

# **PERAN BANK SENTRAL DALAM STABILITAS SISTEM KEUANGAN (SSK) DAN IMPLEMENTASI JARING PENGAMAN SEKTOR KEUANGAN (JPSK)**

**Suhartono**

STIE Perbanas Surabaya  
Jl. Nginden Semolo No.36 Surabaya

**Abstract:** *The Government and Bank Indonesia developed a framework for the Draft Law on the Financial System Safety Net. The framework clearly specified the tasks and responsibilities of the relevant institutions involved in the operation of the Safety Net. In principle, the Ministry of Finance was responsible for drafting legislation for the financial sector and providing funds for crisis resolution. BI, the central bank, was responsible for safeguarding monetary stability, maintaining a sound banking system and ensuring the secure and robust operation of the payment system. The DIC (Deposit Insurance Corporation), on the other hand, had responsibility for guaranteeing bank customer deposits and resolution of problem banks. The Financial System Safety Net framework was set out in the Draft Law on the Financial System Safety Net, which was currently undergoing a consultation process. In this way, the Financial System Safety Net Law would provide a strong foundation for the financial system stability policies and regulations to be established by the relevant authorities. The Draft Law specified all components of the FSSN: (1) effective bank regulation and supervision; (2) lender of last resort; (3) adequate deposit insurance scheme; and (4) effective mechanism for resolution of crisis.*

**Key words :** *central bank, financial system safety net, regulation, monetary stability*

Realita bahwa globalisasi ini telah membawa manfaat bagi banyak negara di dunia dengan mendorong peningkatan *Gross Domestic Product* (GDP) di beberapa negara disertai dengan kenaikan produksi barang dan jasa. Globalisasi juga membuka akses yang lebih lebar bagi negara-negara di dunia terhadap pasar global. Meski demikian, globalisasi yang terjadi bukan tanpa cela. Stiglitz (2006) menyatakan aturan main globalisasi cenderung tidak adil dan menguntungkan negara-negara industri maju dan hanya mengutamakan nilai-nilai material dibandingkan nilai-nilai lainnya, seperti perhatian terhadap aspek lingkungan.

Berkembangnya liberalisasi terutama pasar keuangan tidak membuat pertumbuhan ekonomi dan kemakmuran meningkat tetapi mendorong terjadinya instabilitas (Stiglitz, 2006). Krisis keuangan makin sering terjadi dengan dampak skala yang makin besar. Volatilitas aliran modal internasional makin tinggi dan dalam sekejap menyebabkan suatu negara mengalami krisis utamanya krisis likuiditas.

Melihat pengalaman selama ini bahwa setiap instabilitas atau krisis selalu membawa dampak kerugian yang besar, semua negara selalu berusaha melakukan upaya untuk mencegah jangan sampai krisis terjadi. Upaya menjaga stabilitas ini

---

Korespondensi dengan Penulis:

**Suhartono:** Telp. +62 31 594 7151, Fax.+62 31 599 2985

E-mail: haryati@perbanas.ac.id

menempatkan bank sentral pada posisi terdepan dalam upaya mencegah jangan sampai krisis terjadi.

Perandantugasbanksentralsangat tergantung kepada bagaimana lingkungan politik dan ekonomi mempengaruhi peran dan tugas bank sentral. Namun demikian bank sentral pada umumnya mempunyai tiga tugas utama yang meliputi pengendalian moneter, pengaturan dan pengawasan perbankan, serta pengaturan sistem pembayaran. Dalam konteks bank sentral bertugas untuk pengendalian moneter,

maka bank sentral memiliki mandat untuk menjaga kestabilan harga nilai uang atau yang dikenal sebagai stabilitas moneter (*monetary stability*).

Berdasarkan praktiknya, bank sentral tidak semua menjalankan tiga tugas utama tersebut. Beberapa bank sentral mengemban dua tugas utama, bahkan ada juga bank sentral yang hanya mengemban satu tugas utama, seperti yang ditunjukkan pada Tabel 1.

**Tabel 1. Mandat Bank Sentral Berbagai Negara**

Negara	Otoritas Moneter	Pengatur Bank	Sistem Pembayaran
Brunei	Ya	Tidak	Tidak
Hong Kong	Ya	Tidak	Tidak
Inggris	Ya	Tidak	Tidak
Australia	Ya	Tidak	Ya
Jepang	Ya	Tidak	Ya
Amerika	Ya	Sebagian	Sebagian
Prancis	Ya	Sebagian	Sebagian
Belanda	Ya	Sebagian	Ya
Italia	Ya	Sebagian	Ya
Jerman	Ya	Sebagian	Ya
Afrika Selatan	Ya	Ya	Tidak
Brazil	Ya	Ya	Sebagian
India	Ya	Ya	Sebagian
Singapura	Ya	Ya	Sebagian
Indonesia	Ya	Ya	Ya
Malaysia	Ya	Ya	Ya
Selandia Baru	Ya	Ya	Ya

Sumber: Warjiyo (2004).

Walaupun kalau dilihat dari mandat bank sentral antar negara berbeda dalam fungsi masing-masing, namun ada kesepakatan global bahwa bank sentral memiliki tugas sebagai stabilisator ekonomi makro (Healey, 2001). Artinya walaupun mungkin secara eksplisit tidak dijelaskan dalam perundangan bahwa bank sentral harus menjaga stabilitas keuangan namun secara implisit harus dipahami peran bank sentral dalam menjaga stabilitas ekonomi.

## BANK INDONESIA: PERAN DAN TUGAS

Rumusan pada UU No.23 Tahun 1999 itu merupakan pedoman yang dipakai Bank Indonesia dalam menetapkan misi dan visinya. Penetapan misi dan visi dimaksudkan lebih memperjelas tujuan organisasi, mempermudah perencanaan dan proses pengambilan keputusan, serta mempermudah pengoordinasian unit-unit dalam organisasi. Visi

tersebut dikembangkan dalam misi Bank Indonesia. Misi Bank Indonesia adalah : (1) menetapkan dan menjaga konsistensi, serta kejelasan tujuan organisasi; (2) memberikan referensi untuk perencanaan dan proses pengambilan keputusan; (3) memperoleh komitmen para anggota Dewan Gubernur dan seluruh pegawai, melalui komunikasi yang jelas tentang tugas organisasi; dan (4) memperoleh dukungan dan pengertian dari pihak-pihak yang berkepentingan terhadap pelaksanaan tugas organisasi (Warjiyo, 2004).

## KRISIS KEUANGAN

Krisis keuangan yang terjadi di berbagai belahan dunia termasuk Indonesia seperti yang terjadi pada tahun 1997 tampaknya akan makin sering terjadi. Krisis keuangan global yang terbaru yang dipicu oleh krisis kredit perumahan di Amerika Serikat telah membawa dampak yang luar biasa di perekonomian global. Krisis ini menyadarkan pemerintah, parlemen dan kalangan industri tentang pentingnya menjaga stabilitas sistem keuangan sebagai tugas bersama. Lebih buruk lagi adalah setiap krisis, karena kerugian yang dialami, menimbulkan dampak yang sangat buruk yakni hilangnya kepercayaan masyarakat dan menurunnya pertumbuhan ekonomi dan pendapatan. Belum lagi setelah krisis usai, biaya untuk pemulihan ekonomi khususnya sektor keuangan sangat besar. Oleh karena itulah saat ini berkembang pemikiran stabilitas sistem keuangan sebagai barang publik yang wajib dipelihara untuk menjamin kepentingan publik.

**Tabel 2. Biaya Krisis: Rekapitalisasi Bank**

Episode Crisis	% dari GDP
<b>Tequila Crisis</b>	
Chile 1983	15%
Mexico 1995	13.50%
<b>Asian Crisis</b>	
Indonesia 1997-1998	34,50%
Korea	24.50%
Malaysia	19.50%
Thailand	34.50%

Sumber: Caprio & Klingebiel (1996) and World Bank, *Asian Growth and Recovery Initiative*, 1999

Di Asia, Bank Indonesia termasuk bank sentral yang sejak awal menjadi pioner dalam melakukan kajian stabilitas sistem keuangan dengan didirikannya Biro Stabilitas Sistem Keuangan. Saat ini hampir seluruh bank sentral dunia bergerak menjadikan isu stabilitas sistem keuangan sebagai tema utama kebijakan ekonomi. Hampir semua bank-bank sentral maupun organisasi keuangan internasional seperti IMF dan Bank Pembangunan Asia (ADB) secara khusus membentuk divisi/unit khusus untuk memonitor dan menilai kondisi keuangan negara masing-masing dan menerbitkannya dalam suatu laporan stabilitas keuangan.

Krisis keuangan dapat menyebabkan hilangnya kepercayaan masyarakat terutama penabung dan investor sehingga menimbulkan "run" terhadap perbankan maupun pasar modal. Proses intermediasi terganggu karena bank menjadi terlalu berhati-hati. Hilangnya kepercayaan juga membuat alokasi sumber daya ekonomi terganggu karena pemilik dana cenderung melakukan "hoarding". Hal-hal tersebut membuat kebijakan moneter menjadi tidak efektif lagi karena publik dan lembaga keuangan kehilangan kepercayaan (Tadjudin, 2003).

---

## SEBAB KETIDAKSTABILAN: PANDANGAN TEORI

---

Krugman (1973) menyatakan krisis terjadi karena kebijakan ekonomi yang salah. Ketidakstabilan ekonomi makro pada tahun 1970 di mana kebijakan moneter dan fiskal yang ekspansif dengan sistem kurs tetap menyebabkan terjadinya krisis nilai tukar pada tahun 1980-an. Demikian juga dengan krisis perbankan terjadi karena bank membeli surat utang negara yang dijual pemerintah untuk membiayai APBN.

Pandangan lain terhadap sumber krisis adalah kerapuhan sistem keuangan (*financial vulnerability*). Dalam teori ini, krisis terjadi karena kelemahan struktur lembaga keuangan. Perbankan di negara Asia seperti Korea dan Indonesia yang mengandalkan pada dana jangka pendek sangat rawan terhadap krisis kepercayaan dan "bank run". Goldstein & Turner (2003) menyatakan bahwa ketidakseimbangan valuta asing dalam suatu negara merupakan sumber kerawanan yang paling penting dan dapat mendorong krisis nilai tukar. Ketika aset bank dalam mata uang lokal dan dibiayai dengan Deposito dalam valuta asing, dapat menimbulkan krisis karena adanya harapan akan krisis (*self fulfilling*) oleh investor sehingga akhirnya krisis nilai tukar terjadi. Teori ini mengusulkan agar prinsip kehati-hatian diterapkan lebih luas pada sektor perbankan.

Teori kerawanan sistem keuangan diperparah oleh rendahnya kesadaran tata kelola (*governance*) manajer lembaga keuangan serta kelemahan institusi pengawasan Bank. Krisis keuangan juga dapat dijelaskan oleh teori ini kelemahan pasar keuangan global. Teori ini menjelaskan keterkaitan struktur operasional sistem keuangan global dengan krisis karena adanya *asymmetric information* sehingga pelaku pasar tidak mampu menilai risiko atas investasinya. Perkembangan derivatif dan terbongkarnya skema Ponzi oleh Mardoff merupakan

bukti berjalannya teori kelemahan sistem keuangan global oleh Mishkin (2001).

Dari sisi sumber Krisis FSI (1997) menyatakan krisis dipicu oleh kerawanan ekonomi makro di antaranya inflasi, liberalisasi sektor keuangan yang terlalu cepat dan kegagalan dalam merancang instrumen kebijakan ekonomi makro yang disiplin. Sementara dari sisi sektoral terutama sektor keuangan, kegagalan dalam menerapkan tata kelola perusahaan dan manajer yang sadar risiko, infrastruktur pasar yang tidak memadai dan disiplin pasar yang tidak berjalan diikuti dengan peraturan dan pengawasan yang tidak efektif membuat krisis terjadi.

---

## STABILITAS SISTEM KEUANGAN (SSK)

---

Chant (2003) menyatakan instabilitas adalah keadaan pasar yang merugikan perekonomian yang mengancam kinerja ekonomis sehingga melumpuhkan kondisi keuangan rumah tangga, perusahaan dan pemerintah dan membuat arus dana terbatas. Keadaan juga mengganggu fungsi dan operasi lembaga keuangan. Crockett (1996) mendefinisikan stabilitas keuangan sebagai ketiadaan instabilitas. Instabilitas sebagai situasi ekonomi yang terganggu karena fluktuasi harga aset keuangan yang besar atau ketika lembaga keuangan gagal memenuhi kewajiban yang sudah diperjanjikan.

Sementara Deutsche Bundesbank (2003) menggambarkan stabilitas keuangan sebagai keadaan seimbang sistem keuangan sehingga berfungsi efisien dalam alokasi sumber dan mengelola risiko dan menjalankan fungsi pembayaran, mampu mengatasi kejutan ekonomi, kebangkrutan dan perubahan struktural yang mendasar.

Mishkin (1999) menyatakan instabilitas keuangan terjadi ketika kejutan terhadap sistem keuangan karena masalah arus informasi sehingga sistem keuangan tidak mampu menjalankan fungsinya menyalurkan dana ke dalam investasi produktif.



Sementara itu, Schinasi (2006) mendefinisikan stabilitas keuangan sebagai kondisi di mana sistem keuangan: (1) secara efisien memfasilitasi alokasi sumber daya dari waktu ke waktu, dari deposan ke investor, dan alokasi sumber daya ekonomi secara keseluruhan; (2) dapat menilai/mengidentifikasi dan mengelola risiko-risiko keuangan; (3) dapat dengan baik menyerap gejala yang terjadi pada sektor keuangan dan ekonomi. Dari semua definisi di atas dapat diringkas secara sederhana kestabilan keuangan adalah tidak adanya krisis yang berarti situasi di mana ketahanan sistem keuangan terhadap guncangan perekonomian, sehingga fungsi intermediasi, sistem pembayaran dan penyebaran risiko tetap berjalan dengan semestinya.

---

## STABILITAS MONETER DAN DAMPAKNYA

---

Stabilitas moneter (*monetary stability*) didefinisikan sebagai setabilitas harga dimana perekonomian mengalami inflasi dalam jumlah yang relatif kecil yaitu 1-2% setahun. Deflasi juga ancaman terhadap stabilitas moneter namun karena isu deflasi sangat jarang terjadi maka kurang menjadi perhatian. Tugas Bank Indonesia yaitu menjaga stabilitas nilai rupiah maka secara singkat merupakan upaya mengurangi inflasi menjadi dasar bagi pertumbuhan ekonomi jangka panjang yang berkelanjutan (*sustainable economic growth*). Pertumbuhan ekonomi menjadi isu global dan nasional saat ini secara politik penentu selalu menjalankan pertumbuhan ekonomi sebagai bukti keberhasilan dalam pembangunan.

Hubungan antar inflasi dan pertumbuhan ekonomi juga dibahas cukup lengkap oleh Mc.Kinon (1973) yang menekankan perlunya stabilitas. Hanya dalam mendorong agar intermediasi berjalan dan makin dalam (*financial deepening*), inflasi yang tinggi membuat agen akan bertindak dalam perspektif jangka pendek dan moral hazard tidak berjalannya informasi dan ekspektasi ekonomi membuat sistem kerja makin tidak efisien dalam alokasi sumber daya

yaitu pembiayaan akan masuk ke sekitar ekonomi yang berisiko yang menghasilkan hasil yang tinggi saja. Fungsinya ketidakpastian ekonomi, inflasi yang tinggi juga menyebabkan intermediasi waktu (*maturity transformation*) yang dilakukan oleh sistem keuangan tidak berjalan. Akibatnya investasi jangka panjang menurun drastis sehingga proses pertumbuhan ekonomi tidak terjadi.

Schwartz (1988) menjadikan perlunya Bank Sentral menjaga inflasi dengan kebijakan moneter yang tepat. Bank Sentral yang dapat menjaga stabilitas dan juga menjaga likuiditas perbankan melalui *lender of the last resort*. Krisis keuangan pada level apapun akan diperburuk dengan kenaikan tingkat inflasi, karena kebijakan moneter berusaha menjaga stabilitas hanya menjadikan upaya tidak langsung Bank Sentral dalam menjaga jangan sampai krisis keuangan terjadi.

Diamond & Dybiyg (1983) menyatakan lembaga keuangan selalu menghadapi *maturity mismatch* yaitu kerugian jatuh tempo lebih cepat daripada aset kredit, keadaan ini akan menjadi sumber krisis. Keadaan ini menyebabkan bank rawan terhadap risiko likuiditas ketika inflasi tinggi maka suku bunga akan naik lebih cepat daripada suku bunga kredit sehingga bank akan menjadi *net interest margin* yang makin kecil, ini berarti mengganggu potensi pendapatan bank yang sebelumnya dapat diramalkan ke situasi ketidakpastian. Penelitian membuktikan bahwa ketidakstabilan harga atau inflasi telah menyebabkan krisis keuangan di berbagai negara ini berarti kebijakan moneter yang mengarah pada penetapan stabilitas hingga akan mendorong tercapainya stabilitas sistem keuangan.

Cook (2004) melakukan kajian tentang penyebab berbagai kolektibilitas variabel ekonomi dan pengaruhnya terhadap perekonomian atau pertumbuhan, adalah bahwa stabilitas nilai tukar yaitu pada sistem kurs tetap membuat pertumbuhan ekonomi yang tinggi daripada inflasi dan suku bunga. Sebaliknya Devereux (2006) menyatakan bahwa kebijakan harga suku bunga memiliki dampak yang lebih baik daripada kebijakan kurs. Dari simulasi kebijakan menunjukkan kebijakan

stabilisasi harga (inflasi) melalui mekanisme suku bunga menghasilkan dampak stabilisasi lebih baik daripada kebijakan nilai tukar.

Stabilitas moneter dan stabilitas sistem keuangan ibarat dua sisi dari satu koin yang saling mempengaruhi satu terhadap yang lain. Namun demikian, terdapat perbedaan mendasar antara keduanya.

**Tabel 3. Perbandingan Stabilitas Moneter dan Stabilitas Keuangan**

	Stabilitas Moneter	Stabilitas Keuangan
Definisi	Stabilnya harga untuk mengendalikan inflasi mengendalikan deflasi	Kestabilan institusi dan pasar keuangan dan tiadanya tekanan dan pergerakan harga yang berpotensi menyebabkan guncangan perekonomian
Instrumen pengontrol	Kebijakan moneter Suku bunga Operasi pasar	Sangat terbatas, dan sulit untuk disesuaikan: Fasilitas Pembiayaan Darurat
Struktur Proyeksi	<i>Trend, Central tendency of distribution</i>	<i>Tails of distribution, Extreme event</i>
Alat Proyeksi	Teknik peramalan standar	Simulasi, <i>Stress test</i>

Sumber: Diadaptasi dari Aspach, *et al.* (2006) dan Schioppa (2002).

### FAKTOR-FAKTOR PENDUKUNG STABILITAS SISTEM KEUANGAN

Santoso & Batunanggar (2006) menyatakan terdapat empat faktor terkait yang mendukung terciptanya stabilitas sistem keuangan, yaitu: (1) lingkungan ekonomi makro yang stabil; (2) lembaga keuangan yang dikelola dengan baik; (3) pengawasan institusi keuangan yang efektif; dan (4) sistem pembayaran yang aman dan handal. Adanya permasalahan di salah satu dari empat komponen tersebut berdampak pada faktor lainnya dan akan mengancam stabilitas sistem keuangan.

*Financial Stability Forum* (2008) menyatakan ada lima faktor yaitu: (1) pengawasan lembaga keuangan terkait dengan likuiditas, kredit dan manajemen risiko; (2) transparansi dan penilaian; (3) penggunaan lembaga pemeringkat (*rating*) yang berhati-hati; (4) Pengawasan yang komprehensif terhadap lembaga keuangan; dan (5) protokol penyelesaian krisis sistem keuangan yang baik.

### MENGAPA STABILITAS SISTEM KEUANGAN PENTING

Houben, Kakes & Schinasi (2004) menyatakan tiga alasan SSK penting: (1) stabilitas moneter hanya dapat terwujud dengan adanya stabilitas keuangan, karena sistem keuangan merupakan transmisi kebijakan moneter; (2) perkembangan ekonomi ditandai dengan meningkatnya risiko bagi perekonomian suatu negara di antaranya adalah perkembangan sektor keuangan yang sangat signifikan dibanding perkembangan ekonomi, proses *financial deepening* sangat cepat yang ditandai dengan berubahnya komposisi aset dalam sistem keuangan di mana pangsa *monetary assets* (agregat) semakin turun sementara pangsa *non-monetary assets* sehingga semakin meningkatkan *monetary base*. Keadaan diperparah dengan Globalisasi dan *cross border integration* menyebabkan semakin terintegrasinya sistem keuangan nasional ke dalam sistem keuangan global yang biasa dikatakan tanpa sistem; (3) keterkaitan terjadinya kenaikan transaksi



antar industri dan antar pasar antar negara membuat makin terintegrasinya pasar keuangan sehingga kegagalan satu pasar di luar negeri biasa menjadi sumber krisis di dalam negeri; (4) sistem keuangan makin kompleks di mana unsur menyembunyikan risiko, keragaman aktivitas dan investasi serta siapa yang menanggung risiko akhir makin tidak jelas.

Dari keempat alasan tersebut terlihat bahwa stabilitas keuangan makin rawan karena sistem keuangan berkembang lebih cepat dari ekonomi riil dan bahkan cenderung terjadi pemisahan (*decoupling*), terjadinya kenaikan kedalaman keuangan (*financial deepening*) dan komposisi aset yang berubah serta pasar yang makin luas dan terkait menyebabkan proses penularan (*contagion*) berjalan makin cepat.

Sistem keuangan yang stabil akan menjadi fondasi berjalannya aktivitas ekonomi keuangan yang efisien (Santoso & Batunanggar, 2006). Sistem keuangan yang stabil menciptakan kepercayaan dan lingkungan yang mendukung bagi nasabah penyimpan dan investor untuk menanamkan dananya pada lembaga keuangan, termasuk menjamin kepentingan masyarakat terutama nasabah kecil. Pada akhirnya mendorong fungsi intermediasi keuangan yang efisien sehingga pada akhirnya mendorong investasi dan pertumbuhan ekonomi. Dari sisi efisiensi alokasi, stabilitas sistem keuangan yang terjaga juga mendorong beroperasinya pasar dan memperbaiki alokasi sumber daya perekonomian.

Dalam mencapai stabilitas sistem keuangan, MacFarlane (1999) menyatakan ada beberapa syarat yang harus ada yaitu: (1) stabilitas lingkungan makroekonomi yang dicirikan dengan rendah dan stabilnya inflasi, stabilnya suku bunga dan kuatnya keseimbangan internasional; (2) kesehatan kondisi lembaga keuangan terkait aspek prudensial, efisiensi dan tata kelola; (3) efisiensi pasar keuangan yang ditandai dengan bekerjanya lembaga keuangan secara efisien; (4) pengawasan yang baik dan pruden oleh otoritas pengawas keuangan; (5) sistem pembayaran yang aman dan akurat.

---

## PIHAK-PIHAK YANG BERTANGGUNG JAWAB TERHADAP SSK

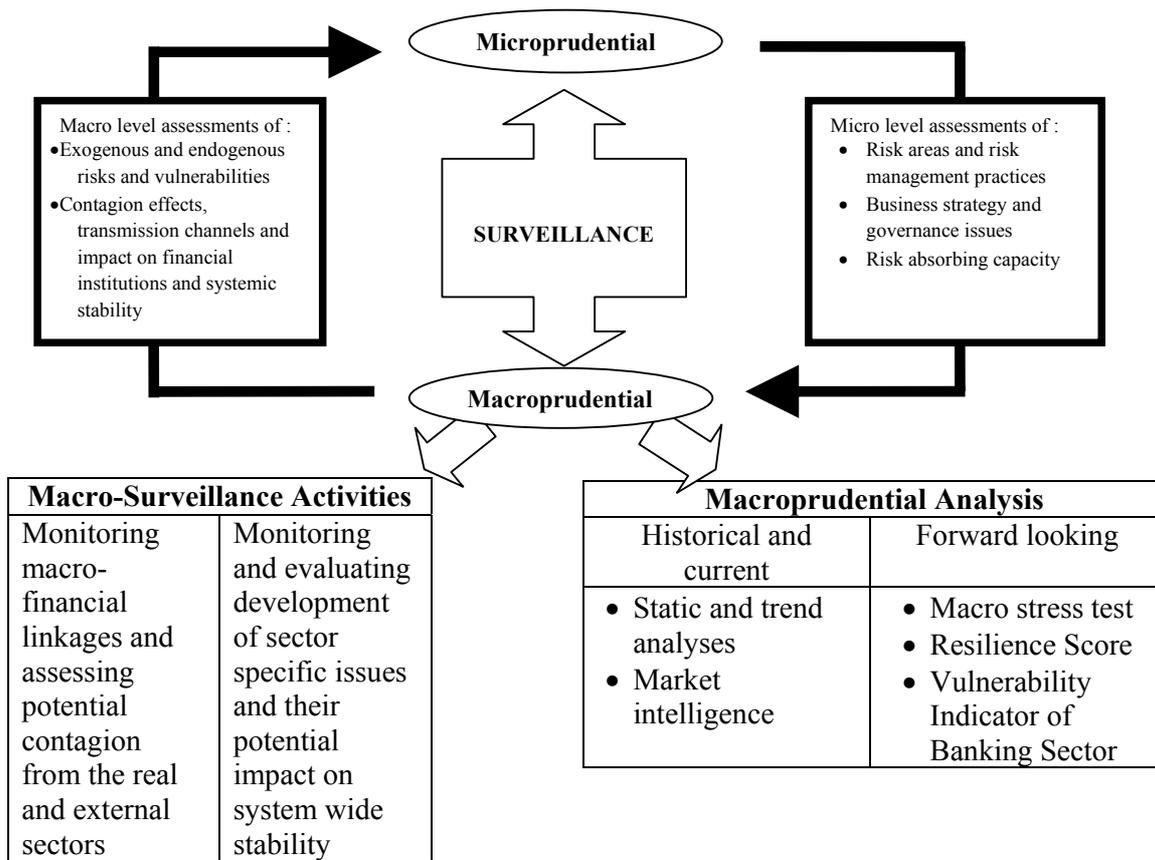
---

Sebagai barang publik maka adanya *free rider* tidak dapat dihindari. Kestabilan sistem keuangan sebagai barang publik karena ketidakstabilan cenderung menyebar dan menular ke tempat lain. Karena itu stabilitas harus dipandang sebagai tugas bersama (*shared responsibility*). Sebagai barang publik maka stabilitas sistem keuangan merupakan kebijakan publik (Crockett, 1997), sehingga secara umum semua pihak yang terkait dengan sistem keuangan, pihak yang ikut bertanggung jawab yaitu: (1) otoritas keuangan (pemerintah, bank sentral, lembaga penjamin simpanan, dan lain-lain); (2) pelaku keuangan (bank, pasar modal, lembaga keuangan non bank); (3) publik, khususnya pengguna jasa keuangan.

Namun demikian, Healey & Sinclair (2001) menyatakan pelaksanaan fungsi mendorong terciptanya stabilitas sistem keuangan dilakukan oleh bank sentral karena bank sentral memiliki kemampuan dalam melakukan tugas ini baik karena keahlian maupun kecukupan informasi. Bank sentral dapat dengan cepat memitigasi dampak terjadinya instabilitas terhadap ekonomi melalui instrumen yang secara legal dimilikinya untuk mengurangi tekanan likuiditas maupun mempercepat pemulihan kepercayaan masyarakat. Permasalahan likuiditas dapat diatasi dengan *open market operations* dan bantuan likuiditas melalui *lender-of-last-resort* atau *discount window*. Kewenangan bank sentral untuk melaksanakan kebijakan moneter melalui penyesuaian *reserve requirements* atau dengan kebijakan suku bunga untuk mendorong ekonomi bergerak ke arah normal terkait dengan peran mencapai stabilitas keuangan.

Ferguson (2003) menyatakan adanya kecenderungan bank sentral diberi mandat lebih jelas dalam perundangan tentang perannya dalam menjaga stabilitas sistem keuangan. Selama ini pada





Gambar 1. Dua Pendekatan : Mikroprudensial dan Makroprudensial

**PERAN BANK INDONESIA DALAM MEMELIHARA SSK**

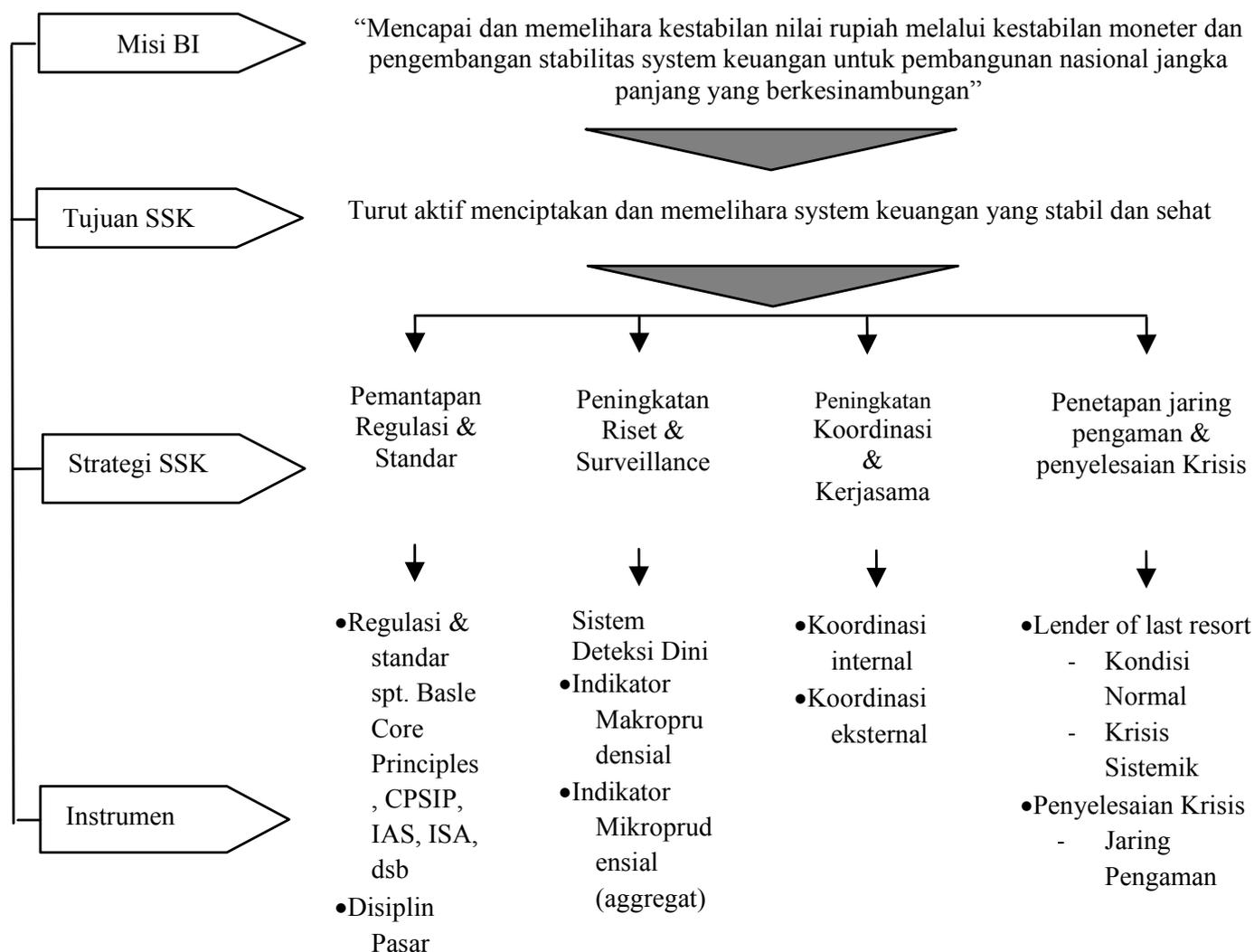
BI memiliki posisi yang unik yaitu merupakan otoritas moneter, perbankan dan lalu lintas pembayaran dalam kaitan dari KSK. BI merupakan lembaga yang memiliki hak untuk menciptakan uang. Artinya hanya BI yang neraca sisi kewajibannya merupakan penyedia likuiditas dari perolehan nasional. Seperti diketahui inti dari krisis keuangan umumnya adalah krisis likuiditas sehingga BI satu-satunya lembaga yang mampu melakukan pengurangan (*containment*) krisis dengan menyediakan alat *liquid*. BI memiliki peran yang lebih dari sekadar penyedia likuiditas. Fungsi BI dalam sistem pembayaran mengharuskan BI untuk

melakukan pengawasan agar sistem pembayaran nasional bisa berjalan efisien dan aman. Dengan begitu dominannya perbankan dalam sistem pembayaran di Indonesia, BI memiliki tanggung jawab untuk mencegah jangan sampai risiko sistemis karena gagalnya sistem pembayaran dapat dihindari.

Kestabilan sistem keuangan merupakan hasil dari suatu proses yang terencana dan merupakan hasil dari sinergi bank sentral, pemerintah, lembaga keuangan dan semua perilaku alami. Untuk mencapai dan mempertahankan stabilitas sistem keuangan, diperlukan intervensi kebijakan. Upaya untuk mewujudkan sasaran tersebut, terdapat 4 strategi yang diadopsi oleh Bank Indonesia dalam usahanya menjaga stabilitas sistem keuangan, yaitu: (1) pemantapan regulasi dan standar; sebagai bagian penting untuk mencapai stabilitas keuangan;

(2) peningkatan riset dan surveillance; yang meliputi penilaian, *monitoring*, pengukuran atas indikator ekonomi yang bisa membawa ketidakstabilan termasuk melakukan stress testing; (3) Peningkatan koordinasi dan kerjasama; dengan otoritas seperti Bapepam – LK dan LPS; dan (4) penetapan jaring

pengaman dan penyelesaian krisis, yang didalamnya termasuk sebagai fungsi bank sentral dalam *Lender of The Last Resort (LOR)*; (5) Fasilitas Pembiayaan Darurat (FPD) dan mekanisme penggunaan dana publik untuk penyelesaian krisis keuangan. Kerangka kerja SSK Bank Indonesia ditunjukkan pada Gambar 2.



**Gambar 2. Kerangka Stabilitas Keuangan Bank Indonesia**

### Strategi 1. Pemantapan regulasi dan standar dan disiplin pasar.

Implementasi *best practice* regulasi dan pengawasan akan dilakukan dengan meningkatkan

kultur pengawasan sehingga tegas sekaligus sangat membantu. Paling tidak ada 12 standar kunci yang harus diikuti meliputi aspek makro ekonomi, kelembagaan dan pasar serta pengaturan dan pengawasan (Tabel 4).

**Tabel 4. Key Standard di Sektor Keuangan**

Macroeconomic Policies & Data Transparency	Institutional & Market Infrastructure	Prudential Financial Regulation & Supervision
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Code of Good Practice of Transparency in Monetary and Financial Policies</li> <li>• Code of Good Practice in Fiscal Transparency</li> <li>• Data Dissemination Standard</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Principles of Corporate Governance</li> <li>• Core Principles for Systemically Important Payment System</li> <li>• Market Integrity (Financial Action Task Force/FATF on Anti Money Laundering)</li> <li>• Insolvency</li> <li>• International Accounting</li> <li>• International Standard on Auditing (ISA)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Core Principles for Effective Banking Supervision</li> <li>• Principles of Securities Regulation</li> <li>• Core Principles for Insurance Supervision</li> </ul>

Sumber: Santoso & Batunanggar (2006).

### Strategi 2. Peningkatan Riset dan *Surveillance*

Kebijakan yang baik adalah kebijakan yang berbasis pada riset. Sementara kebijakan akan berhasil jika permasalahan ditemukan sejak dari awal. Peningkatan riset dan *surveillance* ditujukan untuk mengidentifikasi, mengukur dan memonitor risiko-risiko yang dapat mengancam kestabilan keuangan. Secara umum terdapat dua aktivitas riset yakni mengembangkan perangkat pendukung (*tools*) dalam rangka penilaian SSK dan mengidentifikasi permasalahan yang dapat membahayakan SSK. Produk yang dihasilkan dari kegiatan riset ini di antaranya: *tools*, *working paper*, artikel dan rekomendasi kebijakan terkait dengan SSK.

Sementara terkait dengan pemantauan (*surveillance*) difokuskan pada dua sasaran pokok, yaitu: (1) Menilai dan memantau permasalahan dan risiko-risiko yang dapat membahayakan SSK; (2) Merekomendasikan dan memberi masukan untuk perumusan kebijakan dalam rangka memelihara SSK. Instrumen yang digunakan untuk melakukan fungsi *surveillance* terdiri dari *macroprudential* dan *microprudential indicators*, *Financial Soundness Indicators* (FSI) dan *stress test*. Indikator mikroprudensial dianalisis secara agregat maupun secara individual untuk bank-bank besar yang berpotensi menimbulkan dampak sistemis terhadap perekonomian. Kondisi ekonomi makro agregat dipantau perkembangannya karena potensinya mempengaruhi stabilitas sektor keuangan.

Sebagai bagian dari *input* untuk kebijakan, maka hasil riset dan *surveillance* digunakan sebagai *input* untuk menentukan jenis kebijakan yang akan diambil : pencegahan (*prevention*), *correction*, atau penyelesaian krisis (*crisis resolution*). Selama ini hasil dari pemantauan dan riset dipublikasikan dalam bentuk Laporan Mingguan, Bahan Rapat Dewan Gubernur Bulanan, Triwulanan, Tahunan dan Kajian Stabilitas Keuangan. Untuk memperkuat derajat akurasi *surveillance*, BI telah melakukan berbagai survei seperti pemetaan konglomerasi, survei properti dan indeks kepercayaan konsumen dan lain-lain. Untuk pemanfaatan yang lebih luas diharapkan hal ini dapat menjadi pertimbangan dalam desain kebijakan sektoral agar terjadi sinergi antar kebijakan dengan tujuan akhir yang sama.

### Strategi 3. Peningkatan Koordinasi dan Kerjasama

Hal ini antara lain dilakukan dengan membentuk suatu Forum Stabilitas Sistem Keuangan (FSSK) yang beranggotakan Bank Indonesia, Departemen Keuangan dan Lembaga Penjamin Simpanan (LPS). Forum ini memberikan informasi dan rekomendasi terhadap masalah-masalah yang terkait stabilitas sistem keuangan. FSSK merupakan institusi formal *crisis management* di Indonesia.

**Tabel 5. Indikator Agregat Mikroprudensial dan Makroekonomi**

Indikator Agregat Mikroprudensial	Indikator Makroekonomi	
<b>Kecukupan permodalan (<i>Capital Adequacy</i>)</b>	<b>Pertumbuhan ekonomi</b>	
<b>Kualitas Aset</b>	<b>Neraca Pembayaran (<i>Balance of Payment</i>)</b>	
	-	Defisit transaksi berjalan
	-	Cadangan valas
	-	Utang LN
	-	Komposisi dan jatuh tempo aliran modal
<b>Kreditor :</b>	<b>Inflasi</b>	
- NPL dan provision		
- Kredit dalam valas		
- Konsentrasi kredit sektoral debitur.		
- Rasio utang terhadap saham (DER), keuntungan perusahaan, dll.		
<b>Manajemen</b>	<b>Suku bunga dan nilai tukar</b>	
- Pertumbuhan jumlah institusi keuangan, dll	-	Volatilitas suku bunga dan nilai tukar
	-	Tingkat suku bunga dalam negeri
	-	Jaminan nilai tukar
<b>Pendapatan (<i>earnings</i>)</b>	<b>Contagion effect</b>	
- RoA, RoE, rasio pendapatan terhadap pengeluaran, dll	-	<i>Spillover effect</i>
	-	Korelasi pasar keuangan
<b>Likuiditas</b>	<b>Faktor lain</b>	
- LDR, struktur jatuh tempo antara asset dan kewajiban, dll	-	Pemberian pinjaman dan investasi langsung
	-	Sumber daya pemerintah pada perbankan
<b>Indikator pasar lain</b>		
- Harga pasar instrument keuangan, rating kredit, beda hasil obligasi pemerintah.		

Sumber: Santoso & Batunanggar (2006)

#### Strategi 4. Penetapan Jaring Pengaman dan Krisis Manajemen

Terkait hal ini, terdapat dua fungsi utama yang dilakukan oleh bank sentral : *crisis prevention* dan *crisis resolution*. Jaring Pengaman Sektor Keuangan (JPSK) yang komprehensif terdiri dari empat elemen, yakni (1) pengawasan yang independen dan efektif; (2) *lender of the last resort*, (3) skema penjaminan simpanan; dan (4) manajemen krisis yang efektif.

#### PENTINGNYA PENYEDIAAN LIKUIDITAS

Respons mencegah atau mengatasi krisis yang dilakukan kebanyakan bank sentral adalah penyediaan pinjaman darurat (*lender of the last resort*) yang bertujuan mencegah jangan sampai bank yang memiliki solvabilitas cukup terseret krisis karena kesulitan likuiditas. Miskin (2001) menyatakan bank sentral dapat mempercepat pemulihan krisis dengan memberikan pinjaman



dalam rangka penyediaan pinjaman darurat. Namun demikian untuk mengurangi kerugian dari praktik pinjaman darurat bank sentral perlu meminta agunan yang cukup. Enoch (2001) mengkritik pelaksanaan Bantuan Likuiditas Bank Indonesia pada 1998 karena pengawasan penggunaannya kurang jelas. Karena itu penetapan kriteria fasilitas likuiditas perlu dilakukan. Ini berarti ketentuan yang ada pada UU No. 23 Tahun 1999 tentang LLR perlu di atas lebih detail. Pengalaman krisis berbagai negara membuktikan bahwa fungsi LLR yang tepat mencegah terjadinya kepanikan yang merupakan propogasi krisis paling penting (Bordo, 2002). Namun demikian perlu dicegah jangan sampai bank melakukan moral hazard karena fasilitas ini dengan sengaja mengabaikan manajemen likuiditas.

---

### PERLUNYA UU JPSK

---

Secara umum instrumen untuk pemantauan krisis yang dilakukan BI cukup maju dan memberikan informasi yang komprehensif. Apa yang dilakukan BI melebihi apa yang dilakukan Bank Sentral Asia lainnya. Menurut laporan *Working Party on Financial Stability* (1997) Strategi untuk mendorong stabilitas sistem keuangan perlu didasari pada pengembangan praktik yang baik yang didasari pada prinsip dan norma yang ketat dan berhati-hati. Prinsip ini diikuti dengan adopsi dan penerapan praktik yang baik dalam struktur yang handal. Wilayah yang perlu menjadi perhatian adalah kelembagaan dan infrastruktur pasar. Persaingan yang sehat dan disiplin pasar yang kuat dilandasi keterbukaan informasi tentu saja perbaikan sistem peraturan dan pengawasan menjadi landasan dari semua upaya menciptakan stabilitas sistem keuangan.

Menjaga stabilitas keuangan merupakan proses terus menerus dan dalam perjalanannya tidak akan selalu berhasil. Ketika dalam proses identifikasi dan pemantauan ditemukan tanda bahwa ada ancaman terhadap krisis keuangan, maka otoritas akan

mengambil tindakan yang tujuannya mencegah jangan sampai krisis terjadi. Namun demikian proses pencegahan tidak selalu berhasil sehingga krisis terjadi. Ketika krisis sudah terjadi kebijakan diarahkan untuk mengurangi dampak kerugian dari krisis yang terjadi.

Mengingat kompleksitas kebijakan moneter, maka transmisi kebijakan moneter menurut (Mishkin, 1995) sangat dipengaruhi oleh tiga faktor yaitu (1) perubahan perilaku bank sentral, perbankan dan perilaku ekonomi dalam aktivitas perekonomian dan keuangan. (2) Lamanya tenggat waktu (*time lag*) sejak tindakan otoritas moneter sampai dengan tercapainya sasaran akhir dan (3) terjadinya perubahan pada saluran-saluran transmisi moneter itu sendiri sesuai dengan perkembangan ekonomi dan keuangan negara tersebut.

Saat ini belum ada mekanisme baku tentang bagaimana mekanisme penggunaan dana publik untuk membiayai krisis. Kita memerlukan Jaring Pengaman Sistem Keuangan (JPSK) sebagai suatu mekanisme pengamanan sistem keuangan dari krisis baik untuk pencegahan maupun penanganan krisis. Saat ini yang dipergunakan adalah Perppu Nomor 4/2008 tentang JPSK. Mengingat penanganan krisis memerlukan payung undang-undang maka peran DPR sangat menentukan. Menurut Pasal 20A Undang-Undang Dasar 1945 Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) memiliki fungsi legislatif, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Seluruh fungsi tersebut terkait dengan penyelesaian krisis ekonomi global yang mulai mempengaruhi Indonesia. Fungsi legislatif diperlukan untuk membuat undang-undang sebagai payung hukum dalam penyelesaian krisis, sehingga krisis dapat diselesaikan dengan baik, tanpa menimbulkan masalah-masalah hukum di kemudian hari. Sementara fungsi anggaran diperlukan ketika untuk penanganan krisis pemerintah harus menggunakan dana publik.

Makanya UU tentang Jaring Pengaman Sektor Keuangan sangat diperlukan dalam penyelesaian krisis. Idealnya UU JPSK mengatur pemberian wewenang lebih besar saat krisis untuk melakukan

tindakan demi penyelesaian krisis. Contohnya adalah adanya kewenangan kepada pemerintah dan Bank Indonesia untuk memberikan injeksi dana pada industri keuangan. Hal ini sejalan dengan Pasal 12 UUD 1945 yang mengenal adanya keadaan darurat.

---

## PENUTUP

---

Krisis keuangan merupakan suatu keniscayaan dan setelah globalisasi makin luas, krisis akan terjadi dengan frekuensi yang lebih sering dengan biaya yang lebih luas. Dengan melihat pengalaman selama ini setiap instabilitas atau krisis selalu membawa dampak kerugian yang besar, semua Negara selalu berusaha melakukan upaya untuk mencegah jangan sampai krisis terjadi.

Upaya menjaga stabilitas ini menempatkan bank sentral pada posisi terdepan dalam upaya mencegah jangan sampai krisis terjadi. Mengingat Bank sentral merupakan institusi ekonomi penting yang menandai berdirinya suatu negara. Namun demikian juga peran dan tugas bank sentral sangat tergantung kepada bagaimana lingkungan politik dan ekonomi mempengaruhi peran dan tugas bank sentral. Pada umumnya mempunyai tiga tugas utama yang meliputi pengendalian moneter, pengaturan dan pengawasan perbankan, dan pengaturan sistem pembayaran.

Dalam konteks bank sentral bertugas untuk pengendalian moneter, maka bank sentral memiliki mandat untuk menjaga kestabilan harga nilai uang atau yang dikenal sebagai stabilitas moneter (*monetary stability*). Stabilitas harga ini diperlukan untuk menjamin tercapainya pertumbuhan ekonomi jangka panjang yang *sustainable*. Sementara tugas dalam pengaturan dan pengawasan perbankan berarti bank sentral memiliki mandat untuk menjaga kestabilan sistem perbankan dari gangguan yang berasal dari individual bank maupun dari gangguan industri.

Misi Bank Indonesia yaitu mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah melalui pemeliharaan kestabilan moneter dan pengembangan kestabilan sistem keuangan untuk pembangunan nasional jangka panjang yang berkesinambungan. Saat ini sudah terdapat kesepakatan bahwa stabilitas merupakan barang publik bahkan secara global. Sebagai barang publik maka adanya *free rider* tidak dapat dihindari. Kestabilan sistem keuangan sebagai barang publik karena ketidakstabilan cenderung menyebar dan menular ke tempat lain. Karena itu stabilitas harus dipandang sebagai tugas bersama (*shared responsibility*).

Bank Indonesia melakukan inisiatif untuk melakukan upaya menciptakan stabilitas sistem keuangan. BI memiliki peran yang lebih dari sekadar penyedia likuiditas. Fungsi BI dalam sistem pembayaran mengharuskan BI untuk melakukan pengawasan agar sistem pembayaran nasional bisa berjalan efisien dan aman. Riset dan pemantauan BI relatif cukup komprehensif serta didukung jaring pengaman sektor keuangan seperti LPS. Koordinasi dalam bentuk KKSK telah dibentuk sehingga koordinasi antar lembaga makin mudah. Namun demikian masih ada ruang untuk perbaikan agar proses ini makin baik.

Saat ini belum ada mekanisme baku tentang bagaimana mekanisme penggunaan dana publik untuk membiayai krisis. Diperlukan Jaring Pengaman Sistem Keuangan (JPSK) sebagai suatu mekanisme pengamanan sistem keuangan dari krisis baik untuk pencegahan maupun penanganan krisis. Saat ini yang dipergunakan adalah Perpu Nomor 4/2008 tentang JPSK. Mengingat penanganan krisis memerlukan payung undang-undang maka peran DPR sangat menentukan. Aturan hukum diperlukan agar ketika bertindak untuk menyelamatkan krisis tidak terjadi pelanggaran hukum. Idealnya UU JPSK mengatur pemberian wewenang lebih besar saat krisis untuk melakukan tindakan demi penyelesaian krisis. Kita tidak imun dari pengaruh krisis keuangan global sehingga lebih baik disediakan infrastruktur

hukum agar ada arahan apa yang seharusnya dilakukan. Infrastruktur penyelesaian krisis yang baik mempercepat penanganan krisis dan mengurangi biaya krisis.

Mengingat bahwa dampak krisis sangat mempengaruhi kondisi perekonomian secara keseluruhan, maka diperlukan adanya kebijakan yang bersifat *mix policy* dengan menghindari arogansi sektoral atau kelembagaan, agar produk kebijakan dan aturan hukum merupakan kebijakan yang harmonis yang dalam penerapannya dapat menjamin pencapaian sasaran akhir yang ditetapkan tanpa menimbulkan permasalahan yang lebih besar dalam perjalanannya, untuk itu mengingat kompleksitas dalam formulasi dan mengonstruksikan UU JPSK yang bertujuan untuk mendorong proses recovery dan penguatan perekonomian secara menyeluruh yang dipengaruhi berbagai variabel, sebaiknya harus diformulasi melalui proses koordinasi kelembagaan secara proporsional.

Proses pencapaian sasaran kebijakan dan aturan hukum memerlukan tenggat waktu (*time lag*) dan melalui proses transmisi yang sangat dipengaruhi oleh berbagai variabel dengan ketidakpastian yang sangat tinggi serta implikasi *social cost* yang besar, maka yang penting bukan bagaimana melahirkan UU JPSK tetapi bagaimana proses implementasi dalam rangka pencapaian sasaran berjalan secara konsisten sesuai dengan *scenario* yang ditetapkan, untuk itu dalam formulasinya diperlukan kajian dan diskusi yang mendalam serta keberhati-hatian dengan memberi ruang yang lebih besar kepada pihak/ lembaga dengan kompetensi dan profesionalisme khusus, sehingga identifikasi terhadap potensi masalah dalam setiap tahapan proses dapat dilakukan secara *sensitive* dan penanganan dini, sehingga potensi masalah menjadi lebih besar tidak terjadi (*controllable*).

---

## DAFTAR PUSTAKA

---

- Batunanggar S. 2004. Indonesia's Banking Crisis Resolution: Proses, Issues and Lessons Learnt. *Financial Stability Review*, May, Bank Indonesia.
- Caprio, G. Jr., & Klingebiel, D. 1996. Bank Insolvencies, Cross-Country Experience. *World Bank Policy Research Paper*, No.1620, July.
- Chant, J. 2003. Financial Stability as a Policy Goal in: J. Chant, A. Lai M. Illing and F. Daniel (eds). *Essays on Financial Stability. Bank of Canada Technical Report*, No. 95. Ottawa.
- Crockett, A. 1997. *Why is Financial Stability a Goal of Public Policy?*. Paper Presented at Maintaining Financial Stability in a Global Economy Symposium. The Federal Reserve Bank of Kansas City, August 28-30.
- \_\_\_\_\_. 1997. *The Theory and Practice of Financial Stability. Essays in International Finance'* International Finance Section. Department of Economics. New Jersey: Princeton University.
- \_\_\_\_\_. 1996. *The Theory and Practice of Financial Stability. De Economist*, Vol. 144, No. 4, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.
- Deutsche, Bundesbank. 2003. Report on The Stability of The German Financial System. *Monthly Report*, December.
- Diamond, D.W. & Dybvig, P.H. 1983. Bank Runs, Deposit Insurance and Liquidity. *Journal of Political Economy*, No. 91.
- Mishkin, F. 2001. Financial Policies and The Prevention of Financial Crises in Emerging Market Countries. *NBER Working Paper*, No. 8087, January.



- \_\_\_\_\_. 1999. Global Financial Instability: Framework, Events, Issues. *Journal of Economic Perspectives*, Vol.13, No.4.
- Mongid, A. 2004. *Roads to Achieve Financial System Stability In ASEAN*. Paper for the 16th MEA Convention on December 9, 2004 and the 29th Conference of the Federation of ASEAN Economic Associations (FAEA). Institute Integrity of Malaysia, Persiaran Duta, Off Jalan Duta, Kuala Lumpur, Malaysia, December 10-11.
- Ryback, W. 2006. *Macro Prudential Policy – New name for some old Ways of Thinking*. Pidato pada Konferensi 'Challenge for Financial Supervision, (Nopember). Seoul.
- Santoso, W. 2007. Effective Financial System Stability Framework. The SEACEN Centre. *Occasional Paper*, No.45 (September).
- Sinclair, P.J.N. 2000. Central Banks and Financial Stability. *Bank of England Quarterly Bulletin*, Vol.40, No.4 (November).
- Stiglitz, J. 1999. Lesson from East Asia. *Journal of Policy Modeling*, Vol.21, No.3, pp.311-330.
- \_\_\_\_\_. 2002. *Globalization and its Discontents*, W.W. Northon & Co.
- Tadjudin, A. 2003. *The Role of Central Bank in Maintaing Financial*. Pidato pada APEC Annual Forum, Shanghai 15 Oktober.
- Tommaso, P.S. 2002. Central Banks and Financial Stability: Exploring a Land in Between. *Second ECB Central Banking Conference*. (October).