

KATA PENGANTAR

Keberadaan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1999 tentang Lalulintas Devisa dan Sistem Nilai Tukar ini dirasakan sangat penting, terutama ketika kita berbicara tentang perekonomian nasional maupun internasional yang bernafaskan kerakyatan.

Apalagi akhir-akhir ini orang banyak berbicara tentang keberadaan ekonomi neo-liberal yang dianggap sebagai penyebab kemerosotan ekonomi Indonesia, sehingga meminta Pemerintah mengubah undang-undang ini --- karena tidak sesuai lagi. Khususnya hal-hal yang berkenaan dengan sistem devisa bebas. Padahal, sebagaimana dijelaskan dalam undang-undang ini, semua sistem mempunyai sisi baik dan sisi buruknya.

Laporan kegiatan ini merupakan hasil kerjasama Badan Pembinaan Hukum Nasional dengan para pakar hukum yang terlibat langsung dengan Lalulintas Devisa dan Sistem Nilai Tukar. Diharapkan laporan ini dapat menjawab segala persoalan yang berkenaan dengan undang-undang ini, sehingga diketahui perlu tidaknya perubahan undang-undang ini dilakukan.

Selanjutnya, tim mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional, juga kepada rekan-rekan anggota tim yang terlibat dalam penyelesaian laporan ini.

Jakarta, Desember 2009

Ketua

Tim Analisa dan Evaluasi Hukum
tentang Lalulintas Devisa dan Sistem
Nilai Tukar,

DR. Zulkarnain Sitompul, SH.

DAFTAR ISI

DAFTAR ISI	i	
KATA PENGANTAR	ii	
BAB I	PENDAHULUAN	1
	A. Latar Belakang	1
	B. Permasalahan	7
	C. Maksud dan Tujuan	7
	D. Kerangka Pemikiran	8
	E. Ruang Lingkup	10
	F. Metode Pendekatan	11
	G. Rencana Kegiatan	11
	H. Personalia Tim Pelaksana	11
BAB II	PENGERTIAN UMUM	13
	Sistem Lalu Lintas Devisa dan Sistem Nilai Tukar Di Indonesia	13
	A. Sistem Nilai Tukar Tetap	15
	B. Sistem Nilai Mengambang Terkendali	19
	C. Sistem Nilai Mengambang Bebas	21
BAB III	PENERAPAN SISTEM DEvisa DAN NILAI TUKAR	27
	A. Sistem Lalulintas Devisa	27
	B. Kewenangan Menetapkan Nilai Tukar	33
	C. Tujuan Penetapan Nilai Tukar	35
	D. Landasarn Penetapan Sistem Nilai Tukar	36
BAB IV	ANALISIS TERHADAP UNDANG-UNDANG LALULINTAS DEvisa	
	A. Perubahan Sistem devisa dan Nilai Tukar	41
	B. Pilihan Kebijaksanaanaa	45
BAB V	PENUTUP	51
	A. Kesimpulan	51
	B. Rekomendasi	52

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembangunan nasional bertujuan untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang Undang Dasar 1945. Dalam mendorong pembangunan ekonomi nasional, devisa merupakan salah satu alat dan sumber pembiayaan yang penting bagi negara. Oleh karena itu, pemilikan dan penggunaan devisa perlu dikelola dengan baik untuk memperlancar lalu lintas perdagangan, investasi dan pembayaran kewajiban kepada pihak lain di luar negeri.¹ Pentingnya devisa bagi pembangunan menjadi landasan bagi pemerintah dalam menetapkan kebijakan devisa yang disesuaikan dengan tingkat dan arah kebijakan pembangunan ekonomi.

Kebijakan devisa dan kebijakan nilai tukar yang dianut Indonesia telah mengalami perubahan dan perkembangan mengikuti tingkat pembangunan yang dicapai oleh pemerintah Indonesia. Sebelum tahun 1970 misalnya, Indonesia menganut rezim devisa kontrol. Berdasarkan rezim ini setiap penduduk tidak diberikan kebebasan untuk memiliki dan menggunakan devisa. Artinya adanya pembatasan dalam jumlah pembelian dan penjualan mata uang asing antara penduduk dan non penduduk termasuk kewajiban menjual devisa kepada negara. Demikian pula halnya perpindahan aset dan kewajiban finansial antara penduduk dan non penduduk termasuk aset dan kewajiban luar negeri antar penduduk juga dibatasi.

¹. Penjelasan Umum Undang Undang Nomor 24 Tahun 1999 tentang Lalulintas Devisa dan Sistim Nilai Tukar menjelaskan bahwa

Kebijakan kontrol devisa secara bertahap mulai ditinggalkan oleh pemerintah sejalan dengan kebijakan Indonesia membuka diri kembali terhadap modal asing yaitu dengan diundangkannya Undang-undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing (selanjutnya disebut UU PMA). Perubahan kebijakan ekonomi Indonesia mengundang modal asing antara lain disebabkan krisis ekonomi yang terjadi pada tahun 1965-1966. Pada tahun 1960an adalah masa suram perekonomian Indonesia. Inflasi tidak terkendali, suasana politik tidak menentu dan Indonesia terisolasi dari masyarakat internasional. Padahal, keberadaan perusahaan asing yang menanamkan modalnya di Indonesia akan mempunyai efek katalisator bagi pertumbuhan perekonomian nasional. Untuk menarik modal asing, UU PMA tersebut menyediakan insentif berupa penggunaan tenaga kerja asing, hak atas tanah, kelonggaran perpajakan, hak transfer dan repatriasi, jaminan hukum terhadap kemungkinan nasionalisasi dan penyelesaian sengketa melalui arbitrase internasional.²

Perusahaan penanaman modal asing diberikan insentif berupa hak transfer. Pasal 19 UU PMA menetapkan kepada perusahaan modal asing diberikan hak transfer dalam valuta asli dari modal atas dasar nilai tukar yang berlaku untuk keuntungan yang diperoleh modal sesudah dikurangi pajak-pajak dan kewajiban pembayaran lain di Indonesia serta biaya-biaya yang berhubungan dengan tenaga asing yang dipekerjakan di Indonesia. Penjelasan Pasal 19 UU PMA menyatakan bahwa hak transfer merupakan suatu perangsang untuk menarik modal asing. Semua transfer diijinkan untuk dilaksanakan dalam valuta asli, yaitu valuta (mata uang) dari modal asing yang ditanamkan di Indonesia. Apabila modal yang

². Suparji, *Penanaman Modal Asing di Indonesia Insentif v. Pembatasan* (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Al Azhar Indonesia, 2008), hal.34

ditanamkan dalam dollar AS maka transfer dapat dilakukan dalam mata uang dollar AS pula.³

Setelah tahun 1970, Indonesia mulai melakukan deregulasi rezim devisa menuju diterapkannya rezim devisa bebas, yaitu suatu sistem lalu lintas devisa dimana perpindahan aset dan kewajiban finansial antara penduduk/resident dan non penduduk/non resident termasuk aset dan kewajiban luar negeri antar penduduk dibebaskan. Setiap penduduk bebas memiliki dan menggunakan devisa, tanpa adanya pembatasan dalam jumlah pembelian dan penjualan mata uang asing antara penduduk dan atau non penduduk. Tidak ada kewajiban menjual devisa kepada negara, sehingga penggunaan devisa bebas dimiliki oleh siapapun untuk melakukan kegiatan perdagangan internasional, transaksi di pasar uang dan transaksi di pasar modal.

Kebijakan penerapan rezim devisa bebas diawali dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah No.16 Tahun 1970 tanggal 17 April 1970. Melalui Peraturan Pemerintah tersebut pemerintah melonggarkan pengawasan devisa dan membuka kesempatan bagi masuknya penerimaan modal asing serta memberikan kebebasan dalam memiliki, menjual dan membeli mata uang asing. Namun demikian, eksportir masih tetap diwajibkan menyerahkan devisa hasil ekspor kepada bank devisa yang kemudian oleh bank devisa tersebut dijual ke Bank Indonesia. Pihak-pihak yang membutuhkan devisa seperti importir dapat membeli devisa dari bank devisa.⁴

³. Ibid, hal.45

⁴. Bank Indonesia, *Sejarah Bank Indonesia Periode III: 1966-1983 Bank Indonesia pada masa Stabilisasi, rehabilitasi, dan Pembangunan Ekonomi*, (Unit Khusus Museum Bank Indonesia: 2006), hal.187-188

Sementara itu, untuk menentukan nilai tukar rupiah dilakukan dengan menggunakan transaksi di Bursa Valuta Asing. Pada tahun 1970, nilai tukar ditetapkan melalui transaksi yang terjadi di Bursa Valuta Asing. Pada Agustus 1971, terjadi perubahan mendasar dalam penetapan nilai tukar yaitu nilai tukar tidak lagi ditetapkan berdasarkan transaksi di bursa melainkan ditetapkan oleh pemerintah (Bank Indonesia) dengan mengaitkan nilai tukar rupiah pada dollar Amerika Serikat. Tujuan perubahan kebijakan tersebut adalah untuk mendorong ekspor dan meningkatkan penanaman modal dalam negeri dan penanaman modal asing.⁵ Devaluasi dilakukan karena kebijakan nilai tukar yang dianut adalah sistem nilai tukar tetap. Nilai rupiah dikaitkan dengan dolar Amerika Serikat (AS). Kebijakan ini menyebabkan nilai rupiah yang berlaku bukan cerminan nilai rupiah sebenarnya di pasar (*real exchange rate*) sehingga pada 15 November 1978 pemerintah melakukan kebijakan devaluasi rupiah sebesar 33,6% yaitu dari Rp 415 per dolar AS menjadi Rp 625 per USD.

Selain melakukan devaluasi nilai rupiah, pemerintah juga menerapkan sistem nilai tukar baru yaitu sistem nilai tukar mengambang terkendali dengan mengaitkan nilai tukar rupiah terhadap sekeranjang mata uang mitra dagang utama. Dalam sistem ini, ditetapkan nilai tukar indikasi dan membiarkan nilai tukar bergerak dalam kisaran tertentu. Pemerintah melakukan intervensi apabila nilai tukar bergerak melebihi batas atas atau batas bawah. Tujuan diterapkannya sistem nilai tukar terkendali adalah untuk mencegah nilai rupiah mengalami *over-valued* atau *under-valued* dibandingkan dengan nilai tukar yang sebenarnya (*real exchange rate*) yang selalu berubah sesuai dengan perkembangan pasar.⁶

⁵. Ibid, hal.189

⁶. Ibid, hal.207

Usaha untuk menarik modal asing kembali mengemuka ketika Indonesia mengalami krisis ekonomi kedua yang terjadi sejak pertengahan tahun 1997. Indonesia memerlukan modal asing untuk menciptakan lapangan kerja dan mengatasi pengangguran yang pada tahun 2006 mencapai sekitar 11.600.000 orang, ditambah 1,8 juta orang masuk ke lapangan kerja tiap tahun. Untuk menyerap angkatan kerja tersebut pertumbuhan ekonomi Indonesia harus tinggi. Kenaikan 1% pertumbuhan ekonomi pada tingkat pertumbuhan ekonomi 6% dapat menyerap sekitar 600.000 tenaga kerja. Kenaikan 1% pertumbuhan ekonomi tersebut membutuhkan dana pembangunan Rp 125 triliun.⁷ Jumlah dana sebesar itu sulit jika hanya dipenuhi melalui penanaman modal dalam negeri.

Pada dasarnya, pemilihan penerapan sistem devisa dan sistem nilai tukar memiliki kelebihan dan kekurangan. Jika suatu negara menerapkan sistem devisa bebas, maka ada beberapa kelebihan yang akan diperoleh antara lain kemudahan untuk akses ke sumber pendanaan keuangan luar negeri, kemudahan untuk akses pelaku ekonomi domestik untuk melakukan investasi global dan transaksi aset secara internasional. Sistem, devisa bebas juga memberi kemudahan mengalokasikan sumber-sumber daya dalam perekonomian melalui kompetisi untuk *financial resources*. Kemudahan untuk memperoleh informasi mengenai ketersediaan sumber-sumber pendanaan bagi investasi domestik, pembiayaan perdagangan, dan kegiatan perekonomian lainnya. Efisiensi lembaga-lembaga keuangan domestik melalui diseminasi pengaruh kompetisi dengan lembaga keuangan internasional, memacu otoritas moneter untuk terus melahirkan “*good policy*” yang kredibel berdasarkan

⁷. Suparji, Op.cit, hal.4

kebijaksanaan yang berorientasi kepada standar efisien perekonomian dunia.

Disamping itu, adapun beberapa kekurangan dari penerapan sistem devisa bebas antara lain “*herd behavior*” dari gerak modal internasional. Bagi negara dengan institusi keuangan lemah sistem devisa bebas dapat merusak kestabilan perekonomian, menyulitkan targetting besaran moneter dalam pelaksanaan kebijakan, struktur modal asing yang masuk didominasi oleh modal-modal jangka pendek, dan sangat sensitif terhadap kredibilitas kebijakan pemerintah terutama kebijakan moneter dan kebijakan fiskal.

Penerapan sistem devisa bebas tanpa diikuti dengan kebijakan pemantauan lalulintas devisa dan penentuan sistem nilai tukar yang kredibel juga dapat menimbulkan dampak negatif bagi perekonomian nasional. Untuk meminimalisir dampak negatif tersebut, sistem devisa bebas perlu ditopang dengan perangkat kebijakan perekonomian yang kuat dan efisien. Untuk itu perlu dilakukan kajian untuk menganalisis apakah perlu dilakukan amandemen terhadap Undang Undang Nomor 24 tahun 1999 tentang Lalu Lintas Devisa dan Sistem Nilai Tukar (selanjutnya disingkat UU LLD).

Penetapan kebijakan sistem devisa dan sistem nilai tukar sebagaimana diatur dalam UU LLD dilakukan oleh pemerintah atas usulan dari Bank Indonesia sebagai otoritas moneter yang bertanggungjawab dalam memelihara kestabilan nilai rupiah. Upaya itu perlu didukung oleh suatu sistem pemantauan lalulintas devisa yang efektif. Oleh karenanya, salah satu kewenangan Bank Indonesia dalam memelihara stabilitas nilai rupiah adalah diberikan kewenangan untuk

meminta keterangan dan data kegiatan lalu lintas devisa serta menetapkan ketentuan kegiatan devisa yang didasarkan atas prinsip kehati-hatian.

Walaupun UU LLD telah mengatur cukup jelas tentang rezim devisa dan penetapan sistem nilai tukar rupiah, namun dalam pelaksanaannya seringkali mendapat tantangan. Berdasarkan kondisi tersebut, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM RI menganggap perlu untuk melakukan analisa dan evaluasi hukum terhadap Undang Undang Nomor 24 Tahun 1999 tentang Lalu lintas Devisa dan Sistem Nilai Tukar.

B. Permasalahan

1. Bagaimana efektifitas Undang-undang Nomor 24 Tahun 1999, mengingat permasalahan yang timbul adalah permasalahan klasik.
2. Bagaimana implementasi peraturan pelaksanaan sebagai pendukung UU No.24 tahun 1999.

C. Maksud dan Tujuan

Kegiatan ini dimaksudkan untuk mengidentifikasi dan menginventarisasi permasalahan hukum berdasarkan UU No.24 Tahun 1999 dan peraturan pelaksanaan terkait lainnya, kemudian dilanjutkan dengan melakukan analisa dan evaluasi terhadap semua permasalahan tersebut guna mendapatkan solusi dengan memperhatikan perkembangan dan kebutuhan hukum masyarakat saat ini dan mendatang. Adapun tujuannya adalah :

1. untuk mengetahui efektifitas UU No.24 Tahun 1999 tentang Lalu lintas Devisa dan Sistem Nilai Tukar;

2. untuk bahan masukan bagi penyempurnaan dan atau pembaharuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan lalulintas devisa dan sistem nilai tukar.

D. Kerangka Pemikiran

Kegiatan analisa dan evaluasi hukum tentang lalulintas devisa ini menggunakan teori Lawrence M. Friedman, bahwa setiap sistem hukum selalu mengandung tiga unsur yaitu *structure*, *substance* dan *legal culture*.⁸ Penggunaan teori ini dimaksudkan untuk mendapatkan gambaran yang komprehensif mengenai permasalahan hukum yang berkembang dalam kaitan dengan lalu lintas devisa dan sistem nilai tukar. Inti dari teori Friedman adalah, hukum ditentukan oleh tiga elemen penting, yaitu elemen struktur (*structure*), substansi (*substance*), dan budaya hukum (*legal culture*).

Structure diuraikan oleh Friedman sebagai berikut: “*First many features of a working legal system can be called structural the moving parts, so speak of-the machine courts are simple and obvious example; their structures can be described; a panel of such and size, sitting at such and such a time, which this or that limitation on jurisdiction. The shape size, and power of legislature is another element of structure. A written constitution is still another important feature in structural landscape of law. It is, or attempts to be, the expression or blueprint of basic features of the country’s legal process, the organization and framework of government*”.⁹

Mengacu pada rumusan di atas, maka struktur sebagai bagian dari sistem hukum meliputi institusi-institusi yang didirikan oleh sistem hukum meliputi yudikatif, legislatif dan eksekutif. Unsur struktur hukum merupakan representasi dari aspek institusional yang memerankan

⁸. Lawrence M. Friedman, *American Law* (New York: W.W. Norton and Company, 1984), hal.7

⁹. *Ibid*, hal.29

pelaksanaan hukum dan pembuatan peraturan perundang-undangan. Struktur dalam implementasinya merupakan sebuah keseragaman yang berkaitan satu dengan yang lain dalam suatu sistem hukum. Lembaga-lembaga yang berkaitan dengan struktur hukum di bidang lalulintas devisa antara lain adalah Bank Indonesia (BI) dan Departemen Keuangan. Demikian pula DPR yang menetapkan undang-undang bidang devisa merupakan bagian dari elemen struktur hukum.

Unsur kedua, substansi hukum (*substance*) dijelaskan oleh Friedman: *“The second type of component can be called substantive. These are the actual products of the legal system-what the judges, for example, actually say and do. Substance includes, naturally, enough, those propositions referred to as legal rules; realistically, it also includes rules which are not written down, those regulaties of behavior that could be reduced to general statement. Every decision, too is a substantive product of the legal system, as is every doctrine announced in court, or enacted by legislature, or adopted by agency of government.”*¹⁰ Singkatnya, substansi hukum adalah peraturan-peraturan, norma-norma dan aturan tentang perilaku manusia, atau yang biasanya dikenal orang sebagai “hukum”. Misalnya, ketentuan tentang batas maksimum pemberian kredit dan ketentuan tentang persyaratan pendirian bank merupakan bagian dari substansi hukum.

Mengenai unsur ketiga, yaitu budaya hukum, Friedman menjelaskan. *“Legal culture can be defined as those attitudes and values that related to law and the legal system, together with those attitudes and values affecting behavior related to law and its institution, either positively or negatively. Love of litigation, or a hatred of it, is part of the*

¹⁰. *Ibid*

legal culture, as would be attitudes toward child rearing in so far as these attitudes affect behavior which is at least nominally governed by law. The legal culture, then is general expression for the way the legal system fits into the culture of the general society.” Friedman menjelaskan hukum sebagai sikap dari masyarakat terhadap hukum dan sistem hukum, tentang keyakinan, nilai, gagasan, serta harapan masyarakat tentang hukum. Pandangan dan sikap masyarakat terhadap hukum bervariasi, dipengaruhi oleh sub-kultur seperti etnik, pendidikan, keyakinan dan lingkungan. Selanjutnya untuk menjelaskan hubungan antara ketiga elemen sistem hukum tersebut dapat dibuat sebuah ilustrasi yang menggambarkan sistem hukum sebagai suatu “proses produksi” dengan menempatkan mesin sebagai “struktur”, kemudian produk yang dihasilkan sebagai “substansi hukum”, sedangkan bagaimana mesin ini digunakan merupakan representasi dari elemen “budaya hukum”.

Analisa dan evaluasi hukum tentang Lalulintas Devisa dan Sistem Nilai Tukar ini pada prinsipnya mencakup ketiga elemen tersebut di atas. Elemen strukturnya terutama adalah Bank Indonesia, elemen substansinya terutama adalah Undang-Undang No.24 Tahun 1999 tentang Lalulintas Devisa dan Sistem Nilai Tukar, dan elemen budayanya adalah sikap masyarakat terhadap UU tersebut.

E. Ruang Lingkup

Untuk membatasi ruang lingkup kegiatan ini lebih difokuskan pada teori Sistem hukum (struktur, substansi dan budaya hukum) yang didasarkan pada UU No.24 Tahun 1999 dan peraturan pelaksanaannya.

F. Metode Pendekatan

Kegiatan ini menggunakan metode pendekatan yuridis normatif melalui beberapa tahapan diawali dengan tinjauan yuridis terhadap peraturan devisa dan dilanjutkan dengan penelaahan implikasi hukum, dan kemudian diintegrasikan dalam konteks pembaruan hukum nasional.

G. Rencana Kegiatan

Kegiatan ini berlangsung selama 12 (duabelas) bulan, terhitung sejak Januari hingga Desember 2009, namun demikian kegiatan baru dapat dimulai bulan Mei 2009. Oleh karenanya kepada seluruh pelaksana tim ini diharapkan dapat berkoordinasi guna efektifitas waktu yang tersedia, sebagaimana rencana kegiatan ini :

- * Januari - Maret 2009 : Membuat proposal dan penawaran
- * April - Mei : - Pembahasan Proposal
- Sistematika Laporan
- Pembagian Tugas
- * Juni - Juli : - Pembahasan Tugas
- Revisi
- * Agustus - Oktober : - Penyusunan Draft Laporan Akhir
- Revisi
- * November-Desember : Penyerahan Laporan Akhir

H. Personalia Tim Pelaksana

Ketua : Dr. Zulkarnain Sitompul, SH. LL.M.

Sekretaris : Heru Baskoro Waluyo, SH. MH.

Anggota :

1. Dr. Arrisman, SH. MH.
2. Gufon Baehaki, SH.
3. Arif Wibisono, SH. LL.M.
4. Henry Donald, SH. MH.

5. Johnny Naldi, SH. MM.
6. Jawardi, SH. MH.
7. Atiah

BAB II PENGERTIAN UMUM

Sistem Lalulintas Devisa dan Sistem Nilai Tukar Di Indonesia

Lalu Lintas Devisa adalah perpindahan aset dan kewajiban finansial antar penduduk dan bukan penduduk termasuk perpindahan aset dan kewajiban finansial luar negeri antar penduduk.¹¹ Penduduk dalam kaitan ini diartikan sebagai orang, badan hukum, atau badan lainnya yang berdominisili atau berencana berdominisili di Indonesia sekurang-kurangnya satu tahun, termasuk perwakilan dan staf diplomatik Republik Indonesia di luar negeri.¹² Sedangkan yang dimaksud dengan devisa adalah aset dan kewajiban finansial yang digunakan dalam transaksi internasional.¹³

Rezim devisa atau juga dikenal dengan sebutan sistem devisa kontrol adalah suatu rezim yang membatasi pemilikan, penggunaan dan bertransaksi dengan menggunakan mata uang asing. Dalam perjalanan sejarah pembangunan perekonomian Indonesia, sistem devisa kontrol dianut oleh pemerintah sampai dengan tahun 1970. Dengan ditetapkannya Peraturan Pemerintah No.16 Tahun 1970 pemerintah melonggarkan pengawasan devisa dan membuka kesempatan bagi masuknya penerimaan modal asing serta memberikan kebebasan dalam memiliki, menjual, dan membeli mata uang asing.

Sistem nilai tukar adalah sistem yang digunakan untuk pembentukan harga mata uang rupiah terhadap mata uang asing¹⁴. Terdapat tiga sistem nilai

¹¹. Pasal 1 angka 1 Undang-undang No.24 Tahun 1999 tentang Lalulintas Devisa dan Sistem Nilai Tukar

¹². Pasal 1 angka 3 Undang-undang No.24 Tahun 1999 tentang Lalulintas Devisa dan Sistem Nilai Tukar

¹³. Pasal 1 angka 2 Undang-undang No.24 Tahun 1999 tentang Lalulintas Devisa dan Sistem Nilai Tukar

¹⁴. Pasal 1 angka 4 Undang-undang No.24 Tahun 1999 tentang Lalulintas Devisa dan Sistem Nilai Tukar

tukar yang dapat dipertimbangkan oleh pemerintah untuk ditetapkan sebagai sistem nilai tukar yang berlaku yaitu:

1. Sistem Nilai Tukar Tetap (*Fixed Exchanged Rate*);
2. Sistem Nilai Tukar Mengambang (*Floating Exchanged Rate*);
3. Sistem Nilai Tukar Mengambang Terkendali (*Managed Floating Exchanged Rate*).

Sebelum menetapkan sistem nilai tukar yang akan diberlakukan, pemerintah mendapat masukan dari Bank Indonesia sebagai otoritas moneter. Bank Indonesia mengajukan usulan tentang sistem nilai tukar yang akan diberlakukan setelah melakukan kajian tentang situasi dan kondisi perekonomian nasional dan internasional secara menyeluruh.

Setelah pemerintah menetapkan sistem nilai tukar yang akan digunakan, pelaksanaannya dilakukan oleh Bank Indonesia sebagai lembaga yang bertanggung jawab terhadap stabilitas nilai tukar. Kewenangan yang dimiliki oleh otoritas moneter dalam melaksanakan sistem nilai tukar antara lain adalah sebagai berikut¹⁵:

1. dalam sistem nilai tukar tetap otoritas moneter mempunyai kewenangan untuk melakukan devaluasi atau revaluasi mata uang domestik terhadap mata uang asing;
2. dalam sistem nilai tukar mengambang otoritas moneter mempunyai kewenangan untuk melakukan intervensi pasar dalam mengendalikan nilai mata uang domestik;
3. dalam nilai tukar mengambang terkendali otoritas moneter mempunyai kewenangan untuk melakukan penetapan nilai tukar harian serta lebar pita intervensi.

¹⁵ <http://ocw.gunadarma.ac.id//course/economics/management-S1/bank-lembagakeuangan-1/bank-indonesia> diakses pada tanggal 24 Agustus 2009

Secara garis besar sistem nilai tukar dapat dibagi menjadi dua sistem, yaitu:¹⁶

1. Sistem nilai tukar tetap (*fixed exchanged rate*), sistem dimana nilai tukar mata uang domestik ditetapkan pada tingkat tertentu terhadap nilai mata uang asing;
2. Sistem nilai tukar mengambang (*floating exchanged rate*), sistem dimana nilai tukar mata uang domestik diambangkan terhadap nilai mata uang asing, atau sesuai dengan pergerakan pasar dimana terjadinya kurs mata uang berdasarkan pada permintaan dan penawaran mata uang asing.

Kedua sistem tersebut di atas diimplementasikan dengan berbagai variasi, yaitu:¹⁷

1. Sistem nilai tukar tetap permanent (*Permanently Fixed Exchange Rate*);
2. Sistem nilai tukar mengambang murni (*Absolutely Floating Exchange Rate*);
3. Sistem nilai tukar tetap terbatas (*Fixed Permanently Exchange Rate*);
4. Sistem nilai tukar tetap yang dapat disesuaikan (*Adjustable Fixed Exchange Rate*);
5. Sistem nilai tukar merayap (*Crawling Peg System*);
6. Sistem nilai tukar mengambang terkendali (*Managed Floating Exchange Rate*).

1. Sistem Nilai Tukar Tetap

Mulai tahun 1970 sampai dengan tahun 1978 Indonesia menerapkan sistem nilai tukar tetap. Selama 8

¹⁶ Lianah, *Sistem Moneter Internasional Modul 9*, Universitas Mercu Buana, 2008

¹⁷ *Ibid.*

(delapan) tahun diterapkannya sistem tersebut telah terjadi 3 (tiga) kali devaluasi mata uang rupiah terhadap Dolar Amerika Serikat. Devaluasi dilakukan karena nilai mata uang rupiah yang ditetapkan tidak lagi sesuai dengan nilai rielnnya. Berdasarkan UU No. 32/1964 nilai tukar rupiah terhadap dollar AS ditetapkan dengan kurs resmi sebesar Rp. 250 per satu dollar AS.¹⁸ Untuk nilai tukar dengan mata uang lainnya ditetapkan atas dasar nilai tukar rupiah dengan dollar AS di pasar domestik maupun internasional.

Dalam periode diberlakukannya sistem *fixed exchange rate*, Pemerintah Indonesia sangat ketat dalam mengontrol devisa. Meskipun usaha mengontrol devisa telah dilakukan dengan ketat, kenyataan menunjukkan Pemerintah Indonesia telah melakukan devaluasi sebanyak tiga kali yaitu yang pertama kali dilakukan pada tanggal 17 April 1970 dimana nilai tukar rupiah ditetapkan kembali menjadi Rp.378 per dollar AS. Devaluasi yang kedua dilaksanakan pada tanggal 23 Agustus 1971 menjadi Rp. 415 per dollar AS dan yang ketiga pada tanggal 15 November 1978 dengan nilai tukar sebesar Rp. 625 per satu dollar AS.¹⁹

Penggunaan sistem nilai tukar tetap didasarkan pada pendapat bahwa untuk negara dengan skala ekonomi internasional yang relatif kecil seperti Indonesia, dalam ekonomi perdagangan dunia yang penuh ketidakpastian, nilai

¹⁸ Rimsky K Judiseno, *Sistem Moneter dan Perbankan di Indonesia*, Jakarta, Hal.72

¹⁹ Krisna Wijaya, *Kebijakan Nilai Tukar Sistem Bretton Wood Masih Relevan*, Kompas 28

tukar (kurs) tetap merupakan pilihan yang lebih tepat atau layak dipertimbangkan mengingat hal-hal sebagai berikut:²⁰

1. kurs tetap lebih memberi kepastian dalam kalkulasi harga/cost bagi eksportir dan importir;
2. memudahkan penyusunan APBN, khususnya pos-pos anggaran yang berkaitan dengan valuta asing seperti penerimaan migas dan pembayaran utang luar negeri berikut bunganya;
3. tidak dipusingkan dengan naik turunnya nilai tukar rupiah yang dapat mengganggu ekonomi pada umumnya dan ekspor-impor serta inflasi pada khususnya. Fluktuasi berbagai mata uang dunia terkadang sulit dibaca atau dijelaskan secara ekonomis. Dengan perkataan lain, fluktuasi kurs sering kali mencerminkan kekuatan spekulasi pasar yang berburu keuntungan dengan menggonggong-ganjingkan kurs;
4. mengurangi hasrat spekulasi di pasar valas karena setiap penukaran rupiah ke mata uang asing vice-versa terkena komisi penukaran, sementara kursnya tetap;
5. mengembalikan fungsi utama uang sebagai alat pembayaran dan penyimpanan kekayaan, bukan sebagai barang dagangan;
6. dengan rezim kurs tetap diharapkan para pemilik uang terdorong menggunakan uangnya untuk diinvestasikan di sektor riil --bukan untuk spekulasi valas-- agar bisa menyerap tenaga kerja;

²⁰ Fuad Bawazier, *Kembali ke Kurs Tetap*, <http://fuadbawazier.com> diakses pada tanggal 24 Agustus 2009

7. stabilitas kurs mata uang juga bisa mengurangi permainan pressure group atau politisasi atas fluktuasi rupiah dari kekuatan dalam negeri maupun luar negeri.

Adapun dampak negatif yang mungkin terjadi dengan penerapan sistem nilai tukar tetap adalah sebagai berikut:²¹

- a. Kebijakan devaluasi adalah konsekuensi logis yang harus diambil apabila negara dalam kesulitan dalam hal neraca pembayarannya yang mengakibatkan terus merosotnya nilai mata uang.
- b. Jumlah uang yang beredar akan sulit dikendalikan oleh otoritas moneter
- c. Jumlah cadangan devisa harus dapat mencukupi akibat kebijakan nilai tukar tetap
- d. Otoritas moneter harus dapat menjaga kecenderungan inflasi sedemikian rupa

Dalam era globalisasi ini, rezim *fixed exchange rate* akan lebih mencapai sasaran yaitu adanya stabilitas nilai mata uang apabila diikuti oleh sebanyak mungkin negara sebagaimana sebelum hancurnya sistem Bretton Wood. Meski secara teoretis mudah dikatakan, tidak berarti kebijakan kurs tetap tidak berisiko seperti harus dilakukannya kebijakan devaluasi. Oleh karena itu, apabila dipilih kebijakan kurs tetap, harus didukung dengan paket kebijakan pengamanannya. Misalnya, setiap hasil ekspor

²¹ Judisseno, *op.cit.*, hal.73

harus disimpan di dalam negeri dan importir dijamin keperluan valuta asingnya.

2. Sistem Nilai Tukar Mengambang Terkendali

Pemerintah menyadari bahwa nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika Serikat yang ditetapkan terlalu tinggi, dapat mengurangi daya saing produk ekspor Indonesia di luar negeri. Sedangkan apabila ditetapkan terlalu rendah akan mendorong terjadinya impor yang berlebihan sehingga menurunkan daya saing produk dalam negeri di pasar domestik. Oleh karena itu, pemerintah mengganti sistem nilai tukar tetap menjadi sistem nilai tukar mengambang terkendali.

Diambilnya kebijakan nilai tukar terkendali pada November 1978 diharapkan dapat mewujudkan tercapainya nilai tukar rupiah yang realistis. Dengan sifat “mengambang” dapat dicapai suatu nilai yang wajar berdasarkan permintaan dan penawaran di pasar valuta, dan dengan sifat “terkendali” diharapkan fluktuasinya dapat diatur (*orderly manner*) sehingga unsur spekulasi yang dapat menghambat ekspor dan kestabilan moneter serta merangsang impor yang berlebihan dapat dihindari. Namun demikian, perkembangan nilai tukar rupiah tersebut sampai akhir tahun 1982/1983 belum mencerminkan nilai yang sesungguhnya (*over-valued*) sehingga menurunkan daya saing komoditi ekspor Indonesia. Oleh karena itu, pada 30

Maret 1983 pemerintah kembali melakukan devaluasi rupiah dari Rp702 menjadi Rp970 per USD.²²

Meskipun pemerintah melakukan devaluasi pada Maret 1983, sistem nilai tukar mengambang terkendali ini berlangsung cukup lama yaitu sejak tahun 1978 sampai dengan Juli 1997. Dengan sistem mengambang terkendali (*managed floating*) nilai tukar rupiah diambangkan terhadap sekeranjang mata uang (*basket of currencies*) negara mitra dagang utama Indonesia. Sejak sistem ini dilaksanakan, pemerintah menetapkan kurs indikasi dan membiarkan kurs bergerak di pasar dengan rentang tertentu.

Selanjutnya, pada tahun 1992 sampai bulan Agustus 1997 fleksibilitas nilai tukar rupiah semakin dikembangkan dengan penerapan *crawling band*.²³ Sistem ini ternyata ampuh bertahan selama beberapa dekade, karena pada satu pihak dapat mempertahankan stabilitas nilai rupiah dan pada pihak lain memberikan ruang gerak berupa fleksibilitas guna merespon keadaan pasar dengan adanya band intervensi yang merupakan kewenangan Bank Indonesia sebagai otoritas moneter. Selain itu, diluar devaluasi rupiah yang telah dilakukan Indonesia berkali-kali, setiap tahun rata-rata nilai rupiah mengalami depresiasi sekitar 4-5% terhadap nilai dolar AS.

²². Bank Indonesia, *Op.cit.*, hal. 325

²³ Krisna Wijaya, *op.cit.*

Pada sistem nilai tukar mengambang terkendali, nilai tukar dapat berfluktuasi pada koridor atau batas yang ditetapkan oleh Otoritas Moneter. Apabila terdapat perubahan nilai tukar suatu mata uang yang menyentuh batas yang ditetapkan (*intervention band*), barulah Otoritas Moneter akan melakukan intervensi.²⁴ Maksud pengendalian atau intervensi ini adalah agar rupiah tidak terlalu fluktuatif dan tetap wajar. Nilai tukar yang terlalu fluktuatif akan berdampak negatif terhadap aliran barang, jasa dan modal, yang pada gilirannya mempengaruhi perekonomian nasional. Selain itu nilai tukar yang terlalu fluktuatif akan mendorong tindakan kontra produktif (spekulasi), yang jelas berdampak negatif bagi perekonomian nasional.

Sistem ini adalah “penyempurnaan” sistem mengambang bebas bagi negara-negara yang tidak ingin nilai tukarnya terus merosot. Dengan adanya intervensi pemerintah, nilai tukar mata uang tidak terus turun, meskipun sebenarnya keadaan perekonomian negara tersebut belum baik.²⁵

3. Sistem Nilai Tukar Mengambang Bebas

Sistem ini mulai diberlakukan di Indonesia sejak tahun 1998 sampai dengan saat ini. Perubahan sistem nilai tukar tersebut terjadi karena krisis keuangan yang melanda negara-negara Asia. Pada akhir Desember 1990 kurs antara

²⁴ Yunus Husein, *Nilai Tukar Valuta Asing dan Citra Bangsa*, diakses dari <http://thebudiyantoro.blogspot.com> pada tanggal 20 Agustus 2009
<http://www.bergaul.com/pages/dump/getfile.php?id=16912> diakses pada tanggal 20 Agustus 2009

rupiah dengan dolar Amerika Serikat (kurs tengah) adalah Rp 1.901,00 dan kurs ini mengalami penyesuaian menjadi Rp 2.383,00 pada akhir tahun 1996. Kestabilan nilai kurs rupiah berlanjut sampai dengan 11 Juli 1997 dimana nilai kurs rupiah terhadap dolar Amerika Serikat Rp. 2.440,00. Namun dalam minggu kedua Juli 1997 gonjangan terhadap nilai kurs rupiah mulai dirasakan, yang bermula dari jatuhnya mata Uang Bath Thailand dan menyebar ke kawasan ASEAN termasuk Indonesia.²⁶ Sejak Agustus 1997 rupiah terus melemah sampai pada puncaknya mencapai Rp. 16.000 per satu dollar AS pada tanggal 15 Juni 1998. Sehingga Pemerintah pada tanggal 14 Agustus 1997 melepas batas-batas kurs intervensi.

Dengan pelepasan batas-batas kurs intervensi, pemerintah meninggalkan sistem tukar rupiah yang mengambang terkendali menjadi sistem nilai tukar mengambang murni sehingga nilai tukar kurs rupiah ditentukan sepenuhnya oleh kekuatan pasar. Ini merupakan peristiwa langka dan luar biasa sepanjang sejarah nilai tukar rupiah. Meskipun pada bulan-bulan berikutnya rupiah menguat kembali tetapi sampai saat ini rupiah tetap mempunyai kecenderungan melemah.

Kelebihan Sistem Nilai Tukar Mengambang Bebas antara lain adalah sebagai berikut:

1. Terjadi koreksi otomatis terhadap keseimbangan neraca pembayaran nasional, sehingga seringkali

²⁶ Krisna Jaya, *op.cit.*

disebut stabilisator otomatis. Otoritas moneter suatu negara membiarkan kurs mata uangnya berfluktuasi secara bebas menuju tingkat keseimbangannya di pasar valuta asing. Dalam hal ini ketidakseimbangan neraca pembayaran secara otomatis terkoreksi tanpa memerlukan kebijakan ekonomi pemerintah secara khusus;

2. Cadangan valuta asing suatu negara relatif utuh, dalam arti tidak digunakan untuk melakukan intervensi pasar valuta asing demi stabilisasi kurs. Nilai tukar mata uang nasional secara otomatis disesuaikan dengan tingkat nilai tukar di pasar valuta asing;
3. Relatif lebih memiliki daya lindung terhadap fluktuasi perekonomian dunia. Negara yang menerapkan sistem ini tidak akan terikat secara langsung terhadap suatu kemungkinan munculnya gejolak inflasi dunia yang tinggi. Hal ini juga merupakan suatu perlindungan yang lebih luas dari guncangan dan fluktuasi ekonomi dunia;
4. Pemerintah memiliki kebebasan ekonomi yang lebih besar dalam menentukan kebijaksanaan ekonomi di dalam negerinya. Artinya, pemerintah dapat secara bebas memilih berapapun tingkat permintaan domestik yang dikehendaki dan dengan mudah membiarkan pergerakan nilai tukar menyelesaikan berbagai permasalahan yang terdapat pada neraca pembayarannya;
5. Kondisi asimetris dan ketidakadilan dapat dihindarkan.

Sistem nilai tukar bebas memiliki beberapa kekurangannya yaitu antara lain:

- a. Pembuat keputusan, dalam hal ini bank sentral dan pemerintah, tidak lagi dibebani kekuatiran terhadap berkurangnya cadangan devisa untuk mempertahankan nilai tukar. Dengan demikian dapat menyebabkan diterapkannya kebijakan fiskal dan moneter yang terlalu ekspansif, yang dapat mengakibatkan perekonomian negara tersebut masuk dalam perangkap inflasi. Dengan kata lain sistem nilai tukar mengambang bebas dapat menyebabkan timbulnya kekurangdisiplinan pemerintah dalam menetapkan kebijaksanaan ekonominya.
- b. Munculnya spekulasi merusak stabilitas dan gangguan terhadap pasar uang. Spekulasi merusak stabilitas ini cenderung memperbesar gejolak nilai tukar uang dalam jangka panjang daripada yang seharusnya terjadi sebagai akibat dari gangguan ekonomi yang tidak terduga. Hal ini akan membawa ketidakpastian pada bidang perdagangan dan investasi, khususnya dalam segala hal yang berkaitan dengan pembayaran luar negeri.
- c. Timbulnya kebijakan-kebijakan ekonomi yang tidak terkoordinasi dengan baik. Masing-masing negara akan lebih berpeluang untuk menerapkan kebijaksanaan ekonomi sepihak yang menguntungkan dirinya sendiri, tanpa menghiraukan dampak negatif kebijakan tersebut terhadap negara lainnya.

- d. Timbulnya ilusi tentang otonomi yang lebih besar. Para pembuat kebijakan ekonomi tidak dapat mengabaikan pengaruh pelaksanaan kebijakan ekonomi terhadap kondisi nilai tukar valuta asing, dan sebaliknya. Suatu depresiasi yang meningkatkan harga barang-barang impor akan mendorong kenaikan upah tenaga kerja. Hal ini akan meningkatkan harga jual komoditi, sehingga merangsang inflasi, yang selanjutnya menyebabkan tuntutan kenaikan upah yang lebih tinggi lagi. Oleh karena itu, pada akhirnya sistem nilai tukar mengambang bebas dapat mempercepat reaksi harga terhadap kenaikan penawaran uang (sistem ini tidak benar-benar memperkuat pengendalian terhadap tingkat penawaran uang riil).

Konsekuensi yang muncul dengan diterapkannya sistem nilai tukar mengambang bebas adalah sebagai berikut:

- a. Pemerintah tidak perlu mendevalusi mata uangnya karena sudah diserahkan kepada mekanisme pasar yang berlaku;
- b. Cadangan devisa tidak perlu besar;
- c. Jumlah uang beredar cenderung mudah dikendalikan.

Dengan diberlakukannya sistem yang terakhir ini, nilai tukar rupiah sepenuhnya ditentukan oleh pasar sehingga kurs yang berlaku adalah benar-benar pencerminan keseimbangan antara kekuatan penawaran dan permintaan. Untuk menjaga stabilitas nilai tukar, Bank Indonesia pada waktu-waktu tertentu melakukan

sterilisasi di pasar valuta asing, khususnya pada saat terjadi gejolak kurs yang berlebihan.²⁷

Secara sistem Pemerintah Indonesia telah melaksanakan baik sistem *fixed exchange rate* maupun sistem *floating exchange rate* berikut variannya. Sistem mana yang lebih efektif dilaksanakan oleh Pemerintah Indonesia, tentu sangat tergantung kepada beberapa faktor antara lain tingkat keterbukaan ekonomi suatu negara, tingkat kemandirian dalam melaksanakan kebijakan ekonomi, dan aktivitas perekonomian suatu negara.²⁸

²⁷ www.bi.go.id

²⁸ Krisna Jaya, *op.cit.*

BAB III

PENERAPAN SISTEM LALU LINTAS DEvisa DAN SISTEM NILAI TUKAR

A. Sistem Lalulintas Devisa

Dalam pembangunan ekonomi nasional devisa merupakan salah satu alat dan sumber pembiayaan yang penting bagi negara. Oleh karena itu pemilikan dan penggunaan devisa perlu dikelola dengan baik untuk memperlancar lalulintas perdagangan, investasi dan pembayaran kewajiban kepada pihak lain di luar negeri.

Sistem Lalulintas Devisa, adalah sistem yang mengatur pergerakan lalu lintas devisa (valuta asing) dari suatu negara ke negara lain. Pada dasarnya ada tiga sistem devisa, yaitu :

1. Sistem Devisa Kontrol
2. Sistem Devisa Semi Bebas
3. Sistem Devisa Bebas

1. Sistem Devisa Kontrol

Sebelum tahun 1964, sistem devisa berdasarkan UU Belanda tahun 1940. UU tersebut diganti dengan UU Lalu Lintas Devisa No.32/1964. Ketentuan tersebut antara lain mencakup:

- Penggunaan devisa untuk keperluan apapun harus dengan ijin pemerintah;
- Tidak diperbolehkan menyimpan devisa (valuta asing) tanpa ijin;
- Semua penerimaan devisa harus dijual (diserahkan) kepada Bank Indonesia;

- Pelaksana operasi harian transaksi devisa dilakukan oleh Biro Lalu Lintas Devisa (BLLD) di bawah pengawasan Bank Indonesia;
- Ekspor dibayar pada harga pengiriman yang ditetapkan oleh BLLD.

Tahun 1966-1969 ditetapkan Sistem Devisa Kontrol Terbatas yang bertujuan untuk mendukung program stabilisasi dan rehabilitasi perekonomian. Deregulasi terhadap ketentuan devisa mulai dilaksanakan pada tahun 1967. Beberapa perubahan yang berkaitan dengan mekanisme dan peserta transaksi devisa mengarah kepada pengurangan intensitas kontrol devisa. Pada tahun yang sama, Pemerintah mulai membuka izin penanaman modal asing dengan mengeluarkan Undang-Undang Penanaman Modal.

Sejalan dengan dibukanya kesempatan bagi penanam modal asing untuk melakukan investasi di Indonesia, diterbitkan pula Undang-undang No.14 Tahun 1967 tentang Pokok-pokok Perbankan. Berdasarkan UU Perbankan Tahun 1967 ini pemerintah mulai mengizinkan cabang bank asing maupun joint venture bank untuk beroperasi sebagai bank devisa, dan eksportir diperbolehkan menahan/menyimpan sendiri sebesar persentase tertentu dari devisa hasil ekspornya (disebut Bonus Ekspor). Bonus Ekspor dapat digunakan untuk mengimpor barang-barang yang terdaftar dalam Commodity Import Program List.

Pada Mei 1967, didirikan Bursa Devisa (*Foreign Exchange Bourse*) yang bertanggung jawab menetapkan nilai tukar. Nilai tukar ditetapkan Pemerintah ke dalam 3 kategori :

Untuk tujuan Impor :

1. Kurs bonus Ekspor Umum : untuk import barang dan jasa yang terkait dengan transaksi perdagangan dan modal yang dibiayai dari devisa hasil ekspor;
2. Kurs Bonus Ekspor Kredit : untuk import barang dan jasa yang dibiayai pinjaman luar negeri;
3. Kurs Devisa Pelengkap : untuk import barang- yang tidak tercantum dalam daftar bonus ekspor (BE) dan boleh diimpor.

Untuk tujuan Ekspor :

1. Major export rate = 75% dari kurs bonus ekspor umum;
2. Other export rates = 90% dari kurs bonus ekspor umum;
3. Oil rates ditentukan pemerintah berdasarkan perkembangan kurs bonus ekspor umum.

Selanjutnya pada tahun 1969 Pemerintah mulai memberikan ijin kepada beberapa bank-bank nasional untuk beroperasi sebagai bank devisa.

2. Sistem Devisa Semi Bebas

Pada sistem devisa semi bebas, untuk perolehan dan penggunaan devisa-devisa tertentu wajib diserahkan dan mendapat izin dari negara, sementara jenis devisa lainnya dapat secara bebas diperoleh dan dipergunakan. Sistem ini pernah diterapkan di Indonesia berdasarkan Perpu No. 64 Tahun 1970.

Perolehan dan penggunaan devisa hasil ekspor (DHE) wajib diserahkan ke dan mendapat izin dari Bank Indonesia, sementara untuk devisa umum (DU) dapat secara bebas diperoleh dan dipergunakan. Administrasi perolehan dan penggunaan DHE dilakukan oleh Bank Indonesia.

3. Sistem Devisa Bebas

Pada sistem devisa bebas, masyarakat dapat secara bebas memperoleh dan menggunakan devisa. Namun demikian, di kebanyakan negara, bahkan negara majupun, masih terdapat kewajiban untuk melaporkan perolehan dan penggunaan devisa tersebut. Sistem ini mulai diterapkan di Indonesia dengan PP No. 1 tahun 1982. Berdasarkan sistem ini setiap penduduk dapat dengan bebas memiliki dan menggunakan devisa. Ketentuan ini berlaku baik bagi devisa dalam bentuk DHE maupun DU. Tidak ada pengaturan mengenai kewajiban bagi penduduk untuk melaporkan devisa yang diperoleh dan dipergunakannya. Kebebasan sistem devisa kemudian diartikan juga tidak wajib lapor, meskipun di negara-negara lain kewajiban pelaporan ini masih diberlakukan.

Dalam penerapan Peraturan Pemerintah No.1 tahun 1982 tersebut menimbulkan permasalahan tersendiri yaitu terjadinya kerancuan hukum karena Peraturan Pemerintah No.1/1982 menganulir peraturan yang lebih tinggi yaitu Undang-undang No.32/1964. Disamping itu, tidak adanya pengaturan yang tegas mengenai kewajiban pelaporan lalu lintas devisa telah menyebabkan monitoring devisa, baik dalam bentuk utang maupun lalu lintas modal jangka pendek, tidak dapat secara efektif dilakukan. Ini yang kemudian sebagai salah satu penyebab sulitnya penanganan krisis. Akhirnya, kedua permasalahan tersebut sejak 17 Mei 1999 telah diselesaikan dengan berlakunya UU No. 24 Tahun 1999 tentang Lalu lintas Devisa dan Sistem Nilai Tukar.

Sistem Kontrol Devisa memiliki beberapa keuntungan dan kelemahan. Keuntungan yang dimiliki sistem kontrol devisa antara lain adalah:

1. Tercapai *systemic stability*, di mana *excessive exposure* dari modal asing pada lembaga-lembaga domestik menjadi terbatas;
2. Tidak mudah tertimpa *contagion* (efek penularan) jika terjadi krisis ekonomi di kawasan;
3. Memudahkan pengaturan besaran moneter;
4. Memperpanjang *maturity* dari kewajiban-kewajiban lembaga keuangan domestik sehingga dapat menstabilkan sektor keuangan.

Sementara itu, kelemahan yang terdapat dalam sistem devisa kontrol antara lain adalah :

1. Perekonomian tidak menikmati sumber-sumber pendanaan yang efisien yang tersedia di pasar internasional;
2. Perekonomian tidak dapat menyerap prinsip-prinsip pasar yang memacu efisiensi;
3. Sektor keuangan tidak berkembang, terfragmentasi, dan tidak efisien;
4. Sistem keuangan domestik teralienasi dari perkembangan sistem keuangan dunia modern.

Pengelolaan cadangan devisa dilakukan oleh Bank Indonesia. Untuk itu kepada Bank Indonesia diberikan beberapa kewenangan yaitu:

1. Pengelolaan Cadangan Devisa
2. Pengembangan Pasar Valuta Asing
3. Pengelolaan Nilai Tukar

Pengelolaan Cadangan Devisa dilakukan dengan diversifikasi menurut jenis valuta dan jenis penempatan. Pengelolaan dilakukan berdasarkan prinsip keamanan dan kesiagaan untuk memenuhi kewajiban segera tanpa mengabaikan prinsip pendapatan yang optimal.

Untuk memperlancar ketersediaan devisa di masyarakat dilakukan pengembangan Pasar Valuta Asing melalui penyempurnaan berbagai ketentuan di bidang transaksi devisa. Penyempurnaan tersebut menyangkut

menetapkan ketentuan transaksi devisa yang dilakukan oleh bank dalam rangka menetapkan prinsip kehati-hatian. Disamping itu juga dikeluarkan ketentuan mengenai Transaksi Derivatif dan ketentuan tentang pembatasan Transaksi rupiah dan pemberian kredit valas.

B. Kewenangan Menetapkan Nilai Tukar

Dalam rangka menjaga kesinambungan pembangunan nasional tersebut harus ditunjang dengan sistem devisa dan sistem nilai tukar yang dapat mendukung tercapainya stabilitas moneter guna mewujudkan masyarakat Indonesia yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang Undang Dasar 1945.

Untuk alasan tersebut ditetapkan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1999 tentang Lalulintas Devisa dan Sistem Nilai Tukar. Pasal 5 ayat (1) Undang-undang Nomor 24 Tahun 1999 menetapkan bahwa sistem nilai tukar ditetapkan oleh Pemerintah atas usulan dari Bank Indonesia dan pelaksanaan sistem nilai tukar dilakukan oleh Bank Indonesia sebagai bank sentral yang bertanggung jawab terhadap kestabilan nilai rupiah. Untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya itu Bank Indonesia berwenang:

1. Menetapkan sasaran – sasaran moneter dengan memperhatikan sasaran laju inflasi yang ditetapkannya;
2. Melakukan pengendalian moneter, dengan pokok-pokok ketentuan:
 - Tata cara pelaksanaan operasi pasar terbuka di pasar uang rupiah
 - Tata cara pelaksanaan intervensi valas dalam rangka stabilisasi rupiah
 - Instrumen yang digunakan dalam operasi pasar terbuka

- Tata cara penetapan tingkat diskonto
 - Penetapan jenis & besaran cadangan wajib minimum bagi bank, baik dalam mata uang rupiah maupun valas
 - Penetapan sanksi administrasi terhadap pelanggaran cadangan wajib minimum
 - Pembatasan kredit atau pembiayaan termasuk segala bentuk fasilitas pinjaman dana melalui pasar rupiah dan valas
3. Meningkatkan efektivitas pengendalian moneter dengan lebih memaksimalkan fungsi BI sebagai lender of the last resort yang memungkinkan BI membantu kesulitan pendanaan jangka pendek yang dihadapi bank, karena adanya mish match yang disebabkan oleh risiko kredit atau risiko pembayaran berdasarkan syariah, risiko manajemen, risiko pasar, dll max 90 hari.
4. Melaksanakan kebijakan nilai tukar :
- Dalam sistem nilai tukar tetap berupa devaluasi atau revaluasi terhadap mata uang asing;
 - Dalam sistem nilai tukar mengambang berupa intervensi pasar;
 - Dalam sistem nilai tukar mengambang terkendali berupa penetapan nilai tukar harian serta pita intervensi.
5. Kewenangan dalam mengelola cadangan devisa.
- Cadangan devisa Negara yang dikuasai oleh BI, yang tercatat pada sisi aktiva neraca BI, antara lain berupa: emas, uang kertas asing, & tagihan lainnya dalam valas kepada pihak luar negeri yang dapat dipergunakan sebagai alat pembayaran luar negeri.

C. Tujuan Penetapan Nilai Tukar

Nilai tukar yang lazim disebut kurs, mempunyai peran penting dalam rangka tercapainya stabilitas moneter dan dalam mendukung kegiatan ekonomi. Nilai tukar yang stabil diperlukan untuk terciptanya iklim yang kondusif bagi peningkatan kegiatan dunia usaha. Secara garis besar, sejak tahun 1970, Indonesia telah menerapkan tiga sistem nilai tukar, yaitu sistem nilai tukar tetap mulai tahun 1970 sampai tahun 1978, sistem nilai tukar mengambang terkendali sejak tahun 1978, dan sistem nilai tukar mengambang bebas (free floating exchange rate system) sejak 14 Agustus 1997.

Dengan diberlakukannya sistem yang terakhir ini, nilai tukar rupiah sepenuhnya ditentukan oleh pasar sehingga kurs yang berlaku adalah benar-benar pencerminan keseimbangan antara kekuatan penawaran dan permintaan. Untuk menjaga stabilitas nilai tukar, Bank Indonesia pada waktu-waktu tertentu melakukan sterilisasi di pasar valuta asing, khususnya pada saat terjadi gejolak kurs yang berlebihan.

Perkembangan perekonomian global memberikan pengaruh yang cukup signifikan terhadap perekonomian Indonesia, sehubungan dengan hal tersebut Bank Indonesia berupaya untuk mengurangi dampak dari krisis keuangan global terhadap pasar keuangan domestik. Salah satu upaya yang dilakukan Bank Indonesia adalah menambah pasokan valuta asing di pasar keuangan domestik dalam rangka menjaga stabilisasi nilai tukar rupiah, tercapainya kondisi likuiditas valuta asing yang cukup di pasar keuangan domestik akan memberikan dorongan positif terhadap pergerakan nilai tukar rupiah.

Kestabilan nilai rupiah yang dimaksud adalah kestabilan nilai rupiah terhadap barang dan jasa, serta terhadap mata uang negara lain. Kestabilan nilai rupiah terhadap barang dan jasa diukur dengan atau tercermin dari perkembangan laju inflasi. Kestabilan nilai rupiah terhadap mata uang negara lain diukur dengan atau tercermin dari perkembangan nilai tukar rupiah terhadap mata uang negara lain. Kestabilan nilai rupiah sangat penting untuk mendukung pembangunan ekonomi yang berkelanjutan dan meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Kebijakan moneter yang diambil oleh Bank Indonesia dilaksanakan secara berkelanjutan, konsisten, dan transparan sehingga dapat dijadikan acuan yang pasti dan jelas bagi dunia usaha dan masyarakat luas. Kebijakan yang diambil oleh Bank Indonesia terlebih dahulu mempertimbangkan pula dampaknya terhadap perekonomian nasional secara keseluruhan, termasuk bidang keuangan negara dan perkembangan di sektor riil.

D. Landasan Penetapan Nilai Tukar

Perubahan sistem nilai tukar yang diterapkan secara internasional dari sistem nilai tukar tetap yang dianut dalam Sistem Bretton Woods menjadi sistem nilai tukar mengambang dipicu oleh kekoncangan yang terjadi di bidang perdagangan dan moneter internasional yang dikenal dengan krisis moneter internasional. Krisis tersebut dipicu oleh tindakan pemerintah Amerika Serikat pada 15 Agustus 1971 dengan melepaskan kaitan USD dengan emas. Tindakan AS tersebut dilakukan untuk mengatasi defisit neraca perdagangan yang membengkak. Sementara itu, meningkatnya perekonomian dunia menyebabkan perubahan harga emas sehingga negara-negara yang mengalami surplus neraca perdagangan

menukar devisa USD mereka dengan emas dan menjualnya di pasar bebas yang harganya lebih mahal.

Sejak saat itu, pemerintah AS dan beberapa negara lain mengembangkan mata uang mereka sehingga Sistem Bretton Woods yang menggunakan sistem nilai tukar tetap dengan USD sebagai jangkarnya tidak berlaku lagi. Nilai mata uang suatu negara terhadap mata uang lainnya ditentukan berdasarkan permintaan dan penawaran di pasar bebas. Dalam sistem ini, nilai tukar mata uang tidak semata-mata tergantung pada kekuatan neraca pembayaran negara yang bersangkutan tetapi juga tergantung pada faktor-faktor psikologis dan spekulatif. Faktor-faktor spekulatif sangat memengaruhi nilai mata uang USD mengingat besarnya USD yang berada di luar AS. Berdasarkan sistem ini maka jaminan penukaran USD terhadap emas tetap dihentikan.

Perubahan yang terjadi di dunia internasional tersebut juga berpengaruh di Indonesia sehingga pada tahun 1970 melalui Peraturan Pemerintah No 16 ditetapkan penggunaan sistem nilai tukar mengambang terkendali. Sistem nilai tukar mengambang terkendali tersebut terus digunakan sampai dengan tahun 1997 dengan beberapa kali dilakukan koreksi melalui kebijakan devaluasi. Pada tahun 1997 terjadi krisis nilai tukar yang terjadi di beberapa negara Asia termasuk Indonesia. Perkembangan nilai tukar rupiah dalam tahun 1997 dan 1998 diwarnai oleh gejolak yang sangat tajam dan disertai oleh kuatnya tekanan-tekanan depresiatif. Pelebaran kisaran intervensi yang dilakukan pada 11 Juli 1997 dari 8% menjadi 12% tidak mampu mengurangi tekanan depresiatif tersebut. Hal ini mengakibatkan rupiah terus melemah sehingga pada pertengahan Agustus 1997 nilai tukar rupiah di pasar valuta asing antar bank telah menembus batas atas kisaran intervensi Bank Indonesia. Guna

mengamankan cadangan devisa, sejak 14 Agustus 1997 Bank Indonesia memutuskan untuk mengubah sistem nilai tukar dari sistem mengambang terkendali dengan kisaran intervensi menjadi sistem mengambang bebas.²⁹

Masing-masing sistem nilai tukar mempunyai kelebihan dan kelemahan. Pemilihan sistem yang diterapkan akan tergantung pada situasi dan kondisi negara, khususnya :

- Besarnya cadangan devisa yang dimiliki,
- Keterbukaan ekonomi,
- Sistem devisa yang dianut (bebas, semi kontrol, atau kontrol),
- Besarnya volume dan kondisi (market liquidity) pasar valas domestik

Faktor-faktor yang mempengaruhi nilai tukar yaitu faktor fundamental dan faktor teknis. Faktor Fundamental baik faktor ekonomi dan non ekonomi terkait dengan espektasi pasar dan faktor penawaran. Sedangkan faktor teknis berkaitan dengan permintaan dan nilai tukar. demand, kurs. aktor fundamental ekonomi menunjukkan pergerakan kurs yang dipengaruhi oleh faktor-faktor ekonomi.

Dalam menetapkan nilai tukar digunakan berbagai pendekatan yaitu :

1. Purchasing Power Parity (PPP) :

Nilai tukar suatu mata uang dengan mata uang negara lain pada dasarnya menggambarkan perbedaan tingkat inflasi di kedua negara. Oleh karena itu penetapan nilai tukar menggunakan pertimbangan inflasi negara lain dan inflasi dalam negeri

²⁹. Bank Indonesia, *Sejarah Bank Indonesia Periode V: 1997-1999 Bank Indonesia pada masa Krisis Ekonomi, Moneter dan Perbankan*, (Unit Khusus Museum Bank Indonesia: 2006), hal. 37

2. Real Effective Exchange Rate (REER) :

Kurs suatu mata uang dipengaruhi oleh perkembangan inflasi dari negara-negara mitra dagang utama.

$$REER = \sum w e P^*/P = 1$$

Dimana : bobot perdagangan dengan masing-masing negara mitra dagang utama digunakan sebagai pertimbangan dalam menetapkan nilai tukar fundamental..

3. Fundamental Effective Exchange Rate (FEER) & Macro Economic Balance.

Merupakan pendekatan structural general-equilibrium yang mendefinisikan keseimbangan jangka panjang nilai tukar riil sebagai nilai tukar yang berlaku ketika perekonomian berada dalam keseimbangan internal (aktual output mencapai potential output/full employment) dan eksternal (saving-investment gap berada pada tingkat yang normal).

4. Behaviour Equilibrium Exchange Rate (BEER).

Membangun keterkaitan antara perilaku nilai tukar riil efektif dengan variabel-variabel ekonomi yang relevan dengan mempertimbangkan unsur-unsur ekonomi yang dapat mempengaruhi “ekspektasi” pelaku pasar.

Nilai tukar rupiah mengalami beberapa kali penyesuaian seiring sistem nilai tukar yang digunakan. Pada periode Sistem Nilai Tukar Tetap dan Sistem Nilai Tukar Mengambang Ketat nilai tukar rupiah adalah sebagai berikut:

- Nopember 1978 dari Rp425 per dolar menjadi Rp625 per dolar
- Maret 1983 dari Rp625 per dolar menjadi Rp825 per dolar
- September 1986 dari Rp1134 per dolar menjadi Rp1644 per dolar

Periode Sistem Nilai Tukar mengambang Fleksibel:

Bank Indonesia melakukan 8 x pelebaran pita intervensi yaitu

- September 1992 dari Rp6 (0,25%) menjadi Rp10(0,50%)
- Januari 1994 dari Rp10 (0,50%) menjadi Rp20 (1%)
- September 1994 dari Rp20 (1%) menjadi Rp30 (1,5%)
- Mei 1995 dari Rp30 (1,5%) menjadi Rp44 (2%)
- Desember 1995 dari Rp44 (2%) menjadi Rp66 (3%)
- Juni 1996 dari Rp66 (3%) menjadi Rp118 (5%)
- September 1996 dari Rp118 (5%) menjadi Rp192 (8%)
- Juli 1997 dari Rp192 (8%) menjadi Rp304 (12%)
- Selain itu dalam periode nilai tukar mengambang flexible ini Bank Indonesia
 - Setiap hari mengeluarkan nilai tukar (kurs) tengah harian
 - Melakukan intervensi di pasar valuta asing untuk menjaga agar nilai tukar bergerak dalam koridor yang telah ditetapkan.
 - Sejak diberlakukannya sistem nilai tukar mengambang pada 14 Agustus 1997 kurs bergerak sesuai kekuatan permintaan dan penawaran di pasar. Bank Indonesia dapat melakukan intervensi di pasar valas, khususnya apabila terjadi gejolak kurs yang berlebihan dan/atau pergerakan kurs diperkirakan dapat mempengaruhi perkembangan inflasi.

BAB IV
ANALISIS TERHADAP
UNDANG-UNDANG NOMOR 24 TAHUN 1999

A. Perubahan Sistem Devisa dan Nilai Tukar

Pada era 1960an sejarah pasar uang internasional mengalami perubahan signifikan. Perubahan tersebut dipengaruhi oleh tiga kejadian penting yang saling mempengaruhi. Pertama, perubahan besar pada sistem moneter internasional. Kedua, perubahan basis investor internasional dan ketiga, berlanjutnya deregulasi pasar modal domestik di negara-negara besar sehingga pasar keuangan domestik negara tersebut secara langsung bersaing dengan sumber-sumber pembiayaan internasional. Pada akhir Perang Dunia II, pasar modal di luar Amerika Serikat hampir tidak dikenal.³⁰

Pada tahun 1944, negara-negara pemenang perang (sekutu) menyetujui dibentuknya sistem moneter internasional di Bretton Woods, Amerika Serikat. Kesepakatan Bretton Woods menetapkan dolar AS sebagai mata uang cadangan utama dan juga digunakan sebagai cadangan (*reserve*) oleh negara selain AS. Dollar AS dikaitkan(*pegged*) dengan emas dengan nilai 35 USD *per ounce* dan mata uang lainnya dikaitkan dengan dolar AS. Dalam hal terjadi masalah pada neraca pembayaran maka negara yang terkena harus melakukan penyesuaian pada kebijakan fiskal dan moneternya. Dari waktu ke waktu pemerintah melakukan intervensi pada pasar uang domestik untuk melakukan penyesuaian. Apabila kesulitan neraca pembayaran terus berlanjut, maka kebijakan yang diambil adalah melakukan devaluasi mata uang domestik.

³⁰. Roy C. Smith & Ingo Walter, *Global Banking*, (New York: Oxford University Press, 2003), hal.19

Pada tahun 1971, Amerika Serikat mengalami defisit neraca pembayaran yang parah sehingga sistem nilai tukar tetap yang disepakati di Bretton Woods hancur dan digantikan dengan sistem nilai tukar mengambang. Dengan sistem mengambang maka nilai tukar mata uang ditentukan oleh mekanisme pasar. Sistem nilai tukar tetap tidak lagi membutuhkan kebijakan kontrol devisa yang membatasi transfer lintas batas negara sehingga negara-negara industri besar meninggalkan kebijakan devisa kontrol. Pada awal 1980an, pengguna dan pemasok modal mulai memanfaatkan pasar modal asing karena lebih kompetitif dibandingkan pasar modal domestik. Sejalan dengan kebijakan tersebut maka fluktuasi nilai tukar dan suku bunga menjadi lebih tinggi. Tingginya fluktuasi nilai tukar dan suku bunga membuka kesempatan luas bagi industri perbankan dan lembaga keuangan lainnya melakukan ekspansi kegiatan usaha perdagangan dan meningkatkan penggunaan instrumen lindung nilai.³¹

Kebijakan nilai tukar berdampak berbeda terhadap sektor-sektor dalam perekonomian. Sektor ekspor akan memburuk apabila dalam jangka waktu cukup panjang nilai mata uang terlalu tinggi (*over-valued*) dibandingkan dengan mata uang asing. Sebaliknya nilai mata uang yang terlalu rendah secara berkepanjangan, berdampak negatif bagi sektor-sektor yang banyak bergantung pada impor. Perubahan nilai tukar juga memiliki dampak yang berbeda bagi perekonomian. Perubahan nilai tukar secara signifikan memperburuk kinerja keuangan debitur (*borrower*) dan meningkatkan jumlah kredit macet (*non-performing loan*). Kebijakan nilai tukar yang tidak tepat dapat mempengaruhi terjadinya pelarian modal ke luar negeri dan memicu terjadinya *rush* terhadap perbankan. Ekspektasi akan terjadi devaluasi menyebabkan terjadinya

³¹. *Ibid*, hal.20

disintermediasi karena nasabah penyimpan (deposan) menukarkan mata uang rupiah milik mereka menjadi mata uang asing. Kondisi ini akan menyebabkan sulitnya melaksanakan kebijakan moneter.³²

Perubahan yang terjadi pada sistem moneter internasional tersebut akhirnya juga mendorong terjadinya perubahan kebijakan pada sistem devisa dan sistem nilai tukar yang diterapkan di Indonesia. Perubahan kebijakan tersebut menyebabkan rupiah terpuruk karena tidak dapat membatasi mengalirnya devisa ke luar negeri dan juga memberi peluang para spekulan membawa dana hasil ekspor dalam bentuk dolar AS untuk disimpan di lembaga-lembaga keuangan luar negeri. Dengan tidak adanya aturan untuk repatriasi hasil ekspor maka mengalirnya devisa ke luar negeri tidak dapat dicegah. Untuk mewajibkan eksportir melakukan repatriasi hasil ekspor juga tidak mudah. Sedangkan mengubah secara drastis dari sistem devisa bebas ke *fixed rate* dapat menimbulkan kepanikan di pasar karena pelaku pasar membutuhkan kepastian kebijakan khususnya di sektor ekonomi.

Sementara itu, dengan semakin meningkatnya kebutuhan dana untuk membiayai pembangunan khusus pembangunan infrastruktur telah dikeluarkan Undang-undang No.25 Tahun 2007 tentang Penanam Modal yang menjamin adanya kebebasan memiliki devisa oleh masyarakat dalam bentuk insentif berupa hak transfer dan repatriasi. Dibandingkan dengan UU PMA tahun 1967 hak transfer dan repatriasi dalam Undang Penanam Modal tersebut lebih rinci dan lebih komprehensif. Pasal 8 UU No.25 Tahun 2007 menetapkan bahwa penanam modal dapat mengalihkan aset yang dimilikinya kepada pihak yang diinginkan oleh

³². Carl-Johan Lindgren, et.al., *Bank soundness and Macroeconomic Policy*, (Washington, DC: International Monetary Fund, 1996), hal.54

penanam modal. Penanam modal berhak melakukan transfer dan repatriasi dalam valuta asing antara lain terhadap:

- a. modal;
- b. keuntungan, bunga bank, deviden, dan pendapatan lain;
- c. dana yang diperlukan untuk pembelian bahan baku dan penolong, barang setengah jadi atau barang jadi atau penggantian barang modal dalam rangka melindungi kelangsungan hidup penanaman modal;
- d. tambahan dana yang diperlukan bagi pembiayaan penanaman modal;
- e. dana untuk pembayaran kembali pinjaman;
- f. royalti atau biaya yang harus dibayar;
- g. pendapatan dari perseorangan warga begara asing yang bekerja dalam perusahaan penanaman modal;
- h. hasil penjualan atau likuidasi penanaman modal;
- i. kompensasi atas kerugian;
- j. kompensasi atas pengambialihan;
- k. pembayaran yang dilakukan dalam rangka bantuan teknis, biaya yang harus dibayar untuk jasa teknik dan manajemn, pembayaran yang dilakukan di bawah kontrak proyek, dan pembayaran hak atas kekayaan intelektual; dan
- l. hasil penjualan aset

Pengaturan yang memberikan kepada penanam modal hak untuk melakukan transfer dan repatriasi didasarkan pada dua pertimbangan. Pertama, merupakan konsekwensi dari pelaku usaha untuk dan di dalam melaksanakan kegiatan usahanya. Kedua, konsekuensi dari melakukan tindakan korporasi. Dibolehkannya penanam modal melakukan repatriasi sesuai dengan peraturan tentang lalu lintas devisa sejak tahun 1970

dimana Indonesia menganut sistem devisa bebas. Ketentuan tentang hak transfer dan repatriasi dimaksudkan sebagai salah satu cara melakukan promosi bahwa Indonesia adalah salah satu negara yang layak untuk dikunjungi, untuk dijadikan tempat untuk melakukan investasi. Insentif berupa hak transfer aset bagi penanam modal juga diberikan di Vietnam dan Thailand. Dengan diberlakukannya Undang-undang Penanaman Modal maka perubahan sistem devisa bebas dan nilai tukar mengambang menjadi sistem devisa kontrol dan sistem nilai tukar tetap, secara hukum sulit dilakukan. Perubahan tersebut dapat dilakukan apabila terhadap Undang-undang Penanaman Modal dan Undang-undang Lalu Lintas Devisa dan Nilai Tukar diamandemen.

B. Pilihan Kebijakan

Pilihan kebijakan mengenai nilai tukar yang diterapkan suatu negara memiliki berbagai implikasi dan perbedaan pendapat di kalangan para ahli. Disatu sisi, penerapan sistem nilai tukar tetap dinilai sejalan dengan stabilitas moneter dan keuangan, namun demikian penerapan sistem nilai tukar tetap dipandang ada kaitannya dengan situasi krisis. Nilai tukar tetap menciptakan situasi yang menguntungkan para spekulator dan menyebabkan bank sentral dan pemerintah yang menerapkan sistem tersebut menjadi sasaran tembak para spekulator. Sistem nilai tukar tetap menyebabkan bank dan perusahaan mempercayai bahwa mereka tidak perlu melakukan lindung nilai (*hedging*) terhadap perubahan nilai tukar. Para debitur juga berpendapat bahwa mereka tidak membutuhkan pasar *forward* untuk melakukan transaksi lindung nilai. Keputusan tidak melakukan hedging oleh para pelaku pasar ini merupakan keputusan yang membahayakan perekonomian secara keseluruhan.

Apabila pemerintah tidak mampu lagi mempertahankan sistem nilai tukar tetap yang diterapkan sehingga terpaksa mengambil kebijakan penyesuaian nilai tukar dengan kondisi nyata perekonomian, maka pasar akan kehilangan kepercayaannya terhadap kredibilitas pemerintah dan bank sentral. Kehilangan kepercayaan dari pelaku pasar akan mengakibatkan derasnya arus pelarian modal ke luar negeri sehingga akan merusak kondisi perekonomian. Situasi seperti ini telah dialami oleh beberapa negara Asia termasuk Indonesia pada krisis keuangan tahun 1997. Dalam kondisi mobilitas arus modal yang tinggi seperti dewasa ini pilihan yang dimiliki oleh pemerintah terbatas. Pertama, menetapkan nilai tukar mata uang domestik dengan mata uang asing tertentu seperti yang pernah dilakukan oleh Argentina. Kedua, adalah menerapkan sistem nilai tukar mengambang yang harus diikuti oleh bank dan perusahaan melakukan *hedging*.³³

Sementara itu, tingginya volatilitas rupiah merupakan suatu kondisi yang harus diwaspadai. Ketergantungan yang besar pada arus modal masuk asing dan besarnya porsi asing di Sertifikat Bank Indonesia (SBI) adalah salah satu faktor yang mengakibatkan tingginya volatilitas nilai tukar rupiah yang pada 2009 sempat mencapai titik terendah di atas Rp11.000 per dolar AS. Kondisi ini memunculkan desakan dilakukannya pembatasan bahkan larangan kepemilikan asing di instrumen jangka pendek seperti SBI.

Salah satu fenomena yang muncul sejak krisis keuangan global tahun 2008 adalah kecenderungan semakin intervensionisnya bank sentral di negara berkembang, termasuk Indonesia. Di sejumlah negara, dampak

³³. Barry Eichengreen, *Toward a New International Financial Architecture A Practical Post-Asia Agenda*, (Washington, DC: Institute for International Economics, 1999), hal.104

negatif serbuan arus modal jangka pendek (*hot money*) memaksa pemerintah menerapkan semacam langkah kontrol modal jangka pendek dalam skala terbatas. Salah satu negara yang menerapkan kebijakan kontrol modal jangka pendek adalah Brasil yang memberlakukan pajak transaksi keuangan sebesar 2 persen terhadap arus modal jangka pendek asing yang masuk, baik dalam bentuk saham maupun surat berharga berpendapatan tetap. Kebijakan ini dipicu oleh apresiasi (penguatan) mata uang akibat arus deras modal portofolio asing yang mencapai 5.1 miliar dollar AS selama kurun Juni-September 2009 atau melonjak 189 persen dibandingkan periode yang sama.

Kebijakan yang diterapkan Brasil tersebut diikuti oleh beberapa negara Asia seperti Taiwan, Korea Selatan, India dan Vietnam, dan beberapa negara lain dalam variasi kebijakan yang sedikit berbeda. Di Indonesia usulan pemberlakuan pengaturan terhadap arus modal jangka pendek atau larangan masuknya asing di SBI sebenarnya bukan barang baru kali ini dilontarkan, tetapi selama ini tidak terealisasi. Kekhawatiran pasar terhadap kemungkinan diterapkannya larangan asing di SBI sempat membuat rupiah terkoreksi karena membuat investor asing berspekulasi mengenai kemungkinan diterapkannya kontrol arus modal dalam skala terbatas oleh pemerintah. Pembatasan atau larangan bagi asing untuk membeli SBI merupakan langkah yang tepat bagi tercapainya stabilitas jangka panjang, tetapi dalam jangka pendek langkah tersebut memunculkan risiko. Risiko dimaksud adalah risiko penarikan dana asing dan ini rawan buat Indonesia mengingat terlanjur besarnya kepemilikan asing di SBI saat ini, yakni 4,8 miliar dollar AS atau sekitar 7,5 persen dari cadangan devisa.³⁴

³⁴. Kompas, "Waspadai Inflasi dan Suku Bunga", 11 Desember 2009, hal.48

Dalam pemilihan sistem nilai tukar beberapa pandangan perlu diperhatikan yaitu:³⁵

- a. Suatu negara hendaknya berupaya meningkatkan fleksibilitas nilai tukar mata uangnya. Pendapat ini banyak disampaikan oleh pengambil kebijakan di negara yang selama periode 1997-1999 berperang melawan spekulasi di pasar devisa, seperti Thailand, Korea Selatan, Indonesia, Rusia, dan Brasil. Negara-negara ini mengalami kesulitan mempertahankan nilai tukar mata uangnya pada level tertentu karena besarnya biaya yang telah dikeluarkan dan tanpa hasil yang jelas. Bila nilai tukar mata uang diambang-bebaskan maka tidak perlu mempertahankan nilai tukar pada level tertentu;
- b. Pemerintah sebaiknya mempersiapkan kelembagaan yang menunjang sistem nilai tukar tetap. Preposisi ini timbul dari keberhasilan beberapa negara mengatasi gejolak arus modal, seperti Argentina dan Hong Kong dengan menganut sistem *currency board*. Selain itu, dimulainya pemberlakuan mata uang Euro pada 1 Januari 1999 untuk sebelas Negara yang tergabung dalam Uni Eropa, mendorong diterapkannya dolarisasi, yaitu pemakaian dolar Amerika Serikat sebagai nilai tukar resmi di berbagai negara. Ini merupakan salah satu bentuk sistem monetary union;
- c. Pemerintah sebaiknya bergerak menuju ke salah satu kelompok sistem nilai tukar yaitu bebas mengambang atau tetap, sementara pilihan sistem di antara keduanya (*intermediate regime*) seperti target zone semakin sulit dipertahankan;

³⁵ Bobby Hamzar Rafinus, *Pilihan Sistem Nilai Tukar dan Pengendalian Arus Modal*, diakses dari <http://docs.google.com> pada tanggal 20 Agustus 2009

- d. Prediksi bahwa dunia akan terbagi ke dalam beberapa blok mata uang kuat, seperti negara-negara Eropa menggunakan Euro dan negara-negara Amerika memakai dolar Amerika Serikat;
- e. Pentingnya menciptakan stabilitas nilai tukar tiga mata uang utama dunia, yaitu antara dolar AS, Euro dan Yen. Dengan stabilnya ketiga mata uang dunia tersebut akan memudahkan negara-negara lain yang lebih kecil perekonomiannya menentukan pilihan sistem nilai tukar.

Sementara itu, untuk mengurangi dampak negatif penerapan sistem devisa bebas dan sistem nilai tukar mengambang sebagaimana yang ditetapkan dalam Undang-undang Lalu Lintas Devisa bank Indonesia mengeluarkan beberapa ketentuan. Pertama, ketentuan kewajiban melaporkan transaksi devisa. Kewajiban pelaporan tersebut diatur secara rinci dalam Peraturan Bank Indonesia yang menetapkan kewajiban pelaporan bagi setiap lalu lintas devisa oleh dan melalui bank dan lembaga keuangan lainnya mulai 1 Maret 2000. Untuk transaksi di atas USD 10,000 dilaporkan per transaksi, sementara untuk transaksi di bawah \$ 10,000 dilaporkan secara gabungan. Dalam laporan tersebut dicantumkan tujuan dari transaksi devisa yang bersangkutan misalnya untuk (ekspor/impor, utang luar negeri).

Kedua, untuk mencegah spekulasi dalam mata uang asing, Bank Indonesia menerbitkan Peraturan Bank Indonesia tentang Transaksi Derivatif. Berdasarkan ketentuan ini bank dapat melakukan transaksi derivatif baik untuk kepentingan sendiri maupun untuk kepentingan nasabah. Dalam transaksi derivatif bank wajib melakukan *mark to market* dan menerapkan manajemen

risiko. Bank hanya dapat melakukan transaksi derivatif yang merupakan turunan dari nilai tukar, suku bunga, dan/atau gabungan nilai tukar dan suku bunga. Transaksi dimaksud diperkenankan sepanjang bukan merupakan *structured product* yang terkait dengan transaksi valuta asing terhadap rupiah. Bank dilarang memelihara posisi atas transaksi derivatif yang dilakukan oleh pihak terkait dengan bank serta dilarang memberikan fasilitas kredit atau cerukan (*overdraft*) untuk keperluan transaksi derivatif kepada nasabah termasuk pemenuhan margin deposit dalam rangka transaksi margin trading. Bank juga dilarang melakukan margin trading valuta asing terhadap rupiah baik untuk kepentingan sendiri maupun tuk kepentingan nasabah.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Dalam sejarah sistem nilai tukar, Indonesia telah menggunakan tiga sistem nilai tukar. Periode pelaksanaan ketiga sistem nilai tukar tersebut adalah:

1. Sistem nilai tukar tetap mulai tahun 1970 sampai tahun 1978;
2. Sistem nilai tukar mengambang terkendali sejak tahun 1978 sampai tahun 1997; dan
3. Sistem nilai tukar mengambang bebas (*free floating exchange rate system*) sejak 14 Agustus 1997 sampai dengan sekarang.

Dalam sistem nilai tukar tetap otoritas moneter dibebani kewajiban untuk melakukan intervensi terhadap pasar valuta asing dalam rangka mendukung fluktuasi nilai mata uang rupiah. Sistem ini cukup sering di puji sebagai sistem yang sanggup memadukan kelebihan-kelebihan sistem nilai tukar tetap dan sistem nilai tukar mengambang. Namun, dalam prakteknya, tidak selamanya sistem ini mampu mengatasi ketidakseimbangan pada neraca pembayaran. Salah satu kesulitan yang timbul adalah otoritas moneter bisa jadi tidak berada pada posisi yang lebih baik ketimbang para spekulan, investor, dan pedagang uang professional dalam menduga-duga kecenderungan kurs dalam jangka panjang.

Penggunaan sistem nilai tukar mengambang dilakukan karena krisis yang terjadi pada tahun 1997. Pada akhir Desember 1990 kurs antara rupiah dengan dolar Amerika Serikat (kurs tengah) adalah Rp 1.901,00 dan kurs ini mengalami penyesuaian menjadi Rp 2.383,00 pada

akhir tahun 1996. Kestabilan nilai kurs rupiah berlanjut sampai dengan 11 Juli 1997 dimana nilai kurs rupiah terhadap dolar Amerika Serikat Rp. 2.440,00. Namun dalam minggu kedua Juli 1997 gonjangan terhadap nilai kurs rupiah mulai dirasakan, yang bermula dari jatuhnya mata Uang Bath Thailand.³⁶ Sehingga Pemerintah pada tanggal 14 Agustus 1997 melepas batas-batas kurs intervensi.

Dengan pelepasan batas-batas kurs intervensi, pemerintah meninggalkan sistem tukar upiah yang mengambang terkendali menjadi sistem nilai tukar mengambang murni sehingga nilai tukar kurs rupiah ditentukan sepenuhnya oleh kekuatan pasar.

B. Rekomendasi

Sistem nilai tukar mengambang bebas membuat nilai tukar rupiah sangat rentan terhadap gejolak. Berbagai isu yang berkembang dan bahkan tindakan segelintir orang atau badan yang memiliki modal kuat dapat mempengaruhi nilai tukar. Padahal kestabilan nilai tukar adalah salah satu faktor penentu kestabilan ekonomi nasional. Untuk itu, ada beberapa hal yang dapat dilakukan dalam rangka menjaga nilai tukar rupiah dalam sistem devisa bebas, yaitu:

- a. Pemerintah harus memperkuat fundamental ekonomi seperti mengembangkan sektor ekonomi rakyat, memperkuat pasar domestik, investasi seimbang di sektor riil dan pasar keuangan.
- b. Mengefektifkan kewajiban pelaporan transaksi valuta asing.
- c. Mencegah spekulasi melalui peraturan dan pengaturan transaksi derivatif dan transaksi rupiah antara penduduk.
- d. Pihak yang ingin bertransaksi valuta asing senilai 10.000 dolar atau lebih harus memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak.

³⁶ *Ibid.*

DAFTAR PUSTAKA

- Bank Indonesia, *Sejarah Bank Indonesia Periode III: 1966-1983 Bank Indonesia pada masa Stabilisasi, rehabilitasi, dan Pembangunan Ekonomi*, (Unit Khusus Museum Bank Indonesia: 2006).
- Bank Indonesia, *Sejarah Bank Indonesia Periode V: 1997-1999 Bank Indonesia pada masa Krisis Ekonomi, Moneter dan Perbankan*, (Unit Khusus Museum Bank Indonesia: 2006).
- Barry Eichengreen, *Toward a New International Financial Architecture A Practical Post-Asia Agenda*, (Washington, DC: Institute for International Economics, 1999).
- Bobby Hamzar Rafinus, *Pilihan Sistem Nilai Tukar dan Pengendalian Arus Modal*, diakses dari <http://docs.google.com> pada tanggal 20 Agustus 2009.
- Carl-Johan Lindgren, et.al., *Bank soundness and Macroeconomic Policy*, (Washington, DC: International Monetary Fund, 1996).
- Fuad Bawazier, *Kembali ke Kurs Tetap*, <http://fuadbawazier.com> diakses pada tanggal 24 Agustus 2009.
- Kompas, “Waspada Inflasi dan Suku Bunga”, 11 Desember 2009.
- Krisna Wijaya, *Kebijakan Nilai Tukar Sistem Bretton Wood Masih Relevan*, Kompas 28 Juni 2000.
- Lawrence M. Friedman, *American Law* (New York: W.W. Norton and Company, 1984).
- Lianah, *Sistem Moneter Internasional Modul 9*, Universitas Mercu Buana, 2008.
- Penjelasan Umum Undang Undang Nomor 24 Tahun 1999 tentang Lalulintas Devisa dan Sistem Nilai Tukar.

Rimsky K Judiseno, *Sistem Moneter dan Perbankan di Indonesia*, Jakarta, 2000.

Roy C. Smith & Ingo Walter, *Global Banking*, (New York: Oxford University Press, 2003).

Suparji, *Penanaman Modal Asing di Indonesia Insentif v. Pembatasan* (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Al Azhar Indonesia, 2008).

Undang-undang No.24 Tahun 1999 tentang Lalulintas Devisa dan Sistem Nilai Tukar.

Yunus Husein, *Nilai Tukar Valuta Asing dan Citra Bangsa*, diakses dari <http://thebudyantoro.blogspot.com> pada tanggal 20 Agustus 2009.