



## **UU P2SK:Menurunnya Independensi Bank Indonesia?**

Oleh: MG Westri Kekalih Susilowati

Dosen FEB Unika Soegijapranata Semarang



Rancangan Undang-Undang tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (RUU P2SK) telah ditetapkan oleh Presiden menjadi Undang-Undang Nomor 4 tahun 2023. Penetapan undang-undang tersebut tentu saja didasari alasan meningkatkan kesejahteraan umum, secara khusus melalui sektor keuangan yang inklusif dan stabil. Undang-undang tersebut mengubah, menghapus, dan/atau menetapkan pengaturan baru beberapa ketentuan dalam Undang-Undang, diantaranya adalah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia. Sebagaimana diketahui, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 adalah tonggak implementasi independensi Bank Indonesia sebagai pemegang otoritas moneter.

### **Tentang UU P2SK**

Disebutkan dalam pasal 3, Undang-Undang Nomor 4 tahun 2023 Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (UU P2SK) dibentuk dengan maksud mendorong kontribusi sektor keuangan bagi pertumbuhan ekonomi yang inklusif, berkelanjutan, dan berkeadilan guna meningkatkan taraf hidup masyarakat, mengurangi ketimpangan ekonomi, dan mewujudkan Indonesia yang sejahtera, maju, dan bermartabat. Bertitik tolak dari maksud tersebut, undang-undang ini mencakup 13 tujuan, yaitu mengoptimalkan fungsi intermediasi sektor keuangan kepada usaha sektor produktif, meningkatkan portofolio pendanaan terhadap sektor usaha yang produktif, meningkatkan kemudahan akses dan literasi terkait jasa keuangan, meningkatkan dan memperluas inklusi sektor keuangan, dan tujuh tujuan lainnya

UU P2SK mengubah, menghapus, dan/atau menetapkan pengaturan baru beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan (LPS), Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (OJK), Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia (BI), dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2011 tentang Mata Uang. Maka, terdapat beberapa lembaga terkait sektor keuangan yang terdampak seperti LPS, OJK, dan BI. Penerbitan UU P2SK dilatarbelakangi dan didorong oleh perekonomian berkembang secara dinamis sehingga dibutuhkan respon yang cepat dan tepat atas dinamika tersebut.

Ketidakmerataan penguasaan aset di sektor keuangan, kehadiran instrumen keuangan dengan kompleksitas dan risikonya tinggi seperti kripto, perkembangan teknologi yang mendorong disrupsi yang memunculkan risiko baru di sektor keuangan, perlunya payung guna meningkatkan penegakan hukum dan asesmen di sektor keuangan, dan sumber daya manusia di sektor keuangan masih mengalami ketertinggalan adalah kondisi faktual yang masih dihadapi. Maka, penerbitan UU P2SK dinilai urgen, yakni untuk menyeempurnakan regulasi di sektor keuangan dalam rangka menghadapi tantangan pada masa yang akan datang. UU P2SK juga dapat menjadi wadah beberapa regulasi terkait sektor keuangan yang tersebar dan berusia lama dan tersedianya regulasi yang sesuai dengan perkembangan terbaru untuk mewujudkan reformasi sektor keuangan secara utuh.

### **Pasal-Pasal Perubahan Undang-undang Nomor 23 tahun 1999.**

Penerbitan UU P2SK adalah bentuk reformasi sektor keuangan, yakni mengatur kelembagaan di sektor keuangan dengan tujuan mewujudkan Stabilitas Sistem Keuangan. Salah satu lembaga yang dimaksud adalah Bank Indonesia. Sebelum terbit UU P2SK, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia telah beberapa kali mengalami perubahan. Terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia.

UU P2SK mengubah menghapus, dan/atau menetapkan pengaturan baru beberapa ketentuan terhadap beberapa undang-undang terkait sektor keuangan, diantaranya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia. Beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia yang diubah yaitu pasal 4, Pasal 7 – pasal 11, Pasal 14, Pasal 40, Pasal 47, Pasal 58, Pasal 60, dan Pasal 62. Sementara itu, ketentuan yang ditambahkan atau disisipkan yaitu pasal 10 A dan 10B, Bab VIA, pasal 35A dan 35B, Bab VIB, Pasal 35C dan Pasal 35D, pasal 38A, Pasal 58A, Pasal 58B dan Pasal 58C, Pasal 64A, dan BABXA. Terdapat 13 pasal yang dihapus, yaitu pasal 24 – pasal 35, dan Pasal 61.

### **Mengenai Independensi Bank Sentral**

Independensi bank sentral dimulai dari *inflationary bias* yang selalu muncul dalam setiap kebijakan moneter. Bias tersebut tercermin pada tingginya tingkat inflasi selama tahun 1970-an sampai dengan awal 1980-an di sebagian besar negara industri (Stainley Fischer, 1995). Carl E. Walsh (1995) mengembangkan pendekatan dengan kerangka *principal – agent* tentang bagaimana bank sentral seharusnya dirangsang untuk membuat kebijakan secara optimal. Atas dasar kerangka tersebut, pihak tertentu yang disebut sebagai prinsipal dapat melimpahkan tugasnya pada pihak lain yang ditunjuk (agen) dengan suatu kontrak tertentu. Dalam hal kebijakan moneter, pemerintah sebagai prinsipal dapat menunjuk bank sentralnya sebagai agen dengan suatu kontrak. Dalam kontrak tersebut secara eksplisit dinyatakan bahwa bank sentral, dalam memilih tindakannya independen terhadap pemerintah. Dalam hal ini diasumsikan antara pemerintah dan bank sentral mempunyai preferensi yang sama mengenai inflasi, yaitu tingkat inflasi yang rendah.

Dengan meningkatnya komitmen bank sentral untuk menekan inflasi, rata-rata tingkat inflasi berkurang. Namun demikian bobot relatif yang ditetapkan oleh bank sentral terhadap inflasi dan tingkat pengangguran dapat berubah, dan hal ini akan menjadi distorsi penguasa moneter untuk merespon *shocks* yang tidak diantisipasi. Insentif bank sentral dapat diubah dengan menetapkan bobot pada pencapaian tingkat pertumbuhan yang rendah untuk variabel-variabel nominal seperti tingkat harga, pendapatan nasional (GNP) nominal, atau jumlah uang yang beredar. Meskipun alternatif target ini berbeda dengan sifat dari stabilisasi, namun peningkatan komitmen bank sentral untuk mencapai salah satu diantara target-target tersebut menjamin penurunan tingkat inflasi.

### **Menakar kembali Independensi Bank Indonesia**

Terbitnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia yang menggantikan Undang-Undang Nomor 13 tahun 1968 merupakan tonggak independensi Bank Indonesia. Secara tegas dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 pasal 4 ayat 2 dinyatakan bahwa Bank Indonesia adalah lembaga negara yang independen, bebas dari campur tangan Pemerintah dan/atau pihak-pihak lainnya, kecuali untuk hal-hal yang secara tegas diatur dalam undang-undang ini. Ayat ini diubah secara redaksional, namun secara substanti sama, yakni menjadi Bank Indonesia merupakan lembaga negara yang independen dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, bebas dari campur tangan Pemerintah dan/ atau pihak lain, kecuali untuk hal-hal tertentu yang secara tegas diatur dengan Undang-Undang ini. Dengan demikian dapat dikatakan, meskipun terbit UU P2SK, Bank Indonesia tetap independen sebagai lembaga.

Namun demikian, independensi sebuah bank sentral tidak hanya masalah kelembagaan. Cukiermen, Webb and Neyapti (1992), mengembangkan instrumen untuk mengukur tingkat independensi bank sentral. Instrumen tersebut mencakup empat variabel dengan 16 indikator. Keempat variabel tersebut yaitu (1) Pejabat Tertinggi Eksekutif/CEO yang mencakup masa jabatan, siapa yang mengangkat, pemecatan, dan kemungkinan CEO merangkap jabatan; (2). Formulasi Kebijakan. Variabel ini mencakup indikator siapa yang membuat kebijakan moneter, siapa pengambil keputusan akhir atas konflik, peran bank sentral; (3) Sasaran, yakni apakah bank sentral memiliki sasaran tunggal atau sasaran ganda; dan (4). Batasan pemberian pinjaman kepada pemerintah, apakah bank sentral diijinkan memberikan pinjaman kepada pemerintah? Jika diijinkan, bagaimana dengan tenor, bunga, serta apakah bank sentral diperbolehkan menjual/membeli surat utang kepada/dari pemerintah di pasar primer?

Dalam hal variabel CEO, Bank Indonesia dikatakan memiliki tingkat independensi yang lebih tinggi. Demikian juga terkait dengan penyusunan kebijakan moneter. Bank Indonesia memiliki kewenangan untuk menentukan kebijakan dan penyelesaian konflik antara Bank Indonesia dengan Pemerintah maupun intern Bank Indonesia sendiri serta penentuan anggaran. Namun, UU no 2 tahun 2020 menyatakan bahwa BI dapat membeli surat berharga Pemerintah jk. panjang di pasar perdana, termasuk SUN atau SBSN dalam rangka penanganan COVID19. Dengan demikian, independensi BI pada indikator Bank Sentral dilarang melakukan penjualan/pembelian surat utang di pasar perdana mengalami penurunan.

Terkait dengan sasaran, berdasar pengukuran ini tingkat independensi Bank Indonesia menurun, karena bank Indonesia tidak lagi memiliki sasaran tunggal. Dalam UU no 23 tahun 1999, tujuan Bank Indonesia adalah mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah dengan

sasaran yang ditetapkan oleh BI. Penetapan sasaran ini mengalami perubahan pada UU no 3 tahun 2004. Dalam UU P2SK, BI memiliki sasaran ganda yaitu mencapai stabilitas nilai rupiah, memelihara stabilitas Sistem Pembayaran, dan turut menjaga SSK dalam rangka mendukung pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan.

Sementara itu, jika dilihat pada variabel *Limitation on Lending to Government* (Batasan pinjaman kepada pemerintah), UU P2SK tidak melakukan perubahan substansi. Maka dapat dikatakan bahwa Bank Indonesia independen dalam hal ini.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa Independensi Bank Indonesia semakin tinggi dengan diterbitkannya UU nomo 23 tahun 1999, selanjutnya mengalami penurunan dengan penerbitan UU Nomor 7 tahun 2020, dan semakin menurun dengan diterbitkannya UU Nomor 4 tahun 2023 tentang P2SK.