

---

# BANK DAN LEMBAGA KEUANGAN LAIN

---



**Faizul Abrori – Featy Octaviany – Posma Sariguna Johnson Kennedy  
Mega Ilhamiwati – Nyimas Yuhanis Sartika – Viska Helida Syiolaria  
Hanif Rani Iswari – Syafril -Keti Purnamasari – Darni – Dicki Hartanto  
Muhamad Nanang Rifa'i – I Gusti Ngurah Suaryasa – Riyanto Efendi**

## BANK DAN LEMBAGA KEUANGAN LAIN

Penulis : Faizul Abrori, Featy Octaviany, S.Pd., M.Ak., Dr. Posma Sariguna Johnson Kennedy,  
Mega Ilhamiwati, Nyimas Yuhanis Sartika, Viska Helida Syiolaria, Hanif Rani Iswari,  
Syafрил, Keti Purnamasari, Darni, Dicki Hartanto, Muhamad Nanang Rifa'I,  
I Gusti Ngurah, Suaryasa, Riyanto Efendi

ISBN : 978-623-329-632-8

Copyright © Februari 2022

Ukuran: 15.5 cm X 23 cm; hlm.: x + 280

Penyelaras aksara: Nur Azizah Rahma

Desainer sampul : Rosyiful Aqli

Penata isi : Rosyiful Aqli

Cetakan I: Februari 2022

Diterbitkan, dicetak, dan didistribusikan oleh

**CV. Literasi Nusantara Abadi**

Perumahan Puncak Joyo Agung Residence Kav. B11 Merjosari

Kecamatan Lowokwaru Kota Malang

Telp : +6285887254603, +6285841411519

Email: [penerbitlitnus@gmail.com](mailto:penerbitlitnus@gmail.com)

Web: [www.penerbitlitnus.co.id](http://www.penerbitlitnus.co.id)

Anggota IKAPI No. 209/JTI/2018

Hak Cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak baik sebagian atau keseluruhan isi buku dengan cara apa pun tanpa izin tertulis dari penerbit.



# Kata Pengantar

**Kurniawati Meylianingrum, Lc., M.E.**

Dosen Fakultas Ekonomi  
Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang

Kehidupan manusia hingga saat ini terus mengalami transformasi ke arah sistem positif dan digital yang aktivitasnya melibatkan sistem lembaga keuangan bank maupun lembaga keuangan non-bank. Hadirnya lembaga bank maupun lembaga keuangan non-bank berfungsi sebagai pemenuhan kebutuhan hidup manusia, baik kebutuhan primer, sekunder, maupun tersier. Hal ini dibuktikan dengan terus meningkatnya nilai asset yang dimiliki oleh lembaga keuangan bank dan non-bank khususnya, di Negara Republik Indonesia. Baik dari perbankan konvensional, perbankan syariah hingga lembaga keuangan non-bank seperti pasar modal, *leasing*, pegadaian, asuransi, dan lain sebagainya.

Perkembangan ini tentu tidak luput dengan antusias masyarakat dalam mengenal aktivitas lembaga keuangan bank maupun non-bank untuk tujuan yang beragam, mulai dari pemenuhan kebutuhan hidupnya seperti pembelian rumah, kendaraan, modal usaha, hingga investasi. Hal ini didukung dengan gencarnya literasi keuangan yang dicanangkan oleh Otoritas Jasa Keuangan, mulai dari edukasi masyarakat tentang pasar modal yang saat ini banyak menarik masyarakat. Mereka berbondong-bondong untuk menginvestasikan uangnya menggunakan instrumen saham, reksa dana, maupun sukuk, hingga penggunaan *financial technology* dalam pembayaran *marketplace*.

Perubahan dunia manual menjadi dunia digital memaksa masyarakat, akademisi, hingga praktisi untuk terus belajar dan berkembang mengikuti arus yang terus bergulir ke dalam era yang lebih baik,

efisien, dan akuntabilitas. Kepercayaan masyarakat adalah sasaran utama bagi bank maupun lembaga keuangan non-bank agar dapat percaya untuk berinvestasi. Untuk lembaga perbankan, perlu adanya manajemen dana yang baik mulai dari funding hingga landing serta mempertahankan rasio keuangan untuk menjaga stabilitas kesehatan lembaga. Hal ini akan berdampak besar pada eksistensi dan perkembangan usaha lembaga tersebut. Selain itu, lembaga perbankan juga harus memberikan pelayanan prima dan meningkatkan performa kantornya hingga masyarakat tidak enggan lagi untuk datang ke suatu kantor bank.

Lembaga keuangan non-bank berperan aktif dalam memenuhi kebutuhan sekunder masyarakat. Di antaranya adalah *leasing* atau sewa guna usaha kendaraan yang dewasa ini kendaraan bukan lagi barang mewah namun menjadi sebuah komoditas yang bermanfaat dan efisien dalam memenuhi kebutuhan hari-harinya. Selain itu, ada juga perusahaan asuransi yang saat ini dianggap penting oleh masyarakat menjadi tameng jika suatu saat terdampak sebuah risiko. Risiko adalah suatu marabahaya atau suatu akibat dari sebuah proses kehidupan yang terjadi di masa akan datang. Lembaga asuransi adalah lembaga yang dapat menanggung akibat dari risiko-risiko yang akan terjadi di masa mendatang.

Namun, banyak dari masyarakat yang masih ragu-ragu untuk berinvestasi di perusahaan asuransi, hal ini terkait dengan isu atau kabar bahwa pencairan polis yang susah serta administrasi yang membutuhkan banyak waktu, tenaga, dan pikiran. Akan tetapi, sudah saatnya lembaga asuransi memanfaatkan era digital dan bebenah untuk menarik minat masyarakat berinvestasi di dalamnya. Sehingga masyarakat tertarik untuk membeli produk-produk yang ditawarkan oleh perusahaan asuransi tersebut. Karena sejatinya, asuransi dengan masyarakat memiliki ikatan erat untuk saling menanggung risiko yang terjadi di masa yang akan datang.

Untuk merespons kebutuhan literasi masyarakat mengenal lebih dalam tentang lembaga bank dan lembaga non-bank, penulis menyajikan pengertian serta alur yang baik untuk memudahkan penguasaan materi oleh pembaca. Kami ucapkan selamat kepada para penulis, semoga dengan kehadiran buku ini diharapkan untuk menambah khazanah keilmuan dan bermanfaat baik bagi dunia akademik maupun dunia praktis dan menjadi kebaikan serta jariyyah yang tidak terputus.



## Prakata

Terhapusnya sistem pertukaran barang (barter) dalam sejarah ekonomi memang mengalami penurunan yang tajam. Namun, saat ini barter dianggap sebagai alternatif yang baik dalam perdagangan antarnegara. Kesalahan besar ekonomi konvensional di negara kita adalah menjadikan uang sebagai komoditas sehingga keberadaan uang lebih banyak diperdagangkan daripada digunakan sebagai alat tukar dalam perdagangan. Lembaga perbankan konvensional juga menjadikan uang sebagai komoditas dalam proses pemberian kredit.

Bagi manusia, uang adalah alat tukar yang sah sehingga dapat memenuhi segala kebutuhan hidupnya. Uang juga berfungsi sebagai alat penimbun kekayaan, alat pemindah kekayaan, dan alat pendorong kegiatan ekonomi. Dalam hal mengelola uang, manusia membutuhkan sebuah lembaga yang aman dan terpercaya untuk menyimpan uang tersebut. Selain itu, seseorang juga membutuhkan tempat untuk memutar uangnya agar tidak “diam di tempat” melalui program tabungan, investasi, deposito, dan program-program lainnya yang ditawarkan tiap-tiap bank. Oleh karena itu, kehadiran lembaga bank dan lembaga keuangan non-bank sangat membantu masyarakat untuk mengelola uang yang mereka miliki.

Di Indonesia banyak berdiri lembaga keuangan bank sesuai fungsinya masing-masing, mulai dari bank konvensional yang memberi bunga kepada nasabah hingga bank syariah yang menerapkan sistem bagi hasil. Ada pula jenis bank yang dikhususkan untuk perkreditan rakyat seperti PT BPR Dana Usaha. Selain itu, ada lembaga keuangan non-bank seperti pegadaian, asuransi, dan dana pensiun.

Untuk lebih mendalami bagaimana konsep bank dan lembaga keuangan non-bank, para penulis dalam buku ini memaparkan secara

detail konsep bank konvensional, lembaga non-bank, dan lembaga keuangan internasional mulai dari definisi, sejarah, hingga jenis-jenisnya. Dipaparkan pula instrumen investasi yang dapat digunakan masyarakat untuk mengelola uangnya, seperti saham, obligasi, reksadana, dan lain-lain. Buku ini juga dibahas mengenai *fintech* yang saat ini sangat dibutuhkan masyarakat untuk pembayaran saat berbelanja di *marketplace* atau transaksi lainnya tanpa menggunakan uang kertas.

Demikian buku ini ditulis dengan harapan agar para pembaca memperoleh ilmu dan wawasan baru terkait bank dan lembaga keuangan lainnya.



# Daftar Isi

Kata Pengantar — v

Prakata — vii

Daftar Isi — ix

**Bab 1 Hakikat Uang dan Sistem Keuangan — 1**

Faizul Abrori

**Bab 2 Pengertian, Sejarah, Jenis, dan Fungsi Bank — 17**

Featy Octaviany

**Bab 3 Bank Sentral dan Independensinya — 45**

Posma Sariguna Johnson K.

**Bab 4 Manajemen Dana Bank — 67**

Mega Ilhamiwati

**Bab 5 Kesehatan dan Rahasia Bank — 81**

Nyimas Yuhanis Sartika

**Bab 6 Otoritas Moneter dan Jasa Keuangan — 113**

Viska Helida Syiolaria

**Bab 7 Manajemen Kredit dan Simpan Pinjam — 133**

Hanif Rani Iswari

**Bab 8 Jasa Bank — 139**

Syafril

**Bab 9 Pasar Modal, Pasar Uang,  
dan Pasar Valuta Asing — 159**

Keti Purnamasari

Bab 10 Modal Ventura dan Anjang Piutang – 179

Darni

Bab 11 Sewa Guna Usaha (*Leasing*) dan  
Pembiayaan Keuangan (*Financing*) – 195

Hartanto

Bab 12 Bank dan Lembaga Keuangan Lain – 213

Muhamad Nanang Rifa'I

Bab 13 Fintech (*Financial Technology*) – 229

I Gusti Ngurah Suaryasa

Bab 14 Lembaga Keuangan Internasional – 247

Riyanto Efendi

Daftar Pustaka — 261

Profil Penulis — 273





# BAB 3

## BANK SENTRAL DAN INDEPENDENSINYA

Posma Sariguna Johnson K.

Terdapat tiga tujuan utama kebijakan moneter modern. Tujuan pertama dan terpenting adalah stabilitas harga atau stabilitas nilai uang, yang berarti mempertahankan tingkat inflasi yang rendah dan berkelanjutan. Tujuan kedua adalah ekonomi riil yang stabil, sering diartikan sebagai pertumbuhan lapangan kerja dan pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan berkelanjutan. Dengan kata lain, kebijakan moneter diharapkan mampu memperlancar siklus bisnis dan mengimbangi guncangan ekonomi. Tujuan ketiga adalah stabilitas keuangan. Hal ini mencakup sistem pembayaran yang efisien dan lancar serta pencegahan krisis keuangan.<sup>35</sup>

Peran bank sentral yang semakin penting adalah stabilitas keuangan. Evolusi tanggung jawab ini diawali dialami negara-negara maju. Di era standar emas, bank sentral mengembangkan fungsi *lender-of-last-resort*. Namun, sistem keuangan menjadi tidak stabil di antara perang dunia karena krisis perbankan yang meluas melanda awal 1920-an dan 1930-an. Pengalaman Amerika Serikat (AS) adalah yang terburuk. Tanggapan terhadap krisis perbankan di Eropa saat itu umumnya adalah dengan menyelamatkan bank-bank yang bermasalah dengan dana masyarakat. Pendekatan ini kemudian diadopsi oleh Amerika Serikat dengan *Reconstruction Finance Corporation*, tetapi dalam skala terbatas. Setelah depresi, setiap negara membentuk jaring pengaman keuangan, yang terdiri dari asuransi simpanan dan peraturan berat yang mencakup plafon suku

<sup>35</sup> Michael D Brodo, 2007, "A Brief History of Central Banks", *Federal Reserve Bank of Cleveland*.

bunga dan *firewall* antara lembaga keuangan dan komersial. Akibatnya, tidak ada krisis perbankan dari akhir 1930-an hingga pertengahan 1970-an di mana pun di dunia maju.<sup>36</sup>

Situasi berubah secara dramatis pada 1970-an, di mana inflasi secara hebat mempertinggi plafon suku bunga. Hal ini menginspirasi inovasi keuangan yang dirancang untuk menghindari berbagai batasan. Inovasi-inovasi ini menyebabkan deregulasi dan peningkatan persaingan. Ketidakstabilan perbankan muncul kembali di Amerika Serikat dan luar negeri, seperti gangguan keuangan berskala besar contohnya kegagalan Franklin National pada tahun 1974 dan Continental Illinois pada tahun 1984; dan krisis simpan pinjam pada tahun 1980-an. Reaksi terhadap gangguan tersebut adalah dengan melakukan *bail out* terhadap bank-bank yang dianggap terlalu besar untuk gagal (*too big to fail*), suatu reaksi yang kemungkinan besar meningkatkan kemungkinan terjadinya *moral hazard*. Banyak dari masalah ini diselesaikan oleh Deregulasi Lembaga Penyimpanan dan Undang-Undang Pengendalian Moneter tahun 1980, serta *Basel I Accords*, yang menekankan pada kepemilikan modal bank sebagai cara untuk mendorong perilaku kehati-hatian (*prudent*).<sup>37</sup>

Masalah lain yang muncul kembali di zaman modern adalah ledakan dan kehancuran aset. Ledakan pasar saham dan perumahan sering dikaitkan dengan fase *boom* siklus bisnis dan kegagalan sering memicu kemerosotan ekonomi. Kebijakan bank sentral ortodoks adalah untuk tidak meredakan *boom* sebelum berubah menjadi *bust* karena dikhawatirkan memicu resesi, tetapi bereaksi setelah *bust* terjadi dan menyediakan likuiditas yang cukup untuk melindungi sistem pembayaran dan perbankan. Ini adalah kebijakan yang diikuti oleh Alan Greenspan setelah jatuhnya pasar saham pada tahun 1987. Kebijakan itu juga diikuti kemudian dalam krisis keuangan yang baru terjadi pada tahun 1990-an dan 2000-an. Idealnya, kebijakan tersebut harus menghapus akses likuiditas setelah ancaman krisis berlalu. Kekuatan utama dalam sejarah bank sentral adalah independensi bank sentral, bagaimana secara independen mengatasi berbagai masalah sepanjang sejarah kebijakan moneter yang telah diambil.<sup>38</sup>

Tulisan dalam bab ini adalah untuk melihat sejarah bank sentral dan independensinya, serta melihat independensi Bank Indonesia (BI) sejak dibentuk pada tahun 1953 dengan mengonstruksi dua ukuran independensi, yaitu indikator independensi hukum dan indikator independensi

---

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> *Ibid.*

aktual. Indikator hukum mengikuti Cukierman (1992) dan didasarkan pada Undang-Undang Bank Sentral (UUBS) yang berlaku. Sedangkan Cukierman (2007), memberikan indikator independensi aktual dengan mempertimbangkan beberapa aspek ekonomi dan kelembagaan yang dapat memengaruhi independensi bank sentral, seperti perkembangan pasar keuangan, besaran defisit pemerintah, rezim nilai tukar, dan fungsi bank sentral sebagai bank pembangunan.<sup>39</sup>

## Sejarah Bank Sentral

Sebuah bank sentral pada awalnya adalah istilah yang digunakan untuk *Banque de France* yang didirikan untuk menggambarkan otoritas yang bertanggung jawab oleh Napoleon pada tahun 1800 untuk menstabilkan kebijakan yang memengaruhi pasokan mata uang suatu negara. Sejarah bank sentral modern tidak dapat dilepaskan dari perkembangan *Federal Reserve* (The Fed) Amerika Serikat yang dibentuk sejak 1913.<sup>40</sup>

### Sejarah Awal

Kisah bank sentral setidaknya diawali pada abad ketujuh belas dengan berdirinya lembaga pertama yang diakui sebagai bank sentral yakni Riksbank Swedia pada tahun 1668 sebagai bank saham gabungan. Bank ini disewa untuk meminjamkan dana pemerintah dan bertindak sebagai lembaga kliring untuk perdagangan. Beberapa dekade kemudian (1694), bank sentral paling terkenal saat itu, Bank of England, didirikan sebagai perusahaan saham gabungan untuk membeli utang pemerintah. Bank sentral lain didirikan kemudian di Eropa untuk tujuan yang sama, meskipun beberapa didirikan untuk menangani kekacauan moneter. Bank sentral awal menerbitkan catatan pribadi yang berfungsi sebagai mata uang, dan mereka sering memiliki monopoli atas masalah uang kertas tersebut.

Bank sentral ini membantu mendanai utang pemerintah. Bank juga merupakan entitas swasta yang terlibat dalam kegiatan perbankan. Karena mereka memegang simpanan bank lain, mereka datang untuk melayani sebagai bank bagi para bankir, memfasilitasi transaksi antar-bank atau menyediakan layanan perbankan lainnya. Mereka menjadi gudang bagi sebagian besar bank dalam sistem perbankan karena cadangannya yang besar dan jaringan bank koresponden yang luas. Faktor-faktor ini

<sup>39</sup> I. Kadek Dian Sutrisna Artha, *Financial Crises: Impact on Central Bank Independence, Output and Inflation*, (Groningen: University of Groningen, 2012).

<sup>40</sup> Bordo, *op.cit.*

memungkinkan mereka untuk menjadi *lender of last resort* dalam menghadapi krisis keuangan. Dengan kata lain, mereka bersedia memberikan uang tunai darurat kepada koresponden mereka ketika kesulitan keuangan.

### Periode Transisi<sup>41</sup>

Sistem *federal reserve* milik gelombang bank sentral selanjutnya, muncul pada pergantian abad ke-20. Bank-bank ini diciptakan untuk mengonsolidasikan berbagai instrumen yang digunakan orang untuk mata uang dan untuk memberikan stabilitas keuangan. Banyak juga yang diciptakan untuk mengelola standar emas, yang dipatuhi sebagian besar negara. Standar emas yang berlaku sampai tahun 1914 mengindikasikan bahwa setiap negara mendefinisikan mata uangnya berdasarkan berat tetap emas. Bank sentral memiliki cadangan emas yang besar untuk memastikan bahwa Bank sentral pada era ini juga belajar untuk bertindak sebagai pemberi pinjaman terakhir pada saat tekanan keuangan—ketika peristiwa seperti panen yang buruk, gagal bayar karena kereta api, atau perang memicu perebutan likuiditas (di mana para deposan lari ke bank mereka dan mencoba untuk mengonversi simpanan mereka menjadi uang tunai). Pelajaran dimulai pada awal abad ke-19 sebagai konsekuensi dari respons rutin Bank of England terhadap kepanikan semacam itu. Pada saat itu, bank (dan bank sentral Eropa lainnya) sering kali akan melindungi cadangan emas mereka sendiri terlebih dahulu, menolak koresponden mereka yang membutuhkan. Hal itu memicu kepanikan besar pada tahun 1825, 1837, 1847, dan 1857, dan menyebabkan kritik keras terhadap bank dunia.

Sebagai tanggapan, bank mengadopsi “doktrin tanggung jawab”, yang diusulkan oleh penulis ekonomi, Walter Bagehot, yang mengharuskan bank untuk memasukkan kepentingan pribadinya ke dalam kepentingan umum dari sistem perbankan secara keseluruhan. Bank mulai mengikuti aturan Bagehot yaitu meminjamkan secara bebas berdasarkan jaminan yang baik yang ditawarkan, tetapi dengan tingkat penalti (yaitu, di atas harga pasar) untuk mencegah moral hazard. Bank belajar dengan baik. Tidak ada krisis keuangan yang terjadi di Inggris selama hampir 150 tahun setelah 1866. Baru pada Agustus 2007 negara itu mengalami krisis berikutnya.

Pengalaman Amerika Serikat (AS) adalah yang paling menarik. Negara tersebut memiliki dua bank sentral pada awal abad ke-19, Bank Amerika Serikat (1791–1811) dan Bank Amerika Serikat

---

<sup>41</sup> *Ibid.*

kedua (1816–1836). Keduanya didirikan pada model Bank of England, tetapi tidak seperti Inggris, Amerika menanggung ketidakpercayaan yang mendalam dari setiap konsentrasi kekuatan keuangan pada umumnya, dan bank sentral pada khususnya sehingga dalam setiap kasus, piagam tidak diperbarui.

Kemudian diikuti periode 80 tahun yang ditandai dengan ketidakstabilan keuangan yang cukup besar. Antara tahun 1836 dan awal Perang Saudara, periode yang dikenal sebagai Era Perbankan Bebas, negara bagian mengizinkan masuk secara virtual ke perbankan dengan regulasi minimal. Sepanjang periode tersebut, bank sering gagal, dan beberapa kepanikan perbankan terjadi. Sistem pembayarannya terkenal tidak efisien dengan beredarnya ribuan uang kertas negara yang berbeda dan uang palsu. Sebagai tanggapan, pemerintah menciptakan sistem perbankan nasional selama Perang Saudara. Sementara sistem tersebut meningkatkan efisiensi sistem pembayaran dengan menyediakan mata uang yang seragam berdasarkan uang kertas nasional, sistem tersebut tetap tidak memberikan *lender of last resort*, dan era tersebut dipenuhi dengan kepanikan perbankan yang parah.

Krisis tahun 1907 mengarahkan pada pembentukan Federal Reserve (The Fed) pada tahun 1913, yang diberi mandat untuk menyediakan mata uang yang seragam dan elastis (yaitu, yang akan mengakomodasi pergerakan musiman, siklus, dan sekuler dalam perekonomian) dan berfungsi sebagai pemberi pinjaman.

## Perbankan Sentral Modern<sup>42</sup>

Sebelum tahun 1914, bank sentral tidak terlalu mementingkan tujuan menjaga stabilitas ekonomi domestik. Hal ini berubah setelah terjadinya Perang Dunia I, ketika mereka mulai khawatir tentang masalah ekonomi makro, yaitu tingkat lapangan kerja dan tingginya pengangguran, aktivitas nyata, dan tingkat harga. Pergeseran tersebut mencerminkan perubahan ekonomi politik di banyak negara, dengan hak pilih politik yang meluas, gerakan buruh yang meningkat, dan ditetapkannya pembatasan migrasi. Pada 1920-an, The Fed mulai memusatkan perhatian pada stabilitas eksternal (yaitu mengawasi cadangan emas karena AS masih menggunakan standar emas) dan stabilitas internal (yaitu mengawasi harga, *output*, dan lapangan kerja). Akan tetapi selama standar emas berlaku, tujuan eksternal masih tetap mendominasi.

---

<sup>42</sup> *Ibid.*

Namun, kebijakan moneter The Fed menyebabkan masalah serius pada 1920-an dan 1930-an. Ketika datang untuk mengelola jumlah uang negara, The Fed mengikuti prinsip yang disebut doktrin tagihan riil. Doktrin tersebut berargumen bahwa jumlah uang yang dibutuhkan dalam perekonomian secara alami akan dipasok selama Reserve Banks meminjamkan dana hanya ketika bank menyajikan surat berharga komersial yang dapat dilikuidasi sendiri yang memenuhi syarat untuk agunan. Salah satu akibat wajar dari doktrin tagihan yang sebenarnya adalah bahwa Fed seharusnya tidak mengizinkan pinjaman bank untuk membiayai spekulasi pasar saham, yang menjelaskan mengapa ia mengikuti kebijakan ketat pada tahun 1928 untuk mengimbangi *booming Wall Street*.

Kebijakan tersebut menyebabkan awal resesi pada Agustus 1929 dan kehancuran pasar saham pada Oktober. Kemudian, dalam menghadapi serangkaian kepanikan perbankan antara tahun 1930 dan 1933, The Fed gagal bertindak sebagai *lender of last resort*. Akibatnya, jumlah uang beredar runtuh, dan diikuti oleh deflasi serta depresi besar-besaran. The Fed keliru karena doktrin tagihan riil mengarahkannya untuk menafsirkan suku bunga nominal jangka pendek rendah yang berlaku sebagai tanda pelonggaran moneter, dan mereka percaya tidak ada bank yang membutuhkan dana karena sangat sedikit bank anggota yang datang ke jendela diskon.

Setelah terjadinya depresi ekonomi yang hebat, Sistem *federal reserve* direorganisasi. Undang-undang Perbankan tahun 1933 dan 1935 secara definitif mengalihkan kekuasaan dari Bank Cadangan ke Dewan Gubernur. Selain itu, The Fed dibuat tunduk pada Departemen Keuangan dan mendapatkan kembali kemerdekaannya pada 1951, di mana ia mulai mengikuti kebijakan kontra-siklus yang disengaja di bawah kepemimpinan William McChesney Martin. Selama tahun 1950-an kebijakan ini cukup berhasil memperbaiki beberapa resesi dan mempertahankan inflasi yang rendah. Pada saat itu, Amerika Serikat dan negara-negara maju lainnya adalah bagian dari sistem *bretton woods*, di mana AS mematok dolar terhadap emas pada \$35 per ounce dan negara-negara lain mematok dolar. Kaitan dengan emas mungkin telah membawa beberapa kredibilitas jangkar nominal dan membantu menjaga inflasi tetap rendah.

Gambaran berubah secara dramatis pada 1960-an ketika The Fed mulai mengikuti kebijakan stabilisasi yang lebih aktif. Dalam dekade ini ia menggeser prioritasnya dari inflasi rendah menuju lapangan kerja yang tinggi. Alasan yang mungkin termasuk adopsi ide Keynesian dan

kepercayaan pada kurva Phillips *trade-off* antara inflasi dan pengangguran. Konsekuensi dari pergeseran kebijakan tersebut adalah meningkatnya tekanan inflasi dari akhir 1960-an hingga akhir 1970-an. Penyebab inflasi hebat masih diperdebatkan, tetapi banyak ekonom memandangi kebijakan The Fed selama era ini salah. Pengaruh penahanan dari jangkar nominal menghilang, dan selama dua dekade berikutnya, ekspektasi inflasi lepas landas.

Inflasi berakhir dengan kebijakan anti-inflasi, Fed yang agresif dari 1979 hingga 1982, yang melibatkan pengetatan moneter dan kenaikan suku bunga kebijakan hingga dua digit. Kebijakan tersebut menyebabkan resesi yang tajam, tetapi berhasil mematahkan ekspektasi inflasi yang tinggi. Dalam dekade berikutnya, inflasi menurun secara signifikan dan tetap rendah sejak saat itu. Sejak awal 1990-an The Fed telah mengikuti kebijakan penargetan inflasi implisit, menggunakan tingkat dana federal sebagai instrumen kebijakannya. Dalam banyak hal, rezim kebijakan yang saat ini diikuti menggemakan prinsip konvertibilitas standar emas, dalam arti bahwa publik telah mempercayai kredibilitas komitmen Fed terhadap inflasi rendah.

Dari pemaparan tersebut dapat terlihat bahwa kekuatan utama sejarah bank sentral adalah independensi bank sentral. Bank sentral asli adalah swasta dan independen. Mereka bergantung pada pemerintah untuk mempertahankan piagam mereka, tetapi sebaliknya bebas memilih alat dan kebijakan mereka sendiri. Tujuan mereka dibatasi oleh konvertibilitas emas. Pada abad ke-20, sebagian besar bank sentral ini dinasionalisasi dan benar-benar kehilangan independensinya. Kebijakan mereka didikte oleh otoritas fiskal. The Fed mendapatkan kembali kemerdekaannya setelah tahun 1951, tetapi independensinya tidak mutlak. Itu harus melapor ke Kongres, yang pada akhirnya memiliki kekuatan untuk mengubah Undang-Undang Federal Reserve. Bank sentral lainnya harus menunggu sampai tahun 1990-an untuk mendapatkan kembali kemerdekaan mereka.

## Independensi Bank Sentral

Teori ortodoks berpendapat bahwa implementasi kebijakan moneter yang efisien tergantung pada independensi penuh institusional dan fungsional Bank Sentral.<sup>43</sup> Manfaat potensial yang diperoleh dari Bank Sentral (BS) yang otonom adalah pertumbuhan uang yang stabil dan likuiditas

---

<sup>43</sup> Gligor Bišhev, "Reliability of the exchange rate as a monetary target in a suboptimal currency area- Macedonian case", National Bank of The Republic of Macedonia, 1997, 5.

perekonomian yang paling baik dicapai oleh pasar uang. Untuk tingkat perkembangan pasar uang tertentu, hipotesisnya adalah bahwa BS yang lebih independen kemungkinan akan mendorong pertumbuhan jumlah uang beredar yang lebih stabil.<sup>44</sup> Di negara maju, pasar uang adalah cara yang paling efisien untuk melakukan kebijakan moneter, sementara di negara-negara transisi, pasar uang masih dalam tahap awal perkembangan.<sup>45</sup>

### **Central Bank Independency (CBI)<sup>46</sup>**

Independensi Bank Sentral (*Central Bank Independency/CBI*) telah menjadi bagian dari banyak diskusi dan makalah mulai dari tahun 1980-an, tetapi baru pada pertengahan 1990-an topik ini mencapai puncaknya. Sejak itu banyak negara telah bergerak menuju CBI yang lebih besar dengan mengubah undang-undang CB mereka. Tren ini tidak hanya terlihat di negara-negara industri tetapi juga di negara-negara berkembang dan transisi. Salah satu alasan utama menuju CBI yang lebih besar adalah masalah yang dikenal sebagai “ketidaktetapan waktu”, pertama kali diperkenalkan oleh makalah seminar Kydland dan Prescott (1977) dan Barro dan Gordon (1983).

Kebijakan moneter diskresioner akan menciptakan insentif untuk memperluas ekonomi dan mengurangi pengangguran melalui ekspansi moneter. Dalam jangka panjang, kebijakan moneter diskresioner ini hanya akan menyebabkan inflasi yang lebih tinggi karena ekonomi tidak dapat melebihi potensi PDB atau tingkat pengangguran alaminya.<sup>47</sup> Ini dikenal sebagai “bias inflasi”. Hal ini terjadi karena pemerintah ingin dipilih kembali dan bersedia mengorbankan kesejahteraan jangka panjang untuk keuntungan politik jangka pendek.<sup>48</sup>

Salah satu solusi untuk masalah ini disarankan oleh Rogoff<sup>49</sup> adalah untuk mendelegasikan kebijakan moneter ke lembaga yang menolak

<sup>44</sup> M. Dželetović dkk, “Interdependence of Development of Financial Markets and Efficiency of Monetary-Credit Instrumentarium”, Konferensi *Financial System Integration of Balkan Countries in the European Financial System*, Belgrade, 2008.

<sup>45</sup> Anera Alishani, “Central Bank independence and its effect on money market stability”, *Iliria International Review*, 2012.

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> C. Crowe dan Meade, “The Evolution of Central Bank Governance around the World”, *Journal of Economic Perspectives*, (Vol. 21, No. 4, 2007), 69–90.

<sup>48</sup> Eijffinger S. dkk, “Central Bank Independence: A Paneldata Approach”, (Vol. 89, 1996), 163–182.

<sup>49</sup> K. Rogoff, “The Optimal Degree of Commitment to a Monetary Target”, *Quarterly Journal of Economics*, (Vol. 100, No. 4, 1985), 1169–1189.



inflasi dan memiliki kredibilitas untuk menjaga inflasi yang rendah, misalnya bank sentral yang independen. Solusi lain yang disarankan oleh Walsh<sup>50</sup> adalah memberikan insentif yang lebih besar kepada manajemen bank sentral untuk mengejar inflasi yang rendah dengan membentuk sistem penalti jika tujuan stabilitas harga tidak tercapai. Ini dikenal sebagai pendekatan kontrak, di mana kontrak ditandatangani antara prinsipal (pemerintah) dan agen (bank sentral) untuk menjaga tingkat inflasi yang rendah.

Mengapa negara-negara telah bergerak menuju CBI yang lebih besar juga dijelaskan oleh karya Sargent dan Wallace.<sup>51</sup> Mereka menyarankan bahwa jika ekonomi didominasi oleh kebijakan moneter otonom, bank sentral tidak dapat ditekan oleh pemerintah untuk menciptakan uang yang digunakan membayar defisit mereka. Sebagai akibatnya otoritas fiskal tidak akan memiliki insentif untuk memperdalam defisit mereka. Hal sebaliknya akan terjadi jika pemerintah mengendalikan kebijakan moneter dan defisit akan dibiayai dengan menciptakan uang.<sup>52</sup> Ketergantungan bank sentral dari pemerintah berdampak pada inflasi dan defisit anggaran. Selain itu, rusaknya sistem *bretton woods* dan *Sistem Moneter Eropa* (EMS) sebagai pengaman stabilitas harga, membuat negara-negara mencari opsi lain yang akan menjaga harga tetap stabil, misalnya CBI yang lebih besar.<sup>53</sup> Menurut kriteria Maastricht Treaty, suatu negara harus memiliki harga yang stabil dapat dicapai dengan CBI yang lebih besar. Manfaat potensial lain dari bank sentral yang otonom adalah pertumbuhan uang yang stabil dan volatilitas yang lebih rendah dalam variabilitas inflasi.<sup>54</sup>

Pengangguran dan inflasi yang rendah adalah dua tujuan utama, namun menaikkan salah satunya akan menurunkan lainnya. Di Amerika, tergantung dari partai politik mana yang menjalankan negara, misalnya jika partai Demokrat menjalankan negara, tujuan tingkat pengangguran yang rendah dipertahankan. Ini dicapai dengan ekspansi moneter dan akibatnya tingkat inflasi naik dan sebaliknya terjadi jika Partai Republik memenangkan pemilihan. Ini menyiratkan bahwa variabilitas inflasi secara

50 C. Walsh, "Optimal Contracts for Central Bankers", *American Economic Review*, (Vol. 8, No. 1, 1995), 150–167.

51 Th. Sargent dan Wallace, "Some Unpleasant Monetarist Arithmetic", *Federal reserve bank of Minneapolis Quarterly Review*, (Vol. 5, 1981), 1–17.

52 Eijffinger S. dan De. Haaan, "The Political Economy of Central Bank Independence", *International Economics*, (No. 19, 1996).

53 A. Cukierman dan S. B. Webb, "Political Influence on the Central Bank: International Evidence", *World Bank Economic Review*, (Vol. 9, 1995), 397–423.

54 Eijffinger S. dan De. Haaan, *op.cit.*

keseluruhan dapat meningkat sebagai akibat dari perubahan pemerintah karena perubahan tujuan mereka<sup>55</sup> (Alesina, 1988), yang dapat menciptakan ketidakpastian inflasi dan berdampak negatif pada kinerja ekonomi (Fischer, 2002)

Bank sentral yang otonom tidak akan mengubah tujuan dan kebijakannya sehingga variabilitas inflasi akan tetap rendah, meskipun ada perubahan pemerintahan. CBI yang lebih besar selain variabilitas inflasi juga dikatakan dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi melalui stabilitas ekonomi dan mengurangi premi risiko suku bunga dan yang juga akan menurunkan fluktuasi *output* riil. Secara keseluruhan, memberikan bank sentral dengan independensi yang lebih tinggi harus mengarah pada kestabilan harga, yang sangat penting untuk perencanaan pembangunan dan investasi yang tepat, yang tidak akan terjadi ketika politisi mengendalikan kebijakan moneter. Jadi, memberikan bank sentral dengan lebih banyak independensi dan kredibilitas akan menguntungkan, baik ekonomi maupun bagi pemerintah.<sup>56</sup>

### Mengukur Independensi Bank Sentral<sup>57</sup>

Dalam tiga dekade terakhir, ukuran yang berbeda dari tingkat CBI telah diusulkan, namun dua indeks yang paling banyak digunakan adalah indeks legal dan indeks aktual. Langkah-langkah hukum CBI (*de jure*) diusulkan oleh Grilli, Masciandaro, dan Tabellini<sup>58</sup> dan yang diusulkan oleh Cukierman, Webb dan Neyapti<sup>59</sup> (selanjutnya CWN). Ini adalah indeks yang mengukur tingkat CBI berdasarkan karakteristik hukum yang diperoleh dari piagam bank sentral.<sup>60</sup> Namun, ukuran paling komprehensif dari independensi hukum bank sentral adalah indeks CWN. Indeks mengikuti dua prinsip utama, yaitu hanya mengodekan karakteristik hukum yang paling penting dan hanya menggunakan informasi tertulis yang dapat ditemukan dalam piagam bank sentral, yang menunjukkan

55 A. Alesina dan L. Summers, "Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence", *Journal of Money, Credit and Banking*, (Vol. 25, 1993), 151–162.

56 A. Cukierman dkk, "Measuring the Independence of Central Banks and its Effect on Policy Outcomes", *World Bank Economic Review*, (Vol. 6, No. 3, 1992), 353–398.

57 Alishani, *op.cit.*

58 V. Grilli dkk, "Political and Monetary Institutions and Public Finance Policies in the Industrial Countries", *Economic Policy*, 1991, 341–

59 A. Cukierman, S. Webb, dan B. Neyapti, "Measuring the Independence of Central Banks and its Effect on Policy Outcomes". *World Bank Economic Review*, (Vol. 6, No. 3, 1992), 353–398.

60 C. Crowe dan Meade, *op.cit.*

bahwa interpretasi hukum bank sentral sangat penting. Selain itu, indeks ini terdiri dari 16 komponen yang diklasifikasikan dalam empat kelompok isu utama.

1. Prosedur pengangkatan gubernur bank sentral.
2. Proses perumusan kebijakan moneter dan penyelesaian konflik.
3. Tujuan bank sentral.
4. Keterbatasan pinjaman ke sektor publik (misalnya pemerintah).

Setiap komponen dikodekan pada skala kontinu dari 0 hingga 1, di mana semakin tinggi nilainya maka menunjukkan CBI yang lebih besar. Indeks agregat dihitung dengan menggunakan rata-rata tidak tertimbang “LVAU” atau rata-rata tertimbang “LVAV”.

Metode pertama, LVAU, menggabungkan 16 komponen menjadi delapan variabel hukum, dengan menggunakan mean variabel sederhana. Pada metode kedua, LVAV, dengan menggunakan bobot, kedelapan variabel hukum ini digabungkan menjadi satu indeks tunggal. Karena kedua metode sangat berkorelasi, indeks dari kedua metode sangat mirip. Namun, metode pembobotan lebih banyak digunakan dalam praktik karena setiap kategori memiliki kepentingan yang berbeda, dan karena itu mereka tidak dapat diperlakukan sama dengan memberikan bobot yang sama.

Meskipun undang-undang mengatur independensi bank sentral, dalam kenyataannya sering terjadi bahwa bank sentral tidak menikmati tingkat independensi yang sama seperti yang disediakan oleh undang-undang. Ini dikenal sebagai independensi bank sentral tidak yang sebenarnya atau *de facto* yang mewakili hubungan yang lebih realistis antara bank sentral tidak dan pemerintah daripada CBI legal. Menurut Cukierman dkk,<sup>61</sup> kemerdekaan yang sebenarnya berbeda dari kemerdekaan hukum karena; pertama, undang-undang bank sentral tidak lengkap karena tidak mungkin untuk menentukan semua karakteristik otoritas bank dalam piagam; kedua, jika lengkap maka praktik yang sebenarnya mungkin berbeda.

Misalnya di Argentina, masa jabatan gubernur bank sentral adalah empat tahun, tetapi jika Menteri Keuangan berganti maka gubernur juga berganti tanpa menyelesaikan masa jabatan. Dengan demikian, independensi hukum mungkin tidak memberikan hubungan yang benar antara BS dan pemerintah. Oleh karena itu, indeks aktual terkadang

---

<sup>61</sup> A. Cukierman, S. Webb, dan B. Neyapti, *op.cit*, 369.

digunakan. Cukierman dkk<sup>62</sup> dengan menggunakan tingkat pergantian gubernur (TPG) dalam membangun indeks aktual CBI. Ini dihitung dengan membagi jumlah gubernur yang diubah dengan jumlah tahun sejak pembentukan BS. Indeks yang lebih besar menunjukkan bahwa BS kurang independen karena gubernur lebih sering diganti dalam rentang waktu yang ditentukan. Tingkat pergantian gubernur (TPG) lebih banyak digunakan sebagai proxy untuk CBI *de facto* dibandingkan dengan kuesioner. Dalam kasus negara transisi, karena posisi ini diputuskan oleh perdana menteri atau parlemen maka karena gejolak politik yang dialami ekonomi ini, tingkat pergantian gubernur yang tinggi dapat menunjukkan ketidakstabilan pemerintah dan bukan serangan langsung ke CBI<sup>63</sup> sehingga indeks aktual tidak akan digunakan dalam studi empiris karena keterbatasan ini.

## Independensi Bank Indonesia

Asal muasal Bank Indonesia (BI) adalah ketika didirikan pada tanggal 1 Juli 1953 dari nasionalisasi *De Javasche Bank*. Lima belas tahun setelahnya, BI menjalankan kegiatan komersial, bertindak sebagai bank nasional dan bertugas menerbitkan mata uang rupiah Indonesia. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral akhirnya menyebutkan BI sebagai bank sentral. Kemudian UU tersebut diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 dengan memberikan independensi bank dari kontrol pemerintah.<sup>64</sup>

## Sejarah Bank Indonesia

Sejarah diawali ketika Raja William I dari Belanda memberikan hak untuk mendirikan sebuah bank swasta tahun 1826 di Hindia Belanda dengan nama *De Javasche Bank* (DJB, Bank of Java). Bank ini didirikan pada tanggal 24 Januari 1828 sebagai bank sirkulasi Hindia Belanda dengan fungsi mengatur dan menerbitkan gulden Hindia Belanda. Tahun 1881 kantor *De Javasche Bank* dibuka di Amsterdam, lalu disusul pembukaan kantor di New York. Pada tahun 1930, bank tersebut telah memiliki 16 kantor cabang di Hindia Belanda, yaitu Bandung, Cirebon, Semarang,

---

<sup>62</sup> *Ibid.*

<sup>63</sup> K. Loungani dan N. Sheets, "Central Bank Independence, Inflation, and Growth in Transition Economies", (Vol. 85, No. 3, 1995), 381–399.

<sup>64</sup> Robert Cribb dan Kahin Audrey, *Historical Dictionary of Indonesia. Historical dictionaries of Asia, Oceania, and the Middle East*, (Ed. 2; Lanham, MD: Scarecrow Press, 2004), 45–46.

Yogyakarta, Surakarta, Surabaya, Malang, Kediri, Banda Aceh, Medan, Padang, Palembang, Banjarmasin, Pontianak, Makassar, dan Manado.<sup>65</sup>

Kemudian pada tahun 1953, Undang-Undang Pokok Bank Indonesia menetapkan pembentukan Bank Indonesia (BI) untuk menggantikan fungsi De Javasche Bank (DJB) sebagai bank sentral dengan tiga tugas pokok di bidang moneter, perbankan, dan sistem pembayaran. Selain itu, BI diberikan tugas penting lainnya yaitu melanjutkan fungsi bank umum yang dilakukan oleh DJB sebelumnya. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1953 merupakan ketentuan pertama yang mengatur BI sebagai bank sentral. Tugas BI tidak hanya sebagai bank sirkulasi, tetapi juga sebagai bank umum melalui pemberian kredit. Saat ini, terdapat Dewan Moneter (DM) yang bertugas menetapkan kebijakan moneter. DM diketuai oleh Menteri Keuangan dengan anggota Gubernur BI dan Menteri Perdagangan. Selanjutnya, BI bertugas melaksanakan kebijakan moneter yang telah ditetapkan oleh DM.<sup>66</sup>

Pada tahun 1968, diterbitkan UU Bank Sentral yang mengatur kedudukan dan tugas Bank Indonesia (BI) sebagai bank sentral, terpisah dari bank lain yang menjalankan fungsi komersial. Selain tiga tugas pokok bank sentral, BI juga bertugas membantu Pemerintah sebagai agen pembangunan, mendorong kelancaran produksi dan pembangunan, serta memperluas kesempatan kerja dalam rangka meningkatkan taraf hidup masyarakat. Undang-Undang ini mengembalikan tugas BI sebagai Bank Sentral Republik Indonesia dan mengakhiri status BI sebagai BNI Unit I. Melalui Undang-Undang Nomor 12 dan 22 Tahun 1968, bank-bank lain yang tergabung dalam Bank Tunggal kembali menjadi bank-bank pemerintah yang mandiri. Salah satu pasal dalam UU ini juga mengatur bahwa BI tidak lagi berfungsi menyalurkan kredit komersial, tetapi bertindak sebagai agen pembangunan dan pemegang kas negara.<sup>67</sup>

Tahun 1999 adalah babak baru dalam sejarah BI sesuai dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia yang berisi penegasan kedudukan bank sentral yang independen, penyempurnaan pengaturan tugas dan wewenang, serta penataan fungsi pengawasan BI. Undang-Undang tersebut ini menetapkan satu-satunya tujuan BI yaitu mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah, serta meniadakan tujuannya sebagai agen pembangunan. Sejak periode ini, BI telah menerapkan rezim

---

<sup>65</sup> *Ibid.*

<sup>66</sup> Anonim, "Sejarah BI", <<https://www.bi.go.id/id/tentang-bi/sejarah-bi/default.aspx>>, 2021.

<sup>67</sup> *Ibid.*

kebijakan moneter dengan *Inflation Targeting Framework* (ITF). Dalam kerangka ITF, kredibilitas BI dinilai dari kemampuannya mencapai target inflasi yang ditetapkan Pemerintah.<sup>68</sup>

Pada tahun 2004, Undang-Undang Bank Indonesia diubah dengan lebih fokus pada aspek-aspek penting terkait dengan pelaksanaan tugas dan wewenang BI, termasuk penguatan tata kelola. Lalu pada 2008, Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 2 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagai bagian dari upaya menjaga stabilitas sistem keuangan. Perubahan tersebut dimaksudkan untuk meningkatkan ketahanan perbankan nasional dalam menghadapi krisis global dengan meningkatkan akses perbankan terhadap fasilitas pembiayaan jangka pendek dari BI. DPR lalu mengesahkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009 tentang Penetapan Perppu Nomor 2 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia menjadi undang-undang. Undang-Undang ini memperjelas dan mempertegas peran BI dalam fungsinya sebagai *lender of the last resort*.<sup>69</sup>

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (OJK) diundangkan pada 31 Desember 2012, menyusul dana talangan Bank Century sebesar US\$ 710 juta dan kurator 21 bank swasta nasional lainnya.<sup>70</sup> Undang-Undang ini membagi ruang lingkup pengaturan dan pengawasan OJK dan BI. Pada 30 Desember 2013, fungsi pengawasan mikroprudensial bank dialihkan kepada Otoritas Jasa Keuangan (OJK). Sejak saat itu, BI ditugaskan untuk menjaga stabilitas sistem keuangan dan moneter Indonesia melalui perpaduan instrumen dan kebijakan moneter dan makroprudensial.<sup>71</sup>

Tujuan strategis dari Bank Indonesia adalah menjaga stabilitas moneter; menjaga kesinambungan keuangan Bank Indonesia; penguatan efektivitas pengelolaan moneter; mewujudkan stabilitas sistem perbankan dan sistem keuangan yang sehat dan efektif; menjaga keamanan dan efektivitas sistem pembayaran; meningkatkan efektivitas penerapan *good governance*; memperkuat organisasi dan membangun sumber daya manusia yang berkompeten tinggi dengan dukungan budaya kerja berbasis pengetahuan;

---

<sup>68</sup> *Ibid.*

<sup>69</sup> *Ibid.*

<sup>70</sup> John Berthelsen, "Indonesia's Bank Century Mess Goes Global". *Asia Sentinel*, 12 November 2015.

<sup>71</sup> Anonim, "Sejarah BI", *op.cit.*

dan mengintegrasikan transformasi Bank Indonesia sesuai *destination statement* Bank Indonesia tahun 2008. Untuk mencapai tujuan tersebut, Bank Indonesia telah menetapkan tiga tugas pokok yang termaktub dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, yakni:

1. menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter;
2. menjaga sistem pembayaran; serta
3. memelihara sistem keuangan.

Bank Indonesia diketuai oleh Dewan Gubernur, yang terdiri dari gubernur, seorang deputy gubernur senior, dan antara empat hingga tujuh deputy gubernur. Gubernur dan wakil gubernur menjabat selama lima tahun, dan dapat dipilih kembali untuk maksimal dua kali masa jabatan. Gubernur dan wakil gubernur senior dicalonkan dan diangkat oleh Presiden dengan persetujuan DPR. Wakil gubernur diusulkan oleh gubernur dan diangkat oleh Presiden dengan persetujuan DPR. Presiden tidak memiliki kekuasaan untuk memberhentikan seorang anggota dewan, kecuali ketika seorang anggota dewan secara sukarela mengundurkan diri, cacat permanen, atau dinyatakan bersalah melakukan tindak pidana. Wakil gubernur senior bertindak sebagai gubernur dalam kasus lowongan terakhir. Rapat Dewan Gubernur merupakan forum pengambilan keputusan tertinggi bagi bank. Rapat ini diselenggarakan minimal sebulan sekali untuk memutuskan kebijakan umum moneter dan minimal seminggu sekali untuk mengevaluasi pelaksanaan kebijakan atau memutuskan kebijakan strategis dan prinsip-prinsip lainnya.

### **Independensi Bank Indonesia dari Sisi Independensi Hukum<sup>72</sup>**

Empat Undang-Undang Bank Sentral telah berlaku antara tahun 1953 di Indonesia, ketika Bank Indonesia dibentuk hingga saat ini. Adapun Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1953 dibuat untuk menasionalisasi Bank Jawa, bekas bank sentral sebelum Indonesia merdeka. Undang-undang tersebut telah direvisi dua kali untuk melonggarkan jumlah maksimum kredit yang dapat diberikan Bank Indonesia kepada pemerintah. Pelonggaran kredit maksimum dilatarbelakangi untuk membiayai defisit anggaran yang tinggi pada tahun 1950-an akibat operasi militer di beberapa daerah yang ingin merdeka dari Indonesia. Akibat revisi tersebut, indeks CBI legal Bank Indonesia mengalami penurunan. Defisit fiskal yang tinggi, hiperinflasi, dan pendapatan per kapita yang rendah pada

---

<sup>72</sup> I. Kadek Dian Sutrisna Artha, *op.cit.*

tahun 1960-an menjadi alasan diberlakukannya undang-undang baru<sup>73</sup> (UU 13/1968) di bawah Presiden Soeharto. Undang-undang ini telah berlaku selama sekitar 30 tahun. Setelah jatuhnya Soeharto dan terjadinya krisis ekonomi yang mendalam, Bank Indonesia menjadi lembaga independen dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 yang baru. Undang-undang tersebut direvisi pada tahun 2004 oleh parlemen untuk meningkatkan koordinasi antara kebijakan moneter dan kebijakan fiskal dan sektor riil.

Independensi berdasarkan hukum dari Bank Indonesia berdasarkan UU 11/1953 lebih tinggi dari UU 13/1968. Undang-undang baru tersebut mengurangi independensi Bank Indonesia terutama karena pelanggaran ketentuan tentang perkreditan kepada pemerintah. Berdasarkan UU 13/1968, tidak ada batasan untuk memberikan kredit kepada pemerintah. Apalagi berdasarkan UU 13/1968, Bank Indonesia menjadi bank pembangunan.

Berdasarkan UU 23/1999, independensi hukum Bank Indonesia meningkat signifikan. Semua komponen indeks CBI legal meningkat, kecuali item tentang suku bunga pinjaman kepada pemerintah yang undang-undangnya tidak memberikan perincian. Berdasarkan undang-undang yang baru, Bank Indonesia dilarang keras memberikan kredit kepada pemerintah dan swasta. Selain itu, Bank Indonesia menjadi lebih mandiri karena gubernur bank sentral diangkat oleh parlemen dan bukan oleh pemerintah, dengan tetap menjaga stabilitas harga menjadi satu-satunya tujuan Bank Indonesia.<sup>74</sup>

Namun, karena parlemen menganggap Bank Indonesia terlalu independen, UU 23/1999 diganti dengan UU 3/2004. Akibatnya, independensi hukum Bank Indonesia turun. Berdasarkan UU 3/2004, Bank Indonesia diperbolehkan membeli obligasi pemerintah jangka pendek di pasar perdana untuk operasi pengendalian moneter. Selain itu, Bank Indonesia dapat membeli Surat Utang Negara (SUN) di pasar perdana sebagai bagian dari pemberian fasilitas pembiayaan darurat. Artinya Bank Indonesia dapat memberikan kredit kepada pemerintah.

---

<sup>73</sup> Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral.

<sup>74</sup> H. Alamsyah dkk, "Towards Implementation of Inflation Targeting in Indonesia", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, No. 32, 309–324.



## Independensi Bank Indonesia dari Sisi Independensi Aktual<sup>75</sup>

Independensi BI yang sebenarnya bervariasi dari waktu ke waktu. Tingkat independensi aktual terendah terjadi pada periode 1959-1965 ketika tiga komponen indeks independensi aktual (tujuan dan batasan pemberian pinjaman) mendapat nilai yang rendah dibandingkan periode lainnya. Antara tahun 1959 dan 1965, ada tiga gubernur yang menjabat, yaitu Soetikno Slamet (1959–1960), Soemarno (1960–1963), dan Jusuf Muda Dalam (1963–1966). Pergantian sebagian besar gubernur bank sentral tumpang tindih (dalam waktu 0–1 bulan) dengan pergantian kabinet. Soemarno pada tahun 1963 dipecat tanpa alasan yang jelas, sedangkan pemecatan Jusuf Muda pada tahun 1966 disebabkan oleh keanggotaannya di partai komunis. Oleh karena itu, skor untuk komponen “latar belakang gubernur” sangat rendah pada periode ini. Selanjutnya, Bank Indonesia berperan penting sebagai bank pembangunan yang memberikan kredit (bersubsidi) kepada swasta. Terakhir, defisit fiskal yang besar (melebihi 6% dari PDB) dan tingkat pembangunan keuangan yang rendah (M2/PDB kurang dari 7%) semakin mengurangi independensi Bank Indonesia yang sebenarnya.

Sebaliknya, skor rata-rata untuk komponen perumusan kebijakan relatif tinggi pada periode 1959–1965. Perubahan dari sistem nilai tukar fleksibel ke sistem nilai tukar tetap dan pendelegasian pengawasan perbankan dari Bank Indonesia ke kementerian baru meningkatkan independensi aktual dalam perumusan kebijakan.<sup>76</sup> Pada tahun 1963, pemerintah melonggarkan peraturan yang mewajibkan eksportir untuk melaporkan seluruh penerimaan devisanya kepada Bank Indonesia, sehingga mengurangi pengendalian arus modal.

Indeks independensi aktual BI meningkat selama periode berturut-turut hingga tahun 2003. Selama periode 1966–1982, yang dikenal sebagai periode pemantapan dan rehabilitasi, komponen “latar belakang CEO” dan “pemberhentian” memberikan kontribusi yang signifikan terhadap peningkatan aktual kemerdekaan. Gubernur periode 1973–1983, Rachmat Saleh, berasal dari Bank Indonesia. Apalagi semua gubernur menjabat hingga akhir masa jabatannya, sementara anggaran pemerintah yang seimbang dan perkembangan keuangan yang pesat meningkatkan independensi Bank Indonesia dalam praktik.

<sup>75</sup> I. Kadek Dian Sutrisna Artha, *op.cit.*

<sup>76</sup> M. Dawam Rahardjo, *Bank Indonesia dalam Kilasan Sejarah Bangsa*, (Jakarta: PT Pustaka, LP3ES, 1995).

Selama 1983 hingga 1998 ketika pemerintah meliberalisasi kebijakan, berbagai komponen indeks independensi aktual (terutama tujuan dan batasan pinjaman kepada pemerintah) meningkat secara signifikan. Batas atas suku bunga dihapuskan. Tingkat bunga riil positif pada periode ini. Selain itu, pada tahun 1990 BI membatasi kreditnya kepada sektor swasta, sementara keseimbangan fiskal dipertahankan dan pasar keuangan dikembangkan lebih lanjut, dipicu oleh kebijakan deregulasi oleh pemerintah pada tahun 1980-an. Deregulasi di sektor perbankan bertujuan untuk menarik investor, baik domestik maupun asing dan memobilisasi tabungan domestik untuk membiayai pembangunan ekonomi. Selama krisis ekonomi tahun 1997, 16 bank kecil bangkrut ditutup. BI memberikan bantuan likuiditas darurat kepada perbankan untuk mencegah penulanan. Namun, hal ini menyebabkan pemecatan Gubernur Soedradjad Djiwandono, dua bulan sebelum masa jabatannya selesai sehingga sebenarnya mengurangi independensi Bank Indonesia dari intervensi politik.

Independensi aktual dan hukum BI menyimpang terutama selama periode 1968 hingga 1998. Di bawah UU 13/1968, kemerdekaan hukum turun, sementara kemerdekaan sebenarnya meningkat. Bahkan, indeks kemerdekaan yang sebenarnya jauh lebih tinggi dari indeks hukum pada periode ini. Beberapa faktor, seperti membaiknya posisi fiskal pemerintah dan berkembangnya pasar keuangan, mengurangi tekanan BI untuk memberikan kredit kepada pemerintah, baik secara langsung maupun tidak langsung. Juga faktor lain, seperti latar belakang gubernur (sebagian besar berasal dari BI) dan tidak adanya pemecatan, berkontribusi pada divergensi indeks aktual dari indeks legal. Menariknya, perkembangan ini terjadi di bawah rezim otoriter Soeharto. Setelah tahun 1999, ketika bank sentral diberi mandat sebagai lembaga independen, indeks legal meningkat secara signifikan dan menyatu dengan indeks yang sebenarnya.

Independensi BI sebenarnya mencapai tingkat tertinggi selama 1999 hingga 2003, ketika bank sentral secara hukum diamanatkan sebagai lembaga independen. Semua komponen indeks kemerdekaan sebenarnya meningkat selama periode ini. Komponen CEO meningkat secara signifikan karena pergantian Gubernur bank sentral tidak tumpang tindih dengan pergantian eksekutif. Apalagi Gubernur pada masa itu (Sjahril Sabirin) berasal dari Bank Indonesia. Meskipun ada tekanan dari Presiden Abdurrahman Wahid agar Sjahril Sabirin mengundurkan diri, Gubernur tetap bertahan sampai akhir masa jabatannya dengan alasan bahwa berdasarkan Undang-Undang baru 23/1999, gubernur Bank Indonesia

tidak dapat diberhentikan. Selain itu, meski Bank Indonesia tetap bertanggung jawab atas pengawasan perbankan, biaya krisis perbankan membebani anggaran pemerintah. Misalnya, pada krisis perbankan tahun 1998 dukungan likuiditas diberikan oleh pemerintah daripada Bank Indonesia. Selain itu, pada tahun 2004 dibentuk Lembaga Penjamin Simpanan (DIA) untuk menjamin simpanan swasta di sektor perbankan. Dengan adanya perubahan kelembagaan tersebut, Bank Indonesia menghadapi sedikit *trade off* antara menjaga stabilitas harga dan menjaga stabilitas keuangan. Bank Indonesia dapat menentukan anggarannya sendiri tanpa intervensi dari pemerintah atau parlemen.

Namun sebenarnya independensi BI selama tahun 2004 hingga 2008 mengalami penurunan karena beberapa faktor. Selama periode ini, kedua Gubernur (Burhanuddin Abdullah dan Boediono) memiliki latar belakang sebagai mantan menteri Perekonomian. Selain itu, pemecatan Gubernur Burhanuddin Abdullah karena korupsi sebenarnya mengurangi independensi BI. Terkait perumusan kebijakan, pemerintah menetapkan asumsi inflasi dan nilai tukar yang mendasari rencana anggaran pemerintah. Selain itu, penghapusan pajak atas transaksi pasar perdana SBN meningkatkan daya tarik bank sentral untuk membeli SBN di pasar perdana. Akhirnya, sejak 2004 BI tidak bisa lagi menentukan anggarannya semata-mata karena perlu persetujuan legislatif.

### **Tantangan Bank Sentral Saat Ini<sup>77</sup>**

Tantangan utama yang dihadapi bank sentral saat ini adalah menyeimbangkan tiga tujuan kebijakan. Tujuan kebijakan utama bank sentral adalah menjaga stabilitas harga (saat ini dipandang sebagai inflasi yang rendah dalam periode jangka panjang). Tujuan ini membutuhkan kredibilitas dari bank sentral dalam bekerja. Dengan kata lain, masyarakat perlu meyakini bahwa bank sentral akan memperketat kebijakannya jika inflasi mengancam dengan berbagai tindakan konkret. Seperti yang terjadi pada pertengahan 1990-an ketika The Fed melakukan pengetatan dalam menanggapi ketakutan inflasi. Strategi seperti itu dapat dilaksanakan dengan komunikasi yang baik.

Tujuan kebijakan kedua adalah stabilitas dan pertumbuhan ekonomi riil. Banyak bukti menunjukkan bahwa inflasi yang rendah dikaitkan dengan pertumbuhan yang lebih baik dan kinerja makro ekonomi secara keseluruhan. Namun demikian, guncangan besar masih terjadi,

---

<sup>77</sup> Brodo, *op.cit.*

mengancam akan menggelincirkan perekonomian dari jalur pertumbuhannya. Ketika situasi seperti itu mengancam, penelitian juga menunjukkan bahwa bank sentral untuk sementara harus meninggalkan tujuan inflasi jangka panjangnya dan melonggarkan kebijakan moneter untuk mengimbangi kekuatan resesi. Selain itu, jika pelaku pasar percaya pada kredibilitas jangka panjang dari komitmen bank sentral terhadap inflasi rendah, penurunan suku bunga kebijakan tidak akan menimbulkan ekspektasi inflasi yang tinggi. Setelah resesi dihindari atau telah memainkan jalannya, bank sentral perlu menaikkan suku bunga dan kembali ke tujuan inflasi rendahnya.

Tujuan kebijakan ketiga adalah stabilitas keuangan. Penelitian telah menunjukkan bahwa hal itu juga akan meningkat dalam lingkungan inflasi rendah, meskipun beberapa ekonom berpendapat bahwa ledakan harga aset muncul dalam lingkungan seperti itu. Dalam kasus krisis keuangan yang baru terjadi seperti yang baru saja terjadi pada Agustus 2007, pandangan saat ini adalah bahwa arah kebijakan harus menyediakan likuiditas apa pun yang diperlukan untuk menghilangkan ketakutan pasar uang. Jendela diskon terbuka dan penerimaan jaminan suara apa pun yang ditawarkan dipandang sebagai resep yang benar. Selain itu, sebagian besar ekonom moneter setuju bahwa dana tersebut harus ditawarkan pada tingkat penalti. The Fed mengikuti aturan ini pada September 2007, meskipun sebagian besar dana disediakan melalui operasi pasar terbuka. Setelah krisis berakhir, yang umumnya dalam hitungan hari atau minggu, bank sentral harus menghapus kelebihan likuiditas dan kembali ke tujuan inflasi.

Tantangan kedua berkaitan dengan tantangan pertama yakni bagi bank sentral untuk mengikuti perkembangan inovasi keuangan, yang dapat menggagalkan stabilitas keuangan. Inovasi di pasar keuangan merupakan tantangan yang harus dihadapi karena merupakan upaya untuk menghindari regulasi serta mengurangi biaya transaksi dan meningkatkan *leverage*. Krisis subprime baru-baru ini mencontohkan bahaya karena banyak masalah disebabkan oleh derivatif yang dibuat untuk mengemas hipotek dengan kualitas yang meragukan dengan yang lebih sehat sehingga instrumen dapat diturunkan dari neraca beberapa lembaga keuangan. Strategi ini, yang dirancang untuk menghilangkan risiko, mungkin menjadi bumerang karena ketidakjelasan instrumen baru.

Tantangan ketiga yang dihadapi bank sentral khususnya adalah apakah akan mengadopsi tujuan penargetan inflasi yang eksplisit seperti Bank of England, Bank of Canada, dan bank sentral lainnya. Keuntungannya

adalah menyederhanakan kebijakan dan membuatnya lebih transparan, yang memudahkan komunikasi dengan publik dan meningkatkan kredibilitas. Namun, mungkin sulit untuk menggabungkan target eksplisit dengan mandat ganda Fed tentang stabilitas harga dan lapangan kerja yang tinggi.

Tantangan keempat untuk semua bank sentral adalah untuk memperhitungkan globalisasi dan perkembangan sisi penawaran lainnya, seperti ketidakstabilan politik dan harga minyak dan guncangan lainnya, yang berada di luar kendali mereka tetapi dapat memengaruhi harga global dan domestik. Tantangan terakhir menyangkut apakah penargetan inflasi implisit atau eksplisit harus diganti dengan penargetan tingkat harga, di mana inflasi akan dijaga pada nol persen. Penelitian telah menunjukkan bahwa tingkat harga mungkin menjadi target yang unggul karena menghindari masalah penyimpangan dasar (di mana inflasi dibiarkan berakumulasi) dan juga memiliki ketidakpastian harga jangka panjang yang lebih sedikit. Kerugiannya adalah bahwa guncangan resesi dapat menyebabkan deflasi, di mana tingkat harga menurun. Kemungkinan ini seharusnya tidak menjadi masalah jika jangkar nominalnya kredibel, karena publik akan menyadari bahwa episode inflasi dan deflasi bersifat sementara dan harga akan selalu kembali ke rata-ratanya yaitu menuju stabilitas.

