalam pengertian modern, mula-mula berkembang di negara-negara yang sekarang berstatus industri maju, khususnya Eropa dan Amerika Utara. Bank-bank Sentral, sebagaimana dalam bentuknya yang sekarang, telah mengalami proses evolusi yang panjang.

Di banyak negara suatu bank secara gradual menduduki posisi sentral di antara lembaga keuangan yang ada dan akhirnya menjadi bank sentral, karena diberi tugas khusus dan utama dalam menerbitkan uang kertas dan bertindak sebagai agen dan bankir pemerintah. Pada mulanya bank-bank tersebut tidak disebut sebagai “bank sentral”, melainkan sebagai “bank sirkulasi” (*bank of issues*)¹ atau “bank nasional”.

Dalam perkembangan selanjutnya bank sirkulasi tersebut menjalankan fungsi-fungsi lain serta diberi kewajiban atau kekuasaan tertentu sehingga akhirnya bertindak dan disebut sebagai “bank sentral” dalam

¹ Disebut bank sirkulasi karena menyangkut penunjukan negara terhadap suatu bank untuk bertindak sebagai bank sirkulasi, yang harus mempertahankan konversi uang kertas yang dikeluarkannya terhadap emas atau perak atau keduanya. Bank sirkulasi adalah bank yang mempunyai hak untuk mengeluarkan uang kertas dan uang logam sebagai alat pembayaran yang sah. Di Indonesia hak tersebut dilakukan oleh Bank Indonesia sebagai bank sentral lihat tim penyusun kamus perbankan Indonesia, *Kamus Perbankan*, Penerbit Institut Bankir Indonesia

pengertian kurang lebih telah menjadi baku. Dilihat dari segi tahun kelahirannya maka *Riksbank* dari Swedia adalah bank tertua yang berkembang menjadi bank sirkulasi. Tapi *Bank of England* adalah bank sirkulasi pertama² yang berkembang menjadi bank sentral dalam pengertian yang dipahami sekarang, yaitu yang memuat dasar-dasar “seni perbankan sentralan” (*the art of central banking*) sebagai konsep yang diakui resmi dalam buku-buku teks.³

Salah satu Bank Sentral tugas utama adalah penciptaan uang. Di Amerika Serikat Bank Sentral dilaksanakan oleh *Federal Reserve System* yang dibentuk tahun 1913. *Federal Reserve System* memiliki sejumlah instrumen untuk mempengaruhi jumlah uang dalam perekonomian dan suku bunga secara tidak langsung dan secara signifikan atau tidak. Sedangkan di Jerman *Deutsche Bundesbank* sebagai bank sentral mewajibkan bank-bank komersial untuk menempatkan suatu persentase tertentu kewajiban-kewajiban mark Jerman sebagai cadangan dalam rekening giro atau rekening jangka pendek, dalam bentuk deposito-tak berbunga.⁴

Di Indonesia, tonggak sejarah lahirnya bank sentral terjadi setelah Konferensi Meja Bundar (KMB) tahun 1949 yang diadakan di Den Haag.

² Bank of England didirikan pada tahun 1694 sebagai bank swasta biasa, tapi baru berkembang dan secara formal bertindak sebagai bank sirkulasi (bank of issues) dan the bankers' bank pada tahun 1773 setelah mengalami reorganisasi. Pada awalnya Bank of England ditunjuk untuk menjalankan fungsi memberikan uang muka kepada pemerintah dengan imbalan hak menerbitkan uang kertas bank melalui undang-undang. Selanjutnya Bank of England bertindak menyelenggarakan kliring di antara bank-bank pada tahun 1854 lihat tim penulis LP3ES, *Bank Indonesia Dalam Kilasan Sejarah Bangsa*, Penerbit LP3ES Indoensia, Cetakan Pertama, Jakarta, 1995, hlm.21

³ *Ibid*, hlm.20-21

⁴ Frank J. Fabozzi, Franco Modigliani dan Michael G. Ferri, *Pasar dan Lembaga Keuangan, Salemba Empat*, Jakarta, 1994, hlm. 86, 96.

Salah satu keputusan penting KMB adalah menunjuk *De Javasche Bank NV* sebagai bank sentral. *De Javasche Bank NV* yang berdiri sejak 1828 adalah bank komersial yang pada masa kolonial diberi tugas oleh pemerintah Belanda sebagai bank sirkulasi (*bank of issueing money*) di Hindia Belanda.⁵

Sedangkan pada tahun 1946 berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 2 Tahun 1946 Bangsa Indonesia telah memiliki sebuah bank yang cukup besar yaitu Bank Negara Indonesia (BNI) 1946. BNI pada awalnya berstatus sebagai bank sentral, tugasnya mengeluarkan dan mengedarkan uang kertas bank di samping bertindak sebagai pemegang kas negara.⁶ Kemudian oleh keputusan KMB diubah menjadi bank pembangunan.⁷ Meskipun *De Javasche Bank* disepakati dan diputuskan bersama oleh pemerintah Indonesia dan pemerintah Belanda sebagai bank sentral, akan tetapi pengaruh kepentingan kolonial dalam menentukan kebijakan masih kental. Posisi *De Javasche Bank* lantas menjadi

⁵ Didik J. Rachbini, *Bank Indonesia Menuju Independensi Bank Sentral*, Mardi Mulyo, Cetakan Pertama, Jakarta, 2000, hlm.1 Lihat pula Juli Imayanto, dkk. *Bank dan Lembaga Keuangan*, Universitas Trisakti, Jakarta, 2002. hlm. 24

⁶ Widjanarto, *Hukum dan Ketentuan Perbankan di Indonesia*, Grafiti Jakarta, 1997. hlm. 6 Tugas yang diemban Bank BNI secara umum merupakan tipikal dari fungsi bank sentral di negara berkembang atau baru merdeka yaitu sebagai alat pemerintah, digunakan untuk menutup defisit melalui proses pencetakan uang.

⁷ Hal tersebut oleh sebagian orang dinilai sebagai cerminan dari kebutuhan negara yang baru merdeka. Di satu pihak negara membutuhkan sebuah bank sirkulasi dan bank sentral yang bertugas menjaga dan memelihara stabilitas moneter dan di lain pihak membutuhkan bank yang bertugaskan untuk membiayai pembangunan, lihat Hasan Sathily, *Ensiklopedia Indonesia*, Jakarta, hlm.395 lihat pula M.Dawam Rahardjo et al, *Independensi Bank Indonesia dalam Kemelut Politik*, Pustaka Cidesindo, Jakarta, 2000, hlm.4;

dilematis karena suatu negara mempunyai bank sentral yang masih berada di bawah pengaruh kepentingan lain.

A. Karim, salah seorang pemikir nasionalis menilai bahwa *De Javasche Bank* adalah alat kolonial yang tidak cocok lagi dengan alam Indonesia merdeka. Itu pula yang menjadi alasan perlunya perubahan maksud dan tujuan pendirian bank sentral yang lebih sesuai dengan cita-cita setiap negara yang betul-betul merdeka baik secara politis maupun ekonomis.⁸

Untuk itu pemerintah melakukan nasionalisasi *De Javasche Bank*. Upaya nasionalisasi direalisasikan melalui Keputusan Pemerintah No.118 Tanggal 12 Juli 1951 dan dikuatkan dengan Undang-undang Nomor 14 Tahun 1951.⁹ Selanjutnya diundangkan Undang-undang No.11 Tahun 1953 tentang Pokok-pokok Bank Sentral sebagai pengganti undang-undang *De Javasche Bank*. Undang-undang Bank Sentral ini semakin mempertegas langkah nasionalisasi, yang merupakan jawaban atas kehendak bangsa yang berdaulat di bidang moneter dan ekonomi di negeri sendiri (*a symbol of sovereignty in monetary and economic affairs*).¹⁰

Sejak keluarnya undang-undang tersebut, serta dikeluarkannya aturan tambahan berupa Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 1955 serta Keputusan Dewan Moneter Nomor 25, 26, dan 27 Tahun 1957, maka peran Bank Indonesia, sebagai institusi bank sentral sebuah negara yang merdeka

⁸ Didik J. Rachbini, *Op.cit* hlm.1- 2

⁹ Nasionalisasi dilaksanakan oleh komisi nasionalisasi di bawah pimpinan Moh Soediono, Nasionalisasi dilakukan dengan membeli hampir seluruh saham *De Javasche Bank* di bursa Belanda dengan harga 120% dari harga normal atau setara dengan 360% dalam rupiah. Lihat Widjanarto, *Op. Cit.* hlm. 9

¹⁰ Didik J. Rachbini, *Op. Cit.* Lihat pula Widjanarto, *Ibid.*

mulai terlihat jelas. Undang-undang menggariskan peranan pokok yang harus dijalankan oleh Bank Indonesia, yakni sebagai penjaga stabilitas moneter, mengedarkan uang, mengembangkan sistem perbankan, mengawasi kegiatan perbankan dan penyaluran kredit bank. Saat itu, bank sentral masih merangkap pula sebagai bank komersial seperti yang dijalankan oleh *De Javasche Bank*.¹¹

Melalui Undang-undang No. 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral, peran komersial Bank Indonesia dicabut. Sejak masa persiapan pendirian Bank Indonesia sebagai bank sentral telah mengandung nuansa-nuansa pandangan di sekitar konsep bank sentral yang menyangkut hakekat, yang tercermin dalam kedudukan, fungsi dan tugas bank sentral untuk Indonesia, sebagai negara yang sedang berkembang.

Sebuah bank sentral, terutama di negara-negara sedang berkembang, mengemban tugas khusus untuk ikut serta secara langsung menciptakan kemakmuran. Karena itu, bank sentral tidak boleh mengabaikan berbagai segi tujuan pembangunan ekonomi seperti pertumbuhan output dan kesempatan kerja, penerimaan devisa dan keseimbangan eksternal, serta distribusi pendapatan dan kekayaan masyarakat.

Di lain pihak, pendirian bank sentral adalah untuk secara khusus menangani persoalan inti dalam setiap upaya pembangunan ekonomi, yaitu

¹¹ Juli Imayanto, dkk. *Bank dan Lembaga Keuangan*, Universitas Trisakti, Jakarta, 2002. hlm. 25

stabilitas harga (*price stability*)¹² dan stabilitas nilai tukar mata uang (*exchange rate stability*). Dengan stabilitas moneter tersebut maka bank sentral dapat menciptakan dasar bagi pengembangan tabungan (*saving*), penanaman modal (*investment*) sebagai dasar pertumbuhan ekonomi (*economic growth*), kesempatan kerja (*full employment*),¹³ dan distribusi pendapatan yang adil dan merata (*equitable distribution of income*).¹⁴

Di negara sedang berkembang yang belum berhasil membina sumber pendapatannya (*revenue*) terutama dari pajak untuk menyalahgunakan sistem moneter, guna membiayai program-program sosial-ekonomi dan juga politik, yang dapat menimbulkan dampak fatal, yaitu inflasi dan merosotnya nilai mata uang. Dengan inflasi saja, seluruh rencana pembangunan dan pertumbuhan ekonomi dapat menjadi kacau. Oleh karena itulah, dirasa perlu untuk membentuk bank sentral, guna mencegah situasi ekonomi dari inflasi. Lembaga ini memerlukan otonomi sehingga dapat menjalankan fungsinya, secara cukup independen dari pengaruh dominan pemerintah.

Berdasarkan kerangka pemikiran tersebut maka berdasarkan Undang-undang Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral, Bank Indonesia hanya mempunyai independensi relatif, bahkan menjadi subordinat menteri keuangan dalam hal ini Dewan Moneter, sehingga pengaruh kepentingan dari

¹² Stabilitas harga atau disebut juga pengendalian harga adalah ketentuan pemerintah tentang penetapan harga tertinggi barang dengan tujuan mencegah kenaikan harga. Lihat Tim Penyusun Kamus Perbankan Indonesia, *Kamus Perbankan*, Penerbit Institut Bankir Indonesia.

¹³ Kesempatan kerja adalah pengikutsertaan tenaga kerja dalam proses produksi. *Ibid.*

¹⁴ Tim Penulis LP3ES, *Op.cit.* hlm.77

luar sangat mempengaruhi kinerja Bank Indonesia. Peranan Bank Indonesia seolah-olah hanya sebagai pembantu Pemerintah dalam melaksanakan kebijakan moneter yang ditetapkan Dewan Moneter.

Pada tahun 1999 diundangkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia yang memberikan landasan hukum bagi independensi Bank Indonesia. Bank Indonesia hanya memiliki satu tujuan yaitu mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah dan tugas Bank Indonesia difokuskan pada bidang moneter, perbankan dan sistem pembayaran.

Perkembangan hubungan Bank Indonesia dengan Pemerintah sejak berdirinya Bank Indonesia berdasarkan undang-undang yang mengaturnya adalah sebagai berikut:¹⁵

1. Undang-undang Nomor 11 Tahun 1953 Tentang Bank Sentral

Berdasarkan Undang-undang Nomor 11 Tahun 1953 Bank Indonesia dapat memberikan uang muka (kredit) kepada pemerintah, maksimum 30% dari penghasilan selama satu tahun anggaran.

2. Undang-undang Nomor 13 Tahun 1968 Tentang Bank Sentral

Berdasarkan Undang-undang Nomor 13 Tahun 1968 Bank Indonesia dapat memberikan uang muka (kredit) sesuai dengan kebutuhan pemerintah dengan mengenakan bunga 3% per tahun. Sementara posisi Bank Indonesia berada di bawah kendali Presiden.

¹⁵ Mandala Manurung dan Prathama Rahardja, *Uang, Perbankan, dan Ekonomi Moneter: Kajian Kontekstual Moneter*, FEUI, 2004, hlm. 255

3. Undang-undang Nomor 23 Tahun 1999 jo Undang-undang Nomor 3 Tahun 2004 Tentang Bank Indonesia.

Bank Indonesia bertindak sebagai pemegang kas pemerintah dan Bank Indonesia memberikan bunga atas saldo kas pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Bank Indonesia untuk dan atas nama pemerintah dapat menerima pinjaman luar negeri, manatausahakan, serta menyelesaikan tagihan dan kewajiban keuangan pemerintah terhadap pihak luar negeri. 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. Bank Indonesia memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah mengenai Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara serta kebijakan lain yang berkaitan dengan tugas dan wewenang Bank Rakyat.

B. Status dan Kedudukan Bank Indonesia sebagai Bank Sentral

Sebagai realisasi dari amanat Undang-undang Dasar 1945, Bank Indonesia ditunjuk sebagai lembaga yang berwenang untuk mengeluarkan dan mengatur peredaran uang rupiah sebagai alat pembayaran yang sangat penting bagi pelaksanaan kebijakan moneter. Bank Indonesia diberikan tugas mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran, agar tugas tersebut dapat dilaksanakan secara efektif, Bank Indonesia perlu diberikan

kewenangan dan tanggung jawab berkaitan dengan pengawasan jasa sistem pembayaran agar masyarakat luas dapat memperoleh jasa sistem pembayaran yang efisien, cepat, tepat dan aman.

Agar tugas sebagaimana diutarakan di atas benar-benar dapat mendukung pencapaian tujuan yang telah ditetapkan, Bank Indonesia memerlukan kewenangan sepenuhnya dalam pelaksanaannya.

Sejalan dengan statusnya yang independen dan berada diluar pemerintah, Bank Indonesia diberikan kewenangan untuk mengeluarkan Peraturan Bank Indonesia (PBI).¹⁶ PBI ini diundangkan pada Lembaran Negara dan mempunyai kekuatan hukum dan daya ikat setara dengan Peraturan Pemerintah.¹⁷ Dalam Pasal 4 ayat (2) Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Perurutan Perundang-undangan disebutkan bahwa PBI tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang termuat dalam perundang-undangan yang tercantum dalam Pasal 2 Ketetapan MPR di atas.

Kewenangan mengatur dengan mengeluarkan Peraturan Bank Indonesia oleh Bank Indonesia sebagai Bank Sentral juga dianut oleh Bank Sentral yang Independen misalnya *Federal Reserve System* yang juga

¹⁶ Peraturan Bank Indonesia adalah ketentuan hukum yang ditetapkan oleh Bank Indonesia dan mengikat setiap orang atau badan dan dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia. Lihat Pasal 1 angka 8 Undang-undang Bank Indonesia.

¹⁷ Biro Gubernur Bank Indonesia, "Independensi Peran dan Fungsi Bank Indonesia Sebagai Bank Sentral", Paper yang disampaikan pada acara *Diskusi antara Bank Indonesia dengan Komisi C DPRD Tingkat I Propinsi Jawa Barat*, 27 September 2000.

memiliki kekuasaan pembuatan peraturan yang substansial atas lembaga-lembaga depository, terutama bank-bank komersial.¹⁸

Dalam Undang-undang Bank Indonesia, tugas dan tanggung jawab Bank Indonesia sebagai bank sentral menjadi lebih jelas, yaitu sebagai otoritas moneter yang bertanggung jawab dalam menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter. Oleh karena itu, Bank Indonesia sebagai bank sentral telah menjadi setara dengan bank-bank sentral yang mandiri di negara lain. Dalam melaksanakan tugasnya di bidang moneter, Bank Indonesia diberikan kewenangan oleh Undang-undang untuk menetapkan sendiri rencana dan sasaran moneter tahunan. Rencana dan sasaran moneter tersebut diumumkan oleh Gubernur Bank Indonesia kepada masyarakat, pemerintah, DPR secara terbuka setiap awal tahun untuk memenuhi prinsip *accountability* dan transparansi¹⁹ dari bank sentral. Sebagai badan hukum perdata, Bank Indonesia dapat bertindak untuk dan atas nama sendiri di dalam pengadilan (litigasi) dan di luar pengadilan (non litigasi). Kriteria yang dapat digunakan untuk menentukan eksistensi (keberadaan) suatu badan hukum antara lain sebagai berikut:

1. Memiliki harta kekayaan yang terpisah;

¹⁸ Frank J. Fabozzi, *Franco Op.Cit. hlm. 86*

¹⁹ Dalam konsep United Nation Development Program (UNDP) *transparency* dibangun atas dasar kebebasan dan arus informasi. Proses, lembaga dan informasi dapat dilangsung diterima oleh pihak-pihak yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan dimonitor. Sedangkan *accountability* dikonstruksi bahwa pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat (*civil society*) bertanggung jawab kepada publik dan lembaga-lembaga *stakeholders*. Lihat Misahadi Wilamarta, *Hak Pemegang Saham Minoritas dalam Rangka Good Corporate Governance*, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, hlm 51.

2. Mempunyai tujuan tertentu;
3. Mempunyai kepentingan sendiri;
4. Adanya organisasi yang teratur;
5. Mempunyai kemampuan untuk melakukan perbuatan hukum.

Selain kriteria tersebut, adapun kriteria lain yang dapat digunakan untuk menentukan eksistensi suatu badan hukum, yaitu:

1. Dilihat dari cara terjadinya/pendiriannya dilakukan oleh negara atau penguasa dengan Undang-undang atau peraturan-peraturan;
2. Dalam pelaksanaan tugasnya, badan hukum tersebut berhubungan dengan publik/umum dengan kedudukan yang tidak sama dengan publik/umum;
3. Terhadap badan hukum tersebut, berdasarkan Undang-undang pendiriannya diberikan wewenang untuk membuat peraturan-peraturan yang mengikat masyarakat secara luas (umum).

Penegasan tentang badan hukum tersebut sekaligus menjelaskan bahwa Bank Indonesia memiliki wewenang dalam mengelola kekayaan sendiri terlepas dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Untuk lebih menjamin independensi, maka kedudukan Bank Indonesia harus berada di luar pemerintahan. Posisi ini harus diartikan bahwa Bank Indonesia tidak diametral dengan pemerintah, karena untuk mencapai tujuan Bank Indonesia hubungan dengan pemerintah tetap penting dilakukan.

Bank Indonesia mempunyai kedudukan yang khusus dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia. Sebagai lembaga negara, kedudukan Bank Indonesia tidak diatur dalam Undang-undang Dasar 1945. namun,

dilihat dari tugas atau fungsinya dapat disetarakan dengan DPR, MA, BPK, atau Presiden yang merupakan alat kelengkapan negara. Kedudukan Bank Indonesia tidak setara dengan Lembaga Tinggi Negara karena kedudukan Bank Indonesia harus berada di luar pemerintah dan tidak tercantum dalam Ketetapan MPR No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Antar Lembaga tinggi Negara. Meski demikian, dalam pelaksanaan tugasnya Bank Indonesia mempunyai hubungan kerja dengan DPR, BPK, serta pemerintah.

Status kedudukan Bank Indonesia di tinjau dari Undang-Undang Bank Indonesia dapat dijelaskan sebagai berikut²⁰.

1. Bank Indonesia sebagai lembaga negara yang independen dalam Pasal 4 ayat (2) Undang-undang Bank Indonesia merumuskan bahwa, Bank Indonesia adalah lembaga negara negara yang independen dalam melaksanakan tugasnya dan wewenangnya, bebas dari campur tangan pemerintah dan atau pihak-pihak lainnya, kecuali untuk hal-hal secara tegas diatur dalam undang-undang ini. Dengan landasan tersebut, maka Bank Indonesia memiliki otonomi penuh dalam pelaksanaan tugasnya.
2. Bank Indonesia sebagai badan hukum. Pasal 4 ayat (3) Undang-undang Bank Indonesia yang berbunyi: "Bank Indonesia adalah badan hukum berdasarkan undang-undang ini". Pengertian badan hukum dalam pasal tersebut meliputi badan hukum publik dan badan hukum privat. Dalam kedudukannya sebagai badan hukum publik, Bank Indonesia berwenang

²⁰ M Dawam Rahardjo, et al, *Independensi Bank Indonesia Dalam Kemelut Politik*, Pustaka Cresindo, Jakarta, 2000, hlm 47 – 49.

menetapkan peraturan-peraturan yang mengikat masyarakat luas sesuai tugas dan wewenangnya.

3. Bank Indonesia sebagai lembaga negara yang independen, Bank Indonesia mempunyai kedudukan yang khusus dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia. Sebagai lembaga negara, kedudukan Bank Indonesia tidak diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945. Namun, dilihat dari tugas atau fungsinya dapat disertakan dengan DPR, MA, BPK, atau Presiden yang merupakan alat kelengkapan negara. Kedudukan Bank Indonesia tidak setara dengan Departemen karena kedudukan Bank Indonesia harus berada diluar pemerintah. Meski demikian, dalam pelaksanaan tugasnya Bank Indonesia mempunyai hubungan kerja dengan DPR, BPK, serta pemerintah.

C. Tujuan dan Tugas Pokok Bank Indonesia

Sebagai single objective²¹ sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat

- (1) Undang-undang Bank Indonesia yang menyatakan bahwa tujuan Bank Indonesia adalah mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah. Kestabilan nilai rupiah yang dimaksud dalam ayat ini adalah kestabilan nilai rupiah terhadap barang dan jasa, serta terhadap mata uang lain. Kestabilan nilai rupiah terhadap barang dan jasa diukur dengan atau tercermin dari

²¹ Pada umumnya tujuan dibedakan antara single dan multiple objectives. Dalam hal multiple objectives, perlu ditetapkan apakah sasaran-sasaran itu bersifat hierarkis atau mempunyai derajat yang sama. Oleh karena itu, single objective bagi bank sentral membawa keuntungan karena tidak akan terseret pada tuntutan untuk menyeimbangkan tujuan-tujuan yang termasuk dalam multiple objectives. Dengan demikian, semakin jelas tujuan dari suatu kebijakan moneter, semakin jelas pula tanggung jawab yang harus diemban oleh bank sentral dalam mencapai tujuan.

perkembangan laju inflasi. Kestabilan nilai rupiah terhadap nilai tukar rupiah terhadap mata uang negara lain. Kestabilan nilai rupiah sangat penting untuk mendukung pembangunan ekonomi yang berkelanjutan dan meningkatkan kesejahteraan rakyat.²²

Pasal tersebut sejalan dengan penjelasan Pasal 23 Amandemen IV Undang-undang Dasar 1945 yang menetapkan bahwa Bank Indoneisa adalah satu-satunya lembaga yang diberikan hak untuk mengeluarkan dan mengatur peredaran rupiah. Dengan demikian, Bank Indonesia berkewajiban untuk menjaga dan memelihara kestabilan nilai rupiah. Tujuan tersebut dimaksudkan untuk memperjelas sasaran yang akan dicapai dan batasan tanggung jawab yang harus dipikul oleh Bank Indonesia. Sehingga, di masa yang akan datang Bank Indonesia dapat menjalankan tugasnya secara mandiri dan independen serta dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat.

Untuk mencapai tujuan tersebut, Bank Indonesia mempunyai tugas yang diatur dalam Pasal 8 Undang-undang Bank Indonesia, sebagai berikut:

1. Menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter;

Kebijakan moneter merupakan salah satu faktor yang dapat mempengaruhi kegiatan ekonomi. Banyak faktor lain yang juga dapat mempengaruhi kegiatan ekonomi namun faktor-faktor ini di luar kontrol pemerintah. Tapi, kebijakan moneter merupakan faktor yang dapat dikontrol oleh pemerintah sehingga dengan demikian dapat dipakai untuk mencapai sasaran pembangunan ekonomi.

²² Lihat penjelasan Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Bank Indonesia.

Apabila pemerintah memandang bahwa tujuan pembangunan ekonomi tidak seperti yang diharapkan, misalnya adanya pengangguran yang tinggi, inflasi ataupun defisit dalam neraca pembayaran, maka perlu adanya tindakan stabilisasi untuk menghilangkan atau mengurangi pengangguran, menekan inflasi dan defisit.

Bank Sentral adalah lembaga yang berwenang mengambil langkah kebijakan moneter, misalnya melalui politik diskonto, cadangan minimum, pasar terbuka ataupun perkreditan, yang dapat dipakai untuk mempengaruhi jumlah uang beredar ataupun kredit perbankan.

Pengaruh kebijakan moneter ini akan terasa pertama kali pada sektor moneter perbankan, yang kemudian ditransfer ke sektor riil. Kebijakan ini pada umumnya membawa perubahan dalam indikator moneter seperti tingkat bunga, inflasi dan kredit yang selanjutnya mempengaruhi sektor riil antara lain konsumsi dan investasi. Dengan demikian kegiatan ekonomi akan terpengaruh.²³

Untuk mencapai tujuan Bank Indonesia dalam memelihara kestabilan nilai rupiah, salah satu tugas Bank Indonesia adalah menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter. Pasal 10 Undang-undang Bank Indonesia menegaskan bahwa dalam rangka melaksanakan kebijakan moneter tersebut Bank Indonesia memiliki wewenang menetapkan sasaran-sasaran moneter dengan memperhatikan laju inflasi

²³ Normin, *Ekonomi Moneter Buku II*, BPFE, Yogyakarta, 1995, hlm. 51-52.

yang ditetapkannya dan melakukan pengendalian moneter melalui berbagai cara yang termasuk tetapi tidak terbatas pada:²⁴

a. Operasi pasar terbuka di pasar uang baik rupiah maupun valuta asing;²⁵

Operasi pasar terbuka ini adalah suatu cara yang dipergunakan oleh bank sentral, yaitu dengan membeli atau menjual berbagai jenis surat berharga di pasar terbuka atas inisiatif bank sentral sendiri. Maksud operasi pasar terbuka terutama adalah:²⁶

- 1) Untuk memperoleh pengaruh langsung atas harga-harga surat-surat berharga yang diperjualbelikan di pasar terbuka atau dengan kata lain digunakan untuk mempengaruhi tingkat bunga dari surat-surat berharga yang bersangkutan;
- 2) Untuk mengubah cadangan kas dari bank-bank komersil yang akan mempengaruhi uang yang beredar di masyarakat.

Melalui operasi pasar terbuka bank sentral mampu membeli atau menjual sekuritas-sekuritas pemerintah bagi kepentingannya sendiri di pasar-pasar terbuka. Pembelian sekuritas-sekuritas pemerintah oleh Bank Sentral memperbesar jumlah cadangan dalam sistem perbankan. Jika penjualnya adalah bank komersial, bank tersebut mengubah komposisi aset, dengan menukar sekuritas dengan cadangan Bank Sentral. Jika penjualnya bukan bank, sebagian besar dana yang

²⁴ Lihat Pasal 10 ayat (1) Undang-undang Bank Indonesia.

²⁵ Valuta asing adalah alat pembayaran dan alat-alat likuid luar negeri lainnya. Lihat Tim Penyusun Kamus Perbankan Indonesia, *Kamus Perbankan*, Penerbit Institut Bankir Indonesia.

²⁶ Muchdarsyah Sinungan, *Kebijaksanaan Moneter Orde Baru*, Penerbit Bina Aksara, Jakarta, Cetakan Kedua, 1987, hlm.7

digunakan untuk pembayaran dapat didepositkan pada suatu bank. Peningkatan cadangan biasanya mengarah pada peningkatan jumlah uang beredar. Sebaliknya, penjualan sekuritas oleh Bank Sentral mengurangi jumlah uang beredar, karena dana-dana yang dibayar oleh dealer sekuritas berasal dari deposito pada bank atau, jika dealernya adalah bank, berasal dari rekening-rekening bank sendiri.²⁷

b. Penetapan tingkat diskonto²⁸;

Operasi pasar terbuka tersebut dapat dimaksudkan sebagai suatu cara untuk memperoleh suatu tujuan khusus, atau agar politik diskontonya dapat bekerja dengan lebih efektif lagi. Apabila bank sentral dengan politik diskontonya tersebut menaikkan bunga, sedangkan pada saat itu bank-bank memiliki banyak alat-alat likuid, dan dengan kapasitas yang ada pada bank-bank tersebut, dapat mengadakan perluasan jumlah uang giral,²⁹ maka tindakan untuk menaikkan suku bunga tidak akan mempunyai pengaruh besar.

²⁷ Frank J. Fabozzi, Franco Modigliani dan Michael G. Ferri, *Op. Cit.* 1994, hlm. 89.

²⁸ Yang dimaksud dengan penetapan tingkat diskonto adalah penetapan tingkat bunga tertentu yang diberlakukan oleh Bank Indonesia antara lain dalam operasi pasar terbuka dalam rangka kredit dari Bank Indonesia maupun dalam pelaksanaan fungsi *lender of last resort* (lihat penjelasan Pasal 10 ayat (1) huruf b angka 2 Undang-undang Bank Indonesia).

²⁹ Uang giral adalah uang beredar dalam bentuk saldo rekening koran, tidak termasuk saldo rekening koran umum pada Bank Indonesia; uang kartal adalah uang yang beredar dalam bentuk uang kertas dan logam yang merupakan alat pembayaran yang sah.

1). Penetapan cadangan wajib minimum,³⁰

Persaingan penciptaan uang giral oleh beberapa bank dapat merupakan bahaya pengeluaran uang baru. Bahaya seperti itu dapat dikurangi dengan menetapkan kewajiban persentase kas yang mesti tersedia pada setiap bank. Kebijakan kas minimum tersebut dapat menggantikan penggunaan operasi pasar terbuka dalam hal membatasi dan meluluskan pinjaman. Dalam beberapa sistem perbankan, kebijakan pasar terbuka dan persentase kas minimum, kedua-duanya sama-sama dipergunakan. Akan tetapi pada umumnya di negara-negara berkembang dimana pasar surat-surat berharga belum meluas, kebijakan yang berupa penentuan persentase kas minimum mungkin lebih efektif daripada operasi pasar terbuka.³¹

2). Pengaturan kredit atau pembiayaan.

Menurut Penjelasan Pasal 10 ayat (1) huruf b angka 4 Undang-undang Bank Indonesia, yang dimaksud dengan pengaturan kredit atau pembiayaan adalah penetapan pertumbuhan penyaluran kredit atau pembiayaan oleh lembaga perbankan secara keseluruhan berkaitan dengan pengendalian moneter. Pembatasan dapat dikenakan oleh bank sentral atas suatu jenis pemberian pinjaman

³⁰ Cadangan wajib minimum adalah jumlah alat likuid terendah yang harus dikuasai oleh Bank, menurut ketentuan bank sentral (lihat: Tim Penyusun Kamus Perbankan Indonesia, Kamus Perbankan, Penerbit Institut Bankir Indonesia)

³¹ Muchdarsyah Sinungan, *Op.cit.*, , hlm.11-12

tertentu. Bank Sentral dapat menentukan bahwa pemberian pinjaman untuk maksud spekulatif, perdagangan tertentu, industri-industri yang tidak penting dihentikan atau dibatasi. Pembatasan jenis-jenis kredit serupa itu dapat memberikan pengaruh ke arah perubahan jumlah uang giral dari bank-bank.³²

c. Politik Perubahan Cadangan Minimum

Berkenaan dengan proses penciptaan kredit maka perubahan cadangan minimum dapat mempengaruhi jumlah uang yang beredar. Apabila ketentuan cadangan minimum diturunkan, jumlah uang beredar cenderung naik, dan sebaliknya kalau dinaikkan jumlah uang akan cenderung turun.³³

d. *Margin Requirement*

Digunakan untuk membatasi penggunaan kredit untuk tujuan-tujuan pembelian surat berharga yang biasanya bersifat spekulatif. Caranya, dengan menetapkan jumlah minimum kas down payment untuk transaksi surat berharga. Misalnya, ditentukan margin requirement 80%, artinya apabila seseorang hendak membeli surat berharga, maka 80% harus dibayar dengan kas dan baru sisanya 20% boleh dipinjam dari bank.³⁴

³² *Ibid.* hlm.13

³³ Nopirin, *Ekonomi Moneter Buku I, BPFE*, Yogyakarta, 1995, hlm. 46.

³⁴ *Ibid.*, hlm. 47

e. Moral Suasion

Dimaksudkan untuk mempengaruhi sikap lembaga moneter dan individu yang bergerak di bidang moneter dengan pidato-pidato Gubernur Bank Sentral, atau publikasi-publikasi, agar supaya bersikap seperti yang dikehendaki oleh penguasa moneter.

Cara-cara pengendalian moneter tersebut dapat pula dilaksanakan prinsip syariah. Kebijakan moneter yang praktis dan fleksibel sangat diperlukan dalam menghadapi keadaan ekonomi tertentu. Kebijakan moneter dan kredit yang luwes berarti suatu kemampuan yang tinggi untuk bergerak dengan cepat dalam menjawab perubahan-perubahan dalam suasana ekonomi.

Keuntungan yang terutama dari kebijakan moneter atas kebijakan-kebijakan lainnya untuk mempengaruhi situasi ekonomi adalah bahwa pada umumnya kebijakan moneter dapat bertindak dengan cepat dan pengaruhnya pun cepat pula. Kebijakan moneter dapat meringankan inflasi dan deflasi. Pada waktu inflasi, kebijakan moneter dapat menolong untuk kenaikan-kenaikan harga sebelum dapat memasuki struktur biaya dan sebelum terjadi inflasi yang tinggi.³⁵

2. Mengatur dan Menjaga Kelancaran Sistem Pembayaran;

Dalam upaya mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran, Bank Indonesia memiliki wewenang penuh untuk melaksanakan dan memberikan persetujuan dan izin atas penyelenggaraan jasa sistem pembayaran melaporkan kegiatannya serta menetapkan penggunaan alat

³⁵ *ibid*

pembayaran. Persetujuan atau izin penyelenggaraan jasa sistem pembayaran oleh pihak lain diperlukan agar terpenuhi persyaratan keamanan dan efisiensi. Kewajiban menyampaikan laporan secara berkala dimaksudkan agar Bank Indonesia dapat memantau penyelenggaraan sistem pembayaran yang digunakan dalam masyarakat memenuhi persyaratan keamanan bagi pengguna. Termasuk, membatasi penggunaan alat pembayaran tertentu dalam rangka prinsip kehati-hatian.

3. Mengatur dan Mengawasi Bank.

Mengenai sejarah pengawasan bank oleh bank sentral dapat diterangkan bahwa secara umum, pada mulanya fungsi bank sentral lebih banyak diarahkan menjadi pengelola kas pemerintah dan menjalankan fungsi percetakan uang, namun memasuki abad ke-19 peranan bank sentral menjadi meningkat yakni ikut serta dalam membantu menyelamatkan bank-bank yang tercermin dari mulai diterapkannya fungsi sebagai *Lender of Last Resort* (LoLR).

Sebelum terjadi krisis moneter, pengawasan bank menggunakan pola pengawasan terpadu (*dedicated team*),³⁶ Artinya, orang yang mengawasi laporan dan yang memeriksa dilapangan adalah orang yang sama. Krisis moneter dan kepercayaan terhadap perbankan nasional memunculkan banyak kritik atas pemeriksaan bank ada di satu tangan, sehingga rawan terjadi konflik kepentingan serta tidak ada kontrol serta mekanisme check and balance. Bank Indonesia kemudian melakukan perubahan organisasi

³⁶ *dedicated team* maksudnya adalah suatu tim yang didedikasikan dan ditugaskan khusus untuk mengawasi seluruh kondisi suatu bank dari hari ke hari.

pengawasan dan pemeriksaan bank. Sehingga pemeriksaan langsung di lapangan dan pemeriksaan atas laporan yang masuk ke Bank Indonesia dilakukan oleh orang yang berbeda.³⁷

Tugas mengatur dan mengawasi bank seyogyanya tetap merupakan tugas Bank Indonesia sebagai bank sentral, dengan pertimbangan sebagai berikut:

- a. Fungsi pengawasan bank dengan pengelolaan kebijakan moneter bersifat interdependensi, sehingga kedua fungsi tersebut harus sejalan dan tidak boleh saling bertentangan satu sama lain;
- b. Memudahkan Bank Indonesia memantau dampak dari kebijakan moneter yang dijalankan terhadap perbankan;
- c. Adanya keterkaitan erat antara instrumen yang digunakan dalam pengawasan bank dengan pelaksanaan kebijakan moneter, seperti penetapan cadangan wajib minimum dan tingkat diskonto
- d. Data dan informasi yang lengkap dan akurat dari hasil pelaksanaan fungsi pengawasan bank sangat diperlukan dalam mengambil keputusan dan melaksanakan kebijakan moneter yang kadang sifatnya sangat segera;

Tujuan pengawasan dan pembinaan bank-bank adalah untuk melindungi kepentingan dan kepercayaan masyarakat, menjaga agar bank-bank tetap sehat dan berkembang sehingga selalu dapat diandalkan

³⁷ Didik J. Rachban, *Op.cit*, hlm.126

sebagai sarana yang efektif dalam mendorong kegiatan perekonomian dan sebagai sarana pelaksanaan kebijakan moneter.

Untuk memberikan gambaran mengenai pelaksanaan fungsi pengawasan dan pembinaan bank oleh Bank Indonesia, dapat dijabarkan dalam lembaga kebijakan yang dapat dikelompokkan dalam empat pokok kebijaksanaan, yaitu:

- a. Kebijakan yang bertujuan untuk memberikan landasan kerja yang sehat bagi kegiatan operasional perbankan. Kebijakan tersebut tercermin dalam berbagai peraturan yang dikeluarkan oleh Bank Indonesia yang dimaksudkan untuk digunakan sebagai pedoman bagi bank-bank dalam melaksanakan asas-asas perbankan yang sehat;
- b. Kebijakan yang menyangkut aspek pengawasan bank, yaitu kebijakan bank sentral dalam menjaga agar bank-bank dalam melakukan kegiatan senantiasa sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang berlaku pada khususnya dan asas-asas perbankan yang sehat pada umumnya. Bagi bank-bank yang tidak mematuhi hal-hal tersebut di atas akan diberi berbagai sanksi oleh Bank Indonesia;
- c. Kebijakan yang bertalian dengan pembinaan bank yang bertujuan untuk membantu bank-bank dalam mengembangkan usahanya;
- d. Kebijakan pokok yang bertalian dengan fungsi bank sentral sebagai *lender of last resort*, kebijakan ini berkaitan dengan langkah-langkah yang diambil oleh Bank Indonesia untuk membantu bank-bank dalam

memperlancar pengelolaan keuangan, untuk itu Bank Indonesia menyediakan fasilitas kredit likuiditas darurat.

Dengan demikian, fungsi khusus Bank Indonesia adalah sebagai otoritas moneter yang mempunyai kewenangan-kewenangan khusus yang sifatnya publik. Dalam upaya untuk senantiasa meningkatkan kegiatan pengawasan dan pembinaan bank-bank, Bank Indonesia secara terus menerus mengadakan penyesuaian-penyesuaian yang diperlukan di bidang pengawasan telah dilakukan dan masih akan terus dilanjutkan usaha-usaha penyempurnaan sistem pemeriksaan dan cara pengawasan bank, disamping terus meningkatkan kualitas dan kuantitas tenaga pemeriksaan dan pengawasan bank.

Secara teoritis, pengawasan bank sentral terhadap bank-bank dapat bersifat kuantitatif dan dapat pula bersifat kualitatif. Kebijakan pengawasan yang bersifat kuantitatif menghendaki agar bank-bank umum membatasi diri dalam pemberi kredit dan dapat menekan jumlah uang yang beredar. Dengan sendirinya kebijakan jenis ini haruslah kebijakan yang bersifat umum, karena kebijakan tersebut diambil dan diberlakukan untuk semua sektor perekonomian. Termasuk perangkat kebijakan jenis ini antara lain operasi pasar terbuka, penentuan cadangan wajib minimum dan tingkat diskonto bank-bank umum.

Kebijakan pengawasan yang bersifat kualitatif menghendaki agar bank-bank umum lebih selektif dalam pemberian kredit. Ini menunjukkan bahwa kebijakan tersebut haruslah kebijakan yang diberlakukan hanya

untuk sektor ekonomi tertentu atau tujuan yang khusus. Termasuk kebijakan yang kualitatif ini antara lain pengawasan kredit selektif, bujukan moral dan penentuan *margin requirement*.³⁸

Dalam rangka melaksanakan tugas mengatur bank, Bank Indonesia berwenang menetapkan ketentuan-ketentuan perbankan yang memuat prinsip kehati-hatian bertujuan untuk memberikan rambu-rambu bagi penyelenggaraan kegiatan usaha perbankan yang sehat. Mengingat pentingnya tujuan tersebut maka peraturan-peraturan di bidang perbankan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia harus didukung dengan sanksi yang adil. Pengaturan bank dengan prinsip kehati-hatian tersebut disesuaikan pula dengan standar yang berlaku secara internasional. Ketahanan sistem perbankan yang mantap dan stabil perlu didukung dengan sumber daya manusia yang berkualitas. Oleh karena itu, sebagai suatu lembaga kepercayaan maka lembaga perbankan perlu dimiliki dan dikelola oleh pihak-pihak yang mempunyai integritas yang tinggi dan kompetensi yang memadai.

Berkaitan dengan kewenangan hukum di bidang perizinan dalam Pasal 26 Undang-Undang Bank Indonesia mengatur mengenai pemberian dan pencabutan izin usaha bank, pemberian izin pembukaan, penutupan dan pemindahan kantor bank, pemberian persetujuan kepemilikan dan kepengurusan bank dilakukan dengan keputusan Gubernur Bank Indonesia.

³⁸ Insukindro, *Ekonomi Uang dan Bank Teori dan Pengalaman di Indonesia*, BPFE, Yogyakarta, 1993, hlm. 211.

Dalam pengertian tersebut adalah izin untuk melakukan kegiatan usaha sebagai bank devisa, penitipan, melakukan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah dan kegiatan-kegiatan usaha lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan dijalankannya kegiatan-kegiatan usaha, maka seperti yang tercantum Pasal 28 ayat (1) Undang-Undang Bank Indonesia, Bank Indonesia mewajibkan bank untuk menyampaikan laporan, keterangan dan penjelasan sesuai dengan tata cara yang telah diterapkan apabila perusahaan induk, perusahaan anak, pihak terkait dan pihak terafiliasi tertentu dari bank atau dapat diduga mempunyai peran dalam kegiatan operasional bank.

Dalam penjelasan Pasal 29 ayat (1) Undang-Undang Bank Indonesia menjelaskan tujuan Bank Indonesia melakukan pemeriksaan terhadap bank yang menjalankan kegiatan usaha-usahanya adalah untuk memperoleh kebenaran atas informasi kegiatan usaha bank yang disampaikan kepada Bank Indonesia, dan untuk mengetahui kepatuhan bank terhadap ketentuan yang berlaku. Pelaksanaan pemeriksaan bank oleh Bank Indonesia meliputi antara lain; buku-buku, berkas-berkas, warkat, catatan, dokumen dan data elektronik, termasuk salinan-salinannya.

Apabila menurut penilaian Bank Indonesia seperti yang tercantum dalam Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang Bank Indonesia, terdapat suatu transaksi yang patut diduga merupakan tindakan pidana di bidang perbankan karena pemberesan pembayaran (transaksi) yang terlalu besar sehingga terjadi kesulitan perbankan yang membahayakan perekonomian

nasional, maka Bank Indonesia dapat memerintahkan bank untuk menghentikan sementara sebagian atau seluruh kegiatan transaksi, pada saat yang sama Bank Indonesia wajib mengirim tim pemeriksa untuk meneliti kebenaran atas dugaan tersebut. Apabila dalam pemeriksaan tersebut tidak diperoleh bukti yang cukup, maka Bank Indonesia pada hari itu juga mencabut perintah penghentian sementara. Secara serta merta dan untuk menghindari timbulnya kerugian atas perintah tersebut, oleh sebab itu pelaksanaannya perlu dilakukan secara hati-hati. Mengingat substansi ketentuan tersebut merupakan bagian dari perlindungan hukum sistem perbankan, agar tidak dijadikan sebagai sarana dan tujuan kejahatan, serta untuk menegakan hukum di bidang perbankan, tugas tersebut merupakan tugas dalam rangka pengaturan dan penerapan sanksi yang harus selalu dilaksanakan secara konsisten oleh Bank Indonesia.

Ditinjau dari aspek kinerja operasional dan eksistensi suatu bank dalam melakukan kegiatannya, maka apabila terjadi suatu keadaan yang menurut penilaian Bank Indonesia membahayakan kelangsungan usaha bank yang bersangkutan dan/atau membahayakan sistem perbankan atau terjadi kesulitan perbankan yang membahayakan perekonomian nasional, Bank Indonesia dapat melakukan tindakan sebagaimana diatur dalam undang-undang tentang perbankan. Kewenangan lainnya yang diberikan kepada Bank Indonesia yang diatur dalam Pasal 32 Undang-Undang Bank Indonesia dalam rangka mengatur dan mengawasi bank adalah mengatur dan mengembangkan sistem informasi antar bank. Sistem informasi

tersebut dapat diperluas dengan menyertakan lembaga lain yang bergerak di bidang keuangan. Penyelenggaraan sistem informasi tersebut dapat dilakukan sendiri oleh Bank Indonesia dan/atau pihak lain dengan persetujuan Bank Indonesia perluasan sistem informasi kepada lembaga lain di bidang keuangan tersebut diperlukan karena adanya keterkaitan antara kegiatan usaha bank dengan lembaga tersebut.

Ketentuan tentang tukar menukar informasi antara bank telah diatur Undang-Undang tentang Perbankan yang berlaku, namun ketentuan pelaksanaannya dinyatakan untuk diatur lebih lanjut oleh Bank Indonesia. Berdasarkan ketentuan tersebut, dalam Undang-Undang Bank Indonesia tukar menukar informasi antar bank diformulasikan sebagai sistem informasi antara bank. Pengaturan dan pengembangan sistem informasi tersebut dimaksudkan untuk memperlancar dan mengamankan kegiatan usaha bank. Dengan demikian, bank dapat menilai tingkat resiko yang dihadapi sebelum melakukan transaksi dengan nasabah atau dengan bank lain, yang masih memerlukan perhatian lebih lanjut dalam rangka pengaturan tentang sistem informasi tersebut adalah apabila lembaga lain turut serta dalam sistem tersebut.

D. Fungsi dan Peran Bank Indonesia

1. Fungsi Bank Indonesia

Bank Sentral pada dasarnya bertugas untuk memelihara supaya sistem moneter bekerja secara efisien sehingga dapat menjamin

tercapainya tingkat pertumbuhan kredit atau uang beredar sesuai dengan yang diperlukan untuk mencapai pertumbuhan ekonomi tanpa mengakibatkan inflasi.

Fungsi khusus Bank Indonesia merupakan sebagai otoritas moneter yang mempunyai kewenangan-kewenangan khusus yang sifatnya publik, maka fungsi Bank Indonesia dalam fungsi ekonomi nasional berupa pengendalian moneter, supervisi dan pembantuan keuangan.

Fungsi Bank Indonesia secara umum menyebutkan dalam bidang-bidang sebagai berikut:³⁹

- a. Mengeluarkan uang dan mengatur peredarannya. Pada dasarnya dengan menguasai sejumlah uang primer, bank sentral bertanggungjawab melakukan pengelolaan jumlah uang dan kredit, serta penentuan suku bunga
- b. Menjalankan kebijakan moneter. Menjalankan kebijakan moneter adalah melakukan pengaturan, pengawasan serta pengendalian sistem moneter. Kebijakan moneter merupakan tindakan yang dilakukan oleh penguasa moneter untuk mempengaruhi jumlah uang yang beredar dan kredit yang pada gilirannya akan mempengaruhi kegiatan ekonomi masyarakat.
- c. Menjalankan dan menguasai cadangan cash ratio dari bank-bank; Bank sentral juga menentukan dan memegang cadangan wajib bank-

³⁹ Lihat Undang-undang Bank Indonesia dan Penjelasannya.

bank umum, dan dalam sistem perbankan nasional melakukan pengelolaan sistem pembayaran nasional.

- d. Memelihara dan mengurus cadangan devisa nasional;
- e. Bertindak sebagai *lender of last resort* dari sistem keuangan, dengan jalan langsung atau tidak langsung lewat operasi pasar uang; bank sentral disertai tanggungjawab menjaga kestabilan sistem keuangan dengan menjalankan fungsi pengawasan perbankan dan lembaga keuangan lainnya.
- f. Pada umumnya bank sentral juga menjadi banknya pemerintah, pada negara yang melaksanakan pengaturan devisa, menjalankan pengaturan devisa dan di berbagai negara juga mengelola pinjaman pemerintah.
- g. Menjalankan pengawasan secara ketat untuk menjaga agar lembaga keuangan terutama bank-bank dapat bekerja dengan sehat dan jujur;
- h. Menjaga kestabilan nilai tukar mata uang dapat dengan cara kontrol langsung atau tidak langsung. Bank Sentral, baik sendiri atau bersama instansi lain bertanggungjawab terhadap penentuan nilai tukar mata uang serta pengelolaan cadangan devisa. Dalam hal penentuan nilai tukar, ada kemungkinan bank sentral menentukan sistem yang dijalankan atau hanya menjalankan saja sistem yang terlebih dahulu ditentukan pemerintah. Biasanya sistem pengelolaan devisa ditentukan oleh pemerintah, sedangkan pengelolaan oleh bank sentral.

Pengelolaan nilai tukar dan cadangan devisa tidak dapat dipisahkan dari pengelolaan suku bunga.⁴⁰

2. Peran Bank Indonesia

Peranan Bank Indonesia berdasarkan Undang-undang Bank Indonesia:

a. Bank Sirkulasi

Disamping tugas dan wewenang Bank Indonesia, undang-undang menetapkan usaha yang dilakukan oleh Bank Indonesia dalam rangka melaksanakan tugas pokok sebagai bank sentral, perbuatan-perbuatan hukum di bidang hukum perdata, misalnya membeli dan menjual wesel, kertas dagang, pembendaharaan negara, memberi jaminan bank dan lain-lain yang merupakan perbuatan hukum di bidang perdata.

b. Bank Sentral

Bank sentral dimaksud mempunyai tujuan untuk mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah dan tidak melakukan kegiatan intermediasi seperti yang dilakukan bank pada umumnya. Walaupun demikian, dalam rangka mendukung tugas-tugasnya bank sentral dapat melakukan aktivitas perbankan yang dianggap perlu. Sesuai dengan penjelasan Pasal 23 ayat 3 Amandemen IV Undang-undang Dasar 1945, di Indonesia hanya ada satu bank sentral. Dalam struktur

⁴⁰ Yang dimaksud dengan pengawasan langsung adalah dalam bentuk pemeriksaan yang disusul dengan tindakan-tindakan perbaikan. Yang dimaksud dengan pengawasan tidak langsung terutama dalam bentuk pengawasan dini melalui penelitian, analisis dan evaluasi laporan bank. Lihat penjelasan Pasal 27 Undang-undang Bank Indonesia.

pemerintahan berada diluar departemen dan merupakan salah satu lembaga negara yang memiliki kedudukan independen, bank sentral dapat menilai kebutuhan dan kemampuan perekonomian negara dengan objektif dan bertindak berdasarkan wewenang yang tercantum dalam Undang-undang Bank Indonesia.

c. Agent of Development

Yaitu sebagai lembaga yang bertujuan guna mendukung pelaksanaan pembangunan nasional dalam rangka meningkatkan pemerataan pembangunan nasional dan hasil-hasilnya, pertumbuhan ekonomi dan stabilitas nasional, ke arah peningkatan taraf hidup rakyat banyak.

BAB III

TINJAUAN YURIDIS UNDANG-UNDANG BANK INDONESIA

TERHADAP INDEPENDENSI BANK INDONESIA SERTA PRINSIP

TRANSPARANSI DAN AKUNTABILITAS

A. Independensi Bank Sentral di Tinjau dari Undang-Undang Bank Indonesia

Independensi berasal dari kata “independence”, jika diterjemahkan memiliki arti sebagai kondisi keterbukaan, netral dan tidak dapat tunduk terhadap pihak lain.¹

Menurut W.J.S. Poerwadarminta, bahwa:²

“ Independensi adalah berdiri sendiri, yaitu yang mempunyai kedudukan yang terjamin pelaksanaan program dan perannya secara mandiri.”

Sedangkan Independen menurut Kamus Black’s Law Dictionary, diartikan sebagai:³

“ Not Subject to the control or influence of another; Not associated with another (often large) entity; Not dependent or contingent on something else”

Independensi yang dimaksudkan dalam penulisan ini adalah sebagai kebebasan otoritas moneter dari tekanan politik atau titipan-titipan kebijakan

¹ Johar Arifin, M.Fakhrudin, *Kamus Istilah Pasar Modal, Akuntansi, Keuangan dan Perbankan*, Elex Media Komputtindo, Jakarta, 1999

² W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indoensia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1984, hlm.378

³ Bryan A. Garner, *Black’s Law Dictionay*, Seventh Edition, West Group, 2004, hlm. 774

fiskal pemerintah. Otoritas moneter membutuhkan independensi agar dapat melaksanakan fungsi bank sentral sebagai pemelihara stabilitas moneter.

Pengertian diatas sejalan dengan pandangan Fabian Amtenbrink, yang mengartikan sebagai *Institutional Independence* (kemandirian institusi). Pada umumnya, independensi institusi bank sentral diartikan sebagai status bank sentral yang secara institusi terpisah dari kekuasaan eksekutif (pemerintah) dan kewenangan legislatif (parlemen). Terkait dengan tugas bank sentral, *Institutional Independence* diartikan sebagai kewenangan bank sentral untuk menetapkan kebijakan moneter secara independen dan bebas dari pengaruh institusi politik, khususnya eksekutif pemerintah.

Bank Sentral dikatakan memiliki *institutional independence* apabila bank sentral tersebut memiliki kewenangan untuk merumuskan kebijakan moneter atau memiliki kebebasan dalam menetapkan tujuan atas kebijakan moneternya tanpa campur tangan dai kekuasaan eksekutif atau kekuasaan politik. Dengan demikian lembaga bank sentral yang independen memerlukan adanya kesetaraan dalam status kelembagaan bank sentral atau otoritas moneter dengan lembaga eksekutif otoritas fiskal maupun kelembagaan legislatif otoritas politik dalam pembuatan undang-undang.⁴

Sedangkan Bernie Faser dari *Reserve Bank of Australia* menyatakan terdapat dua alasan mengapa bank sentral harus bebas dari intervensi. Pertama, terdapat kecenderungan pemerintah dan kalangan politisi untuk mendorong tercapainya pertumbuhan ekonomi yang tinggi dalam waktu yang singkat

⁴ Fabian Amtenbrink "*The Democratic Accountability of Central Banks*", 1999. hlm.68

tanpa memperhitungkan secara matang kapasitas ekonomi yang ada sehingga dapat menimbulkan overheating. Kedua terapat kecenderungan pemerintah untuk menggunakan dana bank sentral guna membiayai anggaran apabila tidak ada aturan yang melarangnya.⁵

Alex Cukierman dari Tel Aviv University menunjukkan terdapat kolerasi positif antara kemandirian bank sentral dengan rendahnya inflasi. Beberapa studi yang lain juga menunjukkan bahwa negara dengan bank sentral yang independen memiliki tingkat inflasi yang rendah dibandingkan dengan negara yang bank sentralnya kurang independen. Oleh karena itu, tidak mengherankan jika dalam beberapa tahun terakhir telah banyak negara yang menerapkan konsep bank sentral yang independen, misalnya Korea, Jepang dan Philipina yang mengikuti jejak Amerika Serikat dan Jerman.⁶

Independensi Bank Sentral juga diperlukan dalam mengatasi pertentangan kepentingan yang timbul dalam masyarakat terhadap kebijakan ekonomi. Misalnya dalam penentuan suku bunga. Deposan mengharapkan suku bunga tinggi sedangkan debitur menginginkan adanya suku bunga rendah. Atau dalam hal nilai tukar mata uang di mana eksportir mengharapkan nilai tukar mata uang domestik melemah sedangkan importir mengharapkan sebaliknya. Dalam kondisi demikian, bank sentral yang tidak independen akan dapat dipengaruhi oleh kepentingan salah satu kelompok sehingga akan

⁵ Bernie Fasser sebagaimana dikutip Sahrir Sabirin, *Perjuangan Keluar dari Krisis: Percikan Pemikiran Dr Syahrir Sabirin*, BPFE, Yogyakarta, 2003, hlm, 371.

⁶ *Ibid*

mengganggu pelaksanaan tugasnya serta merugikan kepentingan negara atau masyarakat yang lebih luas.⁷

Gagasan independensi bank sentral menarik perhatian karena gagasan tersebut merupakan cermin dari tiga gejala signifikan yaitu:⁸

1. Konsep independensi bank sentral merupakan gejala yang terjadi di negara-negara paling maju, terutama di Eropa Barat. Dengan melihat gejala ini, maka menurut istilah Francis Fukuyama sistem bank sentral yang independen merupakan “pungkasan sejarah” (*end of history*).
2. Gagasan independensi bank sentral juga merupakan gejala yang timbul di negara-negara yang mengalami perubahan atau reformasi, menurut istilah Samuel Huntington yaitu khususnya transisi menuju demokrasi dan perubahan ke arah sistem pasar bebas. Negara-negara yang sedang mengalami proses transisi tersebut menengok antara lain konsep otoritas moneter yang independen khususnya dari lembaga eksekutif yang cenderung mendominasi bank sentral.
3. Konsep independensi bank sentral timbul sebagai pengalaman empiris-historis bahwa bank sentral yang didominasi oleh pemerintah atau lembaga eksekutif ternyata adalah sumber utama krisis ekonomi melalui inflasi atau hiperinflasi yang menjatuhkan nilai mata uang nasional terhadap mata uang asing. Agar perkembangan dan pertumbuhan ekonomi dapat terjadi, mutlak diperlukan stabilitas moneter.

⁷ *Ibid.* hlm. 372

⁸ M. Dawam Raharjo et. al, *Independensi Bank Indonesia dalam Kemelut Politik*, Pustaka Cidesindo, Jakarta, 2000, hlm, 72.

Independensi dapat dibedakan menjadi *Goal Independence* yakni bebas dalam menentukan sasaran yang ingin dicapai dan *Instrument Independence* yaitu bebas dalam menentukan piranti/alat yang akan digunakan.

Independensi juga berarti bebas dari instruksi siapapun baik pemerintah maupun parlemen. Independensi kekuasaan bank sentral adalah unsur penting dalam proses demokratisasi. Bank sentral pada dasarnya adalah bagian dari pemerintahan yang mempunyai peran besar dalam menentukan pertumbuhan ekonomi dan ketahanan ekonomi suatu negara. Presiden beserta menteri-menterinya adalah pelaksana fungsi eksekutif yang bertanggungjawab terhadap pelaksanaan pembangunan secara keseluruhan, termasuk sektor ekonomi. Bank sentral melaksanakan sebagian dari fungsi eksekutif secara profesional dan mandiri, namun tetap menjalin konsultasi efektif dengan pemerintah untuk ikut serta mensukseskan kebijakan pemerintah di bidang ekonomi.

Independensi Bank Sentral diperlukan bagi pengelolaan ekonomi nasional, hal karena sistem pengelolaan ekonomi masyarakat telah mengarah pada bekerjanya pasar. Apapun bentuk ekonomi pasar yang dianut oleh suatu negara mulai dari yang paling bebas sampai yang banyak pengaturannya, independensi Bank Sentral adalah perlu. Semakin bebas sistem ekonomi masyarakat, semakin diperlukan independensi bank sentral tersebut.

Terdapat dua alasan dasar untuk menjadikan Bank Sentral Independen yaitu, bila pengambilan keputusan dilakukan oleh kalangan politisi atau

eksekutif untuk mendorong tercapainya pertumbuhan ekonomi yang tinggi dalam waktu yang sesingkat-singkatnya tanpa memperhitungkan secara matang kapasitas ekonomi yang ada sehingga dapat menimbulkan *overheting*. Selanjutnya pemerintah biasanya dengan mudah meminta Bank Sentral untuk membiayai defisit anggaran jika tidak ada undang-undang yang melarang hal tersebut.

Bank Indonesia ketika didirikan telah diupayakan untuk dapat Independen sebagaimana Bank Sentral Amerika Serikat, namun harapan tersebut tidak mudah dilakukan mengingat dalam masa-masa awal berdirinya hingga memasuki era reformasi, tampak pengaruh dari pemerintah atau eksekutif sangat besar.

Saat ini negara-negara maju menemepatkan posisi bank sentral sebagai lembaga independen. Dengan menempatkan bank sentral sebagai lembaga independen maka hasil yang diperoleh adalah dapat tercapainya inflasi yang rendah dibandingkan dengan negara di mana Bank Sentralnya kurang atau bahkan tidak independen.

Di Amerika Serikat Bank Sentral yaitu Federal Reserve System mengambil keputusan secara independen dalam pengaturan jumlah uang beredar melalui operasi pasar terbuka.

Bank Sentral Inggris yaitu Bank of England meskipun merupakan bank sentral yang tertua namun dari sisi independen, baru dilakukan pada tahun 1997, meskipun dimungkinkan dalam kondisi tertentu pemerintah dapat mengambil alih (*over rule*) bank sentral.

Bank sentral Jerman adalah Deutsche Bundesbank yang sejak berdirinya tahun 1957, telah independen, dalam arti tidak boleh diintervensi oleh pemerintah. Tanggung jawab dibebankan kepada Bank Sentral adalah mengelola jumlah uang beredar dalam rangka menjaga stabilitas nilai tukar mata uang.⁹

Dalam Undang-undang No. 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral, status dan kedudukan Bank Indonesia dinyatakan sebagai milik negara dan merupakan badan hukum yang berhak melakukan tugas dan usahanya berdasarkan undang-undang.

Selanjutnya dalam undang-undang bank sentral tersebut dinyatakan bahwa Bank Indonesia adalah suatu lembaga negara yang bertugas membantu presiden dalam melaksanakan kebijakan moneter. Oleh karena itu, Bank Indonesia dalam menjalankan tugasnya berdasarkan garis-garis pokok kebijaksanaan yang ditetapkan oleh pemerintah.

Dalam penjelasan umum tersebut memang dinyatakan bahwa Bank Indonesia dalam struktur pemerintah berkedudukan di luar departemen dan Gubernur Bank Indonesia tidak mempunyai kedudukan sebagai menteri. Maksud pemberian kedudukan tersebut agar Bank Indonesia dapat menilai kebutuhan dan kemampuan perekonomian negara secara lebih objektif dan dapat bertindak berdasarkan wewenang yang tercantum dalam Undang-Undang No. 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral.

⁹ Mandala Manurung dan Prathama Rahardja, *Uang, Perbankan, dan Ekonomi Moneter: Kajian Kontekstual Indonesia*, FEUI, Jakarta, hlm. 251 - 252.

Kedudukan Bank Indonesia yang berada di luar pemerintah sebagaimana tersebut di atas tidak menjadikan Bank Indonesia independen, contoh kongkritnya dapat dilihat dalam beberapa hal antara lain sebagai berikut:

1. Peran Bank Indonesia dalam menjalankan tugas pokoknya hanya sebagai pelaksana dari kebijakan moneter yang ditetapkan oleh pemerintah, hal ini menjadikan peran Bank Indonesia sebagai otoritas moneter menjadi tidak jelas.
2. Direksi Bank Indonesia bertanggungjawab kepada pemerintah atas pelaksanaan tugas dan kewajibannya, artinya Bank Indonesia hanya sebagai pembantu pemerintah,
3. Adanya komisaris pemerintah yang ditempatkan dalam Bank Indonesia sebagai wakil pemerintah guna mengawasi agar tugas dan kewajibannya. Direksi Bank Indonesia dapat dilaksanakan seefisien mungkin dalam kepastian Bank Indonesia sebagai perusahaan;
4. Penyusunan anggaran dan laporan pertanggungjawaban penggunaannya dilakukan berdasarkan persetujuan pemerintahan;
5. Di era pemerintahan orde baru¹⁰, Gubernur Bank Indonesia diberikan kedudukan khusus dalam kabinet sebagai Pejabat Tinggi Negara setingkat Menteri, hal ini membuka peluang adanya intervensi dari pihak luar sehingga dapat menyebabkan keputusan yang telah atau akan diambil oleh Bank Indonesia menjadi kurang efektif;

¹⁰ Gubernur Bank Indonesia mendapatkan kedudukan setingkat Menteri Negara mulai tahun 1983.

Mencermati uraian di atas, status dan kedudukan Bank Indonesia berdasarkan Undang-Undang No. 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral maka posisi Bank Indonesia sebagai pembantu presiden dalam melaksanakan kebijakan moneter, menjadikan Bank Indonesia tidak memiliki otonomi (kewenangan sendiri) dalam merumuskan, melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugasnya.

Berhubungan dengan hal tersebut, maka status dan kedudukan serta tugas dan fungsi Bank Indonesia sebagai institusi yang bertanggungjawab atas pemeliharaan stabilitas moneter dan perbankan perlu disempurnakan, sehingga dapat terwujud Bank Indonesia yang mandiri dan kompeten (berkuasa) dalam upaya mencapai dan memelihara stabilitas rupiah.

BJ Habibie selaku Presiden Republik Indonesia saat itu, menghendaki agar Bank Indonesia memiliki kedudukan khusus dalam perekonomian, artinya bebas dari campur tangan pemerintah dan pihak manapun berdasarkan undang-undang. Hal tersebut kemudian ditegaskan oleh Pasal 9 tap MPR RI No.XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi. Maka pada tanggal 7 Mei 1999, diundangkan Undang-Undang No. 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagai pengganti dari Undang-Undang No. 13 tahun 1968 tentang Bank Sentral. Kemudian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tersebut diamandemen menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia.

Memang harus diakui bahwa pemberlakuan undang-undang Bank Indonesia yang memberikan status Independen tersebut tidak terlepas dari keinginan mengatasi krisis ekonomi yang terjadi di Indonesia sejak tahun 1997. Namun, jika dilihat pada perubahan-perubahan prinsipil yang terdapat dalam undang-undang tersebut maka terlihat maksud untuk mendukung pembangunan ekonomi yang *sustainable* dalam jangka panjang.

Disadari pembangunan ekonomi yang *sustainable* mempersyaratkan adanya kondisi moneter yang stabil. Oleh karena itu, dalam Undang-undang Bank Indonesia ditetapkan tujuan tunggal yang harus dicapai oleh Bank Indonesia, yaitu menjaga stabilitas nilai rupiah, baik terhadap barang dan jasa (inflasi) maupun terhadap mata uang lain (kurs). Dalam pengelolaan perekonomian nasional yang dimensinya semakin kompleks dan global, penekanan tujuan Bank Indonesia pada pemeliharaan kestabilan nilai rupiah merupakan hal yang memang perlu dilakukan. Akan tetapi tujuan ini harus diletakkan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari proses pembangunan nasional secara keseluruhan.¹¹

Namun demikian, di sisi lain harus disadari pula bahwa menjaga kestabilan nilai rupiah bukan pekerjaan mudah. Permasalahan yang ada dalam sektor moneter sangat kompleks dan terkadang bersifat dilematis. Sebagai gambaran, tingkat inflasi yang terlalu tinggi atau kurs yang terlalu lemah secara langsung maupun tidak langsung akan menurunkan daya beli masyarakat, khususnya masyarakat berpenghasilan rendah. Akan tetapi, upaya

¹¹ Syahril Sabirin, *Op. Cit.*, hlm. 372 - 373

untuk menstabilkan tingkat harga dan kurs rupiah seringkali memerlukan kebijakan pengetatan moneter dengan menaikkan suku bunga yang akibatnya dapat menghambat pertumbuhan pada sektor riil. Selain itu, perkembangan ekspor dapat terganggu karena daya saing barang-barang produksi dalam negeri menjadi berkurang yang pada akhirnya akan memperlemah neraca perdagangan.

Dengan pemahaman betapa strategisnya tujuan yang harus dicapai dan tugas yang harus dilaksanakan oleh Bank Indonesia sebagaimana yang diamanatkan Undang-undang Bank Indonesia, kiranya dapat menempatkan pemahaman mengenai independensi Bank Indonesia pada proporsi yang sebenarnya. Independensi Bank Indonesia jelas bukan berarti kemerdekaan atau kebebasan yang tanpa batas. Independensi itu harus diartikan sebagai keleluasaan dalam melaksanakan tugas sesuai dengan batas-batas kewenangannya yang telah diberikan secara hukum dan dapat dipertanggungjawabkan dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Ditinjau dari aspek hukum, status independen yang tercantum dalam Undang-Undang Bank Indonesia merupakan jaminan bagi Bank Indonesia untuk menjalankan tugasnya secara efektif. Hal tersebut sekaligus menjamin kepastian hukum status kelembagaan Bank Indonesia. Pasal 9 Undang-Undang Bank Indonesia secara tegas melarang segala bentuk campur tangan terhadap pelaksanaan tugas Bank Indonesia. Jika ada campur tangan, maka Bank Indonesia wajib menolak dan atau mengabaikan segala bentuk campur tangan dari pihak manapun dalam rangka pelaksanaan tugasnya. Pihak yang

melakukan intervensi terhadap Bank Indonesia akan dikenakan sanksi pidana seperti halnya yang diatur oleh Pasal 67 Undang-Undang Bank Indonesia.

Sebaliknya aparat Bank Indonesia juga akan dikenakan sanksi yang sama jika menerima intervensi. Secara eksplisit hal tersebut dimaksudkan agar Bank Indonesia dapat melaksanakan tugas dan wewenangnya berdasarkan undang-undang secara efektif.

Dengan demikian maka Independen Bank Indonesia dapat diartikan sebagai: Tidak ada pihak yang dapat melakukan intervensi terhadap aktifitas Bank Indonesia berkaitan dengan manajemen moneter, pengaturan dan pelaksanaan sistem pembayaran dan regulasi serta pengawasan bank dengan demikian Bank Indonesia diharapkan dapat menolak semua bentuk intervensi dari pihak manapun.

Upaya menghilangkan intervensi terhadap Bank Indonesia terlihat melalui mekanisme pengangkatan Dewan Gubernur berdasarkan pemilihan di Dewan Perwakilan Rakyat menjadikan Dewan Gubernur tidak dapat diberhentikan sebelum berakhirnya masa jabatan mereka kecuali dengan alasan pengunduran diri, melakukan tindak pidana atau mengalami halangan permanen.

Namun demikian perlu ditekankan independensi yang dimiliki Bank Indonesia tidak dapat diartikan sebagai bentuk isolasi dan tidak mau bekerja sama dengan institusi lain. Untuk mencapai tujuannya maka Bank Indonesia tetap wajib melakukan koordinasi khususnya mengatasi permasalahan ekonomi yang terkait dengan tugas dan fungsi Bank Indonesia.

Peran Bank Indonesia sebagai bank sentral sangat penting terhadap suatu tatanan perbankan di Indonesia hal tersebut dapat dilihat secara makro dan secara mikro. Secara makro, bank sentral dalam dunia perbankan peranannya merupakan urat nadi perekonomian suatu negara. Sehingga peranan sektor perbankan dapat mempengaruhi maju mundurnya perekonomian di negara yang bersangkutan.; sedangkan jika dilihat secara mikro, maka peranan Bank Indonesia sebagai bank sentral sangat menentukan untuk dapat meminimalkan resiko-resiko dari dunia perbankan yang pada gilirannya dapat melindungi masyarakat sehubungan dengan adanya dana masyarakat dalam bank-bank tersebut.

Dari uraian di atas, terlihat perlunya penajaman misi dan tujuan Bank Indonesia sebagai bank sentral dalam mencapai sasaran-sasaran ekonomi makro dengan semakin kompleksnya masalah perekonomian dan moneter, terintegrasinya sektor keuangan dalam negara dengan pasar keuangan internasional, dan semakin berkembangnya operasi lembaga keuangan, maka tujuan Bank Indonesia perlu diarahkan pada pencapaian dan pemeliharaan stabilitas nilai rupiah. Untuk mencapai tujuan tersebut, kepada Bank Indonesia perlu diberikan independensi baik pada aspek kelembagaan, fungsi maupun personalianya dalam suatu undang-undang.

Untuk melihat independensi Bank Indonesia sebagai bank sentral, maka dapat dilihat dari beberapa hal dibawah ini:

1. Dari pemilihan dan pemberhentian Gubernur dan Dewan Gubernur

Independensi dari sisi personalia adalah mekanisme pemilihan dan pemberhentian Gubernur dan anggota Dewan Gubernur atau Direksi. Berkenaan dengan hal ini independensi Bank Indonesia dapat dilihat dari Pasal 41 ayat (1) Undang-Undang Bank Indonesia mengenai pengangkatan Gubernur, Deputy Gubernur Senior dan Deputy Gubernur Bank Indonesia yang diusulkan dan diangkat oleh presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat¹². Selain itu, pemerintah tidak boleh mengganti Gubernur Bank Indonesia tanpa memperhatikan ketentuan yang ada dalam Undang-Undang Bank Indonesia. Pasal 48 Undang-Undang Bank Indonesia menjelaskan mekanisme pengangkatan dan penggantian Gubernur dan Dewan Gubernur Bank Indonesia.

2. Fungsi yang tidak dapat diintervensi

Peran dan tugas utama Bank Indonesia difokuskan pada tiga sub sistem perekonomian. Tiga subsistem tersebut dari moneter, pembayaran dan pengawasan perbankan. Pelaksanaan tiga bidang tugas tersebut akan sangat menentukan keberhasilan Bank Indonesia mencapai tujuan utamanya yaitu mempertahankan dan memelihara stabilitas nilai rupiah. Oleh karena itu, Bank Indonesia sebagai lembaga negara yang independen dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, bebas dari campur tangan pemerintah dan /atau pihak lain. Kecuali untuk hal-hal yang secara tegas

¹² Yang dimaksud dengan Dewan Gubernur adalah pimpinan Bank Indonesia, Gubernur adalah pimpinan merangkap anggota Dewan Gubernur Deputy Gubernur Senior adalah wakil pimpinan merangkap anggota Dewan Gubernur; Deputy Gubernur adalah anggota Dewan Gubernur, Perhatikan Pasal 1 angka 1- 4 Undang-Undang Bank Indonesia

di atur dalam undang-undang. Fungsi ini termasuk pengambil keputusan di bank sentral yang bebas dari kepentingan-kepentingan lain di luar kepentingan bank sentral.

3. Status Kelembagaan

Status kelembagaan Bank Indonesia yang independen disebutkan dengan jelas dalam Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Bank Indonesia yang menyebutkan” Bank Indonesia adalah lembaga negara yang independen dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, bebas dari campur tangan pemerintah dan atau pihak lain, kecuali untuk hal-hal yang secara tegas diatur dalam undang-undang ini.

Suatu bank sentral dinilai independen jika dalam melaksanakan tugasnya bebas dari campur tangan politik dan memiliki ruang gerak yang luas. Dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan yang didelegasikan.

Independensi aspek kelembagaan dinyatakan melalui pengaturan bahwa Bank Indonesia adalah lembaga negara yang independen, bebas dari campur tangan pemerintah dan/atau pihak lainnya, kecuali untuk hal-hal yang secara tegas diatur dalam Undang-Undang Bank Indonesia misalnya dalam rangka menyelenggarakan rapat untuk menentukan kebijakan umum dibidang moneter, seorang menteri atau lebih yang mewakili pemerintah dapat hadir dalam rapat tersebut tapi hanya dengan hak bicara tanpa hak suara.

Berdasarkan Undang-Undang Bank Indonesia, hal tersebut dimaksudkan agar terdapat kejelasan wewenang bagi Bank Indonesia dalam mengelola kekayaan sendiri yang terlepas dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN), selain itu, Bank Indonesia sebagai Badan Hukum publik berwenang menetapkan peraturan-peraturan yang mengikat masyarakat luas sesuai dengan tugas dan wewenangnya serta mengenakan sanksi sesuai dengan batas kewenangannya.

Dalam kedudukannya sebagai badan hukum publik, menurut Pasal 4 ayat (3) Undang-Undang Bank Indonesia, Bank Indonesia berwenang menetapkan peraturan dan mengenakan sanksi dalam batas kewenangannya. Sedangkan sebagai badan hukum perdata, Bank Indonesia dapat bertindak untuk dan atas namanya sendiri di dalam pengadilan (litigasi) dan diluar pengadilan (non-litigasi). Independensi Bank Indonesia dari segi status dan kedudukan diperkuat dengan pengaturan mengenai anggaran Bank Indonesia. Berbeda dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 13 tahun 1968 tentang Bank Sentral, dimana anggaran Bank Indonesia harus memperoleh persetujuan pemerintah, dalam pasal 60 ayat (2) Undang-Undang Bank Indonesia di atur bahwa anggaran tahunan Bank Indonesia di tetapkan sendiri oleh Dewan Gubernur. Anggaran tahun tersebut disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, dalam hal ini alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat yang membidangnya untuk mendapatkan persetujuannya. Anggaran untuk kebijakan moneter sistem pembayaran, serta pengaturan

dan pengawasan perbankan, wajib dilaporkan secara khusus, kepada DPR.

Kedudukan Bank Indonesia yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Bank Indonesia, tidak dapat disejajarkan dengan Lembaga Tinggi Negara. Disamping itu, kedudukan Bank Indonesia yang tidak berada dibawah atau di dalam pemerintahan tidak berarti bahwa Bank Indonesia, tidak dapat disejajarkan dengan Lembaga Tinggi Negara. Disamping itu , kedudukan Bank Indonesia yang tidak berada di bawah atau di dalam pemerintahan tidak berarti bahwa Bank Indonesia merupakan “Negara dalam Negara”, karena Bank Indonesia sebagai bank sentral juga harus tunduk pada konstitusi dan/atau peraturan perundang-undangan lainnya yang berlaku sebagaimana halnya seperti lembaga lainnya.

4. Sistem Perlindungan dalam Peraturan Hukum

Untuk adanya bank sentral yang independen, diperlukan proteksi (sistem perlindungan) berupa institusional dan legal yang mengikat sebagai sumber legitimasi dan kredibilitas dari independensi bank sentral tersebut. Diperlukan adanya ketentuan hukum yang mengatur organisasi bank sentral dan hubungan institusionalnya dengan pemerintahan serta menentukan fungsi dan lingkup kewenangan bank sentral, ketentuan hukum tersebut akan menjadi perlindungan fungsional dan operasional bagi bank sentral. Dilain pihak, ketentuan hukum tersebut juga harus

mengatur cara-cara untuk menguji akuntabilitas dan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh Bank Indonesia.

Independensi Bank Indonesia juga terlihat dalam penyusunan anggaran untuk memenuhi kebutuhan operasi dan tugas-tugasnya. Anggaran Bank Indonesia ditetapkan oleh Dewan Gubernur untuk selanjutnya disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Pengajuan anggaran secara khusus diperlukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat untuk memantau pengelolaan anggaran Bank Indonesia.

5. Independensi dari sisi fungsional

Dalam hal ini bank sentral harus memiliki wewenang eksklusif untuk menjalankan semua piranti moneter yang ada seperti halnya kebijakan operasi pasar terbuka, cadangan wajib minimum, dan kebijakan di pasar valuta asing. Serta diberikan kewenangan mengumpulkan data-data dan informasi khususnya di bidang moneter.

Independensi Bank Indonesia harus memberikan perlindungan organik dan perlindungan fungsional bagi bank sentral dalam menjalankan tugasnya.

1. Perlindungan Organik

Perlindungan organik dapat dicerminkan dengan aturan mengenai pengurus atau manajemen puncak (tertinggi) dan komite (panitia) tertentu yang diperlukan (vital), meliputi penetapan komposisi, aturan pengangkatan, persyaratan jabatan, pemecatan dan lain-lain.

Pada umumnya, Undang-Undang Bank Sentral di suatu negara mengatur secara rinci pengorganisasian 2 (dua) kelompok jabatan yang sangat diperlukan dan bisa dipakai untuk mengukur independensi, yaitu pejabat tertinggi yang menjadi penanggungjawab dari kegiatan operasional bank sentral dalam bentuk Dewan Direksi atau Dewan Gubernur dan kelompok pembuat keputusan dalam rangka kebijakan moneter dalam bentuk panitia (komite) atau Dewan (*Council*) kebijakan moneter

2. Perlindungan Fungsional

Perlindungan fungsional dicerminkan antara lain dengan ketentuan larangan atau pembatasan pemberian kredit kepada pemerintah, penetapan otonomi yang diberikan dalam pelaksanaan kebijakan moneter dan fungsi bank sentral lainnya seperti implementasi (pelaksanaan) kebijakan nilai tukar dan pengaturan perbankan.

Untuk mendukung kemandirian pelaksanaan independensi fungsi dan peranan Bank Indonesia, maka kewenangan hukum Bank Indonesia terhadap Bank berdasarkan undang-undang Bank Indonesia, terbagi atas 3 (tiga) bagian yaitu:

1. Di bidang moneter

Jaminan independensi Bank Indonesia terlihat dari tujuan tunggal bank sentral, yakni kestabilan moneter. Dalam rangka menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter, Bank Indonesia berwenang menetapkan saran-saran moneter dengan memperhatikan sasaran laju inflasi yang

ditetapkannya dan melakukan pengendalian dengan menggunakan cara-cara antara lain operasi pasar terbuka, penetapan tingkat diskonto, penetapan cadangan wajib minimum dan pengaturan kredit. Penetapan sasaran moneter tersebut sangat erat kaitannya dengan perkembangan laju inflasi yang merupakan pencerminan nilai rupiah yang stabil.

Dalam rangka penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN), pemerintah akan menetapkan asumsi laju inflasi dengan memperhatikan perkembangan dan prospek ekonomi makro yang terutama dilakukan dengan mempertimbangkan perkembangan harga yang secara langsung dipengaruhi oleh kebijakan moneter. Mengingat terdapat kemungkinan terjadi perbedaan antara asumsi laju inflasi yang ditetapkan oleh Bank Indonesia, karena tujuan dan dasar penetapnya yang berlainan maka Bank Indonesia dapat memberikan pelaksanaan tugas dan wewenangnya, termasuk dalam rangka penilaian terhadap kinerja Bank Indonesia, wajib menyampaikan penjelasan secara lisan dan/atau tertulis kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Untuk mendukung pelaksanaan tugas di bidang moneter tersebut, maka Bank Indonesia dapat memberikan kredit atau pembiayaan kepada bank dengan persyaratan yang ketat, namun dilarang memberikan kredit kepada pemerintah seperti diatur dalam Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Bank Indonesia, agar tidak menimbulkan konflik dalam menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter.

Berdasarkan ketentuan dalam Undang-undang Bank Indonesia maka Bank Indonesia dalam melaksanakan kebijakan moneter akan menentukan target inflasi setiap tahun kalender. Walaupun tidak secara eksplisit disebutkan Bank Indonesia menggunakan kerangka *inflation targeting* dalam kebijakannya, namun kebijakan moneter yang digariskan dalam undang-undang secara implisit telah menempatkan kebijakan moneter Bank Indonesia dalam suatu kerangka kebijakan moneter dengan menggunakan *inflation targeting*.

Dalam kerangka ini, kebijakan moneter pada dasarnya dilakukan melalui bekerjanya transmisi kebijakan moneter yang secara teoritis terdiri dari dua pendekatan, yaitu pendekatan kuantitas seperti uang beredar; dan pendekatan harga seperti suku bunga.

Dalam praktek kebijakan moneter yang ditempuh sejak krisis hingga sekarang, kebijakan moneter yang sudah difokuskan pada pencapaian kestabilan nilai rupiah masih dilakukan dengan mengandalkan *monetary transmission channel*, yakni dilakukan dengan operasi pasar terbuka melalui instrumen lelang Sertifikat Bank Indonesia maupun penjualan Sertifikat Bank Indonesia secara langsung.¹³

2. Di bidang sistem pembayaran

Sebagaimana telah diuraikan, bahwa penyerahan kebijakan moneter yang ditetapkan oleh Bank Indonesia dilakukan melalui perbankan,

¹³ Syahril Sabirin, *Op. Cit.*, hlm. 75 – 76 Sertifikat Bank Indonesia merupakan salah satu bentuk kebijakan moneter melalui operasi pasar terbuka sejak tahun 1984.

namun agar penyerahan kebijakan moneter tersebut berjalan dengan baik diperlukan dukungan sistem pembayaran yang aman, lancar dan efisien.

Oleh karena itu, kepada Bank Indonesia perlu diberikan tugas untuk mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran, dan Bank Indonesia berwenang melaksanakan jasa sistem pembayaran, antar lain adalah jasa transfer dana nilai besar. Persetujuan terhadap penyelenggaraan jasa sistem pembayaran oleh pihak lain memenuhi persyaratan, khususnya persyaratan keamanan dan efisien. Kewajiban penyampaian laporan berlaku bagi setiap penyelenggaraan jasa sistem pembayaran.

Hal tersebut dimaksudkan agar Bank Indonesia dapat memantau penyelenggaraan sistem pembayaran, informasi yang diperoleh dari penyelenggaraan sistem pembayaran tersebut diperlukan untuk menunjang pelaksanaan tugas-tugas Bank Indonesia.

Dalam pasal 16 Undang-Undang Bank Indonesia menyebutkan kewenangan hukum Bank Indonesia lainnya adalah untuk mengatur sistem kliring antar bank. Dalam mata uang rupiah dan/atau valuta asing. Sistem kliring antar bank meliputi sistem kliring domestik dan lintas negara. Pengaturan sistem kliring lintas negara mencakup antara lain; penetapan persyaratan bagi bank dalam keanggotaan pada sistem kliring yang sifatnya regional atau internasional, pengaturan mengenai kesepakatan antara Bank Indonesia atau lembaga lain sebagai penyelenggaraan sistem pembayaran negara lain yang berkaitan dengan

pelaksanaan kliring dengan penyelesaian akhir transaksi pembayaran antar bank.

Penyelenggaraan kegiatan kliring antar bank dalam mata uang rupiah dan valuta asing dilakukan oleh Bank Indonesia atau pihak lain dengan persetujuan Bank Indonesia. Dengan menyelenggaraan penyelesaian akhir transaksi pembayaran antar bank dalam mata uang rupiah dan valuta asing, maka kewenangan hukum Bank Indonesia untuk memberikan persetujuan kepada pihak lain dapat diberikan atas dasar permintaan atau permohonan pihak lain yang berupa penunjukan oleh Bank Indonesia. Dalam penjelasan Pasal 18 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Bank Indonesia menyatakan bahwa, persetujuan tersebut hanya diberikan apabila untuk daerah tertentu Bank Indonesia belum dapat menyelenggarakan kegiatan tersebut.

3. Di bidang pengawasan perbankan

Pengawasan terhadap perbankan dewasa ini menjadi sorotan apakah berada dalam peranan bank sentral atau dilakukan oleh lembaga di luar bank sentral. Hal ini didorong oleh perkembangan internasional dengan dipisahkannya fungsi pengawasan dan pengaturan bank dari Bank of England, Reserve Bank of Australia, Bank of Korea dan Bank of Japan.

Pandangan yang mendukung penyatuan fungsi pengawasan bank di dalam fungsi bank sentral dilandasi oleh beberapa argumen sebagai berikut:¹⁴

¹⁴ *Ibid*, hlm. 331-332

- a. Kebijakan moneter tidak berjalan efektif tanpa didukung dengan adanya infrastruktur transmisi moneter yang dapat diawasi dan diatur oleh bank sentral yang termasuk di dalamnya sistem pembayaran dan sistem perbankan. Bahkan pengawasan ini juga dapat diperluas mencakup lembaga keuangan bukan bank.
- b. Pengawasan bank oleh bank sentral selain karena bank sentral telah berpengalaman dalam pengawasan bank adalah karena erat kaitannya antara pelaksanaan kebijakan moneter dan kebijakan perbankan.
- c. Peranan bank sentral sebagai *lender of last resort* sekaligus juga meletakkan beban stabilitas makro kepada bank sentral. Oleh karena itu, dalam keadaan krisis, tanggung jawab pengawasan bank oleh bank sentral dapat memberikan arah yang jelas dan kebijakan yang harus diambil.

Sementara itu, pendapat yang mendukung pemisahan antara fungsi pengawasan bank dengan otoritas moneter berlandaskan pada beberapa argumen sebagai berikut:¹⁵

- a. Pelaksanaan tugas pengendalian moneter dan pengawasan bank yang dilakukan oleh bank sentral mengandung potensi pertentangan kepentingan antara upaya untuk mempertahankan stabilitas moneter di satu sisi, dan membantu perbankan di sisi yang lain. Pemisahan dilakukan untuk memberikan keleluasaan kepada bank sentral untuk lebih memfokuskan pada upaya pengendalian moneter. Namun tetap

¹⁵ *Ibid*, hlm 332

perlu adanya koordinasi antara otoritas moneter dengan otoritas pengawasan bank.

- b. Pemisahan kedua fungsi otoritas moneter dan otoritas pengawasan perbankan didasari pula kekhawatiran akan rusaknya reputasi pengawasan bank dalam hal terjadi kegagalan bank. Bank Sentral dapat dianggap bertanggung jawab akan kegagalan yang terjadi bahkan dapat menurunkan kepercayaan terhadap lembaga pengawasan bank yakni bank sentral itu sendiri.
- c. Peran disiplin pasar atau *market discipline* mengharuskan pengawasan bank diserahkan pada mekanisme pasar. Pengawasan perbankan yang dilakukan oleh bank sentral justru dapat menimbulkan perbedaan kepentingan berupa informasi yang harus diberikan kepada masyarakat. Adanya perbedaan ini merupakan potensi untuk munculnya moral hazard.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Fischer terhadap praktek pengawasan perbankan yang dilakukan di banyak negara menunjukkan penyelenggaraan pengawasan perbankan dilakukan oleh Bank Sentral. Artinya bank sentral memang dianggap merupakan instansi yang salah satu fungsinya adalah menjalankan pengawasan bank. Namun demikian Fischer menyatakan bahwa pengawasan perbankan dilakukan oleh bank sentral atau lembaga lain bukan suatu prinsip, artinya tidak

harus demikian. Yang penting pengawasan tersebut dapat berjalan dengan baik sesuai dengan fungsinya¹⁶

Makna Independensi berdasarkan Undang-undang Bank Indonesia mengandung dua aspek penting yaitu:

1. Kebebasan atau Independensi yang diberikan kepada Bank Indonesia tanpa boleh dicampurtangani oleh Pemerintah dan pihak-pihak lainnya, merupakan upaya agar Bank Indonesia menjadi penjaga gawang kestabilan perekonomian, tetap fokus kepada upaya menjaga kestabilan rupiah dalam kondisi politik yang dapat berubah.
2. Tujuan Bank Indonesia yang lebih terfokus, yaitu mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah. Dengan mampu menjaga kestabilan rupiah maka masyarakat dapat memperoleh harapan akan iklim dunia usaha yang lebih terjamin dengan stabilnya nilai rupiah.

Adanya Independensi Bank Indonesia memberikan peluang lebih besar kepada Bank Indonesia untuk melakukan tugasnya secara lebih profesional, dengan lebih difokuskan pada sasaran yang diinginkan. Namun di sisi lain Independensi harus pula dilakukan dengan rasa tanggung jawab yang didukung oleh keterbukaan. Serta adanya kesadaran adanya inter-dependensi diantara lembaga dalam hal ini adalah bersama otoritas fiskal. Tanpa

¹⁶ Ficher, "The Rule of the Bank of England" dalam J. Sudradjat Djiwandono, "Independensi Bank Sentral dan Pengelolaan Ekonomi Nasional", *Seminar Mencari Format Ideal Independensi Bank Indonesia, diselenggarakan oleh Forum Diskusi Wartawan Keuangan dan Moneter, Jakarta, 12 Agustus 1998.* hlm. 8.

melakukan koordinasi yang baik Independensi Bank Indonesia tidak akan mencapai tujuan yang diinginkan Undang-undang Bank Indonesia.

B. Transparansi dan Akuntabilitas Bank Indonesia sebagai Bank Sentral

Faktor Transparansi dan Akuntabilitas sangat penting bagi Bank Indonesia sebagai cermin dari pertanggungjawaban seluruh pelaksanaan independensi Bank Indonesia selaku bank sentral.

Bank Sentral pada umumnya menjalankan berbagai macam fungsi, sesuai dengan sasaran-sasaran yang dibebankan baik sebagai tugas utama maupun tugas tambahan. Secara garis besar fungsi bank sentral dapat dikelompokkan dalam tiga hal yaitu melakukan pengelolaan jumlah uang dan kredit; menentukan nilai mata uang serta pengelolaan cadangan devisa; dan membuat pengaturan menjaga stabilitas sistem keuangan dengan menjalankan fungsi pengawasan perbankan.¹⁷

Bank Indonesia sebagai suatu lembaga negara, maka suatu transparansi dalam pengambilan keputusan maupun pengelolaan sumberdayanya sangat penting untuk mencegah kemungkinan terjadinya penyimpangan dalam pencapaian tujuan sekaligus melindungi lembaga tersebut dari intervensi pihak luar. Hal ini merupakan wujud pertanggungjawaban kepada masyarakat, agar tercipta lembaga yang bersih dan terpercaya. Namun demikian disadari pula meskipun harapannya ada keterbukaan tetap ada kebijakan maupun

¹⁷ *Ibid.* hlm. 2

informasi yang tidak dapat langsung disampaikan kepada masyarakat karena risiko dampak yang dapat ditimbulkan.

Prinsip keterbukaan Bank Indonesia merupakan hal yang menjadi pokok mendasar atas kewajiban Bank Indonesia untuk menyampaikan informasi kepada masyarakat secara terbuka. Dalam penjelasan pasal 58 ayat (6) Undang-Undang Bank Indonesia, menyatakan bahwa penyampaian informasi pada masyarakat, disamping sebagai cermin atau transparansi juga dimaksudkan agar masyarakat mengetahui arah kebijakan moneter yang dapat dipakai sebagai salah satu pertimbangan penting dalam perencanaan usaha pelaku pasar.

Sebagai akibat dari interaksi hubungan fungsional dengan badan-badan diluar bank Indonesia, timbul masalah-masalah yang berkaitan dengan bagian yang paling peka dari operasional perbankan yang tergolong dalam rahasia bank, sehingga diperlukan penanganan secara hati-hati dan bijaksana mengingat ketentuan rahasia bank yang sangat restriksi (terbatas) terhadap keterbukaan.

Sejalan dengan independensi, maka berdasarkan Pasal 58 ayat (5) Undang-Undang Bank Indonesia ditentukan serta terbuka melalui media massa. Pada setiap awal tahun anggaran yang memuat:

1. Pelaksanaan tugas dan wewenangnya pada tahun sebelumnya; dan
2. 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.

Informasi tersebut disampaikan secara tertulis kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan pemerintah¹⁸, dalam hal Dewan Perwakilan Rakyat memerlukan penjelasan mengenai hal-hal yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan wewenangnya, termasuk dalam rangka penilaian terhadap kinerja Bank Indonesia, maka menurut Pasal 58 ayat (4) Undang-Undang Bank Indonesia, Bank Indonesia wajib menyampaikan penjelasan secara lisan dan atau tertulis.

Selain itu, dalam Pasal 59 Undang-Undang Bank Indonesia menyebut Badan Pemeriksa Keuangan dapat melakukan pemeriksaan terhadap suatu permasalahan atas kegiatan tertentu, khususnya pengelolaan keuangan dan penggunaan anggaran Bank Indonesia atas permintaan Dewan Perwakilan Rakyat. Akibat dari interaksi berkaitan dengan hubungan fungsional dengan badan-badan di luar Bank Indonesia, timbul masalah-masalah yang berkaitan dengan bagian paling peka dari operasional perbankan yang tergolong dalam rahasia bank, sehingga diperlukan penanganan secara hati-hati dan bijaksana mengingat ketentuan rahasia bank yang sangat restriksi (terbatas) terhadap keterbukaan.

¹⁸ Laporan tahunan yang disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat adalah dalam rangka akuntabilitas, sedangkan laporan tahunan kepada pemerintah dalam rangka informasi. Lihat penjelasan Pasal 58 ayat (1) Undang-Undang Bank Indonesia

Prinsip transparansi Bank Indonesia merupakan asas kebenaran yang menjadi pokok atas kewajiban Bank Indonesia untuk menyampaikan informasi kepada masyarakat secara terbuka

Mekanisme tersebut dilakukan dalam rangka melakukan pengawasan dan memberikan kesempatan kepada masyarakat dan para wakil rakyat untuk mengikuti perkembangan kebijakan yang diambil oleh Bank Indonesia. Dalam penjelasan Pasal 58 ayat (6) Undang-Undang Bank Indonesia, menyampaikan informasi kepada masyarakat disamping sebagai cerminan atas transparansi juga dimaksudkan agar masyarakat mengetahui arah kebijakan moneter yang dengan dipakai sebagai salah satu pertimbangan penting dalam perencanaan usaha para pelaku pasar.

Aspek transparansi dalam Undang-Undang Bank Indonesia, telah diakomodasikan melalui kewajiban penyampaian pelaksanaan tugas dan wewenang pada tahun sebelumnya dan rencana kebijakan, penetapan sasaran, serta langkah-langkah pelaksanaan tugas dan wewenang Bank Indonesia untuk tahun yang akan datang kepada Dewan Perwakilan Rakyat, pemerintah dan disampaikan kepada masyarakat secara terbuka melalui media massa. Selain hal tersebut di atas, Bank Indonesia wajib menyampaikan laporan triwulan secara tertulis tentang pelaksanaan tugas dan wewenang kepada Dewan Perwakilan Rakyat, pemerintah dan disampaikan kepada masyarakat secara terbuka melalui media massa dengan mencantumkan ringkasan dalam Berita Negara.

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, bahwa perlindungan hukum Bank Indonesia terhadap masyarakat bertujuan untuk memperkuat daya kepercayaan masyarakat terhadap perbankan Indonesia, yang dilandasi adanya transparansi dan keterbukaan dari pihak Bank Indonesia kepada masyarakat, maka Bank Indonesia memberikan perlindungan khusus secara hukum terhadap keyakinan masyarakat mengenai perkembangan perekonomian yang sehat, diantaranya berupa kebenaran laporan dan data-data yang merupakan bahan informasi. Laporan dan data-data yang diinformasikan bank kepada Bank Indonesia secara benar, merupakan suatu perwujudan dari adanya perlindungan hukum Bank Indonesia bagi masyarakat.

Suatu bank sentral yang independen, memerlukan lembaga eksternal independen yang menilai kinerja bank sentral dalam mengeluarkan kebijakan moneter. Tanpa adanya lembaga eksternal independen yang menilai kinerja bank sentral maka dapat mengakibatkan bank sentral akan senantiasa ragu-ragu dalam mengambil keputusan baik dalam bidang moneter, pembayaran maupun pengawasan perbankan. Pada akhirnya kebijakan moneter menjadi tidak optimal.

Akuntabilitas atau pertanggungjawaban bank sentral mensyaratkan bahwa bank sentral perlu memberikan penjelasan dan justifikasi (dasar pembenar) atas kebijakan dan tindakan-tindakannya serta mempertanggungjawabkan keputusan-keputusan yang diambil dalam pelaksanaan tugasnya. Konsep independensi bank sentral yang benar adalah mengharuskan bank sentral memiliki akuntabilitas yang jelas dan diatur

secara tegas dalam suatu ketentuan hukum. Berkaitan dengan akuntabilitas Bank Indonesia, perlu pula disoroti aspek sosial dan aspek moral yang terkandung didalamnya.

Dengan diaturnya pertanggungjawaban Bank Indonesia secara langsung kepada publik atau masyarakat, maka dari aspek sosial dapat dilihat bahwa Undang-Undang Bank Indonesia telah menganut asas transparansi yang sangat diperlukan dalam mewujudkan suatu bank sentral yang "*credible and respectable*" dan telah menempatkan publik atau masyarakat dalam posisi untuk melakukan kontrol Bank Indonesia dari aspek moral, dapat disoroti bahwa dengan adanya ketentuan dimana bertanggungjawaban Bank Indonesia dilakukan secara langsung kepada masyarakat dan Dewan Gubernur tidak diberhentikan dalam masa jabatannya kecuali karena yang bersangkutan; mengundurkan diri, terbukti melakukan tindakan pidana kejahatan, tidak dapat hadir secara fisik dalam jangka waktu 3 (tiga) bulan berturut-turut tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan, dinyatakan pailit atau tidak mampu memenuhi kewajiban kepada kreditur, atau berhalangan tetap, maka Bank Indonesia memberikan tanggung jawab moral kepada siapa pun yang dipilih dan diangkat menjadi anggota Dewan Gubernur untuk berani menilai sendiri keberhasilan pelaksanaan tugasnya dan berani mengundurkan diri apabila memang merasa telah mengalami kegagalan dalam melaksanakan tugasnya.

Dari aspek yuridis, khususnya menyangkut produk hukum Bank Indonesia, yang ketentuan hukum yang dikeluarkan oleh bank indonesia

yang mengikat tetap setiap orang atau badan yang dianut dalam Lembaran Negara republik Indonesia dan perlindungan hukum baik pimpinan dan Pejabat Bank Indonesia dalam melaksanakan tugasnya.

Implikasi dari semua pilar-pilar independensi menuntut Bank Indonesia untuk lebih transparan dan bertanggungjawab. Bentuk transparansi dan akuntabilitas ini adalah kewajiban menyampaikan informasi dan mengumumkan lampiran keuangan tahunan kepada publik melalui media massa, Dewan Perwakilan Rakyat dan pemerintah.

Independensi aspek personalia antara lain terlihat dalam pengaturan pasal 48 ayat (1) Undang-Undang Bank Indonesia bahwa anggota Dewan Gubernur tidak dapat diberhentikan dalam masa jabatannya, kecuali karena yang bersangkutan mengundurkan diri, terbukti melakukan tindak pidana kejahatan, tidak dapat hadir secara fisik dalam jangka waktu 3 (tiga) bulan berturut-turut tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan, dinyatakan pailit atau tidak mampu memenuhi kewajiban kepada kreditur atau berhalangan tetap.

Disamping itu, pasal 45 Undang-Undang Bank Indonesia menyatakan bahwa terhadap anggota Dewan Gubernur dan/atau pejabat Bank Indonesia diberikan perlindungan hukum atas pelaksanaan tugasnya karena telah mengambil keputusan atau kebijakan yang sejalan dengan tugas dan wewenangnya sebagaimana dimaksudkan dalam Undang-Undang Bank Indonesia sepanjang dilakukan dengan itikad baik.

Dalam perspektif saat ini, segala sesuatu selalu dikaitkan dengan akuntabilitas, hal tersebut merupakan prinsip-prinsip umum penyelenggaraan pemerintahan dalam negara demokrasi, akan tetapi apakah akuntabilitas tersebut hanya dilakukan secara formal semata atau secara materiil, karena acapkali apabila hanya dipahami secara formal biasanya hanya sebagai prasyarat saja tanpa adanya konsekuensi secara yuridis, misalnya cukup dengan pemberitaan dimedia massa, tetapi tidak menerima komplek/klarifikasi bahkan gugatan dari pihak-pihak yang merasa dirugikan.

Sebelum melanjutkan pembahasan tersebut di atas, sebaiknya kita dapat memahami terlebih dahulu apa yang dimaksud dengan akuntabilitas (*accountability*)¹⁹, yaitu:

1. dalam akuntansi negara, penunjukan atau pendefinisian tanggung jawab seorang pejabat yang mengeluarkan uang;
2. luasnya tanggung jawab langsung yang dimiliki seorang bawahan atas hasil yang diperoleh dari atasnya. Akuntabilitas dalam manajemen akan muncul akibat marga memiliki hak untuk mendapatkan laporan atas wewenang yang dilimpahkannya. Bawahan mesti menjawab dalam bentuk laporan kepada atasannya mengenai tugas dalam mengelola dan menggunakan wewenang yang dibebankan kepadanya
3. suatu ukuran pertanggungjawaban atau kewajiban kepada pihak lain yang dinyatakan dalam satuan uang, aktiva, tetapi lainnya yang sudah ditetapkan terlebih dahulu.

¹⁹ Komarudin Sastradipoera, *Kamus Uang-Kredit-Bank*, Kappa Sigma, Bandung, 2001

Untuk menempatkan akuntabilitas, maka menurut Jimly Asidiqie²⁰, paling tidak ada 6 (enam) macam konsep pertanggungjawaban yaitu:

1. Pertanggungjawaban spiritual

Terkait dengan kekayaan seseorang terhadap Tuhan Yang Maha Esa. Oleh karena itu ketentuan pelantikan seseorang menjadi pejabat publik dikaitkan dengan ketentuan mengenai sumpah jabatan. Pertanggungjawaban spiritual ini bersifat pribadi, tanggung jawab jenis ini diajukan langsung kepada Tuhan.

2. Pertanggungjawaban moral

Masyarakat luas berhak mengetahui segala sesuatu mengenai efektivitas kinerja para pejabat publik dan para pejabat yang bersangkutan harus bekerja secara transparan sesuai tuntutan demokrasi. Tanggung jawab jenis ini diajukan kepada masyarakat secara terbuka;

3. Pertanggungjawaban pidana

Berkeaan dengan tanggung jawab pribadi yang bersangkutan dalam hukum pidana. Jika seorang gubernur bank terlibat tindak pidana, maka menurut ketentuan hukum pidana, tanggungjawab bersifat pribadi dan ditujukan kepada peradilan;

4. Pertanggungjawaban profesional atau pertanggungjawaban politik,

Berkeaan dengan policy dan kinerja para pejabat bersangkutan dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Jika pertanggungjawaban diberikan kepada pemerintah berarti pejabat yang bersangkutan tunduk kepada

²⁰ Jimly Asiddiqie, "Independensi Bank Sentral" *Republika*, 15 mei 2002

pemerintah. Gubernur bank sentral dikatakan independen jika ia tidak bertanggungjawab kepada pemerintah, melainkan kepada lembaga lain, yaitu parlemen.

5. Pertanggungjawaban administratif,

Berkenaan dengan pegawai, bank dikatakan bersifat independen jika pegawainya bukan pegawai negeri yang tunduk dibawah pemerintah sesuai dengan ketentuan hukum kepegawaian. Dalam hal demikian bank sentral tetap harus bertanggungjawab kepada pemerintah.

6. Pertanggungjawaban keuangan

Pertanggung jawaban ini dapat dipisahkan dari pengertian pertanggung jawaban administrasi. Jika prinsip comptable yang dikaitkan dengan fungsi Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dapat dipertegas, maka berdasarkan prinsip kebendaharaan yang komptable bank sentral juga harus bertanggungjawab dari segi keuangan (financial accountability) kepada BPK

Dengan demikian meskipun dikatakan independen, bank sentral dimaksudkan tetap harus bertanggungjawab setidaknya-tidaknya dalam 6 (enam) jenis pertanggungjawaban tersebut di atas. Agar independensi yang diberikan kepada Bank Indonesia dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab, kepada Bank Indonesia dituntut untuk transparan dan memenuhi prinsip akuntabilitas publik dalam menetapkan kebijakannya serta terbuka bagi pengawasan oleh masyarakat. Bentuk transparansi dan akuntabilitas ini adalah kewajiban menyampaikan informasi dan mengumumkan laporan keuangan tahunan

kepada publik melalui media massa, Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah. Transparansi dan prinsip akuntabilitas publik tersebut dilakukan dengan cara menyampaikan rencana kebijakan, penetapan langkah-langkah pelaksanaan tugas dan wewenang Bank Indonesia untuk tahun yang akan datang dan evaluasi terhadap pelaksanaan tugas dan wewenangnya tahun sebelumnya serta perkembangan kondisi ekonomi, keuangan dan perbankan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan pemerintah. Laporan tahunan dan triwulan disampaikan kepada masyarakat secara terbuka melalui media massa.

Laporan tahunan Bank Indonesia wajib diberikan kepada BPK untuk diperiksa BPK dalam memeriksa laporan keuangan Bank Indonesia dapat menggunakan jasa kantor akuntan publik yang memiliki reputasi internasional. Setiap tiga bulan sekali Bank Indonesia wajib menyampaikan perkembangan pelaksanaan tugas dan wewenangnya kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Bank Indonesia wajib menjelaskan laporan triwulan tersebut jika Dewan Perwakilan Rakyat memintanya. Akuntabilitas Bank Indonesia kepada publik yang diwakili oleh BPK dan Dewan Perwakilan Rakyat akan semakin bermakna apabila terjadi peningkatan bobot kualitas sumber daya manusia yang terdapat di BPK dan Dewan Perwakilan Rakyat.²¹

Berdasarkan Amandemen Undang-undang Bank Indonesia maka peran pengawasan terhadap Bank Indonesia yang dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat berdasarkan Pasal 58A Undang-undang Bank Indonesia

²¹ Lebih lanjut lihat, Didik J. Rachbini, *Bank Indonesia menuju Independensi bank Sentral*. Mardi Mulyo, ctk Pertama, Jakarta, 2000, hlm. 170.

maka Dewan Perwakilan Rakyat dibantu oleh suatu Badan Supervisi agar dapat meningkatkan, akuntabilitas, independensi dan kredibilitas Bank Indonesia. Badan Supervisi anggotanya dipilih dari orang-orang yang mempunyai integritas, moralitas, kemampuan, kapabilitas, keahlian, profesionalisme dan berpengalaman di bidang ekonomi, keuangan, perbankan atau hukum yang pemilihannya dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan diangkat oleh Presiden.

Pengawasan oleh Badan Supervisi terhadap Bank Indonesia adalah: telaah terhadap laporan keuangan tahunan Bank Indonesia, telaah atas anggaran operasional dan investasi Bank Indonesia dan telaah atas prosedur pengambilan keputusan kegiatan operasional di luar kebijakan moneter dan pengelolaan aset Bank Indonesia. Badan Supervisi dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud di atas tidak melakukan penilaian terhadap kinerja Dewan Gubernur dan tidak ikut mengambil keputusan, serta tidak 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: menghadiri Rapat Dewan Gubernur, mencampuri dan menilai kebijakan Bank Indonesia, mengevaluasi kinerja Dewan Gubernur, menyatakan pendapat untuk mewakili Bank Indonesia serta menyampaikan informasi yang terkait dengan pelaksanaan tugasnya langsung kepada publik.²²

²² Lihat penjelasan Pasal 58A Undang-undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Perubahan Undang-undang No 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia.

Lembaga perbankan adalah lembaga yang mengandalkan kepercayaan masyarakat, dengan demikian guna tetap mengkekalkan kepercayaan terhadap bank, pemerintah harus berusaha melindungi masyarakat dari tindakan lembaga yang tidak bertanggungjawab dan merusak sendiri kepercayaan masyarakat. Bank Sentral sebagai pelaksana otoritas moneter berperan dalam rangka perlindungan nasabah (masyarakat). Menyangkut perlindungan konsumen ini dapat menggunakan penerapan hukum pidana, maupun hukum perdata, bahkan dimungkinkan melalui hukum administrasi negara, yang menjadi permasalahan adalah menentukan siapa yang bertanggungjawab atas kelalaian atau kesalahan yang telah terjadi dalam perusahaan bank, sehingga menimbulkan kerugian bagi pihak nasabah. Maksud perlindungan hukum Bank Indonesia terhadap masyarakat bertujuan untuk memperkuat daya kepercayaan masyarakat terhadap perbankan Indonesia yang dilandasi adanya transparansi atau keterbukaan dari pihak Bank Indonesia kepada masyarakat, maka Bank Indonesia memberikan perlindungan khusus secara hukum terhadap keyakinan masyarakat mengenai perkembangan perekonomian yang sehat. Hal-hal yang bersangkutan dengan usaha perlindungan nasabah (masyarakat) ini diantaranya berupa kebenaran laporan dan data-data yang merupakan bahan-bahan informasi. Laporan dengan data-data yang tidak benar dari suatu bank kepada Bank Indonesia, yang secara langsung telah dan dapat merugikan nasabah. Perbuatan tersebut dapat dikenakan sanksi sesuai dengan ketentuan Pasal 263 KUHP jo Pasal 49 ayat (1) c Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan.

Pasal 263 KUHP menyebutkan

- (1) barang siapa membuat surat palsu atau memalsukan surat yang dapat menimbulkan sesuatu hak, perikatan atau pembebasan hutang, atau yang diperuntukan sebagai bukti daripada suatu hal dengan maksud untuk memakai atau menyuruh orang lain memakai surat tersebut seolah-olah isinya benar dan tidak palsu, diancam jika pemakaian tersebut dapat menimbulkan kerugian, karena pemalsuan surat, dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun
- (2) diancam dengan pidana yang sama, barang siapa dengan sengaja memakai surat palsu atau yang dipalsukan seolah-olah sejati, jika pemakaian surat itu dapat menimbulkan kerugian

Pasal 49 ayat (1) c UU No. 10 Tahun 1998 Tentang perbankan menyebutkan :

“ mengubah, mengaburkan, menyembunyikan, menghapus dan menghilangkan adanya suatu pencatatan dalam pembukuan atau dalam laporan, maupun dalam dokumen atau laporan kegiatan usaha, laporan transaksi atau rekening suatu bank, atau dengan sengaja mengubah, mengaburkan, menghilangkan, menyembunyikan atau merusak catatan pembukuan tersebut, diancam dengan pidana penjara sekurang-kurangnya 5 (lima Tahun) dan paling lama 15 (limabelas) tahun serta denda sekurang-kurangnya 10 milyar rupiah dan paling banyak 200 milyar rupiah”

Sebagai lembaga pengawas perbankan di Indonesia, maka Bank Indonesia mempunyai peran yang besar dalam melindungi dan menjamin agar nasabah tidak mengalami kerugian akibat tindakan bank yang salah. Bank Indoneisa diharapkan secara aktif lagi melakukan tugas dan kewenangannya untuk mengawasi pelaksanaan peraturan perundang-undangan oleh seluruh bank yang beroperasi di Indonesia. Pengawasan yang efektif dan baik adalah merupakan langkah preventif (mencegah) atau setidak-tidaknya mengurangi

kasus kerugian nasabah karena tindakan bank atau lembaga keuangan lainnya yang melawan hukum.

Ketentuan Bank Indonesia selain memberikan perlindungan secara hukum kepada masyarakat, juga memberikan perlindungan hukum kepada Dewan Gubernur atau Pejabat Bank Indonesia yang karena sifat tugas dan muatan materinya harus diambil keputusan yang segera, sulit dan berdampak luas, baik bagi masyarakat maupun bagi Bank Indonesia itu sendiri, dengan syarat harus dilakukan dengan itikad baik. Perlindungan hukum yang diberikan bank Indonesia terhadap Dewan Gubernur dan pejabat Bank Indoensia, yaitu atas tanggung jawab Pribadi bagi anggota Dewan Gubernur tersebut yang dengan itikad baik, berdasarkan kewenangannya telah mengambil keputusan yang sulit tetapi sangat diperlukan dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya.

Salah satu aspek yang sangat penting untuk mendukung independensi Bank Indonesia yang telah diletakkan oleh Undang-Undang Bank Indonesia, terdapat beberapa pasal mengenai persyaratan dan tata cara pelaksanaan tugas Bank Indoensia akan diatur lebih lanjut oleh Peraturan Bank Indonesia dan atau Peraturan Dewan Gubernur.²³ Aspek yuridis Peraturan Bank Indonesia khususnya yang berkaitan dengan produk hukum Bank Indonesia dan perlindungan hukum bagi masyarakat serta bagi pimpinan

²³ Peraturan Dewan Gubernur adalah ketentuan hukum yang dikeluarkan oleh dewan Gubernur yang memuat aturan-aturan inter antara lain mengenai tata tertib pelaksanaan tugas dan wewenang Dewan Gubernur, kepegawaian dan organisasi Bank Indonesia. Lihat Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Bank Indonesia.

atau Pejabat Bank Indonesia dalam melaksanakan tugasnya. Ketentuan hukum yang dikeluarkan oleh Bank Indonesia yang mengikat setiap orang atau badan dimuat dalam Lembaran Negara republik Indonesia.

Bank Indonesia dinyatakan sebagai lembaga pengawasan perbankan di Indonesia, karena Bank Indonesia mempunyai peranan yang besar dalam usaha melindungi dan menjamin agar masyarakat tidak mengalami kerugian akibat melindungi dan menjamin agar masyarakat tidak mengalami kerugian akibat tindakan bank yang salah. Dengan adanya perlindungan hukum Bank Indonesia, maka independensi fungsi peran Bank Indonesia akan terlihat efektif apabila konsep independensi bank sentral yang benar adalah dengan mengharuskan bank sentral bersifat transparansi serta memiliki akuntabilitas yang jelas dan diatur secara jelas dan tegas dalam suatu ketentuan hukum.

Dalam kondisi perekonomian yang sedang berkembang dan dipengaruhi oleh globalisasi sektor keuangan, pengendalian moneter yang independen masih memiliki beberapa keterbatasan. Untuk itu, diperlukan adanya komitmen dan konsistensi kebijakan untuk selalu mempertahankan kestabilan moneter. Dalam kondisi Indonesia beberapa tahun mendatang yang masih diwarnai ketidak pastian yang tinggi, baik itu perkonomian maupun kondisi sosial politik, adanya konsistensi ini merupakan syarat mutlak guna memelihara kepercayaan pelaku ekonomi. Agar komitmen yang ditunjukkan ini dapat dipercaya maka Bank Indonesia harus memiliki kredibilitas dan *respectability* yang tinggi.

Untuk itu Bank Indonesia harus membangun kembali kredibilitas dan memperoleh respek dari masyarakat. Pengertian respek dalam hal ini adalah kemampuan mendengarkan berbagai aspirasi ekonomi di masyarakat dengan berbagai kepentingannya tanpa harus memenuhi berbagai kepentingan tersebut dan mengambil keputusan berupa kebijakan moneter yang dapat dimengerti oleh masyarakat bahwa keputusan tersebut diambil Bank Indonesia semata-mata untuk kepentingan negara pada umumnya.

Untuk itu konsekuensi yang harus dipersiapkan dan yang tidak kalah penting adalah berkaitan dengan sumber daya manusia. Sejalan dengan tuntutan akuntabilitas dan transparansi dalam pelaksanaan independensi, sumber daya manusia di Bank Indonesia harus dipersiapkan sedemikian rupa sehingga tidak hanya memiliki kemampuan keilmuan yang handal, tetapi juga harus komunikatif dan transparan serta memiliki integritas dan rasa tanggung jawab yang tinggi dalam melaksanakan tugas. Kondisi ini harus didukung oleh, dan hanya dapat dicapai apabila sistem kerja dan sistem sumberdaya manusia yang tepat, termasuk sistem imbalan dan sanksi. Selain itu, mengingat strategi pencapaian tugas-tugas utama banyak ditentukan oleh hasil-hasil penelitian, maka pengembangan sumber daya manusia perlu diarahkan pada terbentuknya sumberdaya manusia yang memiliki kemampuan untuk melakukan tugas penelitian.

Dalam kaitannya dengan pengembangan sumber daya manusia, perlu dikaji pula tentang budaya kerja. Ke depan, upaya pembangunan budaya kerja Bank Indonesia harus difokuskan kepada pengembangan nilai-nilai agar setiap

individu di Bank Indonesia dapat berhubungan satu sama lain secara terbuka, etis dan konstruktif, serta saling menghargai dimensi-dimensi independensi.

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

A. KESIMPULAN

1. Independensi fungsi dan peran Bank Indonesia sebagai bank sentral dapat dilihat dalam Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Bank Indonesia. Dengan landasan tersebut, maka Bank Indonesia memiliki otonomi penuh dalam pelaksanaan tugasnya. Sebagai lembaga negara yang independen, Bank Indonesia mempunyai kedudukan yang khusus dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia. Kedudukan Bank Indonesia tidak diatur dalam UUD 1945, namun dilihat dari tugas dan fungsinya dapat disetarakan dengan DPR, MA, MK, BPK, atau Presiden yang merupakan alat kelengkapan negara. Kedudukan Bank Indonesia tidak setara dengan departemen karena kedudukan Bank Indonesia harus berada di luar pemerintah. Dalam kedudukannya sebagai badan hukum publik, Bank Indonesia berwenang menetapkan peraturan-peraturan yang mengikat masyarakat luas sesuai tugas dan wewenangnya.
2. Dilihat dalam perspektif hukum, prinsip transparansi Bank Indonesia merupakan asas kebenaran yang menjadi pokok atas kewajiban Bank Indonesia untuk menyampaikan informasi kepada masyarakat secara terbuka. Agar independensi yang diberikan kepada Bank Indonesia dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab, kepada Bank Indonesia dituntut untuk transparansi dan memenuhi prinsip akuntabilitas publik

dalam menetapkan kebijakannya serta terbuka bagi pengawasan oleh masyarakat. bentuk transparansi dan akuntabilitas ini adalah kewajiban menyampaikan informasi dan mengumumkan laporan keuangan tahunan kepada publik melalui media masa, DPR dan pemerintah.

B. SARAN

1. Perbedaan persepsi tentang konsep independensi, bersumber dari sudut pandang yang berbeda, yaitu sudut pandangan politik di satu pihak dan sudut pandangan ekonomi di pihak lain. Sudut pandang politik itulah yang merupakan timbulnya politisasi wacana mengenai independensi Bank Indonesia. Oleh sebab itu. Sebenarnya konsep independensi pertama-tama harus ditinjau dari sudut pandang ekonomi karena Bank Indonesia sebagai lembaga ekonomi, sehingga diharapkan tidak bias politik yang penuh dengan kepentingan-kepentingan.
2. Independensi fungsi dan peran Bank Indonesia adalah sebagai bank sentral sebenarnya sudah dibentuk pada masa sebelum Orde Baru, namun karena adanya campur tangan dari berbagai pihak menyebabkan independensi Bank Indonesia terlihat tidak efektif. Dengan diberlakukannya Undang-Undang Bank Indonesia, penerapannya harus lebih konsekuen agar independensi Bank Indonesia dapat terlaksana sepenuhnya dan tercapai pemeliharaan di dalam kebijakan moneter untuk membangun ekonomi nasional, kekhawatiran independensi Bank Indonesia akan memberikan kekuasaan yang terlalu besar kepada Bank

Indonesia tidak seluruhnya benar, karena mengingat mekanisme akuntabilitas publik Bank Indonesia terutama kepada DPR , akan tetapi Bank Indonesia tetap memiliki agarius koordinasi dengan pemerintah.

DAFTAR PUSTAKA

- Biro Gubernur Bank Indonesia, "Independensi Peran dan Fungsi Bank Indonesia Sebagai Bank Sentral", Paper yang disampaikan pada acara *Diskusi antara Bank Indonesia dengan Komisi C DPRD Tingkat I Propinsi Jawa Barat*, 27 September 2000.
- Brian A. Garner, *Black's Law Dictionary*, Seventh Edition. ST Paul Minn; West Publishing Co, 2004
- Dahlan Siamat, *Manajemen Lembaga Keuangan*, Jakarta, Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 2001
- Didik J. Rachbini, *Bank Indonesia Menuju Independensi Bank Sentral*, Mardi Mulyo, Cetakan Pertama, Jakarta, 2000
- Eatwel M, Milgate and P Newman eds, the New Palgrave, *A Dictionary of Economics*, vol 3, London, Macmillan, 1987
- Fabian Amtenbrink "The Democratic Accountability of Central Banks", 1999.
- Frank J. Fabozzi, Franco Modigliani dan Michael G. Ferri, *Pasar dan Lembaga Keuangan, Salemba Empat*, Jakarta, 1994
- Hasan Sadhily, *Ensiklopedia Indonesia*, Jakarta
- Insukindro, *Ekonomi Uang dan Bank Teori dan Pengalaman di Indonesia*, BPFE, Yogyakarta, 1993
- J. Sudradjat Djiwandono, "Independensi Bank Sentral dan Pengelolaan Ekonomi Nasional", *Seminar Mencari Format Ideal Independensi Bank Indonesia, diselenggarakan oleh Forum Diskusi Wartawan Keuangan dan Moneter*, Jakarta, 12 Agustus 1998.
- Johar Arifin, M Fakhrudin, *Kamus Itilah Pasar Modal, Akuntansi, Keuangan dan Perbankan*, Elex Media komputindo, Jakarta, 1999.
- Juli Imayanto, dkk. *Bank dan Lembaga Keuangan*, Universitas Trisakti, Jakarta, 2002
- Komarudin Sastradipoera, *Kamus Uang-Kredit-Bank*, Kappa Sigma, Bandung, 2001
- M. Dawam Raharjo et. al, *Independensi Bank Indonesia dalam Kemelut Politik*, Pustaka Cidesindo, Jakarta, 2000
- Mandala Manurung dan Prathama Rahardja, *Uang, Perbankan, dan Ekonomi Moneter: Kajian Kontekstual Moneter*, FEUI, 2004
- Misahardi Wilamarta, *Hak Pemegang Saham Minoritas dalam rangka Good Corporate Governance*, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2002

- Nopirin, *Ekonomi Moneter Buku I*, BPFE, Yogyakarta, 1995
- Normin, *Ekonomi Moneter Buku II*, BPFE, Yogyakarta, 1995
- Paul A Samuelson & William D. Nordhaus, terj. A. Jaka Wasana M, *Ekonomi Jilid 1*, Edisi Dua Belas, Erlangga, 1986
- Sahrir Sabirin, *Perjuangan Keluar dari Krisis: Percikan Pemikiran Dr Syahrir Sabirin*, BPFE, Yogyakarta, 2003
- Suryatno Thomas, *Kelembagaan Perbankan*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1993
- Tim penulis LP3ES, *Bank Indonesia Dalam Kilasan Sejarah Bangsa*, LP3ES Indoensia, Cetakan Pertama, Jakarta, 1995
- Uchdarsyah Sinungan, *Kebijaksanaan Moneter Orde Baru*, Bina Aksara, Jakarta, Cetakan Kedua, 1987
- W.J.S. Poerwadaminta, *Kamus Umum Bahasa Indoensia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1984
- Widjanarto, *Hukum dan Ketentuan Perbankan di Indonesia*, Grafitim Jakarta, 1997

Surat Kabar

- Jimly Asiddiiqie, "Independensi Bank Sentral" *Republika*, 15 mei 2002
- M Dawan Rahardjo "Independensi Bank Sentral" *Republika*, 16 April 2002
- Rijanto Sastroatmojo, "Rencana Mengamandemen UU BI", *Media Indonesia*, 21 November tahun 2000.

Perundang-undangan

- Undang-Undang No. 11 Tahun 1953 tentang Pokok-pokok Bank Sentral.
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia
- Undang-undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Perubahan Undang-undang No 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia.
- Keputusan Pemerintah No. 118 Tanggal 12 Juli 1951