

## PERANAN KEBIJAKAN MONETER DALAM PEMBANGUNAN EKONOMI NASIONAL<sup>1</sup>

Amril Arief  
*Bank Indonesia*

### PENDAHULUAN

Istilah pembangunan telah seringkali didengar dalam berbagai kesempatan, baik dilontarkan oleh kalangan pemerintah, politisi, pelaku ekonomi, hingga masyarakat awam, sehingga memiliki arti yang sangat beragam. Pada tataran ilmiah, khususnya Ilmu Ekonomi Makro, pembangunan lazimnya dikaitkan dengan konteks kegiatan ekonomi, sehingga menjadi kesatuan makna sebagai pembangunan ekonomi. Berbagai literatur mendefinisikan pembangunan ekonomi sebagai proses yang terus menerus untuk meningkatkan pendapatan riil masyarakat. Dengan demikian nampak jelas bahwa tujuan umum pembangunan ekonomi pada dasarnya adalah terjadinya peningkatan kesejahteraan yang dapat dinikmati oleh segenap masyarakat atau adanya perbaikan taraf hidup rakyat.

Nuansa kesejahteraan yang merupakan tujuan pembangunan ekonomi tersebut dicerminkan oleh berbagai variabel ekonomi makro, yakni: (1) pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi (*favorable*), (2) peningkatan kesempatan kerja, (3) kestabilan harga dan (4) keseimbangan neraca pembayaran (eksternal).

Dengan demikian, perencanaan pembangunan ekonomi pada intinya dapat dilihat sebagai upaya untuk menghasilkan kerangka kebijakan yang konsisten dan terencana, sehingga dapat mendorong pertumbuhan ekonomi tanpa mengabaikan keseimbangan neraca pembayaran dan laju inflasi.

Aspek teoritis dari perencanaan ekonomi makro didasari pada suatu pandangan bahwa uang dan kebijakan di sektor keuangan merupakan hal yang sangat penting. Dalam hal ini suatu perencanaan pembangunan ekonomi perlu ditopang khususnya oleh kebijakan moneter dan kebijakan fiskal, yang memainkan peranan dalam menentukan keseimbangan

<sup>1</sup> Pernah disampaikan dalam *Kuliah Pakar* di Fakultas Ekonomi Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, tanggal 26 Maret 2002

besaran-besaran makro ekonomi. Kebijakan fiskal dilakukan oleh pemerintah dalam mempengaruhi sektor riil, sementara kebijakan moneter dilakukan oleh Bank Sentral yakni Bank Indonesia dalam mempengaruhi jumlah uang yang beredar. Jelas, bahwa kebijakan moneter dan kebijakan fiskal masing-masing tidak dapat berdiri sendiri, tetapi saling terkait dan keduanya biasa disebut sebagai kebijakan ekonomi.

Terkait dengan kebijakan moneter yang dilaksanakan, maka uang yang menjadi sasaran dalam pelaksanaan kebijakan moneter ini meliputi :

- a. Uang Primer (M0) terdiri dari uang kartal yang berada di luar Bank Indonesia serta giro bank umum dan giro swasta yang bersaldo kredit pada bank Indonesia.
- b. Uang beredar dalam arti sempit (*Narrow Money/M1*), yang terdiri dari uang kartal dan uang giral. Uang kartal terdiri dari uang kertas dan uang logam yang berlaku, tidak termasuk uang kas pada KPKN dan Bank Umum. Sementara Uang Giral terdiri atas rekening giro, kiriman uang, simpanan berjangka dan tabungan dalam rupiah yang sudah jatuh waktu, yang selu-

ruhnya merupakan simpanan penduduk dalam rupiah pada sistem moneter.

- c. Uang beredar dalam arti luas (M2), adalah kewajiban sistem moneter yang terdiri atas uang kartal, uang giral, dan uang kuasi.

Selanjutnya dalam tulisan ini pembahasan akan lebih ditekankan pada kebijakan moneter yang terkait langsung dengan tugas Bank Indonesia sebagai otoritas moneter.

## PERANAN KEBIJAKAN MONETER

Seperti halnya kebijakan fiskal, kebijakan moneter juga diarahkan pada pencapaian sasaran ekonomi makro. Secara khusus kebijakan moneter ditujukan untuk menjaga kestabilan nilai rupiah (termasuk di dalamnya kestabilan inflasi dan nilai tukar) yang pada gilirannya akan mendorong pertumbuhan ekonomi. Kebijakan moneter pada dasarnya diarahkan pada tercapainya keseimbangan antara permintaan dan penawaran uang. Keseimbangan di pasar uang tersebut merupakan cerminan dari keseimbangan di pasar-pasar lainnya, antara lain pasar barang dan jasa. Sebagai gambaran, jika jumlah uang beredar lebih banyak dari yang dibutuhkan maka akan mendorong mening-

katnya permintaan akan barang dan jasa, sehingga akan meningkatkan laju inflasi.

Dengan demikian, tujuan utama kebijakan moneter adalah mengatur jumlah uang beredar yang senantiasa disesuaikan dengan kebutuhan riil perekonomian. Kebutuhan riil perekonomian di dalam perencanaan ekonomi makro merupakan sasaran yang ingin dicapai seperti pertumbuhan ekonomi, inflasi, dan suku bunga.

#### Kebijakan Moneter BI Sebelum UU No.23/1999

Kebijakan moneter yang dikeluarkan oleh Bank Indonesia selaku otoritas moneter mengalami dinamika sejalan tujuan sebagaimana terkandung dalam Undang-undang yang mendasarinya. Pada saat berlakunya UU No.13 Tahun 1968 tujuan Bank Indonesia nampak demikian kompleks, yakni selain mencapai dan menjaga kestabilan nilai rupiah, juga mengemban tugas-tugas yang terkait dengan sektor riil, yakni mendorong kegiatan produksi dan memperluas kesempatan kerja.

Kebijakan moneter dalam kurun waktu berlakunya undang-undang lama tersebut memperlihatkan cukup besarnya campur tangan bank sentral terhadap sektor produksi (sektor riil). Berbagai kebijakan yang patut dicatat dalam masa tersebut dapat dicontohkan di bawah ini.

#### Kebijakan Moneter Sebelum 1983

Pengendalian moneter dilakukan secara langsung, yakni antara lain:

- > Pengenaan pagu kredit
- > Penetapan suku bunga deposito dan kredit bank-bank
- > Penyediaan kredit likuiditas untuk sektor ekonomi tertentu

Kebijakan ini dilatarbelakangi kondisi selama masa *oil boom*, di mana pertumbuhan ekonomi tinggi, ketergantungan pada ekspor minyak, neraca pembayaran mengalami surplus, dan penerimaan pajak rendah.

#### Kebijakan (Paket) Juni 1983

Setelah berakhirnya masa *oil boom* tersebut pertumbuhan ekonomi merosot, neraca pembayaran defisit, dan terjadi penurunan harga minyak dan harga barang-barang ekspor nonmigas sehingga dikeluarkan paket kebijakan Juni 1983 dengan pokok-pokok kebijakan sebagai berikut:

- > Penghapusan pagu kredit perbankan
- > Pemberian kebebasan kepada bank-bank untuk menetapkan kebijakan perkreditan, termasuk penetapan suku bunga pinjaman dan deposito berjangka
- > Pembatasan kredit likuiditas Bank Indonesia hanya untuk sektor yang berprioritas tinggi.

Dengan adanya Pakjun 1983, maka dalam menentukan suku bunga Bank Indonesia melakukannya secara tidak langsung, yakni melalui *reserve requirement ratio*, *discount window*, dan *open market operation* (diciptakan SBI dan SBPU).

### Kebijakan (Paket) Oktober 1988

Kebijakan yang memberikan iklim kebebasan (deregulasi) tersebut terus berlanjut dengan munculnya Paket 27 Oktober 1988 (Pakto'88) yang secara umum berisi pokok-pokok sebagai berikut:

- Pemberian peluang untuk membuka cabang bank dan lembaga keuangan bukan bank (LKBB), pendirian bank baru, dan BPR
- Pemberian kebebasan bagi bank-bank untuk mengembangkan produk simpanan (skim tabungan) dan sertifikat deposito
- Pembukaan dan perluasan bank devisa, pendirian bank campuran (*joint venture banks*) dan pembukaan cabang bank asing yang keduanya wajib menyediakan 50% dari kreditnya untuk ekspor.
- Mengefektifkan implementasi kebijakan moneter (cadangan wajib minimum diturunkan dari 15% menjadi 2%)
- Mendorong perkembangan pasar modal

Pakto'88 dilatarbelakangi oleh tingginya kebutuhan dana untuk pembangunan sehingga mobilisasi dana masyarakat perlu ditingkatkan. Di samping itu juga merupakan upaya untuk memperbaiki kinerja ekspor nonmigas yang merosot waktu itu, selain untuk menyempurnakan institusi keuangan yang belum dilakukan pada Pakjun'83.

### Kebijakan (Paket) Januari 1990

Kebijakan lanjutan di bidang moneter yang lain adalah dikeluarkannya Paket Januari 1990 yang merupakan upaya penyempurnaan atau langkah untuk mengatasi eksekusi Paket kebijakan sebelumnya, yakni antara lain:

- Mengurangi tekanan inflasi dan kelebihan likuiditas yang dapat mengganggu upaya pengendalian dana.
- Menghilangkan distorsi terhadap mekanisme pasar untuk pembentukan suku bunga yang wajar.

Pokok-pokok kebijakan yang ditempuh dalam Paket Januari 1990 adalah sebagai berikut:

- Mewajibkan sekurang-kurangnya 20% dari total kredit bank untuk KUK
- Kredit likuiditas terbatas pada kegiatan berprioritas tinggi, seperti produksi pangan, penga-

daan pangan, koperasi, dan investasi.

### Paket Februari 1991

Sekitar setahun sejak Pakjan-'90, muncul paket kebijakan Februari 1991 (Pakfeb'91) yang secara umum merupakan upaya untuk mendorong beroperasinya perbankan dengan prinsip kehati-hatian, yakni:

- Pengelolaan perbankan secara profesional dan berhati-hati
- Peningkatan peran Bank Indonesia dalam pembinaan perbankan

### Paket Mei 1993

Sebagai dampak dari paket sebelumnya yang akhirnya menyebabkan perbankan enggan untuk memperluas kredit, dan adanya ketentuan kehati-hatian perbankan yang membatasi perluasan kredit, maka muncul Paket Mei 1993 yang secara umum merupakan upaya untuk mendorong peningkatan kredit dalam batas yang aman bagi stabilitas perekonomian, dengan pokok-pokok sebagai berikut:

- menyempurnakan beberapa ketentuan perbankan agar kondusif bagi perluasan kredit yang sehat.
- Mendorong perbankan untuk menangani masalah kredit

macet secara konsepsional.

- Mendorong perluasan pembiayaan perbankan bagi usaha kecil dan menengah.
- Tetap mengendalikan pertumbuhan jumlah uang beredar dan kredit perbankan dalam batas yang aman bagi stabilitas ekonomi.

### Kebijakan Moneter BI Setelah UU No.23/1999

Dengan adanya UU No.23/1999 yang diberlakukan sejak tanggal 17 Mei 1999, maka tujuan Bank Indonesia menjadi hanya "mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah" atau biasa disebut dengan istilah tujuan tunggal (*single objective*). Kestabilan nilai rupiah tersebut dapat dilihat dari sisi kestabilan terhadap harga-harga dalam negeri (laju inflasi), dan kestabilan terhadap harga-harga luar negeri (nilai tukar).

Tugas pokok di bidang moneter dalam undang-undang tersebut dirumuskan sebagai "menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter". Dalam kaitan ini tercermin nuansa independensi pada dua sisi, yakni Bank Indonesia menetapkan sasaran kebijakan moneter (*Goal Independence*) dan Bank Indonesia menetapkan cara yang diperlukan untuk mencapai sasaran tersebut (*Instrument Independence*).

Dalam pengertian inflasi sebagai sasaran tunggal, maka kebijakan Bank Indonesia dalam mengendalikan inflasi secara tidak langsung juga mengendalikan nilai tukar (kurs). Namun demikian kurs rupiah bukan merupakan sasaran akhir, tetapi Bank Indonesia menjaga valutilitas kurs dalam rangka mencapai target inflasi.

Ditetapkannya sasaran tunggal inflasi adalah dilatarbelakangi oleh pemikiran bahwa dalam jangka panjang kebijakan moneter hanya dapat mempengaruhi laju inflasi. Di sisi lain inflasi yang rendah merupakan prasyarat bagi tercapainya sasaran ekonomi makro lainnya, seperti pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan tingkat pengangguran yang rendah. Selanjutnya target inflasi yang ditetapkan tersebut dapat menjadi acuan bagi kebijakan ekonomi lainnya. Hal ini disebutkan dalam Undang-undang No.23/1999 bahwa Bank Indonesia pada awal tahun mengumumkan besaran-besaran moneter dengan memperhatikan sasaran laju inflasi.

## PENGENDALIAN MONETER OLEH BANK INDONESIA

Pengendalian moneter oleh Bank Indonesia dalam rangka mencapai tujuan kestabilan harga atau laju inflasi tertentu, dilakukan

dengan menggunakan sejumlah instrumen moneter melalui pencapaian Sasaran Operasional, Sasaran Antara, dan Sasaran Akhir.

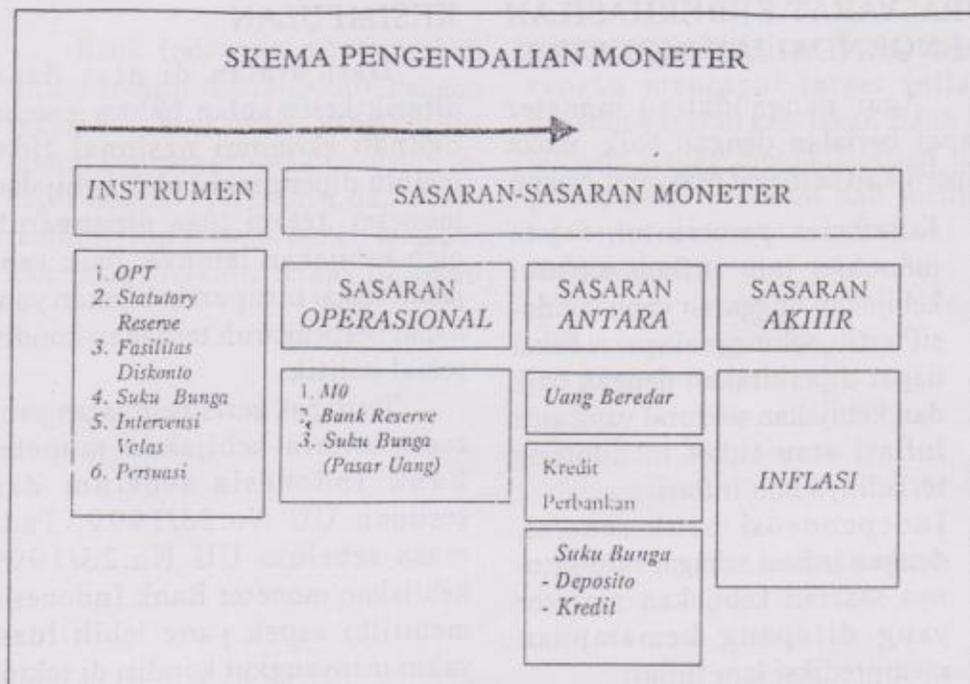
Instrumen moneter atau alat yang digunakan untuk mempengaruhi sasaran operasional terdiri dari:

- Operasi Pasar Terbuka (OPT) atau *Open Market Operation (OMO)*
- *Statutory Reserve* (cadangan wajib minimum)
- Fasilitas Diskonto
- Suku bunga
- Intervensi valas
- Pengaturan kredit
- Persuasi moral (*moral suasion*)

Sasaran operasional merupakan variabel-variabel moneter yang langsung dipengaruhi oleh instrumen moneter yang digunakan. Sasaran operasional terdiri dari uang primer (M0), *bank reserve* dan suku bunga (pasar uang).

Selanjutnya sasaran operasional diharapkan mempengaruhi sejumlah sasaran antara, yakni uang beredar, kredit perbankan dan suku bunga deposito/ kredit. Pada gilirannya sejumlah sasaran antara tersebut akan mempengaruhi pencapaian sasaran akhir, yakni laju inflasi yang dikehendaki.

Secara garis besar skema pengendalian moneter tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:



## KENDALA PENGENDALIAN MONETER

Proses berlangsungnya mekanisme transmisi kebijakan moneter yang diarahkan pada pengendalian laju inflasi bukan merupakan proses alamiah yang berlangsung mulus tanpa kendala. Dalam implementasinya berbagai kendala dapat muncul sehingga mengganggu efektifitas kebijakan moneter yang dikeluarkan oleh bank sentral (Bank Indonesia). Secara umum kendala tersebut dapat dikelompokkan atau terkait dengan dua hal utama, yakni pentargetan besaran-besaran moneter (*monetary targeting*) dan pentargetan nilai tukar (*exchange rate targeting*).

Kendala yang terkait dengan *monetary targeting* dapat disebabkan oleh gangguan aliran modal keluar dan masuk, mengingat perekonomian dunia yang semakin terbuka, serta ketidakstabilan dalam permintaan uang akibat kondisi yang tidak dapat diprediksikan sebelumnya.

Kendala yang terkait dengan *exchange rate targeting* disebabkan oleh sulitnya menentukan nilai tukar yang tepat. Hal ini dapat berdampak pada tingkat nilai tukar yang tidak tepat (*over valued*) jika pengendalian laju inflasi tidak berhasil.

## PRASYARAT KEBERHASILAN PENGENDALIAN MONETER

Agar pengendalian moneter dapat berjalan dengan baik, maka diperlukan berbagai prasyarat, yakni:

- a) Komitmen pemerintah dalam menekan laju inflasi melalui kebijakan anggaran yang kondusif/tertib, sehingga ekspansi fiskal dapat diperkirakan dengan baik dan kebijakan sektoral yang anti inflasi atau tidak mendorong terjadinya laju inflasi.
- b) Independensi bank sentral, dengan inflasi sebagai satu-satunya sasaran kebijakan moneter yang ditopang kemampuan memprediksi laju inflasi.
- c) Penentuan harga-harga berdasarkan mekanisme pasar, termasuk nilai tukar rupiah atau menghindari terjadinya distorsi pasar melalui praktik-praktik monopoli dan praktik-praktik lain yang menghambat pembentukan harga lainnya.
- d) Kondisi sosial politik dan keamanan (faktor non-ekonomi) yang dapat menjamin berlangsungnya mekanisme transmisi kebijakan moneter dengan lancar dan baik. Hal ini seringkali menjadi faktor yang sangat berpengaruh, mengingat dampaknya terhadap kepercayaan masyarakat, investor dan pelaku ekonomi lainnya.

## KESIMPULAN

Dari uraian di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa pembangunan ekonomi nasional tidak melulu dipengaruhi oleh kebijakan moneter, tetapi juga dipengaruhi oleh kebijakan lainnya, baik kebijakan fiskal maupun kebijakan yang dapat berpengaruh terhadap kondisi sosial politik.

Terdapat garis pembatas yang tegas antara kebijakan moneter Bank Indonesia sebelum dan sesudah UU No.23/1999. Pada masa sebelum UU No.23/1999 kebijakan moneter Bank Indonesia memiliki aspek yang lebih luas, yakni menyangkut kondisi di sektor riil. Berbagai paket kebijakan yang dikeluarkan pada masa tersebut nampak sekali nuansa pengembangan terhadap sektor produksi, khususnya melalui kebijakan perkreditan dan deregulasi terhadap operasional perbankan.

Sejak UU No.23/1999 kebijakan moneter Bank Indonesia lebih terfokus pada pencapaian tujuan tunggal, yakni kestabilan nilai tukar. Manfaat tugas pokok Bank Indonesia yang bersifat *single objective* tersebut adalah:

- pelaksanaan kebijakan moneter lebih terfokus dan efektif.
- masyarakat lebih mudah mengukur kinerja Bank Indonesia.

Bank Indonesia mentargetkan inflasi sebagai sasaran akhir, dengan inflasi inti atau inflasi yang khusus disebabkan oleh kebijakan moneter sebagai sasaran operasional dan akuntabilitas. Kurs rupiah bukan merupakan sasaran akhir, tetapi BI tetap

menjaga volatilitas kurs dalam rangka mencapai target inflasi. Sasaran-sasaran kebijakan Bank Indonesia dapat menjadi acuan bagi para pelaku ekonomi dan mempengaruhi ekspektasi inflasi di masyarakat.

## PENDAHULUAN

Bank Indonesia sejak tahun 1991 melaksanakan kebijakan inflasi sebagai sasaran akhir dan kebijakan moneter sebagai sasaran operasional dan akuntabilitas. Kebijakan ini merupakan perubahan paradigma yang signifikan di Indonesia, yang mengubah cara pandang dalam melaksanakan kebijakan moneter dan keuangan.

Sejak tahun 1991 Bank Indonesia telah melaksanakan kebijakan inflasi sebagai sasaran akhir dan kebijakan moneter sebagai sasaran operasional dan akuntabilitas. Kebijakan ini merupakan perubahan paradigma yang signifikan di Indonesia, yang mengubah cara pandang dalam melaksanakan kebijakan moneter dan keuangan.