



UNIVERSITAS INDONESIA

**ANALISIS KEBUTUHAN STANDAR ATAU PEDOMAN
AKUNTANSI UNTUK BANK INDONESIA:
KOMPARASI DENGAN STANDAR AKUNTANSI KEUANGAN
INDONESIA DAN PEDOMAN AKUNTANSI EUROPEAN
CENTRAL BANK, FEDERAL RESERVE BANKS, BANK OF
ENGLAND, RESERVE BANK OF AUSTRALIA DAN
RESERVE BANK OF NEW ZEALAND**

KARYA AKHIR

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister
Akuntansi**

**FAIDZIN FIRDHAUS
0806434492**

**FAKULTAS EKONOMI
MAGISTER AKUNTANSI
JAKARTA
MEI 2010**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Karya Akhir ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.**

Nama : Faidzin Firdhaus

NPM : 0806434492

Tanda Tangan :

Tanggal : 29 Juni 2010

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :
Nama : Faidzin Firdhaus
NPM : 0806434492
Program Studi : Magister Akuntansi
Judul Tesis : Analisis Kebutuhan Standar atau Pedoman Akuntansi untuk Bank Indonesia: Komparasi dengan Standar Akuntansi Keuangan Indonesia dan Pedoman Akuntansi European Central Bank, Federal Reserve Banks, Bank of England, Reserve Bank of Australia dan Reserve Bank of New Zealand

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Akuntansi pada Program Studi Magister Akuntansi, Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Dr. Chaerul D. Djakman (.....)
Penguji : Dr. Andi Fahmi (.....)
Penguji : M. Ichsan, M.Si., (.....)

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 29 Juni 2010

KATA PENGANTAR

Syukur saya ucapkan kepada Allah Subhanahu Wata'ala yang menguasai ilmu dan memberikan pemahaman mengenai ilmu kepada hamba yang dikehendakinya. Atas perkenan-Nya, saya dapat menyelesaikan karya akhir ini. Penulisan karya akhir ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Akuntansi pada Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia. Karya akhir ini bisa diselesaikan dengan bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, saya mengucapkan terima kasih kepada:

- (1) Ibu Dr. Lindawati Gani selaku Ketua Program Studi MAKSI-PPAk FEUI;
- (2) Bpk. Dr. Chaerul D. Djakman, selaku dosen pembimbing yang telah menyediakan waktu dan pemikirannya untuk berdiskusi dan mengarahkan karya akhir ini;
- (3) seluruh staf perpustakaan Bank Indonesia yang telah memberi saya akses tidak terbatas atas literatur yang dimiliki;
- (4) teman-teman satu tim di Tim Pengawasan KLBI dan TSL, Direktorat Kredit, BPR dan UMKM, Bank Indonesia yang telah banyak memberi pemakluman kepada selama proses penyusunan karya akhir ini;
- (5) Bunda Zaid yang rajin mengingatkan saya agar menyelesaikan karya akhir ini;
- (6) Zaid dan Inan yang selalu bertanya, “Kok, tugas Ayah *nggak* selesai-selesai?”

Akhir kata, saya berharap Allah berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga karya akhir ini membawa manfaat bagi praktik akuntansi di Bank Indonesia dan pengembangan ilmu secara umum.

Depok, 29 Juni 2010

Penulis

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Faidzin Firdhaus
NPM : 0806434492
Program Studi : Magister Akuntansi
Fakultas : Ekonomi
Jenis karya : Tesis

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul :

Analisis Kebutuhan Standar atau Pedoman Akuntansi untuk Bank Indonesia: Komparasi dengan Standar Akuntansi Keuangan Indonesia dan Pedoman Akuntansi European Central Bank, Federal Reserve Banks, Bank of England, Reserve Bank of Australia dan Reserve Bank of New Zealand

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok

Pada tanggal : 29 Juni 2010

Yang menyatakan

(Faidzin Firdhaus)

ABSTRAK

Nama : Faidzin Firdhaus
Program Studi : Magister Akuntansi
Judul : Analisis Kebutuhan Standar atau Pedoman Akuntansi untuk Bank Indonesia: Komparasi dengan Standar Akuntansi Keuangan Indonesia dan Pedoman Akuntansi European Central Bank, Federal Reserve Banks, Bank of England, Reserve Bank of Australia dan Reserve Bank of New Zealand

Karya akhir ini dibuat untuk menganalisis pedoman akuntansi Bank Indonesia dibandingkan dengan standar akuntansi yang berlaku umum di Indonesia untuk kemudian dibandingkan juga dengan kebijakan dan pedoman di bank sentral lain. Penelitian ini bersifat kualitatif dan ditulis dengan desain deskriptif analitis. Hasil analisis menyarankan agar BI menggunakan sepenuhnya standar akuntansi yang berlaku umum seperti *best practices* transparansi bank sentral lain. Dengan penggunaan standar umum ini, maka BI dapat meningkatkan transparansi laporan keuangannya dengan penggunaan metode yang disepakati dan dipahami bersama. Dalam rangka penerapan standar ini, BI perlu memperbaiki format neraca, laporan surplus defisit, laporan perubahan ekuitas dan laporan arus kas. Selain itu, BI perlu juga untuk mengungkapkan nilai wajar dan manajemen risiko atas aset keuangannya, menilai kembali ketepatan klasifikasi aset keuangannya serta membuat skema pembagian surplus yang lebih fleksibel dan berbasis risiko.

Kata kunci:

Bank sentral, akuntansi bank sentral, akuntansi Bank Indonesia

ABSTRACT

Name : Faidzin Firdhaus
Study Program : Master of Accounting
Title : Analysis of Accounting Standards or Guidelines Needs for Bank Indonesia: Comparison with Indonesian Financial Accounting Standards and Accounting Guidelines of the European Central Bank, Federal Reserve Banks, Bank of England, Reserve Bank of Australia and Reserve Bank of New Zealand

This thesis was made to analyze Bank Indonesia's accounting guidelines, compared with Indonesian generally accepted accounting standards and also with the accounting policies and guidelines on other selected central banks. This study is qualitative in nature and written with descriptive analytical design. The results of the analysis suggested that BI should use generally accepted accounting standards, like for instance the best practices of transparency in other central banks. With the use of these standards, BI can enhance transparency of its financial reports by using publicly agreed and understood methods. In order to implement these standards, BI needs to adjust the format of its balance sheet, income statement, statement of changes in equity and statement of cash flows. In addition, BI should also disclose the fair value and risk management for its financial assets, reassess the accuracy of its financial assets classification and create more flexible and risk-based surplus-sharing scheme.

Keywords:

Central bank, central bank accounting, Bank Indonesia accounting

DAFTAR ISI

| | |
|---|-----------|
| HALAMAN JUDUL | i |
| HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS | ii |
| LEMBAR PENGESAHAN | iii |
| KATA PENGANTAR | iv |
| LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH | v |
| ABSTRAK | vi |
| DAFTAR ISI | viii |
| DAFTAR TABEL | x |
| DAFTAR GAMBAR | xi |
| DAFTAR LAMPIRAN | xiii |
| 1. PENDAHULUAN | 1 |
| 1.1. Latar Belakang | 1 |
| 1.2. Permasalahan | 4 |
| 1.3. Ruang Lingkup Pembahasan | 5 |
| 1.4. Tujuan Penelitian | 8 |
| 1.5. Manfaat Penelitian | 8 |
| 1.6. Metodologi Penelitian | 9 |
| 1.7. Sistematika Penulisan | 9 |
| 2. LANDASAN TEORITIS | 10 |
| 2.1. Karakteristik Bank Sentral | 10 |
| 2.1.1. Peran dan Tujuan Bank Sentral | 10 |
| 2.1.2. Kegiatan Operasional Bank Sentral | 18 |
| 2.1.3. Tata Kelola Bank Sentral | 21 |
| 2.1.4. Profil Keuangan Bank Sentral | 23 |
| 2.2. Standar Akuntansi Terkait dengan Isu Spesifik Pelaporan Keuangan Bank Sentral | 32 |
| 2.2.1. Penyajian Laporan Keuangan | 35 |
| 2.2.2. Akuntansi untuk Aset Keuangan | 39 |
| 2.2.3. Pengaruh Perubahan Nilai Tukar | 42 |
| 2.2.4. Perlakuan Terhadap <i>Profit</i> Bank Sentral | 43 |
| 3. KEBIJAKAN AKUNTANSI DI BEBERAPA BANK SENTRAL | 47 |
| 3.1. Bank Indonesia | 48 |
| 3.1.1. Penyajian Laporan Keuangan | 50 |
| 3.1.2. Akuntansi untuk Aset Keuangan | 55 |
| 3.1.3. Pengaruh Perubahan Nilai Tukar | 58 |
| 3.1.4. Perlakuan Terhadap <i>Profit</i> Bank Sentral | 59 |
| 3.2. European Central Bank | 60 |
| 3.2.1. Penyajian Laporan Keuangan | 65 |
| 3.2.2. Akuntansi untuk Aset Keuangan | 68 |
| 3.2.3. Pengaruh Perubahan Nilai Tukar | 70 |
| 3.2.4. Perlakuan Terhadap <i>Profit</i> Bank Sentral | 71 |
| 3.3. Federal Reserve Banks | 72 |
| 3.3.1. Penyajian Laporan Keuangan | 75 |
| 3.3.2. Akuntansi untuk Aset Keuangan | 77 |
| 3.3.3. Pengaruh Perubahan Nilai Tukar | 80 |
| 3.3.4. Perlakuan Terhadap <i>Profit</i> Bank Sentral | 81 |

| | |
|--|------------|
| 3.4. Bank of England | 82 |
| 3.4.1. Penyajian Laporan Keuangan | 86 |
| 3.4.2. Akuntansi untuk Aset Keuangan | 89 |
| 3.4.3. Pengaruh Perubahan Nilai Tukar | 91 |
| 3.4.4. Perlakuan Terhadap <i>Profit</i> Bank Sentral | 91 |
| 3.5. Reserve Bank of Australia | 92 |
| 3.5.1. Penyajian Laporan Keuangan <i>Secara Umum</i> | 94 |
| 3.5.2. Akuntansi untuk Aset Keuangan | 95 |
| 3.5.3. Pengaruh Perubahan Nilai Tukar | 98 |
| 3.5.4. Perlakuan Terhadap <i>Profit</i> Bank Sentral | 99 |
| 3.6. Reserve Bank of New Zealand | 100 |
| 3.6.1. Penyajian Laporan Keuangan | 103 |
| 3.6.2. Akuntansi untuk Aset Keuangan | 103 |
| 3.6.3. Pengaruh Perubahan Nilai Tukar | 107 |
| 3.6.4. Perlakuan Terhadap <i>Profit</i> Bank Sentral | 107 |
| 4. ANALISIS KEBIJAKAN AKUNTANSI BANK INDONESIA | 110 |
| 4.1. Analisis Tingkat Penyimpangan Pedoman Akuntansi BI dari Standar | 110 |
| 4.2. Analisis Beberapa Karakteristik Keuangan Bank Sentral | 130 |
| 4.2.1. Aktivitas Pencetakan dan Pengedaran Uang | 130 |
| 4.2.2. Permodalan Bank Sentral | 132 |
| 4.3. Perlakuan Terhadap Beberapa Akun atau Transaksi Keuangan di Bank Indonesia | 134 |
| 4.3.1. Penyajian Laporan Keuangan | 135 |
| 4.3.2. Akuntansi untuk Aset Keuangan | 144 |
| 4.3.3. Pengaruh Perubahan Nilai Tukar | 152 |
| 4.3.4. Perlakuan Terhadap <i>Profit</i> Bank Sentral | 154 |
| 5. KESIMPULAN | 159 |
| 5.1. Kesimpulan | 160 |
| 5.2. Rekomendasi | 162 |
| 5.3. Kelemahan Penelitian dan Saran untuk Penelitian Lebih Lanjut | 164 |
| DAFTAR REFERENSI | 166 |

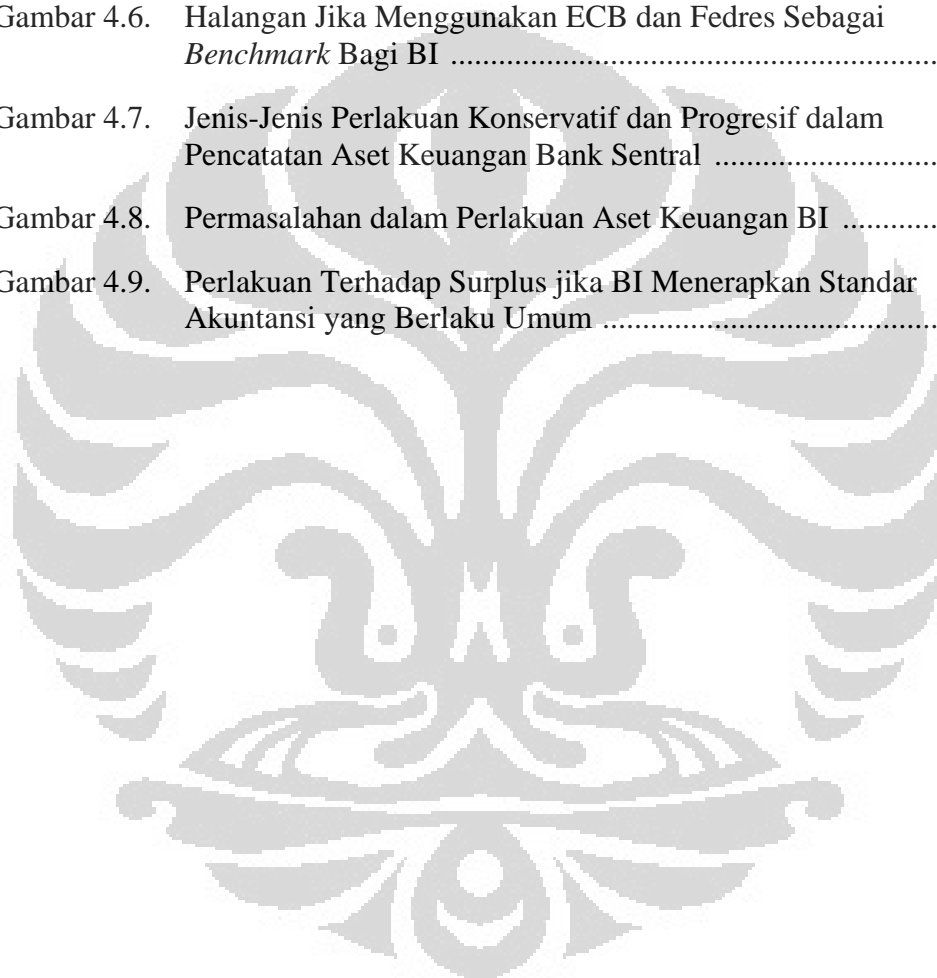
DAFTAR TABEL

| | |
|--|-----|
| Tabel 1.1. Daftar Bank Sentral yang Dijadikan Obyek Penelitian | 6 |
| Tabel 2.1. Variasi Tujuan Bank Sentral Dunia | 16 |
| Tabel 2.2. Perbandingan Neraca Bank Sentral dengan Bank Komersial | 25 |
| Tabel 2.3. Pengaruh Instrumen Moneter Terhadap Neraca Bank Sentral | 28 |
| Tabel 2.4. Perbedaan dan Persamaan Bank Sentral dan Bank Komersial | 31 |
| Tabel 2.5. Variasi Penggunaan Standar/Pedoman Akuntansi dalam Penyusunan Laporan Keuangan oleh Bank Sentral Dunia | 33 |
| Tabel 3.1. Perlakuan atas Aset Keuangan Bank Indonesia | 56 |
| Tabel 3.2. Prinsip Penilaian Jenis-Jenis Aset Keuangan ECB | 68 |
| Tabel 3.3. Klasifikasi Aset Keuangan Bank of England | 89 |
| Tabel 3.4. Klasifikasi Aset Keuangan Reserve Bank of Australia | 97 |
| Tabel 3.5. Klasifikasi Aset Keuangan Reserve Banks of New Zealand | 106 |
| Tabel 4.1. Perbedaan Kebutuhan Pengguna Laporan Perusahaan Komersial dan Bank Sentral | 117 |
| Tabel 4.2. Pemenuhan Kebutuhan Khusus Pengguna Laporan Keuangan Bank Sentral dengan Standar Akuntansi yang Berlaku Umum | 120 |
| Tabel 4.3. Variasi Penggunaan Pedoman Akuntansi di Bank Sentral yang Menjadi Obyek Penelitian | 126 |
| Tabel 4.4. Variasi Bentuk Kepemilikan dan Setoran Modal Bank Sentral Dunia | 133 |
| Tabel 4.5. Ringkasan Penyajian Laporan Keuangan Bank Sentral Dunia | 135 |
| Tabel 4.6. Ringkasan Pencatatan Aset Keuangan Bank Sentral | 144 |
| Tabel 4.7. Ringkasan Perlakuan atas Perubahan Nilai Tukar Bank Sentral Dunia | 152 |
| Tabel 4.8. Ringkasan Perlakuan terhadap <i>Profit</i> Bank Sentral Dunia | 154 |

DAFTAR GAMBAR

| | | |
|--------------|--|-----|
| Gambar 1.1. | Kontinum Kesesuaian Standar yang Digunakan di Bank Sentral Terhadap Standar Akuntansi Umum | 5 |
| Gambar 2.1. | Indeks <i>Debasement</i> Nilai Mata Uang di Belanda | 11 |
| Gambar 2.2. | Mekanisme Transmisi Kebijakan Moneter | 14 |
| Gambar 2.3. | Mekanisme Sistem Pembayaran | 15 |
| Gambar 2.4. | Kerangka Kegiatan Operasional Pengendalian Moneter | 19 |
| Gambar 2.5. | Keterkaitan Neraca Bank Sentral dengan Neraca Sektor Lainnya..... | 29 |
| Gambar 2.6. | Model <i>Income Statement</i> Bank Sentral dengan Klasifikasi Sifat Beban | 36 |
| Gambar 2.7. | Model <i>Income Statement</i> Bank Sentral dengan Klasifikasi Fungsi..... | 37 |
| Gambar 3.1. | Variasi Penggunaan Standar Akuntansi oleh Bank Sentral yang Menjadi Objek Penelitian | 47 |
| Gambar 3.2. | Struktur Tata Kelola Bank Indonesia | 49 |
| Gambar 3.3. | Klasifikasi dalam Laporan Surplus Defisit Bank Indonesia | 51 |
| Gambar 3.4. | Format Laporan Perubahan Ekuitas Bank Indonesia | 52 |
| Gambar 3.5. | Pengelompokan Perubahan Akun Neraca yang Dimasukkan ke Dalam Masing-Masing Aktivitas di Laporan Arus Kas | 54 |
| Gambar 3.6. | Sistem Kebanksentralan di Eropa | 62 |
| Gambar 3.7. | Struktur Neraca ECB | 66 |
| Gambar 3.8. | Struktur <i>Federal Reserve System</i> | 73 |
| Gambar 3.9. | Struktur Neraca Federal Reserve Banks | 76 |
| Gambar 3.10. | Struktur Tata Kelola Bank of England | 84 |
| Gambar 3.11. | Informasi yang Disajikan dalam <i>Income Statement</i> Bank of England | 88 |
| Gambar 3.12. | Struktur Tata Kelola Reserve Bank of Australia | 93 |
| Gambar 3.13. | Struktur Tata Kelola Reserve Bank of New Zealand | 101 |
| Gambar 4.1. | Peta Perdebatan Standar Akuntansi Bank Sentral | 112 |

| | | |
|-------------|--|-----|
| Gambar 4.2. | Alur Pembahasan Argumen Penggunaan Standar Akuntansi di Bank Sentral | 115 |
| Gambar 4.3. | Peta Pola dan Manfaat Kehati-hatian Pelaporan Keuangan Bank Sentral | 118 |
| Gambar 4.4. | Alur Pemikiran Keberadaan Batasan dalam Penerapan <i>Prudence</i> di Pelaporan Keuangan Bank Sentral | 122 |
| Gambar 4.5. | Alur Kesimpulan Argumen Penggunaan Standar Akuntansi di Bank Sentral | 125 |
| Gambar 4.6. | Halangan Jika Menggunakan ECB dan Fedres Sebagai <i>Benchmark</i> Bagi BI | 129 |
| Gambar 4.7. | Jenis-Jenis Perlakuan Konservatif dan Progresif dalam Pencatatan Aset Keuangan Bank Sentral | 147 |
| Gambar 4.8. | Permasalahan dalam Perlakuan Aset Keuangan BI | 151 |
| Gambar 4.9. | Perlakuan Terhadap Surplus jika BI Menerapkan Standar Akuntansi yang Berlaku Umum | 157 |



DAFTAR LAMPIRAN

| | |
|--|-----|
| Lampiran 1. Kutipan Laporan Keuangan European Central Bank..... | 171 |
| Lampiran 2. Kutipan Laporan Keuangan Federal Reserve Banks | 175 |
| Lampiran 3. Kutipan Laporan Keuangan Banking Department Bank of England | 179 |
| Lampiran 4. Kutipan Laporan Keuangan Reserve Bank of Australia..... | 184 |
| Lampiran 5. Kutipan Laporan Keuangan Reserve Bank of New Zealand | 190 |
| Lampiran 6. Kutipan Laporan Keuangan Bank Indonesia | 196 |



BAB 1 PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Hingga pertengahan dekade 1990-an, kerahasiaan masih menjadi ciri utama bank sentral. Namun sejak Krisis Asia di akhir dekade tersebut, publik semakin mempertanyakan kelayakan ciri kerahasiaan tersebut. Krisis tersebut telah membuktikan bahwa bank sentral sebagai salah satu jendela bagi pelaku pasar untuk melihat kondisi perekonomian, telah gagal memberikan informasi yang lebih transparan dan akuntabel mengenai kondisi perekonomian suatu negara. Krisis itulah yang menjadi salah satu pemicu bagi IMF bekerjasama dengan Bank for International Settlements (BIS) dan beberapa lembaga lain untuk mengeluarkan *Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies* (Sullivan, 2005).

Code of Good Practices tersebut menjelaskan beberapa praktik pengembangan transparansi yang diharapkan dari bank sentral dalam melaksanakan kebijakan moneter dan keuangannya. Di samping menguraikan praktik transparansi, di dalam *code* tersebut juga disebutkan secara eksplisit beberapa *code* maupun standar yang bisa dijadikan acuan bagi bank sentral dalam membuat kebijakan yang baik, antara lain adalah *Core Principles for Effective Banking Supervision* yang dikeluarkan oleh Basel Committee for Banking Supervision (BCBS) serta standar-standar yang disusun oleh Committee on Payment and Settlement Systems (CPSS) dan International Accounting Standards Committee¹ (IMF, 1999).

Selain tekanan dari dunia internasional melalui lembaga-lembaga keuangan internasional (seperti IMF dan BIS), perkembangan transparansi dan akuntabilitas juga didukung oleh merebaknya formalisasi independensi bank sentral di seluruh dunia pada dekade tersebut. Sebagai institusi yang independen, bank sentral

¹ *Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies* dikeluarkan pada tahun 1999, sebelum reorganisasi International Accounting Standards Committee (IASC).

dituntut untuk mampu memberikan pertanggungjawaban yang lebih transparan kepada parlemen secara khusus dan masyarakat luas secara umum.

Dengan transparansi tersebut, bank sentral ternyata bisa lebih efektif dalam mentransmisikan kebijakan-kebijakannya. Komunikasi yang dilakukan bank sentral secara transparan bisa membantu pelaksanaan kebijakan moneter dengan meningkatkan keyakinan publik akan kebijakan moneter. Selanjutnya, keyakinan atas arah kebijakan moneter tersebut bisa mempengaruhi pencapaian tujuan bank sentral melalui penetapan ekspektasi suku bunga jangka pendek yang kemudian mempengaruhi suku bunga jangka panjang, harga-harga instrumen keuangan dan pada gilirannya akan mempengaruhi inflasi dan output nasional (Blinder, Ehrmann, Fratzscher, de Haan dan Jansen, 2008).

Salah satu alat utama yang pendukung transparansi dan akuntabilitas bagi bank sentral adalah publikasi laporan tahunan termasuk juga di dalamnya laporan keuangan. Dengan laporan keuangan tersebut publik diharapkan bisa mendapat gambaran yang jelas dan benar mengenai profil dan aktivitas keuangan bank sentral.

Gambaran ini diperlukan tidak hanya untuk menilai kondisi bank sentral secara khusus, namun diperlukan juga untuk menilai perekonomian suatu bangsa secara keseluruhan. Beberapa akun dalam laporan keuangan bank sentral bisa dijadikan indikator perekonomian, seperti misalnya cadangan devisa dan jumlah uang beredar.

Gambaran tersebut diperlukan oleh Pemerintah, masyarakat, pelaku pasar dan lembaga keuangan internasional (IMF, IBRD, BIS). Pemerintah membutuhkannya karena umumnya pemerintahlah yang diharuskan untuk menambah modal jika dalam praktiknya ternyata bank sentral mengalami kerugian yang mengakibatkan tergerusnya modal. Masyarakat dan pelaku pasar menggunakan informasi tersebut antara lain untuk memahami kebijakan yang telah diambil oleh bank sentral dan membentuk ekspektasi atas kebijakan moneter yang akan diambil. IMF memerlukannya juga untuk memonitor bank sentral-bank sentral di dunia karena peranannya sebagai koordinator bagi kebijakan moneter dan stabilitas nilai tukar secara internasional. IBRD bisa menggunakan gambaran tersebut untuk menilai kelayakan kredit (*creditworthiness*) suatu negara.

Sementara BIS memerlukannya karena posisinya sebagai bank bagi bank sentral-bank sentral di dunia yang menyediakan berbagai jasa keuangan untuk bank sentral.

Di Indonesia, sejak diundangkannya UU No.23 Tahun 1999, Bank Indonesia secara formal telah menjadi lembaga independen. Sejak saat itu Bank Indonesia mengikuti tren bank sentral dunia dengan menjadikan transparansi dan akuntabilitas sebagai dua dari lima nilai-nilai strategisnya.

Sebagai salah satu perwujudan pengembangan transparansi tersebut, Bank Indonesia mulai menjadikan laporan keuangannya lebih lengkap dan sesuai dengan prinsip akuntansi yang berlaku umum. Pada era orde baru, laporan keuangan yang disampaikan ke publik hanya terbatas pada neraca (tanpa catatan lain). Selanjutnya pada tahun 1999 dan 2000 laporan keuangan yang dipublikasikan sudah termasuk laporan surplus defisit, arus kas dan laporan perubahan ekuitas selain neraca. Setelah tahun 2000, laporan yang dipublikasikan sudah lengkap dari mulai dari neraca, laporan surplus defisit, laporan arus kas, laporan perubahan ekuitas sampai catatan atas laporan keuangan.

Penyusunan Laporan Keuangan tersebut berpedoman pada Pedoman Akuntansi Keuangan Bank Indonesia yang merupakan pedoman akuntansi spesifik yang dibuat oleh Bank Indonesia dengan mengacu pada prinsip akuntansi yang berlaku umum dan praktik akuntansi yang lazim dilakukan di bank sentral lain (PAKBI, 2006, hal I-1). Pedoman tersebut diterbitkan tahun 2006. Untuk menyesuaikan dengan perkembangan akuntansi dan praktik bank sentral, saat ini Bank Indonesia sedang melakukan penyempurnaan kerangka kerja (*framework*) akuntansinya.

Dari sisi pertanggungjawaban, UU Bank Indonesia mengamanatkan agar Laporan Keuangan Bank Indonesia—sebagaimana laporan keuangan institusi Pemerintahan lainnya—diaudit oleh BPK. Hasilnya sejak Laporan Keuangan tahun 2003 sampai tahun 2008, Bank Indonesia sudah menerima opini wajar tanpa pengecualian.

1.2. Permasalahan

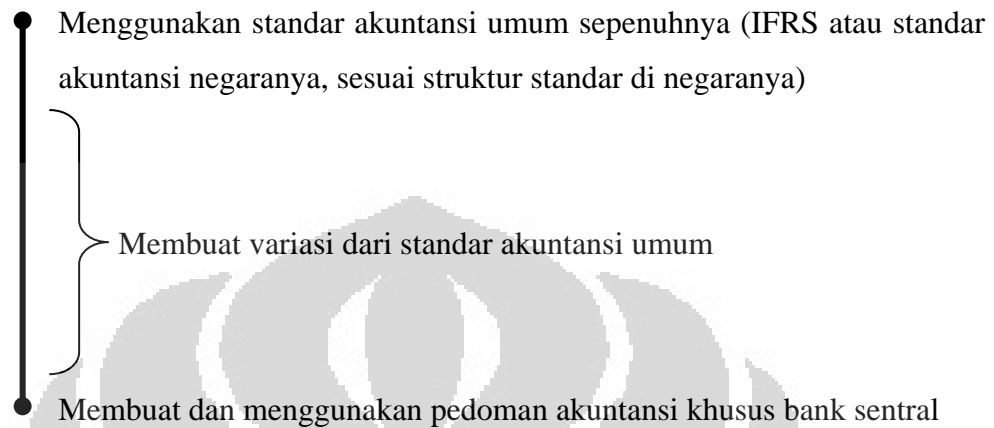
Untuk memenuhi kebutuhan akuntabilitas keuangan tersebut, bank sentral membutuhkan standar akuntansi keuangan. Namun sampai saat ini, belum terdapat kesepakatan global mengenai standar akuntansi seperti apa yang seharusnya diadopsi oleh bank sentral. Survey yang dilakukan oleh Central Banking Publications (2003) menunjukkan bahwa separuh dari responden menyatakan bahwa bank sentral mereka mengadopsi *International Financial Reporting Standards* (IFRS)² baik secara penuh maupun sebagian. Sebagian yang lain menyatakan bahwa mereka mengadopsi standar akuntansi negaranya, membuat pedoman tersendiri untuk bank sentral yang berbeda dengan standar atau menggunakan standar-standar lain.

Dari hasil survey tersebut, bank-bank sentral bisa dikelompokkan dalam dua kelompok besar. Kelompok pertama adalah bank sentral yang menggunakan standar akuntansi umum. Kelompok ini diwakili oleh bank-bank sentral yang menggunakan sepenuhnya IFRS atau standar akuntansi umum yang berlaku di negaranya tergantung struktur standar akuntansi di negara tersebut. Kelompok kedua adalah bank-bank sentral yang menggunakan pedoman akuntansi khusus yang sedikit banyak berbeda dengan standar akuntansi umum.

Kelompok bank sentral yang menggunakan pedoman khusus tersebut bervariasi penyimpangannya. Berdasarkan kadar penyimpangan tersebut bisa dibuat kontinum kesesuaian penggunaan standar akuntansi di bank sentral terhadap standar akuntansi umum sebagai berikut:

² IFRS dalam karya akhir ini digunakan untuk menyebutkan standar yang dikeluarkan oleh International Accounting Standards Board (IASB) dan mencakup juga International Accounting Standards (IAS) yang dikeluarkan oleh IASC

Gambar 1.1.
Kontinum Kesesuaian Standar yang Digunakan di Bank Sentral Terhadap Standar
Akuntansi Umum



Sumber: dari berbagai sumber

Berdasarkan penerapan kebijakan akuntansi yang berbeda-beda di berbagai bank sentral tersebut, dapat dibuat kajian sejauh mana standar akuntansi yang berlaku umum dapat diterapkan di Bank Indonesia. Apakah standar-standar tersebut dapat diterapkan seluruhnya di Bank Indonesia atau terdapat kekhususan tertentu yang bisa menjustifikasi penggunaan prinsip, standar atau praktik lain yang berbeda.

Bank sentral lain di dunia bisa digunakan sebagai sumber perbandingan penggunaan standar akuntansi bank sentral. Dari praktik bank sentral lain tersebut bisa dianalisis ketepatan penggunaan pedoman akuntansi khusus yang selama ini digunakan Bank Indonesia, baik dari sisi penetapan pedoman akuntansi maupun praktik pelaksanaan pedoman tersebut.

1.3. Ruang Lingkup Pembahasan

Selain Bank Indonesia sebagai subjek utama penelitian, bank sentral negara lain yang akan dipelajari kebijakan akuntansinya pada karya akhir ini beserta alasan pemilihan bank sentral tersebut sebagai berikut :

Tabel 1.1.

Daftar Bank Sentral yang Dijadikan Obyek Penelitian

| No | Nama Bank Sentral | Untuk Area | Alasan Pemilihan |
|----|-----------------------------|-----------------|--|
| 1. | European Central Bank | Eropa | Bank sentral ini beroperasi lintas negara. Pedoman yang digunakan adalah ketentuan dari <i>Governing Council ECB</i> . |
| 2. | Federal Reserve Banks | Amerika Serikat | Federal Reserve Banks menggunakan pedoman yang ditetapkan oleh <i>Board of Governor</i> yang berbeda dengan US GAAP. |
| 3. | Bank of England | Inggris | Prinsip dan praktik akuntansi di bank sentral ini mengikuti IFRS yang diadopsi Uni Eropa sekaligus beberapa undang-undang yang berlaku di Inggris. |
| 4. | Reserve Bank of Australia | Australia | Prinsip dan praktik akuntansi di bank sentral ini mengikuti <i>Australian Equivalent to IFRS</i> . |
| 5. | Reserve Bank of New Zealand | Selandia Baru | <ul style="list-style-type: none"> – Prinsip dan praktik akuntansi di bank sentral ini mengikuti <i>New Zealand equivalent to IFRS</i> – Oleh Beberapa pakar bank sentral ini disebut-sebut sebagai praktik terbaik dalam hal pelaporan keuangan dan transparansi (Blinder et.al,2001) |

Sumber: dari berbagai sumber

Selain analisis atas kebijakan penetapan standar akuntansi bank sentral, karya akhir ini juga akan menganalisis praktik penerapan standar akuntansi tersebut pada:

- a. Penyajian laporan keuangan secara umum,
- b. Akuntansi untuk aset keuangan,
- c. Pengaruh perubahan nilai tukar, dan
- d. Perlakuan terhadap profit bank sentral.

Praktik akuntansi tersebut akan dibahas karena, sesuai *nature* dari bank sentral, keempat bidang tersebutlah yang biasanya khas dan mendominasi dalam lingkup bank sentral.

Perbandingan penggunaan standar akuntansi umum atau pedoman akuntansi khusus bank sentral di sini dilakukan diluar konteks variasi penggunaan standar akuntansi umum antar negara (apakah menggunakan IFRS atau kerangka standar akuntansi umum lain). Walaupun terdapat variasi standar akuntansi umum antar negara, namun perbandingan akuntansi bank sentral tetap bisa dilakukan dengan melihat pada sebab-sebab penetapan adopsi standar atau pedoman akuntansi bank sentral tersebut.

Keempat bidang praktik akuntansi juga dibandingkan dengan standar akuntansi umum khususnya yang berlaku di negara tersebut. Namun demikian, ketika menganalisis kesesuaian penerapannya di Bank Indonesia, akan dipastikan terlebih dahulu bahwa penerapan praktik akuntansi tersebut tidak bertentangan dengan kekhususan kondisi tertentu di Indonesia. Hal ini perlu dilakukan untuk mengantisipasi adanya perbedaan struktur standar akuntansi antarnegara yang menjadi obyek studi dan adanya kekhasan lain terkait bank sentral negara tersebut.

Selanjutnya, karya akhir ini tidak akan membahas debat-debat teoritis akuntansi yang tidak berkaitan secara langsung dengan akuntansi bank sentral. Apabila penulis menganggap perlu untuk mengutip debat-debat teoritis yang ada, maka penulis hanya akan membatasi penyajian pada hasil riset peneliti lain.

1.4. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

- a. menganalisis keunikan karakteristik bank sentral yang berhubungan dengan pelaporan keuangannya termasuk karakteristik yang kemungkinan bisa menjustifikasi penyimpangan dari standar akuntansi yang berlaku umum di negaranya, misalnya komposisi aset dan kewajibannya serta perlakuan terhadap surplus/*profit*-nya,
- b. mengetahui kebijakan akuntansi di berbagai bank sentral di dunia serta menganalisis sebab pemilihan kebijakan akuntansi tersebut,
- c. membandingkan dan menganalisis kebijakan akuntansi Bank Indonesia dan kebijakan bank sentral lain dilihat dari sisi kesesuaiannya dengan standar akuntansi yang berlaku umum di negaranya, dan
- d. menganalisis ketepatan penggunaan pilihan kebijakan akuntansi Bank Indonesia berdasarkan standar akuntansi yang berlaku umum dengan melihat praktik di bank sentral lain dan kemungkinan dampak dari penggunaan kebijakan akuntansi tersebut.

1.5. Manfaat Penelitian

Dengan dilakukannya penelitian ini maka:

- a. Bank Indonesia dan para akademisi akan memperoleh pemahaman mengenai praktik-praktik pelaporan keuangan di bank sentral negara-negara di dunia,
- b. para akademisi akan memperoleh pemahaman yang tepat mengenai karakteristik bank sentral,
- c. para akademisi akan memperoleh pemahaman yang tepat mengenai kemungkinan pengaruh karakteristik tersebut terhadap pelaporan keuangan bank sentral,
- d. Bank Indonesia akan memperoleh basis teoritis dan praktis yang tepat untuk perbaikan kebijakan akuntansinya.

1.6. Metodologi Penelitian

Tipe penulisan yang digunakan adalah deskriptif analitis sedangkan penelitian dilakukan dengan metode kajian pustaka dengan pendekatan kualitatif. Informasi mengenai kebijakan akuntansi di berbagai negara diperoleh baik dari buku laporan keuangan publikasi yang diperoleh di perpustakaan maupun dari situs resmi bank sentral terkait. Kebijakan akuntansi Bank Indonesia diperoleh dari Laporan Tahunan Publikasi Bank Indonesia dan dari Pedoman Akuntansi Keuangan Bank Indonesia (PAKBI). Informasi, data maupun teori-teori lain diambil dari buku, jurnal maupun artikel terkait yang didapat dari penelitian perpustakaan maupun situs-situs internet yang menyediakan versi digital dari buku, jurnal maupun artikel tersebut.

1.7. Sistematika Penulisan

Karya akhir ini disusun dengan sistematika sebagai berikut :

- Bab 1 Pendahuluan yang menjelaskan mengenai latar belakang pemilihan judul, permasalahan penelitian, ruang lingkup pembahasan, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metodologi penelitian dan sistematika penulisan.
- Bab 2 Landasan Teori yang menjelaskan mengenai karakteristik teoritis bank sentral serta konsep-konsep akuntansi untuk bank sentral sesuai dengan literatur, referensi, jurnal maupun artikel yang terkait.
- Bab 3 Kebijakan dan Praktik Akuntansi di Bank Sentral yang menguraikan mengenai kebijakan dan penerapan kebijakan tersebut di berbagai bank sentral yang menjadi obyek penelitian.
- Bab 4 Kajian yang menganalisis mengenai kesesuaian kebijakan dan praktik akuntansi di Bank Indonesia berdasarkan karakteristik bank sentral, konsep akuntansi serta kebijakan dan praktik akuntansi di bank sentral lain.
- Bab 5 Kesimpulan yang menjelaskan kesimpulan dari hasil penelitian ini, rekomendasi atau saran yang bisa diberikan, penelitian lebih lanjut yang bisa dilakukan serta kelemahan penelitian ini.

BAB 2

LANDASAN TEORITIS

Untuk membahas mengenai kebijakan dan praktik akuntansi di bank sentral, pertama kita perlu memahami terlebih dahulu karakteristik dari bank sentral. Praktik perbanksentralan bisa berbeda antar negara, namun landasan teoritis bank sentral tetap sama.

Selanjutnya dibahas mengenai akuntansi keuangan di bank sentral. Pada bagian ini dijelaskan variasi pedoman akuntansi yang digunakan oleh bank-bank sentral di dunia. Selain, itu dijelaskan juga empat jenis praktik akuntansi sebagaimana disebutkan pada lingkup pembahasan bab 1. Empat jenis praktik akuntansi tersebut dibahas berdasarkan standar akuntansi umum yang berlaku secara internasional (IFRS). Dalam hal ini, IFRS digunakan bukan sebagai pembanding tunggal terhadap semua bank sentral yang dibahas di karya akhir ini. IFRS hanya digunakan sebagai penjelasan awal bagaimana standar akuntansi yang berlaku umum bisa diterapkan secara generik di bank sentral. Ketika membahas masing-masing bank sentral, perbandingan lebih ditekankan pada standar akuntansi umum yang berlaku di negara tersebut.

2.1. Karakteristik Bank Sentral

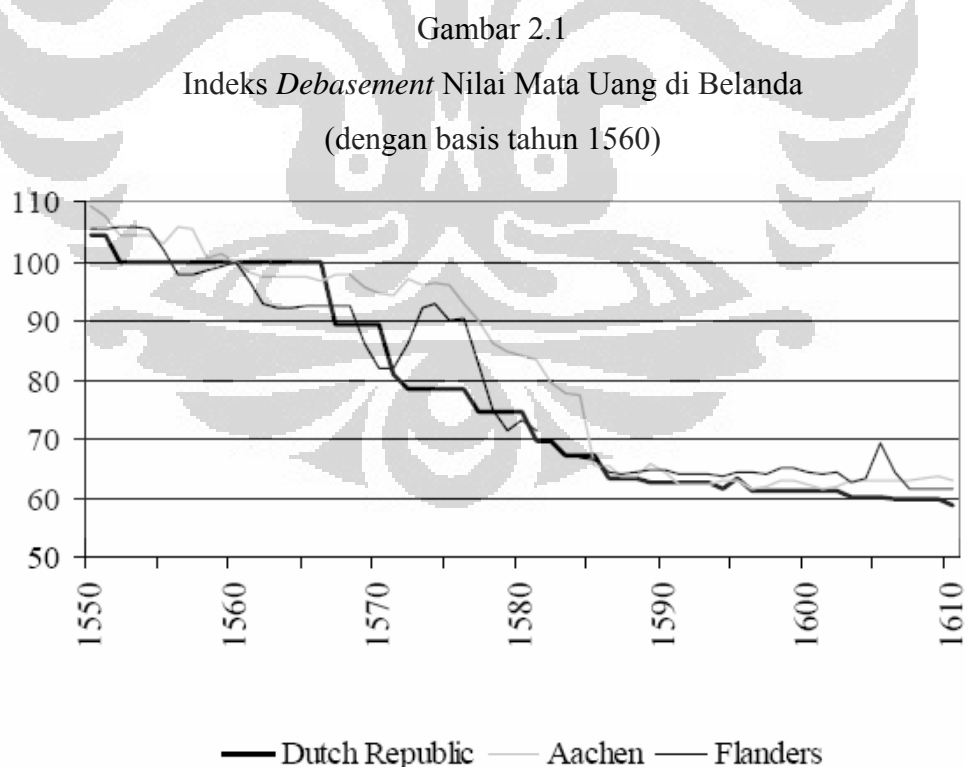
Sebelum membahas mengenai akuntansi keuangan di bank sentral, kita perlu memahami mengenai karakteristik umum bank sentral yaitu memahami apa peran dan tujuan bank sentral, bagaimana kegiatan yang dilakukan bank sentral untuk mencapai tujuan bank sentral tersebut, bagaimana susunan organisasi yang diperlukan untuk mencapai tujuan tersebut dan bagaimana tujuan serta kegiatan operasional bank sentral tersebut dapat mempengaruhi profil keuangannya.

2.1.1. Peran dan Tujuan Bank Sentral

Kelahiran institusi yang kemudian disebut bank sentral pada awalnya bukan didasarkan pada teori ilmiah tertentu, namun berdasarkan kekacauan praktik ekonomi pada abad ke-17 di Eropa. Bank publik pertama yang menjalankan fungsi seperti bank sentral saat itu adalah Bank of Amsterdam yang didirikan pada tahun 1609. Sebelum berdirinya Bank of Amsterdam tersebut terjadi kekacauan

alat pembayaran di Belanda. Mata uang *florin* (di Belanda disebut juga *Guilder/Gulden* dengan lambang *fl*) yang berlaku saat itu dicetak dan dikeluarkan dalam bentuk koin-koin oleh berbagai macam percetakan uang logam baik milik pemerintah Belanda maupun swasta.

Kekacauan yang terjadi di Belanda itu sering disebut sebagai penurunan nilai mata uang (*debasement*) (Quinn dan Roberds, 2006). Proses *debasement* bisa dijelaskan secara sederhana misalnya sebagai berikut. Kreditur memberi pinjaman sebesar 1 *florin* dengan menggunakan koin perak seberat 5 gram. Dengan tidak adanya standar dan pengaturan sistem pembayaran yang jelas, dalam rangka pelunasan utang debitur bisa “berkolusi” dengan percetakan uang logam untuk membuat koin 1 *florin* dengan berat yang lebih ringan. Permasalahan ini diperumit juga dengan adanya jasa intermediasi (*kassier*) di antara kreditur dan debitur. Semua pihak berusaha mencari untung sebesar-besarnya dari kelemahan sistem ini, baik debitur, percetakan uang logam, *kassier*. Laju *debasement* sebelum dibentuknya Bank of Amsterdam bisa digambarkan sebagai berikut:



Sumber: Metz 1990 dalam Quinn dan Roberds (2006)

Kegagalan sektor swasta untuk membentuk alat pembayaran yang adil tersebutlah yang mendasari pembentukan Bank of Amsterdam sebagai cikal bakal bank sentral modern. Komunitas bisnis di Belanda secara terang-terangan menuntut pembentukan bank pemerintah untuk penyelenggaraan *settlement* uang secara lebih adil dan pengaturan *kassier-kassier* swasta (Quinn dan Roberds, 2006). Fungsi Bank of Amsterdam tersebutlah yang menjadi cikal bakal fungsi pengedaran uang dan pengawasan perbankan di bank sentral modern.

Seperti halnya peran pengedaran uang dan pengawasan perbankan, peran bank sentral dalam sistem pembayaran (kliring dan *settlement*) juga berasal dari tuntutan atas kekacauan yang terjadi di pasar. Permasalahan ini bisa diamati di Amerika Serikat pada awal akhir abad ke-19 dan awal abad ke-20 sebelum terbentuknya *Federal Reserve System*. Pada saat itu kliring dilakukan oleh *clearinghouse* swasta yang dibentuk secara bersama-sama oleh bank-bank umum di satu wilayah. Beberapa kali *banking panic* yang terjadi pada periode tersebut membuat *clearinghouse* tersebut mengeluarkan *Clearinghouse Loan Certificate* (semacam fasilitas pendanaan jangka pendek untuk bank yang gagal kliring). Perdebatan dan kekacauan yang terjadi mengenai apakah *Clearinghouse Loan Certificate* bisa dianggap sebagai uang (instrumen pembayaran) atau instrumen utang membuat Pemerintah Amerika Serikat bertindak dengan mengeluarkan Undang-undang mengenai *Federal Reserve System* pada tahun 1913 yang sampai sekarang berperan sebagai bank sentral Amerika Serikat.

Demikianlah, sampai pertengahan abad ke-20 peran dan tujuan bank sentral umumnya masih terkait dengan alat pembayaran, sistem pembayaran dan pengawasan perbankan. Bank sentral umumnya waktu itu masih diistilahkan sebagai bank sirkulasi.

Perubahan pandangan atas tujuan bank sentral terjadi sekitar tahun 1970-an melalui revolusi intelektual yang dilakukan oleh ekonom-ekonom moneteris seperti Milton Friedman. Mereka mengungkapkan bahwa inflasi yang persisten lebih disebabkan oleh uang beredar yang sepenuhnya dikontrol oleh bank sentral (Deane, 1994). Setelah revolusi intelektual itulah, bank sentral mulai merubah tujuan utamanya ke arah pengaturan jumlah uang beredar untuk mencapai kestabilan harga, dimulai oleh Reserve Bank of New Zealand di tahun 1989

kemudian diikuti oleh bank sentral lain seperti Bank of Canada, Bank of England, Swedish Riksbank, Bank of Israel dan Bank of Japan (Blinder et.al., 2001).

Hasil kerja teoritis dari ekonom-ekonom moneteris ditambah praktik aktual oleh bank-bank sentral besar di dunia telah mengarahkan konsensus tidak resmi di antara bank sentral bahwa tugas utama dan pertama mereka adalah mencapai kestabilan nilai mata uang pada jangka panjang, baik kestabilan nilai mata uang terhadap harga barang dan jasa maupun kestabilan nilai mata uang terhadap mata uang luar negeri.

Bank sentral mengutamakan pencapaian tujuan kestabilan nilai mata uang dalam jangka panjang karena mata uang yang tidak stabil akan menimbulkan beban bagi perekonomian dan masyarakat (Fischer, 1996). Beban bagi perekonomian (*economic cost*) tersebut diwujudkan dalam bentuk paling sederhana berupa distorsi alokasi konsumsi. Sedangkan beban bagi masyarakat (*social cost*) diwujudkan dalam ketidaksukaan masyarakat terhadap harga yang terus naik sehingga secara politis akan tidak populer. Jika bank sentral berhasil mencapai tujuan kestabilan nilai mata uang tersebut maka dalam jangka panjang distorsi akan bisa diminimalisasi yang pada gilirannya akan menciptakan kestabilan kondisi sosial masyarakat.

Selain tugas utama mencapai kestabilan harga tersebut, bank sentral juga bisa tetap diberi tugas mengatur dan mengawasi kegiatan perbankan (intermediasi). Tugas ini bisa dikatakan adalah tugas tradisional bank sentral sejak abad ke-17.

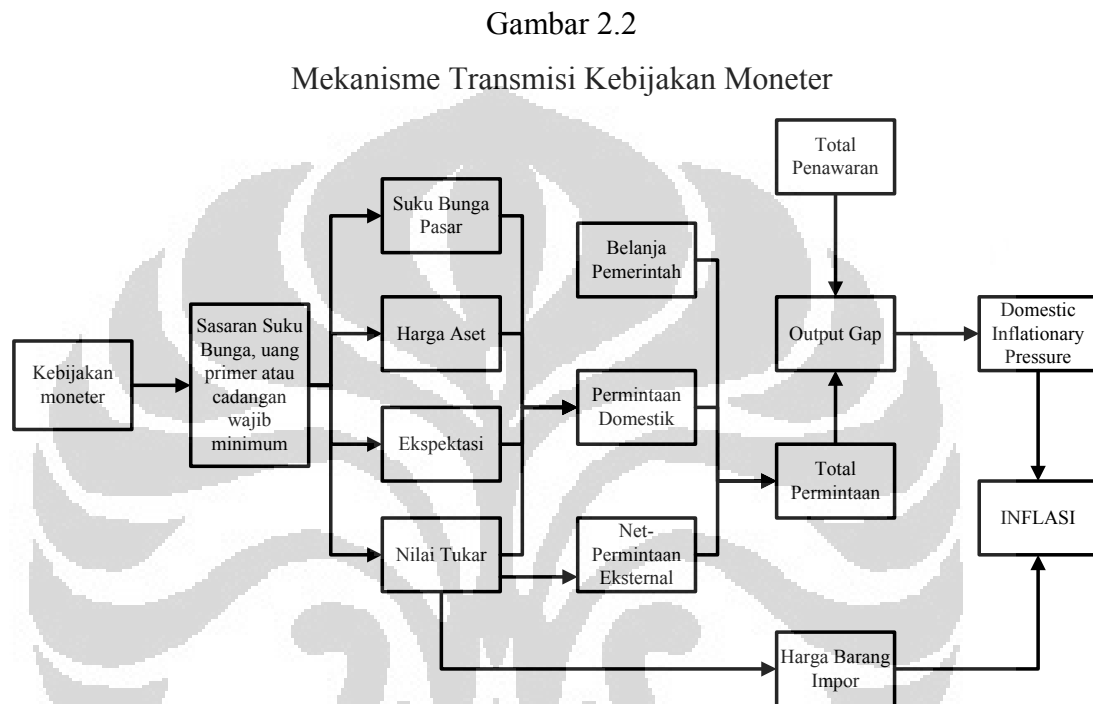
Bank sentral juga pada umumnya diberi mandat untuk menyelenggarakan dan mengatur sistem pembayaran. Tugas ini dilaksanakan antara lain dengan mengeluarkan uang kartal sebagai alat pembayaran di suatu negara dan mengatur proses penyelesaian transaksi antarbank (Sugiyono dan Ascarya, 2004).

Penyelenggaraan dan pengaturan sistem pembayaran ini diarahkan terutama agar masyarakat dan seluruh pelaku ekonomi di suatu negara bisa bertransaksi dengan lebih mudah, cepat dan andal. Untuk itu perlu ketersediaan uang kartal yang cukup, pengaturan pembayaran melalui mekanisme giral dan pengawasan sistem pembayaran.

Dari uraian awal mengenai tujuan bank sentral tersebut dapat disimpulkan bahwa tujuan bank sentral umumnya berkisar seputar:

- a. Penjaga kestabilan harga (nilai mata uang).

Mekanisme transmisi kebijakan moneter untuk mencapai kestabilan harga tersebut bisa digambarkan sebagai berikut:

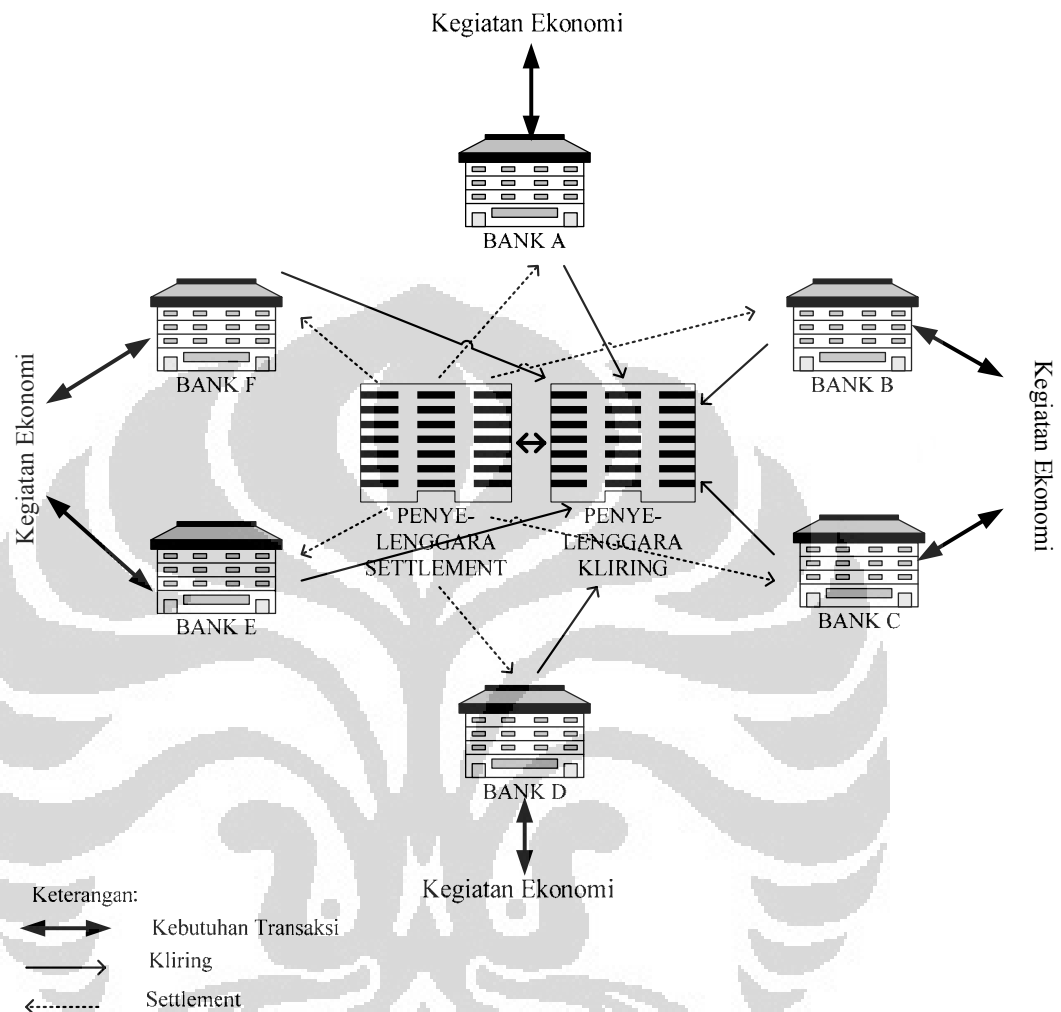


Sumber: Rachbini dan Tono (2000)

Kebijakan-kebijakan moneter, baik mengenai suku bunga jangka pendek, uang primer maupun cadangan wajib minimum akan mempengaruhi variabel-variabel seperti suku bunga pasar, harga aset, ekspektasi dan nilai tukar. Variabel-variabel tersebut akan mempengaruhi total permintaan dan harga barang impor yang terkait dengan tingkat inflasi.

- b. penyelenggara dan pengatur sistem pembayaran,
Peranan bank sentral dalam penyelenggaraan dan pengaturan sistem pembayaran bisa digambarkan sebagai berikut:

Gambar 2.3.
Mekanisme Sistem Pembayaran



Sumber: Ascarya dan Subari (2004), telah diolah kembali

Kegiatan ekonomi yang menggunakan bank komersial dalam pembayarannya akan berhubungan dengan lembaga penyelenggaran kliring untuk bisa menyelesaikan tagihan atau piutang dari bank lain. Kliring tersebut kemudian akan diselesaikan oleh lembaga *settlement* baik secara *batch* maupun *real-time*. Dalam kegiatan ini, bank sentral bervariasi perannya. Sebagian menjalankan peran sebagai penyelenggara kliring sekaligus *settlement*. Sebagian lagi hanya menjalankan peran *settlement*.

c. pengatur dan pengawas perbankan.

Bank sentral perlu memastikan bahwa sistem perbankan dalam kondisi yang baik. Jika sistem perbankan dalam kondisi yang tidak baik, maka proses intermediasi tidak akan berjalan yang pada gilirannya akan mengganggu kelancaran pembiayaan dan berpengaruh pula pada sistem pembayaran.

Bank-bank sentral dunia bervariasi dalam pelaksanaan ketiga tugas tersebut. Terdapat bank sentral yang diberi kewenangan penuh untuk ketiga tugas tersebut. Namun ada juga bank sentral yang hanya diberi kewenangan untuk satu atau dua tugas saja. Variasi tujuan bank sentral dunia tersebut terlihat dari tabel di bawah ini.

Tabel 2.1
Variasi Tujuan Bank Sentral Dunia

| Bank sentral | Penjaga kestabilan moneter | Penyelenggara dan pengatur sistem pembayaran | Pengatur dan pengawas perbankan |
|------------------------------------|-----------------------------------|---|--|
| Banca d'Italia | Ya | Ya | Sebagian |
| Banco Central do Brasil | Ya | Sebagian | Ya |
| Bank Indonesia | Ya | Ya | Ya |
| Bank Negara Malaysia | Ya | Ya | Ya |
| Bank of England | Ya | Tidak | Tidak |
| Bank of Japan | Ya | Ya | Tidak |
| Banque de France | Ya | Sebagian | Sebagian |
| Brunei Currency and Monetary Board | Ya | Tidak | Tidak |
| De Nederlandsche Bank | Ya | Ya | Sebagian |

| Bank sentral | Penjaga kestabilan moneter | Penyelenggara dan pengatur sistem pembayaran | Pengatur dan pengawas perbankan |
|---------------------------------|-----------------------------------|---|--|
| Deutsche Bundesbank | Ya | Ya | Sebagian |
| European Central Bank | Ya | Sebagian | Tidak |
| Federal Reserve Banks | Ya | Sebagian | Sebagian |
| Hong Kong Monetary Authority | Ya | Tidak | Tidak |
| Monetary Authority of Singapore | Ya | Sebagian | Ya |
| Reserve Bank of Australia | Ya | Ya | Tidak |
| Reserve Bank of India | Ya | Sebagian | Ya |
| Reserve Bank of New Zealand | Ya | Ya | Ya |
| South African Reserve Bank | Ya | Tidak | Ya |

Sumber: Sugiyono dan Ascarya (2004), telah diolah kembali

Dari tugas-tugas bank sentral sebagai regulator, pembuat kebijakan dan pengawas tersebut, *outcome* (hasil) utama dari bank sentral adalah: kestabilan nilai mata uang, kestabilan sistem pembayaran dan sistem perbankan yang sehat. *Outcome* tersebut adalah barang atau jasa publik, yaitu barang atau jasa yang dinikmati oleh seluruh masyarakat tanpa ada pengecualian. Dengan demikian, jika dilihat dari tugas dan *outcome*-nya, bank sentral sebenarnya serupa dengan

institusi sektor publik lainnya, yaitu institusi bagian dari negara yang menghasilkan produk yang bisa dinikmati oleh masyarakat umum.

Secara logis, perbedaan tujuan bank sentral dibandingkan perbankan pada umumnya tersebut memiliki potensi mempengaruhi pola pengelolaan keuangan di bank sentral. Keberhasilan bank sentral dinilai dari pencapaian *outcome* sebagaimana disebutkan di atas. Kondisi ini berbeda dengan organisasi komersial yang keberhasilannya (umumnya) dinilai dari profitabilitas. Dengan perbedaan ini maka penilaian profitabilitas tidak bisa digunakan sebagai satu-satunya ukuran kinerja yang tepat bagi bank sentral. Rincian konsekuensi tersebut akan dijelaskan dalam bagian profil keuangan bank sentral.

2.1.2. Kegiatan Operasional Bank Sentral

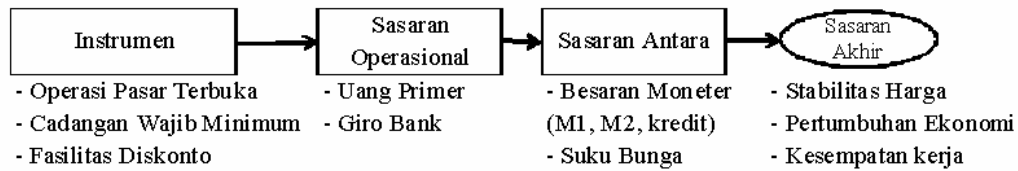
Untuk mencapai tujuan sebagaimana telah disebutkan di atas, bank sentral melakukan kegiatan pengelolaan moneter, sistem pembayaran dan pengawasan perbankan. Variasi di antara ketiga tugas ini bisa terjadi di antara bank sentral dunia, sesuai dengan pengaturan negara masing-masing.

Dalam pengelolaan moneter, bank sentral memiliki dua pilihan target operasional yaitu target kuantitas variabel moneter atau target harga variabel moneter (suku bunga) (Schaechter, 2001). Target kuantitas dilakukan dengan melakukan rekayasa pada variabel-variabel kuantitas uang primer dan cadangan wajib minimum bank dengan sasaran antara berupa target jumlah uang beredar dan kredit. Sedangkan target harga (suku bunga) dicapai dengan *fine-tuning* tingkat suku bunga jangka pendek yang kemudian akan ditransmisikan pada sasaran akhir misalnya berupa ekspektasi inflasi dan suku bunga jangka panjang (Warjiyo dan Solikin, 2004).

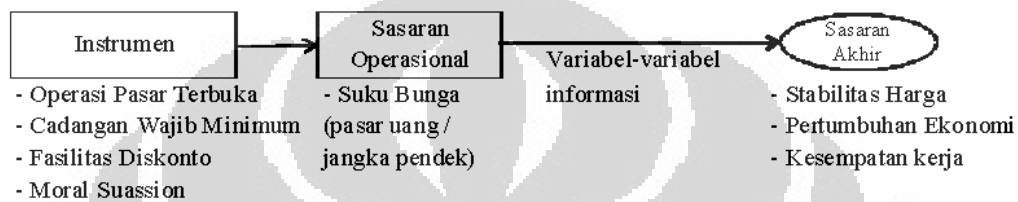
Gambar 2.4.

Kerangka Kegiatan Operasional Pengendalian Moneter

Target Operasional Kuantitas Variabel Moneter



Target Operasional Harga (Suku Bunga)



Sumber: Junggun (1999) diambil dari Warjiyo dan Solikin (2004)

Masing-masing jenis target operasional tersebut bisa dilakukan dengan instrumen-instrumen yang sama dan untuk sasaran akhir yang sama, namun dengan sasaran operasional yang berbeda. Target kuantitas akan mempengaruhi uang primer dan giro bank, sedangkan target suku bunga akan mempengaruhi suku bunga jangka pendek.

Kedua pilihan target operasi moneter tersebut terkait erat dengan kondisi keuangan bank sentral dan karenanya juga membutuhkan informasi akuntansi dalam penerapannya. Dalam rangka pengambilan keputusan terkait pelaksanaan kebijakan dengan target kuantitas tersebut, bank sentral membutuhkan informasi akuntansi yang memadai mengenai berapa jumlah nominal uang beredar dan berapa jumlah total cadangan wajib minimum bank yang kedua-duanya tercatat sebagai pasiva bank sentral. Sementara pengambilan keputusan dengan target harga (suku bunga) juga harus dilakukan dengan dasar informasi akuntansi mengenai kekuatan neraca bank sentral dalam menghadapi efek dari target harga tersebut.

Untuk mencapai target-target operasional seperti tersebut di atas, bank sentral menggunakan berbagai instrumen (Schaechter, 2001) antara lain:

- *Standing facilities*, yaitu berupa fasilitas *refinancing* dan *deposit* bagi *counterpart* bank sentral dalam rangka menjaga kelancaran sistem pembayaran.
- *Open market operation*, yaitu penjualan/pembelian surat berharga atau perjanjian *repurchase (repo)* dan *reverse repo* di pasar sekunder.
- *Open market-type operation*, yaitu penjualan surat berharga pemerintah atau surat berharga bank sentral di pasar primer.
- *Credit and deposit auctions*, yaitu lelang fasilitas kredit atau deposit di bank sentral.
- *Foreign exchange operations*, yaitu pembelian/penjualan valuta asing atau melakukan *foreign exchange swap*.
- *Reserve requirement*, yaitu mengatur level cadangan wajib minimum bank umum di bank sentral.

Terkait perbankan, bank sentral melakukan pengaturan dan pengawasan bank. Pengaturan terhadap bank dilakukan dengan membuat *prudential banking regulation* agar tercipta tata kelola yang baik di bank dan agar masyarakat bisa percaya pada sistem perbankan (Suseno dan Abdullah, 2004). Sedangkan pengawasan bank dilakukan terutama untuk memastikan apakah manajemen bank telah melakukan semua ketentuan-ketentuan perbankan. Pengawasan ini bisa dilakukan secara *off site* atau *on site*.

Pengawasan *off site* tersebut umumnya dilakukan melalui pengumpulan data, pengkajian dan analisis terhadap laporan-laporan bank baik secara individual maupun konsolidasi (Suseno dan Abdullah, 2004). Di Indonesia, pengawasan *off site* ini dilakukan misalnya melalui analisis Laporan Bulanan Bank Umum (LBU). Sedangkan pengawasan *on site* biasanya dilakukan dalam rangka pembuktian secara independen terhadap kebenaran informasi pengawasan. Di Indonesia, BI wajib melakukan pemeriksaan (pengawasan *on site*) terhadap seluruh bank umum minimal sekali dalam satu tahun.

Dalam bidang sistem pembayaran, sebagaimana diungkapkan Sheppard (1996) bank sentral bisa terlibat sebagai regulator, pengawas anggota sistem

pembayaran, administrasi, perencanaan, arbitrase dalam hal terdapat perselisihan, sekaligus sebagai penyedia fasilitas sistem pembayaran (Ascarya dan Tri Subari, 2004). Terkait peran sebagai penyedia, maka bank-bank peserta kliring akan memiliki *deposit* di bank sentral yang tercatat di sisi pasiva bank sentral.

Dari semua kegiatan, target dan instrumen operasional utama yang dimiliki bank sentral baik dalam pengendalian moneter, pengawasan perbankan maupun sistem pembayaran, kita dapat memahami bahwa kegiatan operasional utama bank sentral, sebenarnya lebih berorientasi pada pemberian pelayanan kepada publik. Dengan demikian kinerja bank sentral harus diukur dari efektivitas dan efisiensi kegiatan operasional tersebut dalam mencapai tujuan bank sentral, bukan dengan pengukuran keuntungan sebagaimana pada bank komersial.

Dari penjelasan kegiatan operasional di tiga lini bank sentral tersebut (moneter, sistem pembayaran dan perbankan), terlihat bahwa kegiatan operasional di lini moneter-lah yang paling membutuhkan informasi akuntansi, terutama mengenai posisi neraca bank sentral. Perumusan kebijakan moneter membutuhkan informasi yang akurat mengenai pos-pos neraca bank sentral yang terkait (seperti cadangan devisa, uang beredar, cadangan wajib bank umum, cadangan bank sentral dan lain-lain). Selain kegiatan operasional moneter, kegiatan di bidang sistem pembayaran juga membutuhkan informasi akuntansi terutama terkait *deposit* bank peserta kliring yang menunjukkan kemampuan bank-bank tersebut untuk ikut serta dalam kliring.

Untuk kegiatan operasional pengaturan dan pengawasan perbankan informasi akuntansi bank sentral umumnya hanya digunakan secara terbatas. Informasi yang digunakan biasanya hanya berupa informasi ketersediaan anggaran untuk pelaksanaan pengaturan dan pengawasan perbankan. Keterbatasan penggunaan informasi ini disebabkan *nature* kegiatan di sektor tersebut yang hampir mirip dengan kegiatan sektor pemerintahan (sektor publik) lain berupa pengaturan, pengawasan dan kebijakan.

2.1.3. Tata Kelola Bank Sentral

Secara teoritis bank sentral sebagai pembuat kebijakan moneter harus terpisah dari pembuat kebijakan fiskal dan dari badan pemerintah lain, sehingga

bank sentral bisa lebih terfokus pada upaya menjaga kestabilan moneter tanpa intervensi yang seringkali menghambat pencapaian tujuan moneter. Saat ini bank-bank sentral di dunia kebanyakan sudah mendapatkan status independen, termasuk Bank Indonesia dan bank-bank sentral besar dunia yang menjadi obyek kajian karya akhir ini.

Jika digunakan model Cukierman, Webb dan Neyapti (1992), maka status independen tersebut bisa dinilai menggunakan empat kriteria yaitu:

- Terkait pimpinan bank sentral (pengangkatan, pemberhentian, rangkap jabatan dan masa jabatan),
- Siapa yang merumuskan kebijakan moneter, memberi kata akhir dalam konflik dan menyusun anggaran,
- Bagaimana tujuan bank sentral (kejelasan tujuan, apakah terdapat tujuan pengendalian harga, apakah terdapat tujuan lain selain pengendalian harga yang bisa menimbulkan benturan kepentingan)
- Apakah terdapat batasan dalam pemberian kredit kepada pemerintah.

Bank-bank sentral dunia yang telah memperoleh status independen tersebut umumnya dipimpin secara kolektif oleh dewan atau badan. Sebutan terhadap dewan tersebut bisa bermacam-macam seperti misalnya *Board of Governor*, *Executive Board*, *Policy Board* (Sugiyono dan Ascarya, 2004). Jumlah anggota dewan ini bervariasi dari lima orang di Belanda sampai empat puluh orang di Swiss. Sesuai undang-undang masing-masing negara, anggota dewan ini bisa dipilih oleh kepala pemerintahan dengan persetujuan parlemen atau tanpa persetujuan parlemen. Ketua dari dewan ini bisa berasal dari dalam bank sentral sendiri (sebutannya bervariasi, bisa *governor*, *chairman* atau *president*) atau dari luar bank sentral (misalnya menteri keuangan) (Bahroen dan Bimantoro, 2004).

Selain dewan pembuat kebijakan, menurut Chen Yuan (1990) organisasi bank sentral juga terdiri dari dua badan lainnya yaitu badan pelaksana (*executing body*) dan badan pengawas (*supervisory body*). Badan pelaksana kebijakan memiliki wewenang melaksanakan kebijakan yang ditetapkan oleh dewan pembuat kebijakan. Badan pelaksana ini umumnya berwujud unit, divisi, departemen, direktorat, kantor cabang dan perwakilan. Untuk badan pengawas, terdapat variasi dalam wewenang mulai dari wewenang paling tinggi berupa

kemampuan meneliti kebijakan yang dibuat oleh dewan pembuat kebijakan hingga wewenang paling sederhana berupa pengawasan terhadap akun-akun tertentu di bank sentral. (Bahroen dan Bimantoro, 2004).

Dilihat dari organisasi bank sentral sebagaimana dijelaskan di atas, kita dapat memahami bahwa susunan organisasi bank sentral sebenarnya lebih terfokus pada pembuatan dan pelaksanaan kebijakan, seperti organisasi sektor publik lainnya. Hal ini tentu berbeda dengan organisasi bank komersial dimana susunan organisasi terutama berkisar pada pelayanan konsumen.

Pembahasan organisasi bank sentral ini berpengaruh kepada keuangan dan pencatatan akuntansi terutama di lihat dari sisi independensi bank sentral. Dengan posisinya yang independen bank sentral akan memiliki kewenangan penuh untuk menyusun anggarannya sendiri serta mengelola neracanya sendiri. Selain itu, umumnya bank sentral juga diberi keleluasaan dalam menentukan pedoman atau kebijakan akuntansi yang akan dianutnya.

2.1.4. Profil Keuangan Bank Sentral

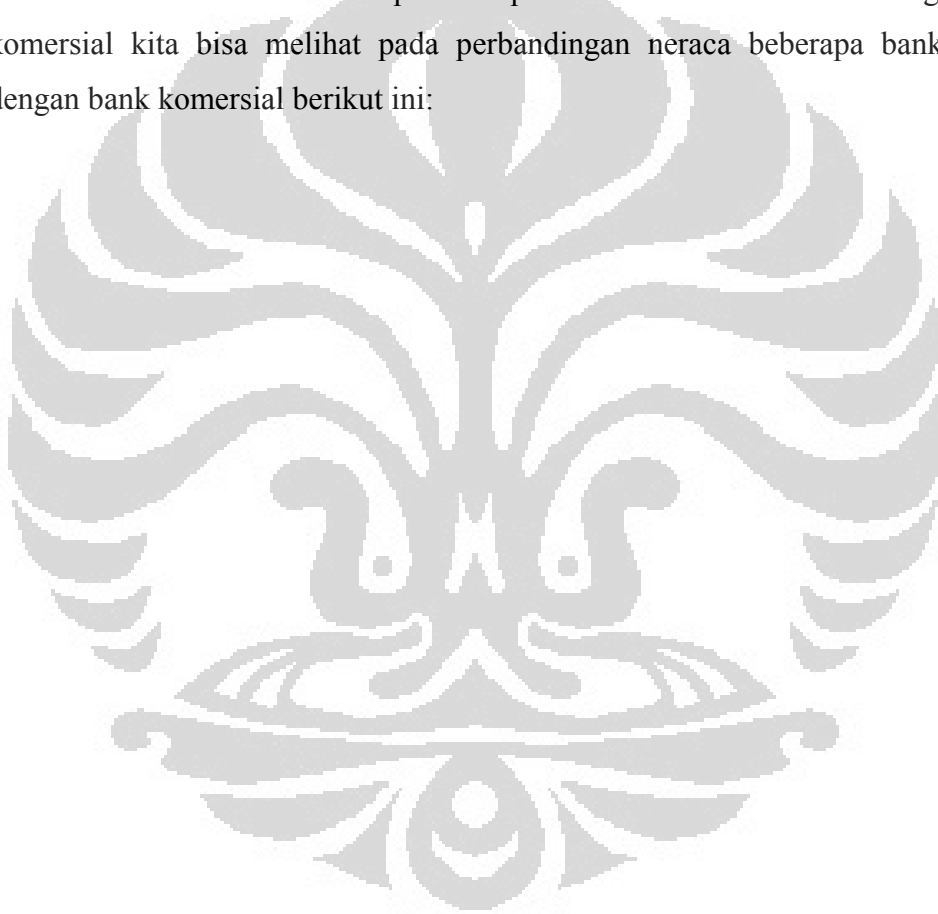
Berbeda dengan tujuan, kegiatan operasional dan organisasi bank sentral yang cenderung mirip dengan organisasi sektor publik lainnya, profil keuangan bank sentral justru lebih dekat dengan profil keuangan bank komersial pada umumnya daripada profil keuangan sektor pemerintahan. Seperti disebutkan oleh Deane (1994) bahwa bank sentral tetaplah sebuah bank yang menjalankan kegiatan perbankan.

Dualisme publik versus komersial inilah yang disinyalir oleh Mendzela (2003) bahwa bank sentral adalah *hybrid* dari organisasi sektor publik dan sektor komersial. Masyarakat bisa melihat bank sentral sebagai organisasi sektor publik ataupun sebagai organisasi komersial tergantung dari sisi mana kita melihat. Masing-masing perspektif itu memerlukan proses akuntabilitasnya sendiri dan tidak boleh diabaikan salah satunya¹.

¹ Akomodasi akuntabilitas kedua perspektif tersebut misalnya bisa dilihat pada laporan tahunan bank sentral yang biasanya mengambil pola *hybrid* sektor publik dan komersial. Pola pelaporan sektor publik diwakili oleh pelaporan model *output-based* (misalnya pelaporan per tujuan: stabilitas harga, pengawasan perbankan dan sistem pembayaran). Sedangkan pola pelaporan sektor komersial dilakukan melalui laporan keuangan yang secara tradisional bank sentral menggunakan pola komersial (Menzela, 2003)

Untuk lebih memperjelas argumen bahwa dari sisi profil keuangan bank sentral sebenarnya tidak lebih dari sebuah bank pada umumnya, kita bisa menelaah struktur neraca dan pendapatan bank sentral. Aset dan kewajiban yang tercatat di neraca bank sentral sebagian besar adalah aset dan kewajiban keuangan, serupa dengan bank komersial. Konsekuensi dari struktur aset tersebut adalah pendapatan bank sentral akan didominasi oleh *return* investasi, baik dalam bentuk bunga, maupun return lain. Sementara di sisi beban bank sentral akan terlihat beban bunga selain beban operasional lain.

Untuk memahami kemiripan komponen neraca bank sentral dengan bank komersial kita bisa melihat pada perbandingan neraca beberapa bank sentral dengan bank komersial berikut ini:



Tabel 2.2
Perbandingan Neraca Bank Sentral dengan Bank Komersial

| Bank Sentral | | Bank Komersial | | |
|---|--|--|--|---|
| Federal Reserve Banks | Reserve Bank of Australia | Bank Indonesia | Bank of America | Bank Mandiri |
| Aset Keuangan: – <i>Gold certificates</i> – <i>Special drawing rights certificates</i> – <i>Coin</i> – <i>Loans</i> – <i>Securities (reverse-repo)</i> – <i>Government securities</i> – <i>Foreign currencies investments</i> – <i>Liquidity swaps</i> – <i>Investments held by</i> | Aset Keuangan: – Cash and cash equivalents – Australian dollar securities – Foreign exchange – Gold | Aset Keuangan: – Emas – Uang Asing – Hak Tarik Khusus – Giro – Deposito – Surat Berharga – Surat Utang Negara Republik Indonesia – Surat Berharga (repo) – Tagihan | Aset Keuangan: – Cash and cash equivalents – Time deposits – Securities (reverse-repo) – Derivative assets – Debt securities – Loans – Mortgage servicing rights | Aset Keuangan: – Cash – Current Accounts – Placements – Securities – Government Bonds – Securities (reverse repo) – Derivative Receivables – Loans – Acceptances Receivable |

| Bank Sentral | | | Bank Komersial | |
|--|--|--|--|--|
| Federal Reserve Banks | Reserve Bank of Australia | Bank Indonesia | Bank of America | Bank Mandiri |
| <i>VIE</i> | | | | – Investments |
| Persentase Nominal Aset Keuangan = 99% | Persentase Nominal Aset Keuangan = 99% | Persentase Nominal Aset Keuangan = 99% | Persentase Nominal Aset Keuangan = 78% | Persentase Nominal Aset Keuangan = 95% |
| Kewajiban Keuangan: | Kewajiban Keuangan: | Kewajiban Keuangan: | Kewajiban Keuangan: | Kewajiban Keuangan: |
| – <i>Federal Reserve notes</i> | – Deposits | – Uang dalam Peredaran | – Deposits | – Deposits |
| – <i>Securities (repo)</i> | – Australian notes on issue | – Giro | – Securities (repo) | – Securities (repo) |
| – <i>Beneficial interest in VIE</i> | | – SBI | – Derivative liabilities | – Derivative Payables |
| – <i>Deposits</i> | | – FASBI | – Commercial paper | – Acceptances Payable |
| | | – Surat Berharga (reverse repo) | – Long-term debt | – Securities Issued |
| | | – Pinjaman | | – Fund Borrowings |
| Persentase Nominal Kewajiban Keuangan = 99% | Persentase Nominal Kewajiban Keuangan = 91% | Persentase Nominal Kewajiban Keuangan = 99,5% | Persentase Nominal Kewajiban Keuangan = 94% | Persentase Nominal Kewajiban Keuangan = 95% |

Sumber: Annual Report Fedres, RBA, BI, Bank of America dan Bank Mandiri 2008 (khusus untuk RBA tahun laporan berakhir pada 30 Juni 2009)

Tentunya, selain memiliki persamaan secara umum, bank sentral tetap memiliki beberapa perbedaan karakteristik keuangan dengan bank komersial. Dari keberadaan fungsi intermediasi oleh bank komersial membuat sisi kewajiban bank komersial didominasi oleh *deposit* sedangkan sisi aset didominasi oleh kredit yang diberikan. Sementara untuk bank sentral, yang memiliki fungsi sirkulasi uang membuat sisi kewajiban bank sentral didominasi uang dalam peredaran dan giro bank umum, sedangkan sisi asetnya didominasi investasi baik dalam surat berharga pemerintah maupun surat berharga luar negeri.

Profil keuangan bank sentral, selain bisa dilihat dari perspektif statik sebagaimana dijelaskan di atas mengenai struktur *balance sheet*, juga bisa dilihat dari perspektif dinamik dengan melihat pengaruh kebijakan dan kegiatan operasional bank sentral terhadap struktur keuangannya.

Perspektif dinamik ini diwakili misalnya oleh penjelasan Andrea Schaechter (2001) bahwa pilihan target operasional dan strategi kebijakan moneter bisa berpengaruh pada akun-akun di *balance sheet* bank sentral. Target operasional berupa kuantitas suatu variabel moneter akan berpengaruh secara langsung ke neraca terutama di sisi kewajiban uang beredar maupun giro bank komersial. Sedangkan target harga variabel moneter (yaitu suku bunga) akan berpengaruh tidak langsung melalui pembentukan suku bunga di pasar yang akan mempengaruhi nilai dari aset yang dimiliki bank sentral.

Adanya pengaruh langsung antara pilihan target kebijakan dengan neraca bank sentral ini semakin memperkuat pernyataan bahwa pembuatan kebijakan moneter membutuhkan informasi yang akurat dari sistem akuntansi bank sentral. Dengan demikian, bank sentral tidak bisa meremehkan fungsi akuntansi bagi pencapaian tujuannya.

Pilihan instrumen juga akan mempengaruhi neraca bank sentral seperti digambarkan sebagai berikut:

Tabel 2.3.

Pengaruh Instrumen Moneter Terhadap Neraca Bank Sentral

| Jenis Instrumen | Penggunaan Instrumen | Pengaruh Terhadap Neraca Bank Sentral | | | |
|------------------------------|------------------------|---------------------------------------|---------------------------|----------------------|-----------------------------------|
| | | <i>Monetary Base</i> | <i>Net Domestic Asset</i> | <i>Bank Reserves</i> | <i>Net International Reserves</i> |
| - Operasi pasar terbuka | Ekspansif | ↑ | ↑ | ↑ | Tetap |
| | Kontraktif | ↓ | ↓ | ↓ | Tetap |
| - <i>Reserve requirement</i> | | | | | |
| Operasi nilai tukar | Pembelian valuta asing | ↑ | Tetap | ↑ | ↑ |
| | Penjualan valuta asing | ↓ | Tetap | ↓ | ↓ |

Keterangan:

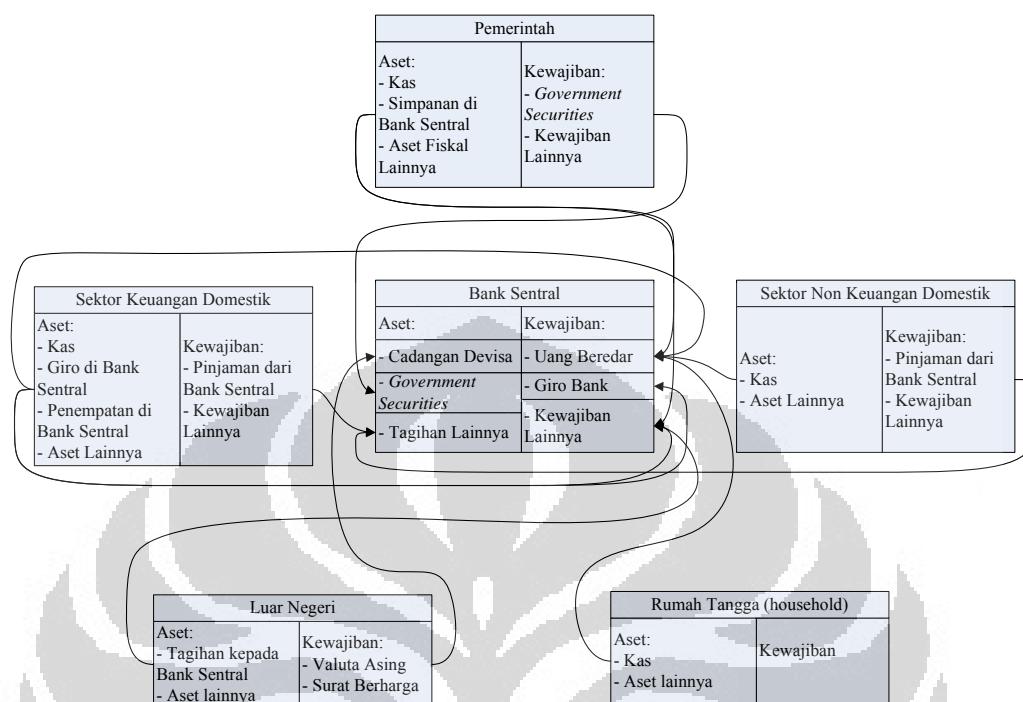
- *Monetary Base* = uang beredar + giro bank di bank sentral
- *Net Domestic Asset* = seluruh aset dalam mata uang domestik – (pasiva dalam mata uang domestik – monetary base)
- *Bank Reserve* = Simpanan (giro/*deposits*) bank di bank sentral
- *Net International Reserve* = seluruh aset dalam valuta asing – pasiva dalam valuta asing

Sumber: Schaechter (2001), telah diolah kembali

Selain pengaruh sebagaimana dijelaskan oleh Schaechter di atas, Steve H. Hanke dan Matt Seckerke (2003) juga mengungkapkan secara konseptual bahwa neraca bank sentral akan selalu terhubung dengan neraca otoritas fiskal, neraca sektor keuangan, sektor swasta non keuangan dan neraca luar negeri.

Gambar 2.5.

Keterkaitan Neraca Bank Sentral dengan Neraca Sektor Lainnya



Sumber: Hanke dan Sekerke (2003); Gapen, Gray, Lim dan Xiao (2004); Gray dan Malone (2008); telah diolah kembali

Uang beredar di sisi pasiva bank sentral akan menjadi aset bagi sektor-sektor lainnya. Sektor-sektor lain yang mengeluarkan surat berharga mungkin sebagian akan dimiliki oleh bank sentral. Lembaga-lembaga domestik dan internasional juga kemungkinan mendapat pinjaman atau menempatkan sebagian dana di bank sentral. Semua sektor tersebut akan saling terhubung melalui bank sentral.

Keterkaitan neraca inilah yang membuat bank sentral berpotensi untuk dipengaruhi dan mempengaruhi sektor lainnya. Ketika terjadi gangguan pada salah satu sektor lainnya yang mempengaruhi kualitas penempatan atau kredit bank sentral pada sektor tersebut, maka pada saat yang sama nilai dari mata uang yang dikeluarkan bank sentral juga akan menurun secara relatif dan akan mempengaruhi pencapaian tujuan bank sentral khususnya tujuan stabilitas mata uang (Deane, 1994).

Karena banyaknya potensi gangguan terhadap neraca bank sentral tersebut, maka secara logis risiko keuangan bank sentral akan menjadi relatif lebih tinggi

dibandingkan dengan perbankan domestik atau sektor lain yang lebih terbatas keterkaitan neracanya. Dengan kata lain, risiko inheren pengelolaan keuangan bank sentral akan sangat tinggi.

Tingginya risiko bank sentral ini bisa juga dipahami dari struktur aset bank sentral yang mayoritas terdiri dari surat berharga dalam negeri dan luar negeri. Surat berharga tersebut nilainya terpengaruh dengan pergerakan suku bunga dan nilai tukar (RBA, 2003). Pada saat yang sama bank sentral – karena posisinya sebagai penjaga kestabilan harga dan nilai tukar – terkadang diharuskan mengambil posisi yang berlawanan dengan arus *hedging* yang terjadi saat itu (Blejer dan Schumacher, 2002) dan karenanya tidak memiliki instrumen *hedging* yang cukup untuk melindungi portofolionya sendiri (Kurtzig, 2003). Karena risiko tinggi itulah, seharusnya, manajemen risiko menjadi jantung dari kegiatan bank sentral.

Beruntung, bank sentral, selain memiliki risiko yang sangat tinggi, juga memiliki potensi pendapatan yang juga sangat besar. Berbeda dengan bank komersial yang harus memikirkan biaya dananya, maka sisi pasiva bank sentral *by nature* akan memiliki biaya dana sangat minimal atau bahkan nihil². Kewajiban bank sentral umumnya berupa uang dalam peredaran yang biaya dananya nihil serta cadangan wajib bank umum serta simpanan pemerintah dengan biaya dana yang umumnya sangat kecil atau bahkan nihil. Sementara di sisi aktiva bank sentral memiliki potensi *return* investasi yang besar karena umumnya bank sentral memegang surat berharga yang diterbitkan pemerintah dan memonopoli pengelolaan cadangan devisa negara. Pendapatan yang diperoleh dari selisih biaya dana minimal dengan return aset maksimal inilah yang disebut dengan *seigniorage income* (Hawkins, 2003).

Berdasarkan penjelasan profil keuangan di atas, dapat disimpulkan bahwa bank sentral, walaupun dari perspektif tujuan dan operasionalnya bisa dilihat sebagai organisasi sektor publik, namun dari sisi keuangan bank sentral hampir serupa dengan bank komersial. Perbedaan keuangan bank sentral dengan bank

² Biaya dana minimal ini terjadi pada umumnya bank sentral di dunia. Kalaupun ada beberapa bank sentral yang biaya dananya cukup besar karena mengeluarkan surat berharga bank sentral (seperti Bank Indonesia dengan SBI-nya) maka di tingkat dunia hal ini bukanlah *best practices* (Bank Indonesia pun sudah mulai menyiapkan penggantian instrumen moneter dari penggunaan SBI ke surat berharga pemerintah).

komersial hanya pada risiko dan potensi *return* yang umumnya lebih besar di bank sentral. Namun perbedaan tersebut tetap tidak memungkiri kenyataan bahwa bank sentral tetaplah sebuah bank.

Dari seluruh penjelasan baik mengenai tujuan, operasional, organisasi maupun karakteristik keuangan bank sentral, bisa disusun perbandingan antara bank sentral dan bank komersial sebagai berikut:

Tabel 2.4.
Perbedaan dan Persamaan Bank Sentral dan Bank Komersial

| | Bank Sentral | Bank Komersial |
|--------------------|---|---|
| Perbedaan | | |
| Tujuan | Kestabilan nilai mata uang | Intermediasi untuk menghasilkan <i>profit</i> |
| Kepemilikan | Umumnya dimiliki pemerintah/negara | Bisa dimiliki negara atau swasta |
| Kegiatan | Pembuatan dan penerapan kebijakan, pengaturan dan pengawasan | Pelayanan nasabah |
| <i>Counterpart</i> | Umumnya berupa lembaga, nasional maupun internasional | Mulai dari perorangan sampai lembaga |
| Aset | Umumnya didominasi surat berharga/investasi dalam mata uang asing dan domestik | (seharusnya) Didominasi oleh kredit yang diberikan. |
| Kewajiban | Mengeluarkan <i>banknote</i> (uang) yang diedarkan sebagai mata uang resmi suatu negara (wilayah) | Umumnya didominasi oleh simpanan nasabah |
| Modal | Sangat bervariasi antar negara sesuai dengan pengaturan masing-masing | Mengikuti praktik perusahaan pada umumnya (misalnya modal yang berbentuk saham) |
| | | |

| Persamaan | |
|------------------|--|
| Keuangan | <ul style="list-style-type: none"> - Sama-sama didominasi aset dan kewajiban keuangan - Jenis aset dan kewajiban yang dimiliki sama (walaupun komposisi berbeda) |
| Risiko | Sama-sama terekspos risiko-risiko keuangan seperti risiko kredit, risiko nilai tukar dan risiko suku bunga (walaupun bervariasi <i>magnitude</i> -nya) |

Sumber: dari berbagai sumber

Dari seluruh penjelasan baik mengenai tujuan, operasional, organisasi maupun karakteristik keuangan bank sentral, semua menegaskan keterkaitannya dengan pedoman maupun pencatatan akuntansi. Bank sentral tidak memiliki tujuan dan kegiatan operasional yang murni berorientasi pada *profit*. Akibatnya pencatatan akuntansi bank sentral juga tidak memprioritaskan pelaporan profitabilitas namun lebih memprioritaskan pelaporan kekuatan neraca. Sebaliknya apa yang dilaporkan oleh sistem akuntansi dalam neraca bank sentral juga akan mempengaruhi pencapaian tujuan dan kemampuan bank sentral dalam melaksanakan kegiatan operasionalnya. Selain itu, independensi organisasi bank sentral juga akan mempengaruhi kewenangan bank sentral dalam menentukan pedoman akuntansi apa yang akan digunakannya.

Dengan adanya keterkaitan tersebut, penentuan kebijakan dan praktik akuntansi apa yang akan dipilih oleh bank sentral, sedikit banyak juga akan menentukan pencapaian tujuan bank sentral. Jika bank sentral tidak bisa menentukan kebijakan akuntansi yang tepat, maka bank sentral akan menghadapi risiko yang lebih besar bahwa tujuannya tidak tercapai.

2.2. Standar dan Praktik Akuntansi Terkait dengan Pelaporan Keuangan Bank Sentral

Dari penjelasan sebelumnya, kita telah memahami pentingnya pencatatan akuntansi bagi bank sentral. Namun, sampai akhir abad kedupuluh, sebenarnya bank sentral belum menghadapi tuntutan pengungkapan informasi keuangan secara ekstensif ke pihak eksternal. Tidak adanya tuntutan tersebut karena bank

sentral pada waktu itu umumnya masih menjadi bagian pemerintah, sehingga masyarakat dan parlemen pada khususnya tidak memberi perhatian khusus pada bank sentral. Selain itu dari pihak internal bank sentral sendiri pada waktu itu masih menganggap bahwa keterbukaan bank sentral akan mengganggu pencapaian tujuan kestabilan moneter. Tidak adanya tuntutan akuntabilitas eksternal tersebut menghambat penggunaan standar akuntansi yang berlaku umum di bank sentral.

Namun, seiring dengan berkembangnya tren independensi bank sentral dan globalisasi pada akhir abad kedua puluh, berkembang pula kebutuhan transparansi dan akuntabilitas keuangan bagi bank sentral. Pemerintah dan parlemen sebagai pemilik dari bank sentral, membutuhkan laporan pertanggungjawaban atas uang rakyat dan hak monopoli yang telah mereka amanahkan ke bank sentral. Publik internasional menggunakan laporan keuangan bank sentral (bersama-sama dengan laporan keuangan otoritas fiskal) sebagai salah satu representasi kondisi perekonomian suatu negara (Gray dan Malone, 2008).

Salah satu syarat untuk akuntabilitas dan transparansi bank sentral adalah adanya standar akuntansi yang seragam atas pelaporan keuangan bank sentral (Hanke dan Sekerke, 2003). Namun kenyataannya, sampai saat ini belum ada satupun standar yang disepakati bersama oleh seluruh bank sentral (atau setidaknya oleh sebagian besar bank sentral). Akibatnya masing-masing bank sentral menggunakan *judgment*-nya masing-masing mengenai *framework*, standar maupun pedoman akuntansi yang menurut mereka relevan untuk diterapkan di bank sentralnya. Sebagian bank sentral memilih untuk menggunakan IFRS atau standar akuntansi umum yang berlaku di negaranya dan sebagian yang lain memilih untuk membuat pedomannya sendiri yang terkadang bertentangan dengan standar.

Tabel 2.5.

Variasi Penggunaan Standar Akuntansi dalam Penyusunan Laporan Keuangan
oleh Bank Sentral Dunia

| No. | Bank Sentral | Standar Akuntansi yang Digunakan |
|-----|-------------------------------|--|
| 1. | Banco Central de Chile | Keputusan <i>Board of Central Bank</i> |
| 2. | Banco Central de la República | Standar akuntansi profesional yang |

| No. | Bank Sentral | Standar Akuntansi yang Digunakan |
|-----|---------------------------------|---|
| | Argentina | berlaku di Argentina dengan modifikasi |
| 3. | Banco Central do Brasil | IFRS |
| 4. | Banco de México | Peraturan perundangan bank sentral dan ketentuan internal Banco de México |
| 5. | Bangko Sentral ng Pilipinas | Sebagian berpedoman pada Philipine FRS |
| 6. | Bank Indonesia | Pedoman akuntansi yang ditetapkan oleh Direktur Keuangan Intern |
| 7. | Bank Negara Malaysia | Malaysian FRS dengan beberapa modifikasi |
| 8. | Bank of Canada | Canadian GAAP |
| 9. | Bank of England | Adopted IFRS untuk Laporan Keuangan <i>Banking Department</i> |
| 10. | Bank of Israel | Israeli GAAP dengan beberapa modifikasi |
| 11. | Bank of Japan | Standar akuntansi yang dikeluarkan ASB dan standar khusus yang dikeluarkan <i>Fiscal System Council</i> |
| 12. | Bank of Thailand | Thailand GAAP dengan beberapa modifikasi |
| 13. | Danmarks Nationalbank | Undang-undang Kebanksentralan Denmark (<i>Danmarks Nationalbank Act</i>) |
| 14. | European Central Bank | Keputusan <i>Governing Council</i> ECB |
| 15. | Federal Reserve System | <i>Financial Accounting Manual</i> yang ditetapkan oleh <i>Board of Governors</i> |
| 16. | Hong Kong Monetary Authority | Hong Kong FRS |
| 17. | Monetary Authority of Singapore | Singapore FRS dengan beberapa modifikasi |
| 18. | People's Bank of China | Ketentuan perundangan yang berlaku |

| No. | Bank Sentral | Standar Akuntansi yang Digunakan |
|-----|-----------------------------------|--|
| 19. | Reserve Bank of Australia | <i>Australian Equivalent to IFRS</i> |
| 20. | Reserve Bank of India | Standar akuntansi yang berlaku di India |
| 21. | Reserve Bank of New Zealand | <i>New Zealand Equivalent to IFRS</i> |
| 22. | Saudi Arabian Monetary Agency | <i>Accounting Principles</i> yang ditetapkan oleh <i>Board of Directors</i> |
| 23. | South African Reserve Bank | Pedoman akuntansi tersendiri |
| 24. | Sveriges Riksbank | Aturan pembukuan dan laporan keuangan yang ditetapkan <i>Executive Board</i> |
| 25. | Swiss National Bank | Ketentuan perundangan bank sentral |
| 26. | United Arab Emirates Central Bank | IFRS |

Sumber: dari berbagai sumber

2.2.1. Penyajian laporan keuangan

Standar internasional terkait penyajian laporan keuangan ini adalah IAS 1: *Presentation of Financial Statements* dan IAS 7: *Statement of Cash Flows*. Jika suatu bank sentral akan menerapkan IFRS (atau standar yang mengacu pada IFRS), maka mereka minimal akan menyajikan: (1) *statement of financial position*, (2) *statement of comprehensive income*, (3) *statement of changes in equity*, (4) *statement of cash flows*, dan (5) *notes*. Nama laporan-laporan tersebut bisa bervariasi, namun secara substantif mereka akan menyampaikan laporan tersebut.

Untuk *statement of financial position*, IFRS telah menentukan item yang disajikan. Mengingat dominasi aset keuangan di neraca bank sentral, maka bank sentral bisa memberi tambahan penyajian untuk aset tersebut sesuai *nature* dan likuiditas atau berdasarkan fungsi aset tersebut kepada entitas. Bagi bank sentral, penyajian aset keuangan sesuai *nature* dan likuiditas itu misalnya pemisahan aset keuangan antara surat berharga (*securities*) dan tagihan (*claim*). Sedangkan penyajian berdasarkan fungsi aset misalnya pemisahan antara aset keuangan yang digunakan untuk operasi moneter dan aset keuangan lainnya.

IFRS sendiri telah memberi ruang bagi lembaga keuangan seperti bank untuk menyajikan aset dan kewajiban dalam urutan likuiditas. Urutan seperti itu dianggap bisa menyajikan informasi yang lebih relevan dibandingkan penyajian *current/non-current* karena bank sentral tidak memiliki siklus operasional yang jelas sebagaimana entitas yang memproduksi barang tertentu.

Selanjutnya, untuk *statement of comprehensive income*, bank sentral akan menyajikan perhitungan *profit* atau *loss* mereka sekaligus berupa *comprehensive income*. Istilah *profit* atau *loss* ini bisa diubah surplus atau defisit sesuai karakteristik bank sentral sebagai entitas *non-profit*.

IFRS memungkinkan suatu entitas untuk menyajikan klasifikasi akun dalam *statement of comprehensive income* berdasarkan sifat beban atau berdasarkan fungsi. Klasifikasi ini terlihat pada bagian yang secara tradisional merupakan bagian *income statement*. Jika klasifikasi berdasarkan sifat beban ini diterapkan di bank sentral, kurang lebih laporan rugi labanya akan menjadi seperti berikut ini:

Gambar 2.6.

Model *Income Statement* Bank Sentral dengan Klasifikasi Sifat Beban

| | |
|--|-----|
| PENDAPATAN | |
| Pendapatan bunga | xxx |
| <i>Net Gains/losses</i> dari perubahan <i>fair value</i> | xxx |
| <i>Net Gains/losses</i> dari perubahan nilai tukar | xxx |
| Pendapatan dividen | xxx |
| <i>Fee</i> dan komisi | xxx |
| Pendapatan lainnya | xxx |
| TOTAL PENDAPATAN | XXX |
| BEBAN | |
| Beban bunga | xxx |
| Beban administrasi dan umum | xxx |
| Beban lainnya | xxx |
| TOTAL BEBAN | XXX |
| SURPLUS BERSIH | XXX |

Sumber: *Annual Report* RBA, 2009

Penerapan klasifikasi *statement of comprehensive income* berdasarkan fungsi di bank sentral umumnya bisa menggunakan praktik klasifikasi seperti bank pada umumnya. Dengan klasifikasi tersebut maka bank sentral akan menyajikan perhitungan net interest income. Jika bank sentral menyajikan *statement of comprehensive income* berdasarkan fungsi, maka bagian *income statement* bisa menjadi seperti berikut ini:

Gambar 2.7.

Model *Income Statement* Bank Sentral dengan Klasifikasi Fungsi

| | |
|--|------------|
| Pendapatan bunga | xxx |
| Beban bunga | xxx |
| PENDAPATAN BUNGA BERSIH | XXX |
| <i>Net Gains/losses</i> dari perubahan <i>fair value</i> | xxx |
| <i>Net Gains/losses</i> dari perubahan nilai tukar | xxx |
| Pendapatan dividen | xxx |
| TOTAL PENDAPATAN INVESTASI BERSIH | XXX |
| Pendapatan lainnya | xxx |
| TOTAL PENDAPATAN OPERASIONAL | XXX |
| | |
| Beban administrasi dan umum | xxx |
| Beban lainnya | xxx |
| TOTAL BEBAN OPERASIONAL | XXX |
| | |
| SURPLUS BERSIH | XXX |

Sumber: *Annual Report* RBNZ, 2009

Statement of changes in equity bank sentral juga bisa disusun sebagaimana bank komersial. Merujuk pada IFRS, maka bank sentral menyajikan penyebab perubahan semua *item* modal yang disebabkan oleh keuntungan atau kerugian, *item* pada *other comprehensive income* dan transaksi dengan pemilik. Untuk bank

sentral, pihak yang umumnya bisa dianggap sebagai pemilik bank sentral adalah pemerintah.

Di dunia kebanksentralan, *statement of cash flow* adalah laporan yang paling banyak menimbulkan kontroversi. Kontroversi ini akan terlihat ketika dibahas praktik pelaporan keuangan di Bab 3 dan akan dibahas lebih dalam di Bab 4. Bab 2 ini hanya akan menjelaskan pengungkapan laporan arus kas bank sentral jika berpedoman pada IFRS.

Di IFRS, kas didefinisikan sebagai *cash on hand* dan rekening giro. Definisi ini tidak menimbulkan masalah bagi kas dan rekening giro dalam valuta asing. Namun, definisi IFRS ini belum jelas untuk kas dan rekening giro dalam mata uang domestik. Bagi bank sentral, mata uang domestik adalah liabilitas. Dengan demikian, muncul perdebatan apakah bank sentral bisa mencatat kas dalam mata uang domestik yang dipegang dalam rangka penyelenggaraan operasional harian di sisi aktiva atau harus di-*net*-kan seluruhnya di sisi pasiva. Untuk mengatasinya, bank sentral harus membuat penjelasan mendetail mengenai apa yang disebut sebagai kas yang bisa dimasukkan di sisi aktiva.

Selanjutnya, setara kas dalam IFRS didefinisikan sebagai investasi jangka pendek yang sangat likuid yang bisa segera dikonversi menjadi jumlah tertentu kas dan tidak terkena risiko perubahan nilai yang signifikan. Jika kita melihat karakteristik investasi bank sentral, likuiditas menjadi salah pertimbangan penting. Dengan demikian ada kemungkinan bahwa sebagian atau bahkan sebagian besar investasi bank sentral bisa dikategorikan sebagai setara kas.

Terlepas dari pengkategorian kas dan setara kas tersebut, jika bank sentral akan menerapkan IFRS atau standar akuntansi umum yang merujuk pada IFRS, maka bank sentral harus menyajikan arus kas berdasarkan aktivitas operasi, investasi dan pendanaan. Arus kas dari aktivitas operasi adalah arus kas dari bisnis utama penghasil pendapatan. Arus kas dari aktivitas investasi adalah perolehan dan pelepasan aset jangka panjang serta investasi lain yang tidak termasuk setara kas. Sedangkan arus kas dari aktivitas pendanaan adalah aktivitas yang mengakibatkan perubahan dalam jumlah serta komposisi modal dan pinjaman suatu entitas.

Terakhir mengenai *notes*, jika digunakan IFRS maka bank sentral harus mengungkapkan basis pengukuran yang digunakan dalam penyajian laporan keuangan dan kebijakan akuntansi lain yang relevan untuk memahami laporan keuangan bank sentral. Pengungkapan basis pengukuran dan kebijakan akuntansi ini sangat penting untuk bank sentral karena keunikan bisnis bank sentral. Sehingga tidak semua pembaca memiliki pemahaman yang sama terhadap bank sentral.

2.2.2. Akuntansi untuk aset keuangan

Bank sentral adalah institusi yang umumnya diberi hak mengelola cadangan devisa suatu negara (Kurtzig, Hemus dan Goodwin, 2003) serta memegang surat berharga pemerintah. Secara tradisional, bank sentral umumnya menganggap cadangan devisa dan surat berharga pemerintah ini sebagai alat kebijakan (Nugée, 2003). Bank sentral selalu berusaha menjaga risiko investasinya tetap rendah dan tingkat likuiditas yang tinggi agar bisa mempergunakan cadangan devisa dan surat berharga pemerintah setiap saat diperlukan. Dengan preferensi investasi seperti itu, maka bank sentral bersedia untuk mendapatkan *return* yang relatif lebih rendah dibandingkan investasi lembaga keuangan lain.

IFRS yang terkait dengan pelaporan cadangan devisa dan surat berharga pemerintah ini adalah IAS 39 *Financial Instruments: Recognition and Measurement*, IAS 32 *Financial Instruments: Presentation* dan IFRS 7 *Financial Instruments: Disclosures*.

IFRS mengelompokkan aset keuangan menjadi empat: *financial assets at fair value through profit or loss*, *held-to-maturity investments*, *loans and receivables* dan *available-for-sale financial assets*. *Financial assets at fair value through profit or loss* adalah aset keuangan yang diklasifikasikan sebagai *held for trading* atau pada saat pengakuan awal telah ditetapkan oleh entitas untuk diukur pada nilai wajar melalui laporan laba rugi. *Held-to-maturity investments* adalah aset keuangan non-derivatif dengan pembayaran tetap atau telah ditentukan dan jatuh temponya telah ditetapkan, serta entitas memiliki *positive intention* dan kemampuan untuk memiliki sampai jatuh tempo, dengan syarat belum dimasukkan kategori aset keuangan lainnya. *Loans and receivable* adalah aset

keuangan non-derivatif dengan pembayaran tetap atau telah ditentukan dan tidak memiliki kuotasi di pasar aktif kecuali yang telah ditentukan sebagai *financial assets at fair value through profit or loss* atau *available-for-sale financial assets*. *Available-for-sale financial assets* adalah aset keuangan non-derivatif yang ditetapkan sebagai tersedia untuk dijual atau yang tidak diklasifikasikan dalam kategori lainnya.

Seperti terlihat pada tabel 2.2., aset keuangan yang dimiliki bank sentral tidak berbeda dengan bank komersial pada umumnya. Jika bank komersial memegang surat berharga, pinjaman yang diberikan dan tagihan, maka bank sentral juga memegang jenis aset yang sama. Kalaupun ada perbedaan, biasanya hanya perbedaan *counterpart*. Jika bank komersial mayoritas *counterpart*-nya adalah masyarakat umum, maka bank sentral lebih banyak memiliki *counterpart* lembaga, baik pemerintah, bank umum maupun lembaga internasional. Dengan kemiripan karakteristik tersebut, penggolongan aset keuangan sebagaimana diatur dalam IFRS tersebut juga bisa diterapkan pada bank sentral.

Sesuai standar akuntansi umum, pada dasarnya aset keuangan harus diukur dengan *fair value* kecuali untuk aset keuangan berikut ini:

- a. *loans and receivables* dan *held-to-maturity* yang diukur pada *amortized cost* dengan metode suku bunga efektif
- b. investasi dalam instrumen ekuitas yang tidak memiliki kuotasi harga di pasar aktif dan nilai wajarnya tidak dapat diukur secara andal serta derivatif yang terkait dan diselesaikan melalui penyerahan instrumen ekuitas tersebut.

Karena bank sentral menghadapi risiko tinggi yang berasal dari tingginya volatilitas nilai wajar aset keuangannya, maka bank sentral sebenarnya akan nyaman untuk menggolongkan aset keuangannya sebagai *held-to-maturity*. Namun, pada saat yang sama *nature* operasional bank sentral yang setiap saat bisa memerlukan aset keuangannya untuk tujuan moneter atau tujuan yang lainnya, akan membuat bank sentral kesulitan untuk memenuhi syarat adanya *positive intention* dan kemampuan untuk memiliki aset tersebut sampai jatuh tempo. Karena kesulitan tersebut, akhirnya kebanyakan bank sentral mengambil jalan tengah dengan menggolongkan mayoritas aset keuangannya sebagai *available-for-*

sale. Dengan penggolongan ini maka bank sentral bisa mencatat mayoritas aset keuangannya pada *fair value* namun pada saat yang sama menghindari volatilitas tinggi pada *net profit*-nya akibat variabilitas *fair value* aset keuangannya (Hawkins, 2003). Tapi perlu juga dipahami bahwa tidak seluruh aset keuangan bisa dimasukkan sebagai *available-for-sale*. Tetap akan ada kemungkinan bahwa sebagian aset keuangan bank sentral dikelompokkan sebagai *financial assets at fair value through profit or loss*.

Pemilihan bank sentral untuk menggunakan *fair value* tersebut menimbulkan tantangan sendiri bagi akuntansi bank sentral. Bagian akuntansi harus mengelola lebih banyak data dan informasi. Selain itu, manajemen risiko harus juga disiapkan dengan basis informasi yang baru yang lebih rumit (Kurtzig, Hemus dan Goodwin, 2003).

Bagi pihak-pihak yang menginginkan pengecualian penerapan standar akuntansi umum terhadap bank sentral, umumnya mengambil argumen adanya kesulitan terhadap dua bidang kebijakan akuntansi: pertama, penilaian surat berharga maupun hutang pemerintah dan kedua, perlakuan terhadap *unrealized gain* atau *loss* (Paramonova, 2003).

IFRS sebagai representasi standar akuntansi umum menghendaki adanya pengungkapan mengenai *fair value* aset keuangan. Bank sentral umumnya memiliki surat berharga atau instrumen hutang yang dikeluarkan oleh pemerintah. Selain bisa tidak memiliki pasar aktif, seringkali dalam kondisi-kondisi tertentu, aset keuangan ini bisa dibuat tanpa bunga atau tanpa tanggal jatuh tempo³ (Kurtzig, 2003). Kondisi ini akan menyulitkan bank sentral untuk menentukan *fair value* aset keuangan tersebut.

Sejalan dengan permasalahan surat berharga pemerintah tersebut, bank sentral juga cenderung enggan untuk mengakui semua *unrealized gains* atau *losses* yang timbul dari revaluasi aset keuangan dalam laporan rugi laba. Perubahan suku bunga domestik dan internasional akan berpengaruh terhadap nilai sebagian besar aset keuangan yang dimiliki bank sentral. Jika bank sentral merevaluasi nilai aset keuangan yang dilaporkan di neracanya berdasarkan *fair*

³ Contohnya adalah Obligasi Negara Seri SRBI-01/MK/2003 yang dikeluarkan Pemerintah RI kepada Bank Indonesia. Obligasi negara ini tidak memiliki tanggal jatuh tempo yang jelas. Pelunasan obligasi berasal dari surplus Bank Indonesia yang menjadi bagian Pemerintah.

value dan mengakui selisih revaluasi tersebut langsung dalam laporan rugi laba, maka *net profit* bank sentral akan menjadi sangat fluktuatif (Paramonova, 2003).

Apalagi jika pemerintah sebagai pemilik bank sentral meminta dividen dalam proporsi yang tetap dari *net profit*. Jika demikian, maka bank sentral akan terancam tergerus modalnya. Ketika terjadi *unrealized gains* yang sangat besar, bank sentral akan memberikan dividen ke pemerintah. Sementara jika terjadi *unrealized losses* yang sangat besar pemerintah tidak secara langsung harus menyettor modal ke bank sentral. Padahal *unrealized gains* dan *unrealized losses* akibat perubahan nilai aset keuangan bisa dikatakan sebagai siklus yang selalu terjadi dan cenderung *offsetting* sepanjang waktu. Akibat perlakuan inilah, modal bank sentral akan tergerus⁴.

Karena kesulitan-kesulitan inilah, beberapa bank sentral akhirnya mengambil keputusan untuk tidak menerapkan standar akuntansi yang umum berlaku atau menerapkan standar akuntansi yang umum berlaku dengan modifikasi pada hal-hal yang menjadi kesulitan utama bank sentral.

Untuk bank sentral yang tetap berkehendak menerapkan standar akuntansi umum, maka kesulitan-kesulitan ini akan dipenuhi dengan cara-cara di luar pencatatan akuntansi. Misalnya dengan membuat perjanjian khusus dengan pemerintah mengenai penetapan suku bunga surat berharga pemerintah sesuai tingkat suku bunga pasar (Kurtzig, 2003) atau dengan perjanjian pembagian dividen yang lebih adil.

Terkait pengungkapan, tantangan terbesar bagi bank sentral dalam penerapan standar akuntansi umum adalah pengungkapan *fair value* serta risiko instrumen keuangan. Tantangan pengungkapan *fair value* untuk semua kelas aset keuangan berasal dari sulitnya penentuan nilai wajar bagi beberapa jenis aset keuangan. Sementara tantangan pengungkapan risiko berasal dari *nature* aset keuangan bank sentral sendiri yang cenderung sangat berisiko.

2.2.3. Pengaruh perubahan nilai tukar

IFRS yang terkait perubahan nilai tukar ini adalah IAS 21 *The Effects of Changes in Foreign Exchange Rates*. Ketentuan IFRS ini yang paling banyak

⁴ Akibat selanjutnya jika modal bank sentral tergerus bisa dibaca pada paper Peter Stella (2005).

menimbulkan perdebatan bagi bank sentral adalah mengenai pengakuan atas perbedaan nilai tukar. IFRS menyebutkan bahwa perbedaan nilai tukar yang muncul pada saat *settlement* dari *monetary item* atau pada saat translasi *monetary item* pada akhir periode harus diakui dalam laporan rugi laba pada periode terjadinya perbedaan tersebut.

Pengaruh adanya ketentuan ini hampir mirip dengan revaluasi aset keuangan atas dasar *fair value*, keduanya sama-sama berpotensi menimbulkan *unrealized gains* atau *losses* yang besar bagi bank sentral. Perbedaannya adalah: jika penggunaan *fair value* masih tergantung pada kategori aset keuangannya untuk bisa langsung diakui dalam laporan rugi laba, maka efek translasi valuta asing ini tidak terkait dengan dengan pengkategorian aset keuangan, namun lebih terkait dengan penggolongan *monetary – non-monetary asset*. Jika bank sentral masih bisa merekayasa penggunaan *fair value* dengan berusaha mengkategorikan aset keuangannya sebagai *held-to-maturity* atau minimal *available-for-sale*, maka tidak demikian halnya dengan efek translasi valuta asing.

Penerapan ketentuan pengakuan perbedaan nilai tukar ini sangat berpengaruh terhadap volatilitas *net profit* bank sentral karena pada umumnya sebagian besar dari aset bank sentral berdenominasi valuta asing.

Untuk mengatasi kesulitan dan risiko yang timbul dari penerapan IFRS dan standar akuntansi umum lainnya, bank sentral mengambil langkah sebagaimana telah disebutkan dalam bagian mengenai instrumen keuangan. Sebagian bank sentral tidak menerapkan standar akuntansi umum. Sebagian yang lain menerapkan standar akuntansi umum dengan sedikit modifikasi atau tetap menerapkan standar akuntansi umum sepenuhnya, namun dengan pengaturan pembagian dividen ke pemerintah yang lebih baik sebagaimana akan dijelaskan pada bagian mengenai pembagian *profit* bank sentral.

2.2.4. Perlakuan terhadap *profit* bank sentral

Standar akuntansi hanya mengatur bagaimana entitas menghitung keuntungan (*profit*) dan tidak mengatur bagaimana entitas membagikannya. Kebijakan bagaimana pembagian dividen atau penyisihan laba ditahan umumnya menjadi bahan bahasan disiplin manajemen keuangan. Namun, khusus untuk bank

sentral kebijakan pembagian *profit* bisa menjadi salah satu faktor yang mempengaruhi penetapan kebijakan dan praktik akuntansi yang digunakan. Oleh karena itu, dalam karya akhir ini akan dibuat satu bahasan spesifik mengenai perlakuan terhadap *profit* bank sentral.

Sebagai organisasi sektor publik, keuntungan (*profit*) tidak bisa dan tidak boleh menjadi ukuran kinerja utama. Namun demikian, keuntungan bank sentral tetap menjadi bahasan yang menarik karena beberapa hal sebagai berikut:

1. Jumlahnya bisa sangat besar. Sebagaimana telah dijelaskan pada bagian mengenai profil keuangan bank sentral, *cost of fund* bank sentral umumnya sangat kecil, sementara di sisi aset bank sentral bisa menginvestasikan dananya dengan *return* yang optimal.
2. *Profit* merupakan salah satu sumber cadangan (*reserve*) bank sentral sebagai *buffer* untuk menghadapi risiko di masa datang. Sebagaimana telah dijelaskan pada bagian mengenai profil keuangan bank sentral, risiko bank sentral biasanya relatif besar dibandingkan bank pada umumnya.
3. Setelah disisihkan untuk cadangan, *profit* bank sentral akan ditransfer ke pemerintah. Di sinilah pemerintah berkepentingan.

Jika kita mengamati hal nomor 2 dan 3 di atas, terlihat adanya pertentangan kepentingan antara bank sentral dan pemerintah. Bank sentral berkepentingan untuk memperbesar cadangan (*reserve*) agar bisa lebih aman menghadapi risiko di masa datang. Sementara itu, pemerintah umumnya menghendaki pembagian *profit* yang lebih besar sebagai salah satu sumber penerimaannya (Sullivan, 2003). Selain itu, bank sentral menghendaki agar pembagian *profit* bisa lebih fleksibel mengikuti prospek risiko bank sentral ke depan. Di lain pihak, pemerintah lebih menginginkan adanya pembagian *profit* yang stabil dari tahun ke tahun (Merriman, 2003). Pertentangan kepentingan ini bisa ditengahi dengan undang-undang atau dengan perjanjian antara bank sentral dengan pemerintah.

Selain perlu memastikan bahwa pembentukan cadangan telah sesuai dengan kebutuhannya, bank sentral juga perlu memastikan bahwa *unrealized gains* tidak diikutkan sebagai bagian yang didistribusikan ke pemerintah (atau pemegang saham lain – jika ada). Hal ini perlu dipastikan oleh bank sentral karena dikhawatirkan bahwa bank sentral tidak akan memiliki aset likuid yang cukup

untuk membayar dividen atas profit yang berasal dari *unrealized gain* ini. Jika terjadi kekurangan aset likuid, sementara kewajiban pembayaran dividen telah ditetapkan oleh peraturan, maka bank sentral dikhawatirkan akan memonetisasi dividennya (mengeluarkan dividen dengan mencetak uang). Kondisi ini tentunya membahayakan pencapaian tujuan moneter (Paramonova, 2003; Sullivan, 2003; Kurtzig, Hemus dan Goodwin, 2003).

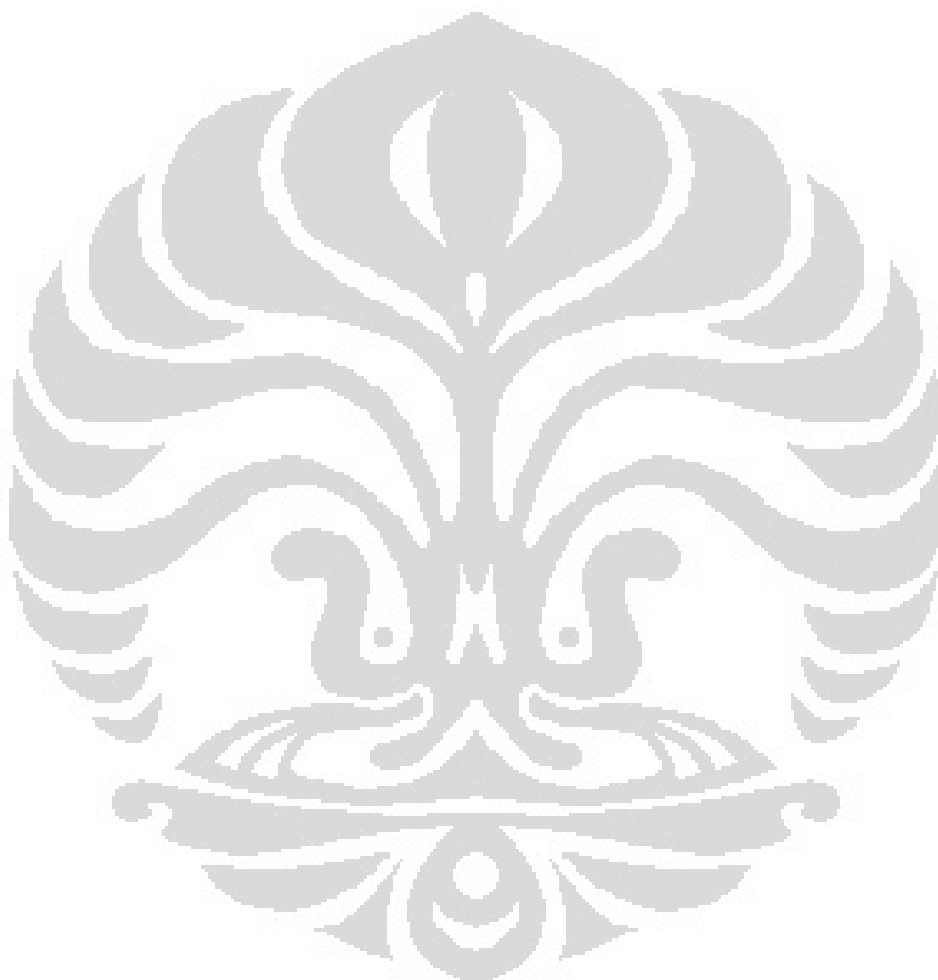
Selain kekhawatiran mengganggu pencapaian tujuan pengendalian moneter, pembagian *unrealized gain* sebagai dividen juga berisiko bagi kondisi keuangan bank sentral. Karakteristik *return* bank sentral cenderung sangat berfluktuasi. Keuntungan dan kerugian datang silih berganti. Jika bank sentral sudah terlanjur membagikan keuntungan (*gain*) pada suatu tahun sebagai dividen, maka dikhawatirkan bank sentral tidak akan memiliki *buffer* yang cukup jika *gain* tersebut berubah menjadi *loss* pada periode selanjutnya (Sullivan, 2003).

Langkah bank sentral untuk mencegah agar *unrealized gains* tersebut tidak termasuk dalam komponen yang diperhitungkan sebagai dividen, bisa dibagi menjadi dua jenis: bank sentral merekayasa pedoman akuntansinya agar dalam angka *net profit* di laporan rugi labanya tidak terdapat komponen *unrealized gains*, atau bank sentral membuat perjanjian dengan pemerintah bahwa komponen *unrealized gains* (walaupun tercantum sebagai *net profit*) tidak akan dibagikan sebagai dividen.

Strategi pertama dengan rekayasa pedoman akuntansinya memang efektif untuk menjaga agar tidak ada komponen *unrealized gains* dalam dividen yang dibagikan, namun strategi ini sering dikritik tidak sesuai dengan standar akuntansi karena membolehkan kebijakan pembagian dividen untuk mengatur pedoman akuntansi (Merriman, 2003; Kurtzig, 2003).

Jika bank sentral ingin menerapkan standar akuntansi yang berlaku umum sepenuhnya, maka strategi kedua yang umumnya dipilih. Dengan menegosiasikan kebijakan pembagian dividen dengan pemerintah, maka bank sentral bisa tetap memasukkan komponen *unrealized gains* dalam *net profit* (sesuai standar akuntansi umum yang mengatur demikian) namun pada saat yang sama bank sentral bisa memastikan bahwa *unrealized gains* tersebut tidak akan dibagikan sebagai dividen.

Dari seluruh penjelasan dalam Bab 2 ini, kita dapat memahami bahwa keunikan posisi, struktur dan keuangan bank sentral telah memunculkan potensi perbedaan dalam penerapan kebijakan dan praktik akuntansi di bank sentral. Selanjutnya pada Bab 3 akan disampaikan beberapa contoh konkrit penerapan standar akuntansi dan resolusi atas debat-debat tersebut pada beberapa bank sentral besar di dunia serta di Bank Indonesia.



BAB 3

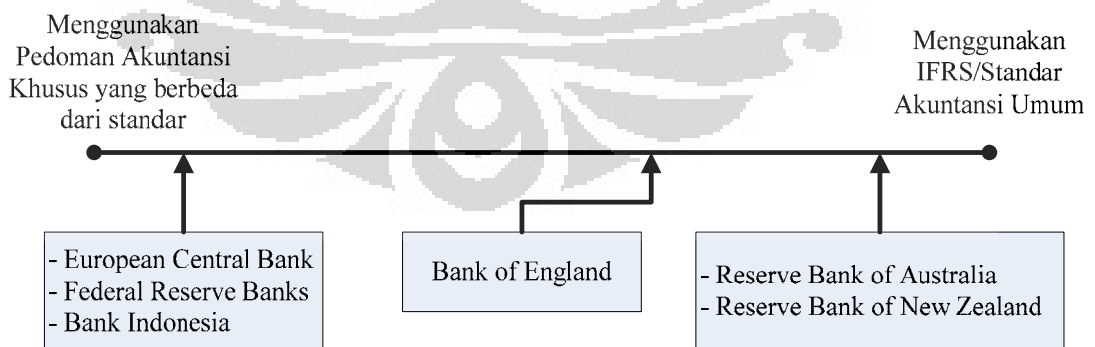
KEBIJAKAN AKUNTANSI DI BEBERAPA BANK SENTRAL

Setelah memahami konsep-konsep keuangan dan pelaporan akuntansi di bank sentral, maka pada bab ini akan dijelaskan bagaimana bank-bank sentral besar di dunia dan Bank Indonesia menerapkan konsep-konsep tersebut dalam praktek pelaporan keuangannya.

Selain Bank Indonesia sebagai fokus evaluasi pada Karya Akhir ini, bank sentral dunia yang dijadikan sampel penelitian adalah European Central Bank, Federal Reserve Banks, Bank of England, Reserve Bank of Australia dan Reserve Bank of New Zealand. Bank-bank tersebut dipilih karena beberapa kekhasan yang menjadi ciri bank sentral tersebut dan kemungkinan relevansinya bagi Bank Indonesia. Secara umum European Central Bank dan Federal Reserve Banks mewakili bank sentral yang tidak menggunakan IFRS maupun standar akuntansi yang berlaku umum di negaranya. Bank of England mewakili penggunaan IFRS yang berlaku di Uni Eropa dengan modifikasi sesuai kebutuhan bank sentral. Sementara Reserve Bank of Australia dan Reserve Bank of New Zealand mewakili pihak yang menggunakan standar ekuivalen IFRS di negaranya.

Gambar 3.1.

Variasi Penggunaan Standar Akuntansi oleh Bank Sentral yang Menjadi Objek Penelitian



Sumber: dari berbagai sumber

Uraian masing-masing bank sentral dimulai dengan penjelasan umum mengenai dasar hukum pembentukan bank sentral tersebut, tujuan bank sentral,

struktur organisasi dan tata kelola serta pengawasan internal. Setelah itu dibahas pedoman akuntansi seperti apa yang digunakan dan kemudian diikuti penjelasan masing-masing isu spesifik yaitu mengenai penyajian laporan keuangan, akuntansi untuk aset keuangan, pengaruh perubahan nilai tukar dan perlakuan terhadap *profit* bank sentral. Dalam penjelasan masing-masing isu spesifik tersebut diberikan penjelasan singkat mengenai kekhasan perlakuan bank sentral tersebut.

Penjelasan mengenai masing-masing bank sentral di bawah ini diambil umumnya dari dokumen *Annual Report* bank sentral tersebut. Jika terdapat ketentuan atau pedoman akuntansi spesifik bank sentral yang lebih rinci dibandingkan penjelasan dalam *Annual Report*, maka ketentuan tersebut akan dipakai untuk melengkapi penjelasan dari *Annual Report*.

3.1. Bank Indonesia

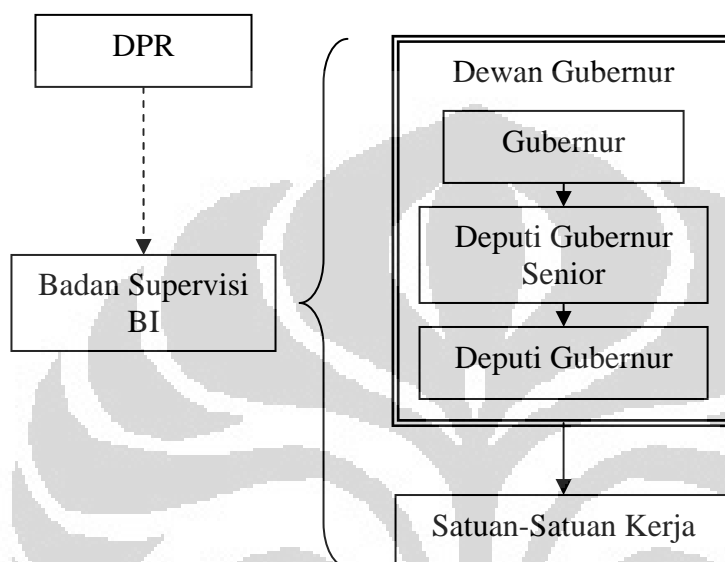
Bank Indonesia didirikan sebagai hasil nasionalisasi *De Javasche Bank* pada tanggal 6 Desember 1951. Undang-Undang mengenai Bank Indonesia sendiri dikeluarkan pada tahun 1953. Undang-Undang pertama tersebut diganti dengan UU No.13 Tahun 1968. Pada tahun 1999 dikeluarkan UU No.23 tentang Bank Indonesia, yang memberi kedudukan independen kepada BI di luar struktur pemerintah. Dengan kedudukan tersebut, maka hubungan dengan pemerintah bukan lagi hubungan struktural namun hubungan koordinatif. Dalam rangka akuntabilitas pelaksanaan tugasnya BI menyampaikan laporan tahunan dan laporan triwulan kepada DPR.

Dalam undang-undang tersebut juga ditetapkan tujuan BI yaitu untuk mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah baik kestabilan terhadap harga barang dan jasa maupun kestabilan dengan mata uang negara lain. Untuk mencapai tujuan tersebut, BI memiliki tiga pilar yang merupakan tugas BI yaitu: menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter, mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran, serta mengatur dan mengawasi bank.

Dalam melaksanakan tugas-tugas tersebut, BI dipimpin oleh Dewan Gubernur. Dewan Gubernur dipimpin oleh seorang Gubernur dengan Deputi Gubernur Senior sebagai wakil dan Deputi Gubernur sebagai anggota. Deputi Gubernur berjumlah antara empat sampai tujuh orang. Anggota Dewan Gubernur

ini diusulkan dan diangkat oleh Presiden sebagai kepala negara dengan persetujuan dari DPR.

Gambar 3.2.
Struktur Tata Kelola Bank Indonesia



Sumber: dari berbagai sumber

BI diawasi oleh Badan Supervisi BI sebagai badan yang membantu DPR dalam menjalankan fungsi pengawasan. Namun demikian, Badan Supervisi BI ini cenderung hanya mengawasi BI dari sisi anggaran operasional. Tidak ada badan yang secara khusus mengawasi kebijakan dan pelaksanaan kebijakan kebanksentralan.

Kebijakan dan praktek akuntansi BI diatur dalam Pedoman Akuntansi Keuangan Bank Indonesia (PAKBI). PAKBI tersebut disusun mengacu pada standar akuntansi yang berlaku umum di Indonesia, IFRS, Peraturan Intern Bank Indonesia, praktek yang lazim dilakukan oleh bank sentral negara lain serta kesepakatan-kesepakatan antara BI dan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK) dengan Dewan Standar Akuntansi Keuangan Indonesia. Sampai tahun 2006 PAKBI selalu disesuaikan dengan perkembangan standar akuntansi yang berlaku umum di Indonesia. Namun sejak 2007 sampai saat ini belum dikeluarkan penyesuaian PAKBI kembali.

PAKBI adalah pedoman pengakuan, pengukuran, penyajian dan pengungkapan bagi akuntan BI. Seperti praktek sektor pemerintahan lain, penetapan pedoman akuntansi selalu membutuhkan dasar hukum. PAKBI yang ditetapkan melalui Surat Edaran, telah menjadi dasar hukum resmi bagi praktek di BI. Opini yang dibuat oleh Auditor BI (BPK) juga dibuat dengan dasar kesesuaian laporan keuangan BI terhadap PAKBI, bukan PSAK.

3.1.1. Penyajian laporan keuangan

BI menyajikan neraca, laporan surplus defisit (setara dengan dengan laporan rugi laba di entitas lain), laporan perubahan ekuitas dan rasio modal, laporan arus kas dan catatan atas laporan keuangan. Neraca disusun berdasarkan urutan likuiditas kecuali untuk dua akun yaitu emas dan uang dalam peredaran yang ditempatkan pada urutan teratas pada aset dan kewajiban.

Penyusunan neraca seperti ini, sedikit banyak mirip dengan pola penyusunan neraca Fedres dan ECB, seperti yang akan dibahas selanjutnya pada penjelasan mengenai Fedres dan ECB. Selain terlihat dari penempatan akun Emas dan Uang dalam Peredaran, Pola Fedres dan ECB ini terlihat juga dari tidak disajikannya kas dan setara kas di sisi aktiva. Untuk Fedres dan ECB, tidak disajikannya kas dan setara kas ini tidak menjadi masalah karena Fedres dan ECB memang tidak menyajikan laporan arus kas. Namun, untuk BI yang menyajikan laporan arus kas, tidak disajikannya kas dan setara kas ini akan menimbulkan kesulitan pada penyusunan laporan arus kas.

Pada kelompok ekuitas, BI memakai akun surplus (defisit) tahun berjalan yang tidak begitu dikenal di dunia perbankan umum maupun bank sentral lain yang menjadi obyek penelitian. Perbankan dan perusahaan-perusahaan lain yang menggunakan basis akrual pada umumnya akan menjadikan laba/rugi sebagai salah satu komponen perubahan akun-akun ekuitas, bukan sebagai akun ekuitas tersendiri seperti di BI. Penggunaan akun tersendiri ini justru mirip dengan akun sisa lebih (kurang) pembiayaan anggaran di kelompok ekuitas dalam laporan keuangan pemerintah, walaupun tentunya basis penyusunan laporan keuangan antara keduanya berbeda.

Gambar 3.3.

Klasifikasi dalam Laporan Surplus Defisit Bank Indonesia

PENERIMAAN

1. Pengelolaan Moneter
 - 1.1 Pengelolaan Devisa
 - 1.2 Kegiatan Pasar Uang
 - 1.3 Pemberian Kredit dan Pembiayaan
2. Pengelolaan Sistem Pembayaran
3. Pengawasan Perbankan
4. Lainnya

JUMLAH PENERIMAAN**BEBAN**

1. Pengendalian Moneter
 - 1.1 Operasi Pasar Terbuka
 - 1.2 Pengelolaan Devisa
 - 1.3 Pinjaman Luar Negeri
 - 1.4 Lainnya
2. Penyelenggaraan Sistem Pembayaran
 - 2.1 Sistem Pembayaran Tunai
 - 2.2 Sistem Pembayaran Non Tunai
3. Pengaturan dan Pengawasan Perbankan
4. Umum dan Lainnya
 - 4.1 SDM dan Logistik
 - 4.2 Lainnya

JUMLAH BEBAN**SURPLUS (DEFISIT)**

Sumber: Laporan Keuangan Tahunan BI (2008)

Laporan surplus defisit tidak dibuat dengan klasifikasi sifat beban maupun fungsi sebagaimana layaknya bank sentral maupun bank komersial lainnya. BI membuat klasifikasi berdasarkan bidang operasional yaitu bidang moneter, sistem pembayaran, perbankan dan lainnya. Dengan format seperti itu BI tidak menyediakan informasi *net interest income* seperti bank pada umumnya.

Pada laporan perubahan ekuitas dan rasio modal terdapat lima bagian. Pertama adalah bagian mengenai perubahan ekuitas. Bagian kedua adalah informasi kewajiban moneter. Bagian ketiga adalah rasio modal sebelum dikurangi sisa surplus yang menjadi bagian Pemerintah. Bagian keempat adalah sisa surplus yang menjadi bagian Pemerintah. Bagian kelima adalah rasio modal setelah dikurangi sisa surplus yang menjadi bagian Pemerintah.

Gambar 3.4.
Format Laporan Perubahan Ekuitas Bank Indonesia

I. EKUITAS

| | 31 Desember 2007 | Penambahan | Pengurangan | 31 Desember 2008 |
|--|--------------------|-------------------|----------------|--------------------|
| 1. Modal | 7.610.885 | 0 | 0 | 7.610.885 |
| 2. Cadangan Umum | 50.767.097 | 318.788 | 1.422.020 | 49.663.865 |
| 3. Cadangan Tujuan | 13.683.337 | 0 | 318.788 | 13.364.549 |
| 4. Keuntungan atau kerugian yang belum direalisasi | 40.990.336 | 20.966.791 | 0 | 61.957.127 |
| 5. Surplus (Defisit) Tahun Berjalan | (1.422.020) | 17.248.955 | (1.422.020) | 17.248.955 |
| Jumlah | 111.629.635 | 38.534.534 | 318.788 | 149.845.381 |
| II. KEWAJIBAN MONETER | | | | 701.524.534 |
| III. RASIO MODAL SEBELUM DIKURANGI SISA SURPLUS YANG MENJADI BAGIAN PEMERINTAH (Catatan C.37) | | | | 10,38% |
| IV. SISA SURPLUS YANG MENJADI BAGIAN PEMERINTAH | | | | 2.646.356 |
| V. RASIO MODAL SETELAH DIKURANGI SISA SURPLUS YANG MENJADI BAGIAN PEMERINTAH | | | | 10,00% |

Sumber: Laporan Keuangan Tahunan BI (2008)

Bagian pertama pada dasarnya hampir mirip dengan laporan perubahan ekuitas. Perbedaannya adalah BI hanya menyajikan kolom penambahan dan pengurangan untuk masing-masing komponen ekuitas. BI tidak menyajikan rincian penyebab penambahan dan pengurangan masing-masing ekuitas tersebut, seperti yang dikehendaki oleh standar. Rincian tersebut sulit disajikan sesuai standar karena surplus (defisit) tahun berjalan sebagai salah satu komponen yang seharusnya menjadi penyebab penambahan dan pengurangan akun-akun modal ternyata disajikan sebagai akun tersendiri.

Mengenai bagian-bagian selanjutnya dari laporan ini disajikan dalam rangka memberi penjelasan pembagian *profit* (BI menyebutnya sebagai surplus) bank sentral. Bagian-bagian ini akan dipaparkan lebih lanjut dalam penjelasan mengenai perlakuan terhadap *profit* bank sentral.

Laporan Arus Kas dibuat dengan metode tidak langsung. Terdapat beberapa hal menarik jika kita mencermati Laporan Arus Kas BI ini. Pertama, tidak

jelasan definisi kas yang diukur arusnya. BI mendefinisikan kas sebagai uang rupiah (uang kertas dan uang logam termasuk uang rupiah khusus), yang berlaku sebagai alat pembayaran yang sah dan berada dalam penguasaan Bank Indonesia (PAKBI, 2006). Dengan keadaan tersebut, maka yang dianggap sebagai kas oleh BI hanyalah mata uang domestik saja. Selain itu, BI juga tidak memiliki definisi setara kas. Jika menggunakan definisi sesuai standar yang berlaku umum di Indonesia, maka seharusnya Uang Asing, Giro, Deposito dan Surat Berharga dengan jangka yang sangat pendek juga digolongkan sebagai kas dan setara kas.

Ketidakjelasan pengertian kas dan setara kas di BI ini terkait dengan pemilihan model penyajian neraca yang – seperti telah disebutkan sebelumnya – menggunakan model Fedres dan ECB yang tidak menyajikan akun kas dan setara kas di aktiva. Jika BI memang hendak menyajikan laporan arus kas, sebaiknya BI mencontoh saja format neraca seperti bank sentral yang menyajikan laporan arus kas seperti BoE, RBA dan RBNZ.

Hal menarik selanjutnya terkait dengan pembedaan golongan aktivitas operasi dan investasi. BI menggolongkan seluruh perubahan aset keuangan sebagai *operating asset* yang perubahannya dimasukkan dalam arus kas dari aktivitas operasi. Dalam standar yang berlaku di Indonesia diatur bahwa arus kas dari aktivitas investasi adalah perolehan dan pelepasan aset jangka panjang serta investasi lain selain setara kas. Sedangkan arus kas dari aktivitas operasi antara lain berasal dari *principal revenue producing activities* dan umumnya bisa memberi gambaran *cash basis* dari laporan rugi laba. Berdasarkan standar yang berlaku umum tersebut, seharusnya BI menggolongkan perubahan surat berharganya selain yang dikategorikan *trading* sebagai arus kas dari aktivitas investasi.

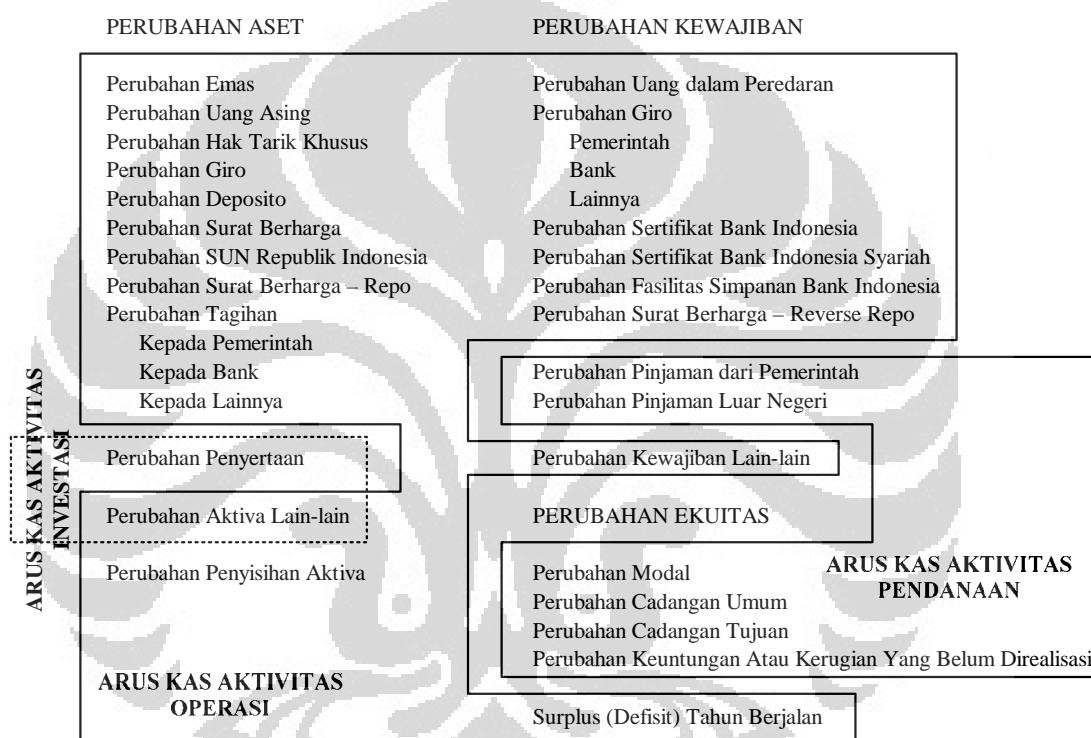
Akibatnya dari ketidakjelasan penggolongan aktivitas operasi dan investasi tersebut, hampir seluruh perubahan aset BI dilaporkan sebagai arus kas dari aktivitas operasi. Sementara arus kas dari aktivitas investasi hanya terbatas pada penyertaan, aktiva tetap, aktiva sewa guna usaha dan aktiva tidak berwujud.

Akibat dari ketidakjelasan pengertian kas dan penggolongan antar aktivitas di atas, maka Laporan Arus Kas versi BI akhirnya hanya menjadi rekapitulasi selisih akun-akun Neraca. seluruh rincian dari Laporan Arus Kas BI adalah selisih

dari akun-akun Neraca dan karena aksioma akuntansi mengharuskan total aktiva dan pasiva baik tahun berjalan maupun tahun sebelumnya selalu sama, maka akhirnya total kenaikan/penurunan bersih arus kas/setara kas (*bottom line* dari Laporan Arus Kas) selalu nol.

Gambar 3.5.

Pengelompokan Perubahan Akun Neraca yang Dimasukkan ke Dalam Masing-Masing Aktivitas di Laporan Arus Kas



Sumber: Laporan Keuangan Tahunan BI (2008), telah diolah kembali

Dari uraian di atas kita dapat menyimpulkan bahwa walaupun secara eksplisit pedoman akuntansi BI tidak menyebutkan adanya penyimpangan (*departure*) dari standar akuntansi yang berlaku umum terkait dengan penyajian laporan keuangan ini, namun ternyata praktek yang ada menunjukkan adanya *departure*. Penyimpangan tersebut antara lain adalah neraca yang tidak mengikuti format pada umumnya, penyajian perubahan modal yang tidak terinci dan laporan arus kas dengan definisi kas yang berbeda. Ditambah lagi BI tidak memberikan pengungkapan yang memadai pada Catatan atas Laporan Keuangannya mengenai *departures* ini.

3.1.2. Akuntansi untuk aset keuangan

Aset keuangan BI yang akan dibahas pada Karya Akhir ini adalah akun Deposito, Surat berharga, Surat utang negara, Surat berharga dalam skema repo dan Tagihan. Deposito Bank Indonesia dalam valuta asing pada bank di luar negeri disajikan di neraca sebesar nilai nominal ditambah akrualisasi bunga yang masih harus diterima.

Surat Berharga dalam Rupiah dan dalam valuta asing yang dimiliki oleh Bank Indonesia dikelompokkan sesuai PSAK yang berlaku pada saat pembuatan PAKBI. Pengelompokan tersebut yaitu “dimiliki hingga jatuh tempo” (*held-to-maturity* - HTM) yang disajikan berdasarkan harga perolehan setelah amortisasi premi/diskonto, “diperdagangkan” (*trading*) dan “tersedia untuk dijual” (*available-for-sale* - AFS) yang disajikan berdasarkan harga pasar. Selisih karena perubahan harga pasar atas surat berharga *available-for-sale* dicatat dalam pos Keuntungan atau Kerugian Yang Belum Direalisasi pada kelompok ekuitas, sedangkan selisih karena perubahan harga pasar atas surat berharga *trading* dicatat sebagai keuntungan atau kerugian tahun berjalan.

Surat Utang Negara terdiri dari:

- a. Surat Perbendaharaan Negara (SPN) yaitu Surat Utang Negara dengan jangka waktu sampai dengan satu tahun.
- b. Obligasi Negara (ON) yaitu Surat Utang Negara dengan jangka waktu lebih dari satu tahun.

SPN dan ON *available for sale* yang dimiliki oleh Bank Indonesia disajikan berdasarkan harga pasar. Selisih karena perubahan harga pasar atas SPN dan ON *available for sale* dicatat dalam pos Keuntungan Atau Kerugian Yang Belum Direalisasi. Bunga SPN dan ON yang masih harus diterima disajikan sebagai bagian dari pos Surat Utang Negara Republik Indonesia.

Surat Berharga dalam kontrak repo disajikan sebesar harga penjualan oleh bank. Selisih antara harga penjualan dengan harga pembelian kembali oleh bank diakui sebagai penerimaan bunga.

Tagihan (*claim*) dibagi menjadi tiga berdasarkan *counterpart*-nya, yaitu: Tagihan kepada Pemerintah, Tagihan kepada Bank dan Tagihan kepada Lainnya.

Tagihan kepada Pemerintah terdiri dari Surat Utang Pemerintah, Obligasi Negara, dan tagihan lainnya kepada Pemerintah.

Surat Utang Pemerintah yang masuk dalam Tagihan kepada Pemerintah adalah surat pengakuan utang jangka panjang Pemerintah kepada Bank Indonesia, yang tidak dapat dipindahtangankan dan/atau diperjualbelikan kepada pihak lain dan pembayaran pokok beserta bunganya sesuai jangka waktu yang telah diperjanjikan. Surat Utang Pemerintah ini disajikan sebesar nilai surat utang yang belum dilunasi.

Berbeda dengan ON dalam kategori surat berharga yang bisa diperjualbelikan, ON yang termasuk dalam pos ini adalah Surat Utang Negara dengan jangka waktu lebih dari satu tahun yang tidak dapat diperjualbelikan dan disajikan sebesar nilai nominal yang masih outstanding.

Termasuk dalam Tagihan Lainnya kepada Pemerintah adalah bunga atas tagihan kepada Pemerintah yang disajikan di neraca sebesar jumlah tagihan yang belum dilunasi oleh Pemerintah.

Tagihan kepada Bank disajikan di neraca sebesar jumlah yang belum dilunasi oleh bank ditambah bunga yang masih harus diterima. Tagihan ini terdiri dari Pinjaman Subordinasi (SOL), Kredit Likuiditas Bank Indonesia (KLBI), Fasilitas Pendanaan Jangka Pendek (FPJP), Pinjaman Dua Tahap (TSL), Tagihan Bunga SOL dan KLBI serta Tagihan Bunga Lainnya.

Tagihan kepada Lainnya antara lain terdiri dari tagihan lainnya kepada Bank Beku Operasi/Bank Beku Kegiatan Usaha (BBO/BBKU), pemberian kredit channeling (seperti KUT), serta sisa kredit program yang dikelola BUMN Koordinator. Tagihan ini disajikan di neraca sebesar jumlah bruto yang belum dilunasi nasabah.

Tabel 3.1.

Perlakuan atas Aset Keuangan Bank Indonesia

| Jenis Aset Keuangan | Dasar Pengakuan |
|---------------------|--|
| Deposito | nilai nominal ditambah akrualisasi bunga yang masih harus diterima |
| Surat berharga | – <i>held-to-maturity</i> = harga perolehan setelah |

| Jenis Aset Keuangan | Dasar Pengakuan |
|---------------------------------|--|
| | amortisasi premi/diskonto – <i>trading</i> = harga pasar dan selisih harga dicatat sebagai keuntungan atau kerugian tahun berjalan – <i>available for sale</i> = harga pasar dan selisih harga dicatat dicatat dalam pos Keuntungan Atau Kerugian Yang Belum Direalisasi pada ekuitas |
| Surat utang negara | <i>available for sale</i> = harga pasar dan selisih harga dicatat dicatat dalam pos Keuntungan Atau Kerugian Yang Belum Direalisasi pada ekuitas |
| Surat berharga dalam skema repo | harga penjualan oleh bank. Selisih penjualan dan pembelian kembali diakui sebagai bunga |
| Tagihan | – Surat Utang Pemerintah sebesar nilai surat utang yang belum dilunasi – Obligasi Negara sebesar nilai nominal yang masih outstanding – Tagihan kepada Pemerintah lainnya sebesar jumlah tagihan yang belum dilunasi oleh Pemerintah – Tagihan kepada Bank sebesar jumlah yang belum dilunasi oleh bank ditambah bunga yang masih harus diterima – Tagihan kepada Lainnya sebesar jumlah bruto yang belum dilunasi nasabah |

Sumber: Laporan Keuangan Tahunan BI (2008)

Dari sisi pengungkapan (*disclosure*), BI tidak memberikan pengungkapan yang memadai mengenai nilai wajar aset keuangannya. Selain itu juga tidak ditemukan adanya pengungkapan mengenai risiko dan manajemen risiko di BI.

Berdasarkan uraian di atas, kita dapat melihat bahwa pada awalnya Bank Indonesia sebenarnya sudah mengikuti standar akuntansi yang berlaku umum di Indonesia, terlihat dari pengakuan dan pengukuran yang mengikuti kategorisasi

held-to-maturity, *trading* dan *available-for-sale*. Namun, terdapat dua masalah terkait penetapan pedoman dan praktek akuntansi Bank Indonesia yaitu:

1. Pedoman yang digunakan Bank Indonesia disusun dengan merujuk pada PSAK yang saat ini sudah direvisi. Revisi terakhir PAKBI dibuat sebelum ada revisi PSAK 50 dan 55 mengikuti IFRS terkait akuntansi instrumen keuangan. PAKBI sampai saat ini belum direvisi kembali. Sementara itu, praktek akuntansi BI tidak mungkin dilakukan langsung merujuk pada PSAK yang sudah direvisi, karena revisi PSAK tersebut belum dijadikan produk hukum tetap dalam PAKBI. Akibatnya praktek akuntansi di BI akan tetap ketinggalan selama PAKBI belum disesuaikan.
2. Walaupun memiliki kategori yang lengkap sesuai PSAK yang berlaku saat itu, namun pada prakteknya BI hanya mengklaim memiliki aset keuangan kategori *held-to-maturity* dan *available-for-sale* serta mengklaim tidak memiliki aset keuangan kategori *trading*. Pengakuan kategori seperti ini *debatable* di kalangan bank sentral. Di antara bank sentral yang menjadi sampel karya akhir, BoE, RBA dan RBNZ tidak mengenal kategori *held-to-maturity* dan pada saat yang sama mengakui adanya aset keuangan kategori *at fair value through profit or loss*. Ada juga bank sentral di luar sampel karya akhir yang juga tidak mengenal aset keuangan *held-to-maturity*, misalnya South African Reserve Bank. Di pihak lain ada juga bank sentral yang mengklaim memiliki seluruh jenis aset keuangan, seperti Hong Kong Monetary Authority. Selain itu ada juga bank sentral yang mengambil posisi persis seperti Bank Indonesia seperti Bank of Canada.

Pembahasan selanjutnya mengenai permasalahan-permasalahan yang teridentifikasi di atas akan disajikan pada Bab 4.

3.1.3. Pengaruh perubahan nilai tukar

Transaksi valuta asing dibukukan dalam Rupiah dengan menggunakan kurs pada saat transaksi. Guna penyusunan Laporan Keuangan, aktiva dan pasiva dalam valuta asing dijabarkan dalam Rupiah dengan menggunakan kurs neraca yang berlaku pada tanggal yang bersangkutan. Selisih penjabaran tersebut dicatat dalam rekening Cadangan Selisih Kurs dan disajikan di neraca pada pos

Keuntungan atau Kerugian Yang Belum Direalisasi dalam kelompok Ekuitas sampai dengan valuta asing yang bersangkutan berkurang.

Di sini Bank Indonesia secara eksplisit mengambil sikap yang berbeda dengan standar akuntansi yang berlaku umum di Indonesia yang mengatur bahwa *unrealized gains* dari translasi valuta asing aset moneter dimasukkan ke dalam laporan rugi laba. Secara eksplisit juga BI mengaku menjadikan ECB sebagai *benchmark*-nya.

3.1.4. Perlakuan terhadap *profit* bank sentral

Undang-undang BI mengatur mengenai modal minimal BI sebesar dua triliun Rupiah, serta kewajiban pemerintah jika modal BI turun di bawah ambang yang ditentukan serta kewajiban menyetorkan kelebihan surplus sebesar kelebihan rasio modal di atas 10%. Secara rinci pembagian *profit* diatur sebagai berikut: Surplus Bank Indonesia dibagi sebesar 30% untuk Cadangan Tujuan (selama penyelesaian Bantuan Likuiditas Bank Indonesia belum berakhir Cadangan Tujuan ditetapkan sebesar 10%) dan sisanya dipupuk sebagai Cadangan Umum sehingga jumlah modal dan Cadangan Umum menjadi 10% dari Kewajiban Moneter. Kelebihan modal dan Cadangan Umum di atas 10% harus disetorkan kepada Pemerintah.

Cadangan Tujuan ini dipergunakan antara lain untuk biaya penggantian dan atau pembaruan harta tetap, pengadaan perlengkapan yang diperlukan, dan pengembangan organisasi dan sumber daya manusia dalam melaksanakan tugas dan wewenang Bank Indonesia serta penyertaan yang diperlukan dalam pelaksanaan tugas Bank Indonesia. Sedangkan Cadangan Umum berasal dari konsep *buffer* terhadap risiko operasional bank sentral.

Kewajiban moneter adalah penjumlahan dari akun Uang dalam Peredaran, Giro Pemerintah, Giro Bank, Giro Pihak Swasta Lainnya (tidak termasuk rekening Giro IMF, Giro Bank Dunia, dan Giro ADB), Surat Berharga yang Diterbitkan dan Pinjaman dari Pemerintah.

Rasio Modal dihitung dengan formula nominal akun Modal ditambah Cadangan Umum ditambah 90% surplus tahun berjalan (70% jika BLBI sudah diselesaikan) dibagi dengan total kewajiban moneter.

Selain diatur dalam undang-undang, relasi BI dan Pemerintah juga diatur dalam perjanjian bilateral. Penambahan aturan yang diatur dalam perjanjian tersebut adalah terkait kewajiban pemerintah untuk menambah modal BI jika modal BI jatuh di bawah 3% dari kewajiban moneter. Kewajiban ini bisa dikatakan sebagai penyempurnaan dari celah yang masih ada di Undang-undang.

Salah satu ide penting yang bisa didapat dari praktek relasi BI dan Pemerintah ini adalah adanya dua tingkatan pengaturan. Tingkatan tertinggi adalah Undang-undang BI. Namun, jika terdapat hal-hal yang dianggap penting baik oleh Pemerintah ataupun oleh BI, maka pengaturan pembagian surplus bisa disempurnakan dengan perjanjian khusus antara Pemerintah dengan BI.

Dari penjelasan mengenai pelaporan akuntansi di Bank Indonesia tersebut dapat disimpulkan bahwa perbedaan utama antara pedoman akuntansi Bank Indonesia dengan PSAK hanyalah pada penyajian laporan keuangan dan perlakuan terhadap keuntungan yang belum direalisasi. Selain itu, karena PSAK juga terus mengalami penyempurnaan, maka PAKBI yang disusun mengacu pada PSAK *existing* pada tahun 2006, bisa dikatakan sudah *out of date*.

3.2. European Central Bank

Terdapat beberapa istilah perbanksentralan di Eropa. *Eurosystem* adalah istilah untuk sistem bank sentral di wilayah yang menggunakan mata uang euro. Sistem ini terdiri dari European Central Bank (ECB) dan *National Central Banks* (NCB), yaitu bank sentral masing-masing negara dari anggota *European Union* (EU) yang menggunakan mata uang euro. Selain *Eurosystem* terdapat istilah *European System of Central Bank* (ESCB). Sistem ini terdiri dari ECB dan seluruh NCB dari seluruh anggota EU termasuk anggota EU yang tidak menggunakan mata uang euro.

ECB adalah pusat dari *Eurosystem* dan ESCB. ECB bertugas memastikan terlaksananya tugas-tugas pengendalian moneter di Wilayah Eropa baik melalui aktivitas ECB sendiri maupun melalui NCB.

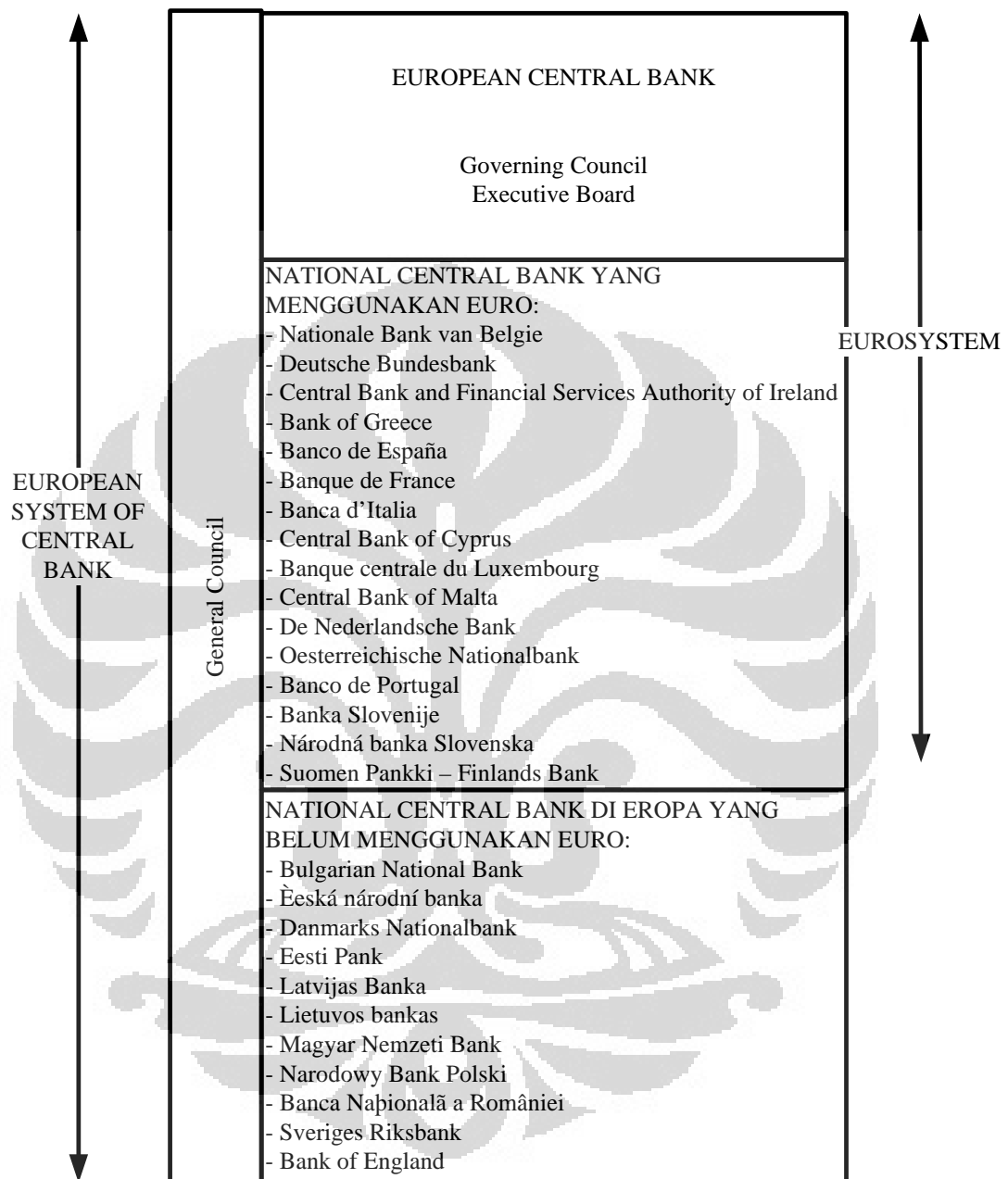
ECB didirikan atas dasar *Treaty on European Union* (dikenal juga sebagai *Maastricht Treaty*) yang ditandatangani oleh negara-negara Uni Eropa pada tanggal 7 Februari 1992. *Treaty* tersebut ditindaklanjuti pertama dengan

pembentukan *European Monetary Institute* sebagai cikal bakal ECB. ECB sendiri dibentuk secara formal pada tanggal 1 Juni 1998. Namun demikian, ECB baru benar-benar bisa menjalankan fungsi sebagai bank sentral pada tanggal 1 Januari 1999 dengan berlakunya mata uang euro dan sentralisasi koordinasi kebijakan moneter Eropa di tangan ECB.

Protocol on the Statute of the European System of Central Banks and of the European Central Bank (ECB Statute) menyebutkan bahwa ECB didirikan dengan tujuan untuk menjaga kestabilan harga. Selain itu, ECB juga harus mendukung kebijakan ekonomi secara umum dari Uni Eropa sepanjang tidak bertentangan dengan tujuan pencapaian kestabilan harga.

Sesuai dengan *ECB statute* tersebut, *Eurosystem* dan ESCB dipimpin oleh badan pembuat keputusan di ECB, yaitu *Governing Council* dan *Executive Board*. *Governing Council* terdiri dari anggota *Executive Board* ECB dan *Governor* dari NCB yang menggunakan mata uang euro. *Executive Board* terdiri dari *President* dan *Vice-President* ECB serta empat anggota lain yang dipilih dengan kesepakatan pimpinan negara atau pemerintahan dari negara-negara Eropa yang menggunakan euro. Selain dua badan tersebut, ECB juga mengenal adanya *General Council* yang terdiri dari *President* dan *Vice-President* ECB serta *Governor* dari seluruh NCB anggota EU termasuk yang belum menggunakan euro. Pada dasarnya *General Council* ini adalah wadah bagi seluruh NCB di Uni Eropa selama masih ada NCB yang tidak menggunakan euro.

Gambar 3.6.
Sistem Kebanksentralan di Eropa



Sumber: *Annual Report ECB (2008)*, telah diolah kembali

Kebijakan-kebijakan ECB dan ESCB dibuat oleh *Governing Council* dan *General Council*. *Executive Board* bertugas melaksanakan kebijakan tersebut. Tugas pengawasan dilaksanakan pada dua tingkatan (*layer*), yaitu *external layer* dan *internal layer*.

Pengawasan eksternal dilakukan oleh dua badan yaitu auditor eksternal yang bertugas mengaudit laporan keuangan ECB dan *European Court of Auditors* yang bertugas memeriksa efisiensi operasional pengelolaan ECB. Hasil pemeriksaan *European Court of Auditors* dan tanggapan ECB dipublikasikan dalam situs dan jurnal resmi ECB.

Pengawasan internal dilakukan dengan pendekatan bahwa setiap unit kerja bertanggungjawab untuk mengelola risiko dan pengendaliannya masing-masing. Selain itu, audit juga dilakukan *Directorate Internal Audit* dibawah pengarahannya langsung *Executive Board*. Di tingkat yang lebih tinggi lagi *Governing Council* membentuk *Audit Committee* untuk meningkatkan praktik tata kelola yang baik di ECB.

Dari Gambar 3.2. bisa dilihat bahwa ECB adalah pusat dari seluruh bank sentral di Eropa. Kebijakan-kebijakan yang berlaku umum untuk semua NCB dan bersifat lintas negara dibuat oleh ECB, termasuk kebijakan mengenai akuntansi keuangan. Karena kedudukannya tersebut, maka Karya Akhir ini akan memfokuskan pada kebijakan dan praktek akuntansi di ECB.

Pada dasarnya kebijakan dan praktek akuntansi di ECB hanya mengikuti pedoman internal ECB. Pedoman utama yang digunakan adalah *Guideline of the European Central Bank on the Legal Framework for Accounting and Financial Reporting in the European System of Central Banks*. Pedoman tersebut terakhir diamandemen dengan *Guideline* No. ECB/2009/28 tanggal 14 Desember 2009. Walaupun menggunakan pedomannya sendiri, namun sebenarnya dalam penyusunannya ECB banyak merujuk pada standar akuntansi umum internasional yang berlaku saat itu dan hukum yang berlaku dalam lingkup Uni Eropa.

Penggunaan pedoman akuntansi khusus tersebut diperlukan oleh ECB untuk memberi penjelasan beberapa akun atau transaksi yang khusus ada di bank sentral. Selain itu, ECB berkepentingan untuk menjaga kondisi bank sentral yang selanjutnya akan diistilahkan sebagai *prudence* dalam laporan keuangan.

ECB memiliki tiga tingkatan pedoman akuntansi (Merriman, 2003). *Accounting assumption* merupakan tingkatan paling mendasar sebagai landasan semua pedoman akuntansi ECB. Selanjutnya terdapat *accounting principles* yang merupakan pengaturan penilaian dan pengakuan transaksi. Terakhir terdapat

accounting techniques yang merupakan aturan mendetail mengenai teknis pencatatan akuntansi.

Sebelum dibahas mengenai beberapa rincian *accounting principles* dalam isu-isu spesifik, perlu dipahami terlebih dahulu *accounting assumption* yang berlaku sebagai berikut:

- (a) *economic reality and transparency*: yaitu pelaporan keuangan harus ditujukan untuk menggambarkan secara transparan mengenai realitas ekonomis pemenuhan karakteristik kualitatif laporan keuangan.
- (b) *prudence*: penilaian aset, kewajiban dan pengakuan pendapatan harus dilakukan secara hati-hati.
- (c) *post-balance-sheet events*: aset dan kewajiban harus disesuaikan berdasarkan kejadian yang terjadi antara tanggal neraca dan tanggal persetujuan neraca oleh badan yang berwenang jika kejadian tersebut mempengaruhi kondisi aset dan kewajiban pada tanggal neraca.
- (d) *materiality*: penyimpangan (deviasi) dari aturan akuntansi diperbolehkan jika penyimpangan tersebut bisa dianggap tidak material.
- (e) *going concern basis*: Akun harus dipersiapkan secara *going concern*.
- (f) *accruals principle*: pendapatan harus diakui pada periode diperolehnya pendapatan dan beban diakui pada periode terjadinya, bukan pada periode penerimaan atau pembayaran uang.
- (g) *consistency and comparability*: kriteria penilaian akun neraca dan pengakuan pendapatan harus diterapkan secara konsisten dalam lingkup *Eurosystem*.

Bagi Bank Indonesia, ECB adalah salah satu bank sentral besar dunia yang menjadi *benchmark* perlakuan akuntansi yang dipertimbangkan. Hal ini terbukti bahwa dalam Pedoman Akuntansi Keuangan Bank Indonesia, ECB adalah satu-satunya bank sentral luar negeri yang disebut secara eksplisit di dalam Pedoman Akuntansi Keuangan Bank Indonesia. Secara spesifik BI menjadikan ECB *benchmark* dalam hal pengaruh perubahan nilai tukar.

Terdapat beberapa hal yang memperkuat relevansi ECB sebagai *benchmark* bagi Bank Indonesia. Pertama, ECB adalah *counterpart* penting bagi BI. BI memiliki sejumlah *portfolio* dalam mata uang Euro baik di bank sentral wilayah

Eurosystem atau bank umum di wilayah pengguna euro. Kedua, dalam dunia kebanksentralan dunia sendiri ECB adalah bank sentral besar yang sering dijadikan rujukan studi kebanksentralan baik secara umum maupun mengenai akuntansi bank sentral.

Namun, walaupun terdapat beberapa hal yang memperkuat relevansi ECB sebagai *benchmark* bagi BI, dari sisi perlakuan akuntansi bank sentral secara umum ECB cenderung kurang tepat untuk dijadikan *benchmark*. Hal ini disebabkan karena ECB tidak memiliki hubungan kepemilikan secara langsung dengan pemerintah negara-negara di Eropa. ECB adalah entitas supranasional yang dibentuk berdasarkan hukum publik internasional. Saham ECB dimiliki secara bersama-sama oleh NCB. Dengan demikian tidak terdapat hubungan kepemilikan secara langsung antara ECB dengan Pemerintah anggota Uni Eropa. Bank sentral dalam *Eurosystem* yang memiliki hubungan langsung dengan pemerintah adalah NCB, karena pada umumnya NCB dimiliki oleh Pemerintah negaranya.

Karena perbedaan karakteristik ini, maka jika terdapat satu ketentuan akuntansi yang dibuat oleh ECB sebagai antisipasi tidak adanya hubungan kepemilikan secara langsung antara ECB dengan Pemerintah negara Uni Eropa, maka BI tidak bisa serta merta langsung mengadopsinya terkait hubungannya dengan Pemerintah RI.

3.2.1. Penyajian laporan keuangan

ECB hanya menyampaikan *balance sheet* dan *profit and loss account*. ECB tidak memandang perlu untuk melaporkan laporan arus kas (Merriman, 2003). ECB menganggap bahwa laporan arus kas tidak memberi tambahan informasi yang relevan bagi pengguna laporan keuangan ECB karena posisi ECB yang berwenang mengeluarkan uang. Selain itu, informasi permodalan juga relatif sederhana dan sudah diatur dengan pasti dalam *statute* ECB, sehingga ECB tidak merasa perlu untuk membuat laporan tersendiri. Informasi modal ini cukup dilaporkan dalam *notes*.

Ciri spesifik yang paling menonjol ketika kita membaca *balance sheet* ECB adalah adanya penggolongan aset dan kewajiban berdasarkan area domisili

counterpart ECB apakah berasal dari *euro area* atau *non-euro area* (Merriman, 2003).

Gambar 3.7.
Struktur Neraca ECB

| ASSETS | LIABILITIES |
|---|--|
| Gold and gold receivables | Banknotes in circulation |
| Claims on non-euro area residents denominated in foreign currency Receivables from the IMF Balances with banks and security investments, external loans and other external assets | Liabilities to other euro area residents denominated in euro |
| Claims on euro area residents denominated in foreign currency | Liabilities to non-euro area residents denominated in euro |
| Claims on non-euro area residents denominated in euro Balances with banks, security investments and loans | Liabilities to euro area residents denominated in foreign currency |
| Other claims on euro area credit institutions denominated in euro | Liabilities to non-euro area residents denominated in foreign currency Deposits, balances and other liabilities |
| Intra-Eurosystem claims Claims related to the allocation of euro banknotes within the Eurosystem Other claims within the Eurosystem (net) | Intra-Eurosystem liabilities Liabilities equivalent to the transfer of foreign reserves |
| Other assets Tangible fixed assets Other financial assets Off-balance-sheet instruments revaluation differences Accruals and prepaid expenses Sundry | Other liabilities Off-balance-sheet instruments revaluation differences Accruals and income collected in advance Sundry |
| | Provisions |
| | Revaluation accounts |
| | Capital and reserves Capital |
| | Profit for the year |

Sumber: *Annual Report ECB* (2008)

Kategorisasi berdasarkan *euro – non-euro area* diperlukan karena aktivitas ECB memang sangat intens baik di dalam maupun di luar wilayah mata uang euro. Di dalam wilayah euro, ECB harus mampu mengendalikan kondisi moneter

bersama-sama dengan sekian banyak NCB yang memiliki berbagai kekhasan dan kadar desentralisasi tertentu. Ke luar wilayah euro, ECB sebagai salah satu bank sentral terbesar di dunia menarik minat kerjasama banyak bank sentral lain di dunia, baik bank sentral besar seperti Federal Reserve Banks dan Bank of England, maupun bank sentral negara berkembang seperti Bank Indonesia. Keadaan aktivitas ECB yang intens ke luar maupun ke dalam wilayah euro ini berbeda dengan misalnya Federal Reserve Banks yang lebih intens ke dalam atau *Bank of Israel* yang lebih banyak memiliki *counterpart* di luar.

Selain perbedaan berdasarkan area seperti gambar 3.3. di atas, ECB juga mengenal perbedaan berdasarkan keterkaitan aset dengan kewajiban tersebut dengan kebijakan moneter. Perbedaan berdasarkan kebijakan moneter tersebut terutama terlihat pada akun-akun aset dan kewajiban dengan *counterpart euro area resident* dengan denominasi euro. Perbedaan tersebut memudahkan *stakeholder* internal ECB untuk melihat dan menilai kinerja aset dan kewajiban sesuai tujuan kepemilikannya.

Dengan adanya kategorisasi berdasarkan mata uang, area *counterpart* dan tujuan kepemilikan aset dan kewajiban, berarti ECB telah meninggalkan penggolongan dan pengurutan aset dan kewajiban baik berdasarkan *current – non-current* maupun berdasarkan urutan likuiditas seperti bank pada umumnya. Di sisi aset, ECB mengawali dengan akun *gold and gold receivables*, kemudian diikuti dengan berbagai macam klaim (tagihan) yang digolongkan sesuai kebutuhan ECB tersebut dan ditutup dengan kategori aset lainnya. Sementara di sisi kewajiban, ECB mengawali dengan akun *Banknotes in circulation* untuk kemudian diikuti dengan berbagai macam kewajiban yang dikategorikan sesuai kebutuhan ECB tersebut dan kemudian diikuti akun-akun seperti provisi, akun revaluasi, modal dan keuntungan tahun berjalan.

Berbeda dengan *balance sheet*, untuk penyajian *profit and loss account* ECB mengikuti praktek bank pada umumnya dengan menyajikan *net interest income*. Di salah satu perincian pendapatannya terlihat adanya pengungkapan *realized gains* dari *financial operation*. Penjelasan lebih lanjut mengapa hanya *realized gains* yang disajikan di *profit and loss account* ini akan disampaikan di bagian akuntansi untuk aset keuangan.

3.2.2. Akuntansi untuk aset keuangan

Untuk penilaian aset keuangan, pada dasarnya ECB menggunakan *current market rates/prices* dengan beberapa pengecualian. Revaluasi emas, instrumen valuta asing dan surat berharga dilakukan berdasarkan *mid-market rates*. Khusus untuk surat berharga yang diklasifikasikan sebagai *held-to-maturity* dan *non marketable securities* dinilai berdasarkan *amortized costs* dan bisa dilakukan *impairment*.

Revaluasi yang berasal dari perubahan harga pasar atas aset dan kewajiban dengan denominasi valuta asing dipisahkan dengan revaluasi yang berasal dari perubahan nilai tukar. Revaluasi emas dilakukan berdasarkan harga pasar pada akhir tahun. Untuk emas, bank tidak membuat perbedaan antara revaluasi yang berasal dari perubahan harga maupun yang berasal dari perubahan nilai tukar. Semua efek dari perubahan tersebut dimasukkan dalam satu akun penilaian emas.

Semua *marketable securities* dan aset yang serupa dinilai berdasarkan *mid-market prices* atau atas dasar *yield curve* yang relevan pada tanggal neraca. Penilaian dilakukan per jenis surat berharga (*security-by-security*). *Non-marketable securities* dinilai sesuai harga perolehan (*at cost*) sedangkan saham yang tidak likuid dinilai berdasarkan harga perolehan dengan kemungkinan *impairment*.

Repurchase agreements (repo) dicatat sebagai *collateralized inward deposits* pada sisi kewajiban dan menimbulkan beban bunga di laporan rugi laba. Surat berharga yang digunakan dalam perjanjian repo ini tetap dicatat sebagai aset oleh ECB. Sebaliknya *reverse repurchase agreements* (*reverse repo*) dicatat sebagai *collateralized loans* di sisi aset neraca ECB. Perjanjian ini menimbulkan pendapatan bunga di laporan rugi laba.

Tabel 3.2.

Prinsip Penilaian Jenis-Jenis Aset Keuangan ECB

| Jenis aset keuangan (tidak terkait dengan pengkategorian dalam neraca) | Prinsip penilaian |
|--|-------------------|
| Emas dan piutang emas | Nilai pasar |

| Jenis aset keuangan (tidak terkait dengan pengkategorian dalam neraca) | Prinsip penilaian |
|--|--|
| Piutang dari IMF | Nilai nominal |
| Saldo penempatan di bank lain di luar wilayah euro | Nilai nominal |
| <i>Marketable securities</i> selain kategori <i>held-to maturity</i> | Nilai pasar |
| <i>Marketable securities</i> kategori <i>held-to maturity</i> | Nilai perolehan dengan kemungkinan <i>impairment</i> |
| <i>Non-marketable securities</i> | Nilai perolehan dengan kemungkinan <i>impairment</i> |
| <i>Marketable equity instrument</i> | Nilai pasar |
| Pinjaman yang diberikan kepada pihak eksternal | Nilai nominal |
| Aset eksternal dalam valuta asing lainnya | Nilai nominal |
| Tagihan lainnya di wilayah euro dalam valuta asing | Nilai nominal |
| Pinjaman yang diberikan kepada institusi wilayah euro dalam rangka kebijakan moneter | Nilai nominal atau harga perolehan |
| Pinjaman yang diberikan kepada institusi wilayah euro lainnya | Nilai nominal atau harga perolehan |
| Hutang pemerintah dalam mata uang euro | Nilai nominal atau harga perolehan |
| Tagihan <i>intra Eurosystem</i> | Nilai nominal atau harga perolehan |

Sumber: ECB (2006), telah diolah kembali

Realized gains/losses yang diperoleh dari penjualan valuta asing, emas dan surat berharga dimasukkan ke dalam laporan rugi laba. *Unrealized gains* tidak diakui sebagai pendapatan namun dimasukkan ke dalam akun revaluasi. *Unrealized losses* dimasukkan ke dalam laporan rugi laba jika nilainya melebihi akun revaluasi untuk aset tersebut. *Unrealized losses* di satu jenis aset tidak bisa di-*set off* dengan *unrealized gains* di jenis aset yang lain.

Sampai di sini dapat kita lihat adanya kekhasan perlakuan akuntansi ECB dibandingkan dengan *Adopted IFRS* yang berlaku di Uni Eropa yaitu tidak adanya

unrealized gains yang masuk ke laporan rugi laba. Perbedaan perlakuan terhadap *unrealized gains/losses* ini berasal dari asumsi *prudence* yang dijadikan salah satu asumsi utama dalam penyusunan laporan keuangan ECB. Secara eksplisit, *Guideline on the Legal Framework for Accounting and Financial Reporting* yang dikeluarkan oleh ECB menyebutkan bahwa asumsi *prudence* tersebut diwujudkan dengan tidak mengakui (*recognize*) *unrealized gains* sebagai pendapatan dalam laporan rugi laba. Sementara itu *unrealized losses* akan dimasukkan ke laporan rugi laba jika besarnya melebihi akun revaluasi yang terbentuk dari *unrealized gains* aset terkait.

Premium atau *discount* yang timbul sehubungan dengan pembelian surat berharga dihitung dan disajikan sebagai bagian dari pendapatan bunga dan diamortisasi sepanjang umur dari aset terkait.

Selanjutnya mengenai *disclosure*, karena ECB tidak menggunakan *Adopted IFRS* dan pedoman yang dikeluarkan oleh *Governing Council* tidak mengatur mengenai pengungkapan nilai wajar dan risiko, maka tidak ada pengungkapan yang memadai mengenai nilai wajar aset keuangan yang dimiliki ECB serta risiko yang dihadapi ECB beserta manajemen risikonya.

Dari penjelasan akuntansi aset keuangan di atas kita dapat melihat bahwa dari sisi klasifikasi dan pengukuran aset keuangan, perlakuan ECB bisa dikatakan sesuai dengan standar akuntansi umum yang berlaku di Eropa. ECB mengenal juga penggolongan seperti *available-for-sale*, *held-to-maturity* serta menggunakan nilai wajar dalam penilaian aset keuangannya. Namun demikian, kebijakan akuntansi ECB sangat khas dan berbeda dalam perlakuan terhadap *unrealized gains/losses* serta penyajian laporan keuangannya. Kedua hal tersebut disajikan berbeda dibandingkan dengan standar akuntansi yang berlaku umum.

3.2.3. Pengaruh perubahan nilai tukar

Aset dan kewajiban dalam valuta asing dikonversikan menjadi euro pada nilai tukar tanggal neraca. Pendapatan dan beban dalam valuta asing dikonversikan pada nilai tukar tanggal pengakuan. Revaluasi nilai tukar atas aset dan kewajiban dilakukan per jenis nilai tukar (*currency-by-currency basis*).

Selanjutnya, seperti halnya perlakuan terhadap instrumen keuangan di atas, perlakuan terhadap perubahan nilai tukar ini juga sangat dipengaruhi dengan asumsi *prudence*. Dengan asumsi ini maka *realized gains/losses* yang berasal dari perbedaan nilai tukar akan dimasukkan ke dalam laporan rugi laba. Sementara itu, *unrealized gains* tidak diakui sebagai pendapatan namun dimasukkan ke dalam akun revaluasi. *Unrealized losses* dimasukkan ke dalam laporan rugi laba jika nilainya melebihi akun revaluasi untuk aset tersebut.

3.2.4. Perlakuan terhadap *profit* bank sentral

Net profit ECB didistribusikan dengan skema sebagai berikut:

- (a) sejumlah tertentu yang tidak melebihi 20% ditentukan oleh *Governing Council* ditransfer ke *general reserve fund*,
- (b) sisa *net profit* didistribusikan ke pemegang saham ECB (yaitu NCB) sesuai proporsi sahamnya.

Untuk mengatasi masalah kemungkinan pendistribusian *unrealized gains* ke *shareholder* NCB (pemerintah), ECB memilih untuk menyesuaikan pedoman akuntansinya agar *unrealized gains* tidak masuk sebagai komponen *net profit*. *Unrealized gains* dimasukkan ke akun revaluasi sebagai bagian pasiva ECB, sehingga yang masuk sebagai bagian *net profit* hanyalah *realized gains*.

Untuk konteks ECB hal ini bisa dimengerti karena pembagian *profit* ke masing-masing pemerintah negara diatur secara bilateral oleh masing-masing NCB dan pemerintahnya. ECB tidak memiliki kekuatan untuk mempengaruhi skema distribusi *profit* tersebut. Sementara di sisi lain ECB juga harus memastikan bahwa NCB memiliki kekuatan yang cukup untuk bersama-sama seluruh sistem melaksanakan tugas pengendalian moneter. Dengan demikian ECB mengambil tindakan dengan merekayasa pedoman akuntansinya agar *net profit* yang disajikan oleh seluruh elemen *Eurosystem* tidak mencakup *unrealized gains* di dalamnya.

Kekhasan perlakuan terhadap *profit* ini berasal dari kekhasan posisi ECB yang tidak berhubungan langsung dengan pemerintah. Bank Indonesia harus mempertimbangkan kekhasan ini jika hendak mengadopsi kebijakan seperti yang

diambil oleh ECB. Analisis selanjutnya mengenai kemungkinan penerapan kebijakan ECB di Bank Indonesia disajikan dalam Bab 4.

Dari seluruh penjelasan mengenai kebijakan akuntansi di ECB di atas, kita dapat menyimpulkan bahwa walaupun secara eksplisit tidak menggunakan *Adopted IFRS*, namun dalam prakteknya banyak kesesuaian antara perlakuan akuntansi ECB dengan standar akuntansi umum di Eropa. Kalaupun terdapat ketidaksesuaian antara pedoman akuntansi ECB dengan standar, terutama hanya pada penyajian laporan keuangan, tidak diakuinya semua *unrealized gains* dalam laporan rugi laba, serta pengungkapan risiko dan nilai wajar yang tidak memadai.

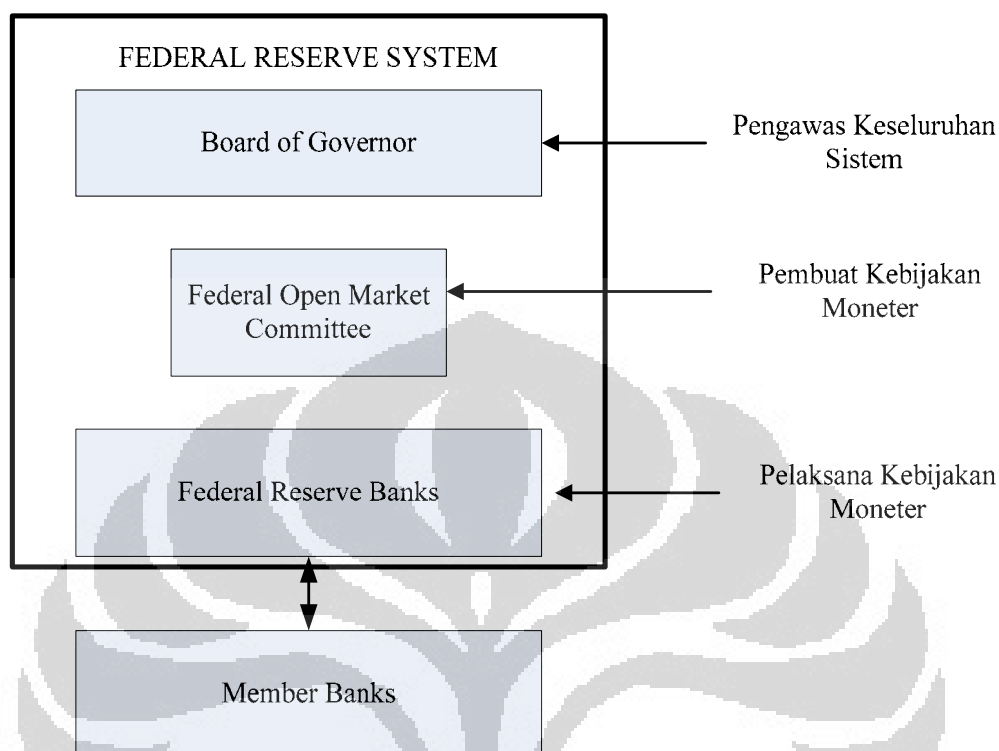
3.3. Federal Reserve Banks

Federal Reserve System terdiri dari dua belas Federal Reserve Bank yang disahkan oleh *Congress* dengan *Federal Reserve Act* tahun 1913 sebagai bank sentral Amerika Serikat. Berdasarkan undang-undang tersebut, tujuan Federal Reserve Banks adalah menjaga pertumbuhan jangka panjang dari variabel-variabel moneter dan kredit selaras dengan potensi pertumbuhan produksi. Selain itu Federal Reserve Banks juga bertugas menciptakan *maximum employment*, kestabilan harga dan suku bunga jangka panjang.

Pengawasan dan kontrol masing-masing Federal Reserve Bank berada di tangan *Board of Director*. *Board of Director* ini terdiri dari 9 anggota. Tiga diantaranya diangkat oleh *Board of Governor* dari *Federal Reserve System* dan enam lainnya dipilih oleh perbankan yang menjadi anggota sistem perbankan Amerika Serikat.

Selain dua belas Federal Reserve Banks, sistem ini juga terdiri dari *Board of Governors* dan *Federal Open Market Committee (FOMC)*. *Board of Governors* merupakan badan federal independen tersendiri yang bertugas melakukan pengawasan terhadap keseluruhan Federal Reserve Banks. *Federal Open Market Committee* terdiri dari anggota *Board of Governors*, *President* dari Federal Reserve Bank of New York dan empat *President* dari Federal Reserve Bank lainnya secara bergilir.

Gambar 3.8.
Struktur *Federal Reserve System*



Sumber: www.federalreserve.gov (2010), telah diolah kembali

Dari gambar di atas terlihat bahwa fungsi pengawasan sistem kebanksentralan Amerika Serikat berada di tangan *Board of Governor*. Struktur *Board of Governor* terpisah dari Federal Reserve Banks seperti ini berbeda dengan Dewan Gubernur BI yang menjadi bagian (tertinggi) dari BI.

Sebagai badan federal independen tersendiri, *Board of Governors* membuat laporan keuangan terpisah dari Federal Reserve Banks. Dengan demikian dalam laporan tahunan *Federal Reserve System* yang disusun oleh *Board of Governors* disajikan dua laporan keuangan yaitu *Board of Governors Financial Statements* dan *Federal Reserve Banks Combined Financial Statements*. Karena yang disebut sebagai bank sentral Amerika Serikat adalah Federal Reserve Banks, maka karya akhir ini hanya akan membahas laporan keuangan Federal Reserve Banks (selanjutnya disingkat Fedres) dan tidak membahas laporan keuangan *Board of Governors*.

Dalam *Federal Reserve Banks Combined Financial Statements* disebutkan bahwa dewan standar akuntansi keuangan Amerika Serikat tidak menetapkan prinsip-prinsip akuntansi untuk bank sentral sebagai entitas dengan karakteristik dan tanggungjawab yang unik. Dengan demikian *Board of Governors* telah menetapkan prinsip-prinsip dan praktek akuntansi khusus yang dianggap memadai untuk bank sentral. Prinsip-prinsip dan praktek ini tercantum dalam *Financial Accounting Manual for Federal Reserve Banks* (FAM). Semua Reserve Banks diharuskan untuk menerapkan kebijakan dan praktek akuntansi yang konsisten dengan FAM (*Annual Report Federal Reserve System*, 2008).

Terdapat beberapa perbedaan antara FAM dan US GAAP. Perbedaan yang utama adalah tidak digunakannya penilaian berdasarkan *fair value* untuk aset bank sentral yang digunakan dalam pelaksanaan kebijakan moneter. Federal Reserve Banks mengungkapkan secara ekstensif perbedaan antara FAM dan US GAAP ini dalam *notes* atas laporan keuangannya.

Dibandingkan dengan ECB, dari sisi kemiripan struktur tata kelola, Fedres ini juga tidak tepat untuk dijadikan *benchmark* bagi Bank Indonesia. Pertama, *Board of Governor Federal Reserve System* merupakan entitas yang terpisah dari Federal Reserve Banks. Bagi Federal Reserve Banks, *Board of Governor* adalah representasi masyarakat secara umum. Dengan demikian ketika *Board of Governor* membuat suatu kebijakan mengenai pedoman akuntansi baik yang sesuai dengan standar maupun berbeda, maka kebijakan tersebut sudah bisa dianggap netral sesuai dengan ekspektasi masyarakat. Berbeda dengan Dewan Gubernur BI yang merupakan bagian internal dari BI. Perbedaan lainnya adalah bahwa Fedres menganut desentralisasi sementara BI sentralisasi.

Selain dari perbedaan struktur tatakelola, halangan signifikan lainnya jika BI akan melakukan *benchmarking* perlakuan akuntansi adalah bahwa Fedres mengambil kebijakan akuntansi yang relatif berlawanan dengan tren standar akuntansi komersial. Dengan posisinya yang relatif mapan dan berpengaruh, Fedres bisa membuat kebijakan akuntansi yang berbeda seperti ini. Namun BI, yang dalam kondisi masih mencari posisi yang tepat dalam percaturan politik sektor publik sepertinya belum mampu untuk menyusun kebijakan akuntansi seperti Fedres.

Halangan *benchmarking* tersebut hanya berlaku secara umum. Kita masih bisa mengambil beberapa pelajaran dari perlakuan akuntansi Fedres secara spesifik sebagaimana yang akan diungkapkan di bawah ini.

3.3.1. Penyajian laporan keuangan

Federal Reserve Banks menyajikan *statements of condition* (yang setara dengan *balance sheet*), *statements of income and comprehensive income*, *statements of changes in capital* dan *notes to financial statements*. Fedres tidak menyajikan Laporan Arus Kas karena alasan bahwa likuiditas maupun posisi kas Fedres tidak mempengaruhi kemampuan Fedres untuk memenuhi kewajiban keuangannya. Fedres selalu mampu mencetak uang untuk memenuhi kewajiban keuangannya.

Salah satu ciri utama pada *statement of condition* Fedres adalah adanya pembagian antara aset atau kewajiban yang terkait dengan kebijakan moneter dan yang tidak terkait. Kelompok yang terkait dengan pelaksanaan kebijakan moneter – khususnya kebijakan pasar terbuka – diistilahkan sebagai aset atau kewajiban *System Open Market Account* (SOMA). Sedangkan kelompok yang dimiliki tidak dalam rangka operasi pasar terbuka disebut non-SOMA. Adanya pengelompokan SOMA dan non-SOMA ini untuk menegaskan posisi, tujuan dan maksud kepemilikan aset atau kewajiban keuangan tersebut. Kepemilikan aset atau kewajiban SOMA dimaksudkan untuk pelaksanaan kebijakan moneter, dengan demikian pertimbangan-pertimbangan seperti *profit*, *market values*, *earnings* dan *gains/losses* tidak boleh dijadikan pertimbangan. Sedangkan untuk aset dan kewajiban non-SOMA, pertimbangan yang diambil akan tergantung pada maksud-maksud tertentu dari kepemilikannya.

Adanya pengkategorian SOMA pada neraca ini juga membuat Fedres tidak menggunakan pengkategorian berdasarkan *current – non-current* maupun urutan berdasarkan likuiditas sebagaimana bank pada umumnya. Sisi aset dimulai dengan akun “*Gold certificate*” kemudian diikuti beberapa akun seperti misalnya “*Loans*” untuk kemudian baru diikuti aset SOMA dan aset lainnya. Sementara dari sisi kewajiban dimulai dengan akun “*Federal Reserve notes outstanding*” diikuti

kewajiban yang masuk sebagai SOMA baru kemudian berbagai macam “*Deposit*” dan ditutup dengan kewajiban lainnya.

Gambar 3.9.

Struktur Neraca Federal Reserve Banks

| ASSETS | LIABILITIES AND CAPITAL |
|---|--|
| Gold certificates | Federal Reserve notes outstanding |
| Special drawing rights certificates | System Open Market Account: |
| Coin | – Securities sold under agreements to repurchase |
| Items in process of collection | Consolidated variable interest entities: |
| Loans to depository institutions | – Beneficial interest in consolidated variable interest entities |
| Other loans | – Other liabilities |
| System Open Market Account: | Deposits: |
| – Securities purchased under agreements to resell | – Depository institutions |
| – U.S. government, federal agency, and government-sponsored enterprise securities | – U.S. Treasury, general |
| – Investments denominated in foreign currencies | – U.S. Treasury, supplementary financing account |
| – Central bank liquidity swaps | – Other deposits |
| Investments held by VIE’s | Deferred credit items |
| Bank premises, equipment, and software | Interest on Federal Reserve notes due to U.S. Treasury |
| Prepaid interest on Federal Reserve notes due from U.S. Treasury | Interest due to depository institutions |
| Accrued interest receivable | Accrued benefit costs |
| Other assets | Other liabilities |
| | Capital paid-in |
| | Surplus |

Sumber: *Annual Report Fedres* (2008), telah diolah kembali

Statements of income and comprehensive income serta *statement of changes in capital* dibuat mengikuti pola perbankan pada umumnya. Penyesuaian-penyesuaian hanya dibuat untuk akun-akun pendapatan atau beban sesuai jenis aset atau kewajiban yang terkait, misalnya di sisi pendapatan akan kita temui pendapatan bunga dari aset SOMA dan dari sisi beban juga terdapat beban bunga untuk kewajiban SOMA.

Salah satu kelebihan laporan keuangan Fedres adalah adanya pengungkapan mendetail dalam notes mengenai perbedaan antara FAM dan US GAAP. Pengungkapan ini relatif membantu mengingat pedoman akuntansi yang digunakan Fedres relatif berbeda dengan standar akuntansi umum di Amerika Serikat.

3.3.2. Akuntansi untuk aset keuangan

Seperti telah dijelaskan di atas, aset keuangan Fedres dibagi menjadi dua kategori besar, SOMA dan non-SOMA. SOMA terdiri dari surat berharga yang terikat perjanjian *reverse-repo*, surat berharga pemerintah dan institusi sejenis lain, investasi dalam valuta asing dan *central bank liquidity swap*. Sedangkan non-SOMA misalnya adalah pinjaman yang diberikan dan investasi yang dipegang oleh *variable interest entities* (VIEs).

Secara umum, aset keuangan yang masuk ke dalam SOMA dicatat tidak menggunakan *fair value* namun berdasarkan *amortized cost*. Fedres menganggap bahwa *amortized cost* ini bisa lebih menggambarkan kemampuan Fedres dalam menjalankan fungsi moneterinya. Perbedaan antara *fair value* dan *amortized cost* tidak berpengaruh signifikan terhadap kemampuan Fedres sebagai bank sentral, untuk memenuhi kewajiban keuangannya di masa depan, untuk menyediakan pencadangan bagi sistem perbankan ataupun prospek pendapatan dan modal Fedres ke depan.

Salah satu jenis aset utama dalam kategori SOMA ini adalah surat berharga yang dikeluarkan oleh Pemerintah Amerika Serikat, badan-badan pemerintah atau entitas dukungan pemerintah (*Government Supported Entities*). Pendapatan bunga atas surat berharga diakui secara akrual. *Gains* dan *losses* yang didapat dari penjualan surat berharga tersebut ditentukan berdasarkan *average cost*. Aktivitas

lain terkait surat berharga ini termasuk didalamnya adanya *premium*, *discount*, dan *realized gains* dan *losses* dialokasikan ke masing-masing *Reserve Bank* dengan dasar perhitungan tertentu.

Federal Reserve Bank of New York (FRBNY), atas nama keseluruhan *Reserve Bank*, bisa meminjamkan surat berharga pemerintah Amerika Serikat yang dimiliki oleh Fedres sebagai bagian dari SOMA kepada *Dealer* surat berharga atau Bank anggota sistem kliring. FRBNY mengenakan *fee* kepada *dealer* atau bank tersebut atas peminjaman surat berharga tersebut.

FRBNY, atas nama seluruh *Reserve Banks*, memegang simpanan dalam mata uang asing dan instrumen hutang luar negeri pemerintah kepada bank sentral negara lain dan *Bank for International Settlements* (BIS). Valuta asing tersebut sedapat mungkin akan diinvestasikan dengan memperhatikan batas minimum kebutuhan valuta asing (*working balances*). Termasuk dalam akun ini adalah amortisasi *premiums* dan *discounts* dan hasil akrualisasi bunga.

Berdasarkan kebijakan dari FOMC, rata-rata jatuh tempo investasi dalam valuta asing dibatasi sampai delapan belas bulan. Pokok dan bunga investasi ini harus dijamin oleh pemerintah luar negeri, kontrak dengan bank sentral lain atau oleh BIS.

Salah satu jenis aset lainnya yang signifikan berada dalam kategori SOMA adalah *central bank liquidity swap transaction*, yaitu transaksi dengan bank sentral di negara lain dimana bank sentral di negara lain itu mentransfer sejumlah tertentu mata uangnya ke FRBNY untuk dipertukarkan dengan Dollar Amerika Serikat pada nilai tukar saat itu. Bersamaan dengan transaksi ini, FRBNY dan bank sentral luar negeri tersebut menyetujui transaksi kedua yang berlawanan dengan transaksi pertama pada tanggal tertentu di masa datang pada nilai tukar yang sama. Karena transaksi *swap* ini menggunakan nilai tukar yang sama, maka nilai mata uang asing yang tercatat di neraca tidak terpengaruh oleh fluktuasi nilai tukar. Atas transaksi ini, bank sentral luar negeri membayar bunga kepada FRBNY.

Skema surat berharga lain yang unik ada di Fedres adalah *warehousing*. FOMC membuat perjanjian untuk menyimpan ("*warehouse*") valuta asing dalam U.S. *Treasury and the Exchange Stabilization Fund* (ESF). pada dasarnya skema

ini adalah perjanjian dimana FOMC, atas permintaan US Treasury (Kementerian Keuangan Amerika Serikat), menyetujui untuk menukarkan Dollar dengan valuta asing yang dimiliki oleh US Treasury untuk periode tertentu. Transaksi ini bisa dibidang sebagai *foreign exchange swap* antara Fedres dengan US Treasury.

Aset *non-SOMA* didominasi dua kelompok aset, pinjaman yang diberikan (loans) dan investasi yang dikelola oleh *Variable Interest Entities* (VIEs). Pinjaman yang diberikan oleh Fedres dilaporkan pada nilai outstanding pokok. Pendapatan bunga diakui secara akrual. *Commitment fee* diamortisasi dengan metode garis lurus sesuai jangka waktu komitmen. Pinjaman selalu dievaluasi apakah mereka membutuhkan *allowance for loan losses*. Pinjaman dianggap turun nilainya (*impaired*) ketika kemungkinan besar (*probable*) Fedres tidak akan menerima pembayaran pokok dan bunga sesuai dengan kontrak. Jumlah penurunan nilainya adalah sebesar nilai tercatat dikurangi nilai yang kemungkinan besar akan bisa diperoleh (*collected*). Selanjutnya, pengakuan pendapatan bunga dihentikan untuk pinjaman yang telah diturunkan nilainya ini. Untuk investasi yang dikelola oleh VIEs, secara umum dicatat menggunakan standar akuntansi umum biasa.

Dari penjelasan perlakuan aset-aset keuangan Fedres tersebut terlihat jelas bahwa Fedres mengambil posisi yang berbeda dari tren akuntansi komersial saat ini ketika menetapkan penggunaan *amortized cost* untuk sebagian dari aset keuangannya. Alasan yang dikemukakan Fedres adalah karena *amortized cost* lebih mampu untuk menggambarkan kemampuan Fedres dalam menjalankan fungsi moneter.

Alasan lebih mampu menggambarkan kekuatan Fedres ini cukup janggal. Aset keuangan ketika digunakan untuk mempengaruhi pasar, pada dasarnya harus tetap diselesaikan (*settled*) dengan *rate* yang berlaku di pasar saat itu. Dengan demikian, kekuatan atau kemampuan bank sentral dalam menjalankan operasi moneter di pasar justru lebih terlihat jika aset keuangan diukur dengan *rate* yang berlaku di pasar saat itu.

Alasan yang lebih dikenal oleh para ilmuwan ketika membahas mengenai konservatisme dalam pencatatan akuntansi bank sentral adalah karena bank sentral memang merasa nyaman dengan metode yang memiliki risiko rendah

tersebut (Nugée, 2003). Bagaimana perasaan nyaman itu tercipta akan dijelaskan pada Bab 4. Tidak ada alasan ilmiah yang memperkuat pernyataan Fedres bahwa kekuatan bank sentral bisa lebih dicerminkan jika bank sentral menggunakan metode pencatatan konservatif seperti *amortized cost*. Dengan demikian, pada pertimbangan-pertimbangan analisis selanjutnya, akan dianggap bahwa metode konservatif hanya identik dengan keinginan untuk mengambil risiko yang lebih rendah. Tidak akan ada identifikasi metode konservatif sebagai metode yang paling tepat menggambarkan kemampuan bank sentral.

Dari segi pengungkapan (*disclosure*) aset keuangan, Fedres belum terlalu detail menjelaskan mengenai risiko aset keuangan sebagaimana yang diharapkan dalam standar akuntansi umum mengenai pengungkapan instrumen keuangan. Penjelasan risiko hanya diungkapkan secara sporadis dan terbatas dalam *notes* masing-masing akun aset keuangan.

Selanjutnya, walaupun tidak diharuskan untuk menyajikan nilai wajar dalam laporan keuangannya (khususnya untuk aset keuangan yang termasuk dalam SOMA), namun Fedres telah membuat pengungkapan mengenai nilai wajar. Pengungkapan tersebut hanya dilakukan secara total per jenis aset jenis aset keuangan dan tidak dilakukan secara detail.

3.3.3. Pengaruh perubahan nilai tukar

Aset dalam valuta asing ditranslasikan secara harian menjadi U.S. Dollar. *Realized* dan *unrealized gains/losses* atas investasi berdenominasi valuta asing ini dilaporkan seluruhnya sebagai “*Foreign currency gains, net*” dalam *combined statements of income and comprehensive income*.

Aset *central bank liquidity swap* juga direvaluasi berdasarkan nilai tukar terkini. Namun demikian, karena pada dasarnya *central bank liquidity swap* akan diselesaikan dengan nilai tukar yang sama dengan nilai tukar awal, maka Fedres memasukkan hasil revaluasi ini ke sebuah akun revaluasi ini berupa *exchange translation liability*.

Jika kita membandingkan antara perlakuan Fedres terhadap aset keuangan dan terhadap perubahan nilai tukar, kita melihat adanya perbedaan sikap. Jika untuk aset keuangan Fedres mengambil sikap yang sangat konservatif dengan

menggunakan *amortized cost* untuk sebagian besar aset keuangannya, maka untuk perlakuan perubahan nilai tukar ini Fedres seolah-olah mengambil sikap yang lebih progresif dan sesuai dengan SFAS 52 yang berlaku di Amerika Serikat dengan mengakui semua *gains* atau *losses* dari translasi dalam laporan rugi laba.

Terdapat dua faktor yang menjadi penyebab mengapa Fedres mengambil prinsip yang seolah-olah berbeda ini. Pertama, *portfolio* valuta asing Fedres yang terbuka terhadap risiko nilai tukar relatif kecil. Pada posisi 31 Desember 2008 investasi dalam valuta asing hanya sebesar 24.804 juta Dollar AS dari total aset sebesar 2.245.728 juta Dollar AS. Sehingga risiko dari pergerakan nilai tukar juga tidak terlalu signifikan mempengaruhi kehati-hatian perlakuan akuntansi Fedres. Kedua, pola perlakuan akuntansi konservatif yang diambil Fedres memang berbeda dengan ECB yang juga cenderung mengambil posisi konservatif (ECB menyebut sikapnya sebagai *prudence*). Jika ECB memilih merekayasa perlakuan mereka terhadap *unrealized gains* sebagai perwujudan sikap konservatif/*prudence*, maka Fedres mewujudkan sikap konservatif dengan menggunakan *amortized cost* dalam perlakuan aset keuangan.

Karena *portfolio* valuta asing Fedres yang terekspos risiko relatif sedikit dibandingkan total asetnya, maka pada masalah perlakuan terhadap perubahan nilai tukar ini BI tidak bisa serta merta menjadikan Fedres sebagai *benchmark*-nya. Kalaupun BI akhirnya memilih kebijakan akuntansi yang sama, maka alasan yang dipakai tidak bisa sama dengan alasan yang mendasari pemilihan kebijakan Fedres.

3.3.4. Perlakuan terhadap *profit* bank sentral

Federal Reserve Act menentukan bahwa *profit* Fedres pertama akan dibagikan sebagai dividen kepada pemegang saham Fedres, yaitu kepada *member banks* (bank-bank yang berpartisipasi dalam sistem kliring nasional). Jumlah yang dibagikan tersebut ditetapkan sebesar 6 persen dari *paid-in capital*. Sisa dari *profit* setelah pembagian tersebut akan dimasukkan ke dalam *Surplus Fund*. Dari jumlah yang dimasukkan ke dalam *Surplus Fund* tersebut *Board of Governor* akan membuat perhitungan berapa yang harus dibayarkan kepada bendaharawan pemerintah (*Treasury*) sebagai bunga atas *federal reserve notes* (uang beredar).

Setelah ditetapkan oleh *Board of Governor*, maka Fedres akan mentransfer dana tersebut ke *General Fund* Pemerintah.

Konsep menarik yang didapat dari model pembagian *profit* Fedres ini adalah adanya bunga atas *federal reserve notes*. Jika pada umumnya bank sentral menganggap uang beredar sebagai kewajiban yang tidak menimbulkan beban bunga, maka pemerintah dan *Board of Governor* Federal Reserve System menganggap bahwa uang beredar harus dibebani bunga. Namun demikian beban bunga ini juga mendapat beberapa perlakuan khusus. Pertama, perhitungannya dilakukan dengan perhitungan tertentu yang dianggap memenuhi kebutuhan semua pihak oleh *Board of Governor*. Dengan perhitungan ini diharapkan bisa terpenuhi kebutuhan pembentukan cadangan untuk Fedres dan juga memenuhi aspek keadilan bagi pemerintah bahwa Fedres membayar atas hak monopoli pengedaran uang yang diberikan oleh pemerintah. Kedua, pembebanan bunga dilakukan di luar perhitungan *comprehensive income*, sehingga dari sisi akuntansi pembebanan bunga ini lebih mirip pembagian dividen biasa.

Dari penjelasan pada *Annual Report* Fedres (2009) yang beberapa telah dijelaskan di atas, kita bisa menyimpulkan bahwa Fedres tidak mengikuti standar akuntansi umum di Amerika Serikat. Bahkan Fedres telah menyatakan secara eksplisit bahwa dewan standar akuntansi di Amerika Serikat tidak menetapkan standar seperti apa yang harus diterapkan oleh Federal Reserve Banks, sehingga Fedres harus menggunakan pedoman akuntansi khusus yang ditetapkan oleh *Board of Governor*.

3.4. Bank of England

Bank of England (BoE) adalah salah satu bank sentral tertua di dunia selain *Bank of Amsterdam* (yang saat ini sudah tidak ada lagi) dan *Swedish Riksbank*. BoE didirikan oleh Pemerintah dengan Undang-undang pada tahun 1694. Saat ini, undang-undang yang berlaku mengenai BoE adalah undang-undang tahun 1998 yang terakhir diamandemen dengan pada tahun 2009.

Pada undang-undang tahun 1998 disebutkan bahwa tujuan BoE adalah untuk menjaga stabilitas harga dan mendukung kebijakan ekonomi pemerintah termasuk tujuan menjaga pertumbuhan ekonomi dan pengangguran.

Di antara bank-bank sentral besar di dunia, BoE bisa disebut sebagai bank sentral dengan tingkat independensi terhadap pemerintah yang relatif rendah. Selain karena tujuan kebijakan moneter yang ditetapkan oleh pemerintah, dalam struktur BoE juga banyak pejabat yang ditunjuk oleh H.M. Treasury (semacam Kementerian Keuangan di Inggris).

BoE mengenal berbagai macam dewan atau komite dalam struktur *governance*-nya, yaitu:

a. *Court of Directors*

Court of Directors bertanggungjawab mengelola urusan BoE selain perumusan kebijakan moneter. *Court of Directors* berkonsultasi dengan H.M Treasury untuk menentukan strategi BoE untuk mencapai tujuan perlindungan dan peningkatan stabilitas sistem keuangan sebagaimana telah diamanatkan dalam peraturan perundangan terkait. *Court* ini terdiri dari *Governor*, dua *Deputy Governor* dan enam belas *Director*. Keenambelas *Director* tersebut berstatus *non-executive*. Sebelum tahun 2009, *Court of Directors* tersebut dipimpin oleh *Governor* yang dipilih oleh negara (*Crown*). Namun, mulai tahun 2009, *Court of Directors* dipimpin oleh salah satu *Director* yang dipilih oleh *Chancellor of Exchequer* (semacam Menteri Keuangan).

b. *Committee of Court* (NedCo)

NedCo ini beranggotakan seluruh *non-executive Directors*. NedCo ini bertugas *me-review* kinerja BoE terkait pencapaian tujuannya, *review* prosedur *Monetary Policy Committee* (MPC), *review* pengendalian internal serta penentuan gaji dan masa kerja *Governor*, deputinya, *Executive Directors* dan anggota MPC lain.

c. *Monetary Policy Committee* (MPC)

MPC ini beranggotakan *Governor* dan deputinya, dua *executive Directors* dan empat anggota lain yang ditunjuk oleh *Chancellor of Exchequer*. Seperti namanya, MPC bertugas menetapkan kebijakan moneter untuk mencapai tujuan stabilitas harga yang telah ditetapkan oleh pemerintah.

d. *Financial Stability Committee*

Komite ini bertugas memberi rekomendasi kepada NedCo mengenai strategi pencapaian stabilitas keuangan. Komite ini beranggotakan *Governor* dan

deputinya, empat anggota yang dipilih oleh pimpinan NedCo dan seorang yang dipilih oleh *H.M. Treasury*.

e. *Remuneration Committee*

Komite ini bertugas memberi saran kepada NedCo terkait remunerasi pejabat senior di BoE.

f. *Audit Committee*

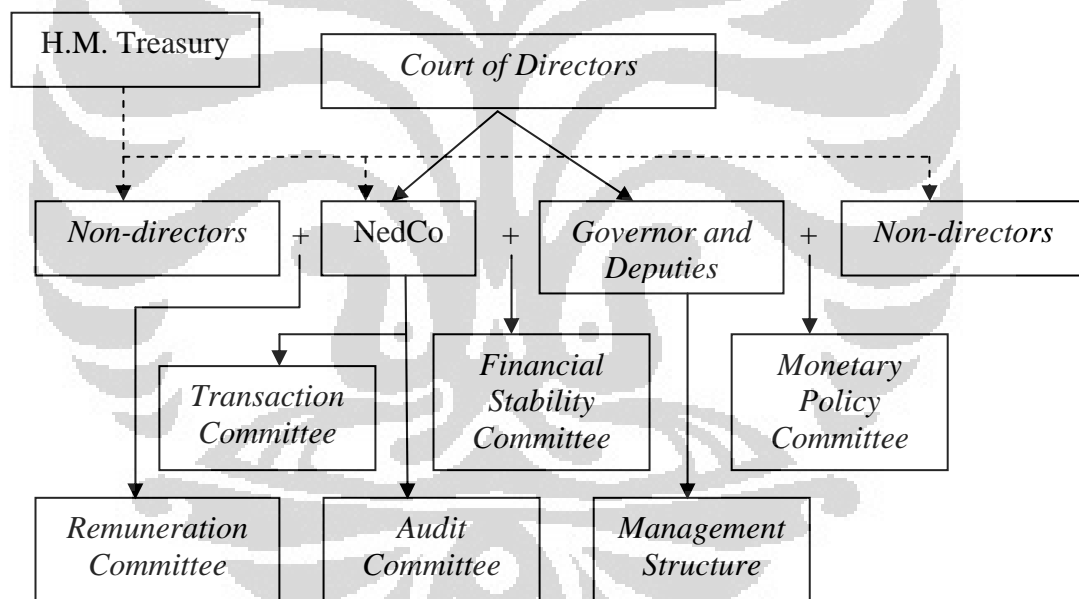
Menjalankan fungsi sebagaimana komite audit di entitas lain.

g. *Transaction Committee*

Bertugas memberi konsultasi mengenai transaksi di luar kebiasaan BoE pada umumnya.

Gambar 3.10.

Struktur Tata Kelola Bank of England



Keterangan: —> = Peran Pembentukan

---> = Peran Penunjukan

Sumber: *Annual Report* Bank of England (2009)

Dari struktur tersebut, peran pengawasan kebijakan paling utama berada pada *Court of Directors*. Di struktur manajemen (operasional) peran pengawasan berada pada Internal Audit yang berada langsung di bawah *Governor*.

Dari struktur tersebut juga dapat dilihat bahwa peranan pemerintah atau dalam hal ini *H.M. Treasury* dominan bagi BoE. Dominasi ini juga terlihat dalam pengelolaan keuangan. Laporan keuangan BoE dibagi menjadi dua bagian besar yaitu *Issue Department* dan *Banking Department*. Pembagian ini bukan merupakan pembagian organisasi, namun hanya pembagian laporan keuangan saja (semacam pembedaan *fund* dalam laporan keuangan sektor publik). Laporan keuangan *Issue Department* adalah laporan keuangan BoE yang digunakan dalam rangka pengedaran uang. Laporan keuangan *Banking Department* adalah laporan keuangan BoE untuk aktivitas selain pengedaran uang. Semua *profit* yang diperoleh dari *Issue Department* menjadi milik pemerintah (*H.M. Treasury*). Dengan adanya pembagian ini, maka pemerintah Inggris bisa memastikan bahwa semua *seigniorage income* utama yang diperoleh dari hak monopoli pengedaran uang akan kembali kepada pemerintah.

Pedoman akuntansi yang digunakan oleh *Issue Department* adalah hasil kesepakatan bersama BoE dan *H.M. Treasury* yang berbeda dengan standar akuntansi yang berlaku umum di Inggris. Sementara Laporan keuangan *Banking Department* disajikan sesuai dengan kriteria pengukuran dan pengakuan dari *International Financial Reporting Standards (IFRS)* dan *International Financial Reporting Interpretations Committee (IFRIC)* yang telah diadopsi oleh Uni Eropa ('*adopted IFRS*').

Adopted IFRS digunakan sebagai model kerangka penyajian dan pengungkapan untuk menyediakan tambahan informasi dan analisis keuangan bank sentral. Namun demikian penggunaan *adopted IFRS* tersebut dibatasi sepanjang tidak mengganggu fungsi bank sentral, seperti yang akan dibahas selanjutnya pada penjelasan penyajian laporan keuangan.

Dalam karya akhir ini, hanya akan dibahas mengenai akuntansi di *Banking Department*. Akuntansi di *Issue Department* tidak relevan untuk dibahas karena pedoman yang digunakan sangat khusus dan tidak bisa diberlakukan umum untuk kegiatan bank sentral secara umum. Selain itu, pengurangan aktivitas pengedaran uang dari laporan keuangan *Banking Department* tidak membuat relevansi pembahasan akuntansi di *Banking Department* berkurang karena: *pertama*, *seigniorage income* sampai tingkat tertentu masih ada, yaitu dari *deposit bank*

umum di BoE; *kedua*, struktur neraca *Banking Department* masih bisa dikenali sebagai bank sentral.

Karena pembatasan pada *Banking Department* inilah maka untuk selanjutnya, yang disebut sebagai laporan keuangan BoE atau kebijakan akuntansi BoE, maka yang dimaksud adalah laporan keuangan *Banking Department* BoE atau kebijakan akuntansi yang digunakan *Banking Department*.

Dari sisi tata kelola, BoE ini sebenarnya sangat berbeda dengan BI. Pertama, kadar independensi BoE terhadap pemerintah relatif lebih rendah dibandingkan BI. BoE mengakui dirinya sebagai semacam badan usaha milik pemerintah, sementara BI berkedudukan sebagai lembaga negara independen di luar pemerintah. Kedua, penyusunan laporan keuangan BoE dilakukan dengan metode yang kurang populer di kalangan bank sentral, yaitu dengan membagi pelaporan keuangan berdasarkan keterkaitannya dengan kegiatan pengedaran uang.

Perbedaan BoE dengan BI ini membuat *benchmarking* pedoman akuntansi BoE menjadi kurang relevan. Namun demikian, irelevansi tersebut hanya terjadi di tingkat penetapan pedoman secara umum, bukan mencakup perlakuan akuntansi spesifik terhadap isu tertentu. Untuk isu-isu tertentu kita masih bisa mengambil pelajaran dari BoE.

3.4.1. Penyajian laporan keuangan

Seperti telah disebutkan di atas, Salah satu ciri khas penyajian laporan keuangan BoE yang berbeda dengan bank sentral lainnya adalah adanya pembagian laporan keuangan dalam dua *department*, yaitu *Issue Department* dan *Banking Department*. Laporan keuangan *Issue Department* khusus melaporkan uang beredar (di sisi kewajiban) dan aset apa yang digunakan sebagai dasar bank sentral mengeluarkan uang beredar tersebut. Laporan keuangan *Banking Department* melaporkan semua aktivitas keuangan selain pengedaran uang.

Jenis laporan yang disampaikan dalam laporan keuangan *Issue Department* ini terbatas hanya laporan rugi laba, neraca dan catatan atas laporan keuangan saja. Format dari rugi laba dan neracanya pun sangat sederhana, hanya terbatas pada aktivitas pengedaran uang. Dasar penyusunan laporan *Issue Department* ini adalah undang-undang mengenai mata uang dan undang-undang terkait lain.

Karya akhir ini tidak akan membahas lebih jauh mengenai laporan keuangan *Issue Department* ini.

Laporan keuangan *Banking Department* terdiri dari *income statement*, *balance sheet*, *statement of recognised income and expense* (setara dengan *statement of comprehensive income*), *cash flow statement* dan *notes*. BoE tidak menyajikan laporan perubahan ekuitas.

Dalam catatan atas laporan keuangannya (2009) BoE menyebutkan bahwa pada kondisi tertentu, BoE bisa bertindak sebagai '*lender of last resort*' untuk institusi keuangan yang mengalami kesulitan keuangan dan memiliki potensi dampak sistemik terhadap keseluruhan sistem keuangan. Pada kasus tertentu, kepercayaan publik bisa tetap dijaga jika pengungkapan atas permasalahan sistem keuangan tersebut dilakukan ketika permasalahan sistemik tersebut telah teratasi. Dengan demikian, walaupun efek operasi perbaikan sistem tersebut akan masuk ke dalam laporan keuangan BoE pada tahun terjadinya permasalahan tersebut, laporan keuangan BoE dimungkinkan untuk tidak menjelaskan secara eksplisit bantuan sistem keuangan yang dilakukan BoE. Argumen tersebutlah yang menjadi salah satu alasan bahwa laporan keuangan BoE mengungkapkan lebih sedikit detail mengenai elemen-elemen tertentu.

Termasuk di dalam pembatasan pengungkapan tersebut antara lain:

- Detail elemen dari *income statement*
- Pengungkapan dalam *notes* mengenai pendapatan dan beban, terutama mengenai *net interest income* dan provisi.
- Pengungkapan terkait hal di atas di *balance sheet* dan *cash flow statement*.
- Informasi segmen bisnis.
- Kewajiban kontinjensi dan jaminan yang diberikan.
- Informasi risiko kredit.

Pembatasan ini akan terlihat jelas jika kita mengamati *income statement* BoE. Berbeda dengan praktek perbankan pada umumnya yang mengungkapkan *net interest income* serta pendapatan dan beban lain, BoE tidak mengungkapkan semua detail tersebut. Semua pendapatan dan beban hanya disajikan secara net dalam satu baris dengan nama "*profit before tax*" yang setelah dikurangi pajak menjadi "*profit for the year attributable to shareholder*".

Gambar 3.11.

Informasi yang Disajikan dalam *Income Statement* Bank of England

| | 2009 £m | 2008 £m |
|---|------------|------------|
| Profit before tax | 995 | 197 |
| Corporation tax net of tax relief on payment to HM Treasury | (162) | (36) |
| Profit for the year attributable to shareholder | 833 | 161 |

Sumber: *Annual Report* Bank of England (2009)

Jika *income statement* dibuat khusus berbeda dengan laporan laba rugi pada umumnya seperti digambarkan di atas, maka *balance sheet* dan *cash flow statement* dibuat cukup jelas seperti halnya laporan keuangan bank pada umumnya. Aset diurutkan berdasarkan likuiditas dari *Cash and balances with other central banks* dan ditutup dengan *Other assets*. Kewajiban diurutkan juga berdasarkan likuiditas dimulai dari *Money market instrument in use* dan ditutup *Other liabilities*.

Cash flow statements dibuat dengan metode tidak langsung. Saldo kas dan ekuivalen kas berasal dari saldo akun aset dengan jatuh tempo kurang dari tiga bulan dari tanggal perolehan, terdiri dari kas dan saldo di bank sentral lain, pinjaman ke bank dan surat berharga jangka pendek pemerintah.

BoE memperhitungkan aset-aset jangka pendek selain yang dikategorikan sebagai kas dan ekuivalen kas sebagai *operating assets* yaitu aset yang perubahan saldonya dimasukkan sebagai penambah atau pengurang *profit* di bagian *cash flow from operating activities*. Sementara *cash flow* yang berasal aset-aset jangka panjang seperti instrumen keuangan kategori *available-for-sale* dan investasi lainnya sebagai *cash flow from investing activities*. Untuk *cash flow from financing activities* tidak terdapat keistimewaan khusus.

Dari sisi penyajian secara umum tersebut, terbukti bahwa perbedaan BoE dengan standar akuntansi komersial hanya pada *income statement* dan bahwa BoE tidak menyajikan Laporan Perubahan Ekuitas. BoE menganggap bahwa rincian *income statement* tidak berguna bagi publik secara umum. Pemerintah sebagai

pemilik BoE dan pengguna utama dari *income statement* juga tidak mempermasalahkan kekhususan BoE tersebut.

3.4.2. Akuntansi untuk aset keuangan

BoE mengklasifikasi aset keuangannya menjadi tiga kategori yaitu:

- a. pinjaman yang diberikan dan piutang (*loans and advances*),
- b. aset keuangan yang dinilai berdasarkan *fair value* dan *gains/losses*-nya disajikan dalam laporan rugi laba (*at fair value through profit or loss*)
- c. aset keuangan *available-for-sale*.

Kategori pertama, *loans and advances*, adalah aset keuangan non derivatif dengan pembayaran kembali yang telah ditentukan di muka dan tetap serta tidak tersedia pasar yang aktif. Aset yang masuk kategori ini ini antara lain perjanjian *reverse-repo*. Kategori kedua, suatu aset keuangan dimasukkan kategori ini jika aset itu didapat pertama kali dengan maksud untuk dijual dalam jangka pendek. Instrumen derivatif adalah contoh instrumen yang diklasifikasikan dalam kategori dua ini. Selanjutnya suatu aset dimasukkan kategori ketiga jika aset dimaksudkan untuk dipegang dalam waktu yang tidak terbatas dan bisa digunakan dalam operasional bank sentral. Aset kategori ini misalnya surat berharga utang dalam sterling atau saham yang tidak terdaftar di bursa (*unlisted*).

Tabel 3.3.

Klasifikasi Aset Keuangan Bank of England

| Klasifikasi Berdasarkan IFRS | Jenis Aset Keuangan yang Dimiliki BoE | Perlakuan |
|--|--|---|
| <i>Loans and advances</i> | Surat berharga dengan perjanjian <i>Reverse Repo</i> | Pertama kali diakui pada nilai wajar. Selanjutnya dicatat pada nilai amortisasi. |
| <i>Financial assets at fair value through profit or loss</i> | <i>Derivatives</i> , surat berharga valuta asing | Pertama kali diakui pada nilai wajar. Selanjutnya dinilai berdasarkan nilai wajar dan selisihnya |

| Klasifikasi Berdasarkan IFRS | Jenis Aset Keuangan yang Dimiliki BoE | Perlakuan |
|------------------------------|---|---|
| | | diakui pada <i>income statement</i> . |
| <i>Available for sale</i> | Surat berharga utang dalam sterling, investasi yang <i>unlisted</i> . | Pertama kali diakui pada nilai wajar. Selanjutnya dinilai berdasarkan nilai wajar dan selisihnya diakui langsung pada ekuitas. |
| <i>Held-to-maturity</i> | -- | -- |

Sumber: Annual Report Bank of England (2009)

Loans and advances diakui pada tanggal *settlement* sedangkan kategori lainnya diakui pada tanggal pembelian (*trade date*). Semua aset keuangan pada awalnya diakui berdasarkan *fair value*.

Penilaian selanjutnya atas aset kategori *loans and advances* dilakukan berdasarkan *amortised cost* dikurangi provisi atas *impairment* (jika ada). *Gains* atau *losses* yang muncul akibat perubahan *fair value* aset keuangan kategori kedua diakui dalam laporan rugi laba. *Gains* atau *losses* dari perubahan *fair value* aset kategori ketiga diakui langsung dalam *equity* sampai aset keuangan tersebut dikeluarkan dari aset bank atau diturunkan nilainya. Pada saat dikeluarkan dari aset bank atau diturunkan itulah *gain* atau *loss* tersebut diakui dalam laporan rugi laba. *Premium* atau *discount* akibat dari pembelian aset-aset tersebut diamortisasikan dan dilaporkan dalam laporan rugi laba.

Fair value dari aset dengan pasar yang aktif didasarkan pada *bid prices*. Jika tidak tersedia pasar yang aktif, maka BoE akan menentukan *fair value* dengan teknik-teknik penilaian tertentu.

Dalam rangka penilaian *impairment*, pada setiap tanggal neraca, BoE menilai apakah terdapat bukti objektif bahwa aset keuangan telah menurun nilainya. Nilai *impairment* untuk *loans and advances* adalah sebesar *carrying amount* dikurangi *present value* dari arus kas aset tersebut. Sedangkan untuk aset *available-for-sale* financial, nilai *impairment*-nya adalah selisih antara *acquisition*

cost dan *fair value* saat ini dikurangi *impairment loss* yang telah diakui sebelumnya.

Mengenai *disclosure*, BoE telah memberikan pengungkapan yang cukup memadai mengenai *fair value* aset keuangannya serta manajemen risikonya. Risiko-risiko yang dijelaskan oleh BoE antara lain adalah risiko kredit, risiko pasar, risiko nilai tukar dan risiko likuiditas.

Dari penjelasan di atas terlihat bahwa BoE telah menggunakan *adopted* IFRS. BoE tidak memiliki penggolongan aset keuangan *held-to-maturity* karena karakteristik operasional bank sentral tidak memungkinkan bank sentral untuk berkomitmen memegang suatu aset keuangan sampai jatuh tempo. Bank sentral selalu membutuhkan aset keuangannya siap untuk digunakan dalam aktivitas operasional moneter.

3.4.3. Pengaruh perubahan nilai tukar

Transaksi dalam valuta asing ditranslasikan menjadi sterling menggunakan nilai tukar pada tanggal transaksi. *Gains* atau *losses* yang timbul dari penyelesaian transaksi valuta asing dan dari translasi akhir tahun atas aset dan kewajiban moneter diakui langsung dalam *income statements*. Sementara *gains* atau *losses* dari aset nonmoneter diakui langsung ke ekuitas.

Perlakuan yang diambil BoE mengenai perubahan nilai tukar ini juga membuktikan kesesuaian perlakuan BoE dengan *adopted* IFRS.

3.4.4. Perlakuan terhadap profit bank sentral

Semua *profit* yang dilaporkan dalam laporan keuangan *Issue Department* harus dibayarkan kepada Pemerintah (*H.M. Treasury*). Dasar pemikiran pembayaran kepada pemerintah semua *profit* yang berasal dari pengedaran uang ini berasal dari ide bahwa *seigniorage* merupakan hak monopoli pemerintah yang diamanatkan kepada bank sentral. Dengan demikian, wajar jika kemudian pemerintah (melalui *H.M. Treasury*) meminta kembali hasil dari *seigniorage* tersebut.

Pembagian *net profit Banking Departement* kepada pemerintah diatur oleh undang-undang. Dalam undang-undang tersebut diatur bahwa BoE diwajibkan

membayar kepada H.M. Treasury sebesar 25% dari *net profit Banking Department*-nya atau sejumlah lain yang disepakati bersama oleh BoE dan H.M. Treasury.

Dengan skema pembagian profit yang memungkinkan negosiasi antara BoE dan H.M. Treasury ini berarti telah diantisipasi kemungkinan adanya kebutuhan khusus pembentukan cadangan yang lebih besar bagi bank sentral.

Dari keseluruhan pembahasan mengenai pelaporan keuangan di BoE ini bisa disimpulkan bahwa dari sisi pengakuan dan pengukuran (*recognition and measurement*) laporan keuangan BoE mengikuti standar yang berlaku khususnya *adopted IFRS*. Namun, dari sisi penyajian dan pengungkapan, BoE tidak menyajikan seluruh informasi yang ditentukan dalam *adopted IFRS*. BoE hanya memilih-milih informasi tertentu yang dianggap tidak bertentangan dengan fungsi kebankentralannya.

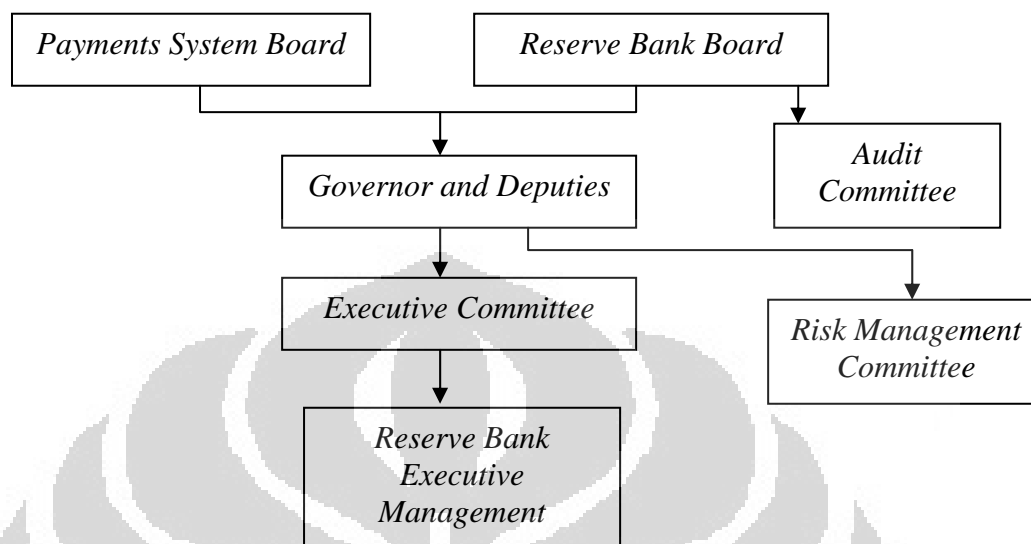
3.5. Reserve Bank of Australia

Reserve Bank of Australia (RBA) didirikan berdasarkan undang-undang bank sentral (*Reserve Bank Act*) tahun 1959. Dalam undang-undang tersebut disebutkan bahwa tujuan RBA adalah menciptakan stabilitas mata uang Australia, menjaga tingkat *full employment* dan kemakmuran ekonomi seluruh rakyat Australia.

RBA dipimpin oleh *Reserve Bank Board*. *Reserve Bank Board* terdiri dari *Governor*, *Deputy Governor*, *Secretary to the Treasury* dan enam anggota eksternal yang dipilih oleh *Treasurer* (bendaharawan Pemerintah). *Reserve Bank Board* ini diketuai oleh *Governor* dan wakil ketua oleh *Deputy Governor*.

Selain *Reserve Bank Board*, RBA juga memiliki beberapa dewan dan komite. *Payments System Board* bertanggungjawab atas kebijakan sistem pembayaran. *Board* ini diketuai oleh *Governor*. *Executive Committee* merupakan forum untuk komunikasi dan diskusi di antara *Governor*, *Deputy Governor* dan kepala satuan kerja fungsional dalam *Reserve Bank*. *Audit Committee* berfungsi untuk meningkatkan kualitas kepastian informasi seperti *audit committee* di entitas lain. *Risk Management Committee* bertanggungjawab untuk memastikan bahwa risiko telah diidentifikasi dan dikelola dengan wajar.

Gambar 3.12.
Struktur Tata Kelola Reserve Bank of Australia



Sumber: *Annual Report* RBA (2009)

Pengawasan atas aktivitas pelaksanaan kebijakan moneter dan perbankan dilaksanakan oleh *Reserve Bank Board*. Sedangkan pengawasan atas pelaksanaan kebijakan sistem pembayaran dilaksanakan oleh *Payments System Board*. Di tingkat operasional, pelaksanaan pengawasan dilakukan oleh *Audit Department*.

RBA menyiapkan laporan keuangannya berdasarkan pada *Australian equivalents to International Financial Reporting Standards* (AIFRS), standar dan interpretasi akuntansi lainnya yang dikeluarkan oleh *Australian Accounting Standards Board*. Untuk kepentingan pengungkapan (*disclosure*), RBA diklasifikasikan sebagai *for-profit public-sector entity*. Penggunaan standar akuntansi umum ini telah ditentukan dalam *Finance Minister Order*. Selain itu, untuk menjaga transparansi, RBA juga berkomitmen untuk tidak membuat pedoman yang berbeda dengan standar umum.

Dibandingkan ECB, Fedres dan BoE yang telah dibahas sebelumnya, RBA ini bisa dikatakan lebih relevan untuk dijadikan *benchmark* secara umum bagi BI. RBA berhubungan langsung dengan pemerintah dengan tingkat independensi yang tinggi dan tidak ada perlakuan akuntansi yang berbeda secara frontal dengan

standar yang umum. Struktur neracanya pun relatif mirip dengan proyeksi struktur neraca BI ke depan¹ dengan aset domestik dan aset valuta asing yang seimbang.

3.5.1. Penyajian laporan keuangan

RBA menyajikan *balance sheet*, *income statement*, *statement of distribution*, *statement of changes in capital and reserves*, *cash flow statement* dan *notes*. Akun-akun dalam neraca disajikan secara berurutan dengan urutan likuiditas. Emas disajikan di antara aset keuangan dan aset non keuangan. Pada *income statement*, RBA tidak menyajikan *net interest income* seperti bank pada umumnya. *Income statement* dibuat dengan klasifikasi berdasarkan sifat beban. *Statement of distribution* merupakan informasi tambahan untuk memberi penjelasan bagaimana *net profit* yang dihasilkan dari *income statement* dibagikan kepada posnya masing-masing. *Statement of changes in capital and reserves* memberikan informasi perubahan *net asset*. *Cash flow statement* dibuat dengan metode langsung namun disertai dengan rekonsiliasi antara *net profit* dari *income statement* dengan *net cash provided by operating activities*. Selain itu dalam *cash flow statement* juga diberikan informasi *reconciliation of cash* yang menyajikan rincian saldo-saldo akun yang termasuk kas dan kas ekuivalen dalam neraca.

RBA tidak menyajikan *statement of comprehensive income*. Informasi mengenai *comprehensive income* masih dipisahkan dalam *income statement* dan *statement of changes in capital and reserves*.

Salah satu hal yang menarik dari laporan keuangan RBA ini adalah adanya pernyataan tambahan dalam *heading cash flow statement*. Di situ RBA menyebutkan:

“This statement meets the requirements of AASB 107 – Cash flow statements and the Finance Minister’s Orders 2008–2009. In the RBA’s view, due to the nature of central banking activities, this statement does not shed additional light on the RBA’s financial results.” (RBA Annual Report 2009)

¹ Jika melihat kebijakan yang diambil BI saat ini untuk merubah instrumen pengendalian dari SBI menjadi SUN, maka diproyeksikan ke depan aset BI akan didominasi aset valuta asing dan surat berharga Pemerintah RI, mirip dengan struktur aset RBA. Sementara sisi kewajiban, SBI akan semakin habis. Akibatnya kewajiban akan didominasi uang beredar dan giro bank umum, mirip juga dengan struktur kewajiban RBA.

Pernyataan tersebut menarik karena menunjukkan bahwa:

- menurut opini RBA, *cash flow statement* sebenarnya tidak akan memberi tambahan informasi yang berarti,
- namun, *cash flow statement* tetap harus dibuat karena adanya tuntutan standar akuntansi dan ketentuan dari Menteri Keuangan.

Meskipun tidak menyajikan *statement of comprehensive income* dalam laporan tersendiri, RBA masih bisa dikatakan menerapkan standar akuntansi umum secara penuh. Tidak ada penyimpangan penyajian maupun pengungkapan dalam laporan keuangan yang berbeda jauh dengan tuntutan standar akuntansi umum.

3.5.2 Akuntansi untuk aset keuangan

Selain kas dan ekuivalen kas, instrumen keuangan yang dimiliki oleh RBA antara lain adalah surat berharga dalam mata uang Dollar Australia dan surat berharga pemerintah asing. RBA mencatat aset keuangannya berdasarkan sesuai dengan standar akuntansi Australia yang terkait.

RBA mencatat transaksi surat berharga dalam negeri dan luar negeri pada tanggal jual beli (*trade date*). kecuali untuk simpanan bank dan perjanjian repo yang dicatat pada tanggal *settlement*.

Instrumen keuangan yang dimiliki RBA dan berdenominasi Dollar Australia antara lain *Commonwealth Treasury Bonds*, surat berharga lain yang dikeluarkan oleh pemerintah negara bagian atau wilayah *territorial* Australia lain, *bank bills*, *certificates of deposit* dan surat berharga utang lainnya dari institusi keuangan Australia serta surat berharga pemerintah asing atau organisasi internasional dalam mata uang Dollar Australia.

Surat berharga domestik selain yang terikat perjanjian repo, diklasifikasikan sebagai surat berharga yang dinilai '*at fair value through profit or loss*', karena surat berharga tersebut dimiliki untuk pelaksanaan kebijakan moneter dan bisa diperjualbelikan atau dipinjamkan. Surat berharga tersebut dinilai berdasarkan *market bid prices* pada tanggal neraca. Baik *realized* maupun *unrealized gain* atau *loss*, semua masuk ke *income statements*.

Cadangan devisa terutama diinvestasikan pada surat berharga pemerintah atau disimpan di bank umum internasional bereputasi baik, bank sentral lain atau badan-badan keuangan internasional. Surat berharga pemerintah umumnya berasal dari Amerika Serikat, Jerman, Perancis atau Jepang.

Surat berharga pemerintah asing terdiri dari surat berharga dengan kupon atau dengan diskon. Surat berharga bervaluta asing, selain yang berada dalam perjanjian repo diklasifikasi sebagai surat berharga yang dinilai '*at fair value through profit or loss*' karena dimiliki untuk maksud dijualbelikan (*trading*). Surat berharga ini dinilai berdasarkan *market bid prices* pada tanggal neraca. Baik *realized* maupun *unrealized gains* atau *losses* dimasukkan ke *income statement*. Namun sesuai perundangan bank sentral yang berlaku hanya *realized gains* saja yang bisa ditransfer ke pemerintah. Bunga yang didapat dari surat berharga ini diakrualisasi sesuai jangka waktu surat berharga sebagai pendapatan dalam *income statement*.

RBA menginvestasikan sebagian dari cadangan devisanya di bank umum internasional bereputasi tinggi. Sebagian dari simpanan tersebut disimpan sebagai *working accounts* valuta asing. Simpanan tersebut diklasifikasikan sebagai '*loans and receivables*' sesuai standar akuntansi yang berlaku umum di Australia. Simpanan tersebut dicatat berdasarkan *face value*, yaitu sebesar *amortized cost* dengan menggunakan *effective interest method*. Bunga diakrualisasi sepanjang periode simpanan dan diterima secara periodik atau sekaligus pada saat jatuh tempo.

RBA menggunakan kontrak *interest rate futures* untuk mengelola risiko suku bunga pada *portfolio* surat berharga asingnya. Sesuai pedoman akuntansi yang berlaku di Australia, *interest rate futures* ini diklasifikasikan penilaiannya sebagai '*at fair value through profit or loss*'. Dengan demikian, posisi kontrak ini disesuaikan dengan nilai pasar pada tanggal neraca (*marked to market*) dan semua *gains* atau *losses* yang diperoleh dimasukkan ke *Income statements*. Namun, hanya *realized gains* saja yang bisa ditransfer ke pemerintah Australia.

Sesuai standar akuntansi yang berlaku di Australia, kepemilikan saham Bank for International Settlements oleh RBA diklasifikasikan sebagai '*available-for-sale*'. Kepemilikan saham ini dinilai berdasarkan *fair value*. Semua *gains* atau

losses yang berasal dari revaluasi ditrasfer ke akun *revaluation reserve*. *Fair value* diestimasi berdasarkan nilai *net asset* BIS dikurangi diskon 30%. Dividen atas kepemilikan ini diakui sebagai pendapatan pada *income statements*.

Dalam operasinya, RBA menggunakan perjanjian repo (*repurchase agreements*) baik yang melibatkan surat berharga valuta asing atau surat berharga dalam Dollar Australia. Surat berharga yang dimasukkan skema ini diklasifikasikan sesuai standar sebagai '*at fair value through profit or loss*', karena surat berharga tersebut digunakan dalam kegiatan jual beli (*trading*), dan dilaporkan dalam neraca pada akun investasi yang terkait. Kewajiban untuk membeli kembali surat berharga tersebut dilaporkan sebagai *other liabilities* dan dilaporkan *at amortised cost*. Perbedaan antara harga jual dan harga beli diakrualisasi sepanjang masa kontrak dan diakui sebagai pendapatan bunga.

Tabel 3.4.

Klasifikasi Aset Keuangan Reserve Bank of Australia

| Klasifikasi AIFRS | Jenis Aset Keuangan yang Dimiliki RBA | Perlakuan |
|--|---|---|
| <i>Loans and advances</i> | Simpanan di bank umum internasional bereputasi tinggi | Pertama kali diakui pada nilai wajar. Selanjutnya dicatat pada nilai amortisasi. |
| <i>Financial assets at fair value through profit or loss</i> | <ul style="list-style-type: none"> - Surat berharga dalam Dollar Australia - Surat berharga bervaluta asing - Surat berharga dalam perjanjian repo - <i>Interest rate futures</i> | Pertama kali diakui pada nilai wajar. Selanjutnya dinilai berdasarkan <i>market bid price</i> dan selisihnya diakui pada <i>income statement</i> . |
| <i>Available for sale</i> | Kepemilikan saham di Bank for International Settlement | Pertama kali diakui pada nilai wajar. Selanjutnya dinilai berdasarkan nilai wajar dan selisihnya diakui |

| Klasifikasi AIFRS | Jenis Aset Keuangan yang Dimiliki RBA | Perlakuan |
|-------------------------|---------------------------------------|------------------------|
| | | langsung pada ekuitas. |
| <i>Held-to-maturity</i> | -- | -- |

Sumber: Annual Report Reserve Bank of Australia (2009)

Mengenai *disclosure*, RBA ini telah memberikan pengungkapan yang cukup rinci mengenai *fair value* aset keuangannya serta manajemen risikonya. Risiko-risiko yang dijelaskan oleh RBA baik *nature* maupun konsentrasinya di dalam laporan keuangan atau bagian lain *Annual Report*-nya antara lain adalah risiko keuangan, risiko pasar (yang terdiri dari risiko valuta asing, risiko suku bunga dan risiko harga lain), risiko kredit dan risiko likuiditas.

Perlakuan yang diambil RBA terhadap aset keuangannya ini juga membuktikan bahwa RBA menerapkan sepenuhnya standar akuntansi yang berlaku umum. Semua aset keuangan digolongkan dan diperlakukan sebagaimana tuntutan standar akuntansi. RBA tidak memiliki aset keuangan kategori *held-to-maturity* karena aset keuangan RBA selain yang digolongkan sebagai *loans and advances* memang tidak disiapkan untuk dipegang sampai jatuh tempo sebagai akibat dari operasional bank sentral.

3.5.3 Pengaruh perubahan nilai tukar

Sesuai dengan standar akuntansi yang berlaku umum di Australia, aset dan kewajiban dengan denominasi valuta asing dikonversikan ke Dollar Australia pada nilai tukar tanggal neraca. Semua *gains* atau *losses* baik *realized* maupun *unrealized* masuk ke *income statement*. Namun, sesuai ketentuan perundangan di Australia, hanya *realized gains* saja yang bisa ditransfer ke pemerintah. Pendapatan bunga dan *gains/losses* dari revaluasi aset valuta asing serta beban bunga atas kewajiban valuta asing dikonversikan ke Dollar Australia dengan nilai tukar pada tanggal akrualisasi atau pengakuan. Perlakuan perubahan nilai tukar yang diambil RBA ini juga membuktikan penerapan standar akuntansi yang berlaku umum.

3.5.4. Perlakuan terhadap *profit* bank sentral

RBA menggunakan standar akuntansi yang berlaku umum di entitas komersial. Dengan demikian tidak ada perlakuan khusus bagi aset-aset bank sentral seperti portofolio valuta asingnya atau surat berharga. Semua aset-aset tersebut akan dinilai sesuai standar yang berlaku dan semua *gains* atau *losses* baik *realized* maupun *unrealized* – jika ditentukan oleh standar untuk masuk *income statement* – akan dimasukkan ke *income statement*.

Hal ini meningkatkan risiko variabilitas *net income* RBA. Untuk mengatasi hal ini, peraturan perundangan mengenai bank sentral di Australia telah mengatur bahwa hanya *realized gains* saja yang bisa ditrasfer ke pemerintah Australia (sebagai – katakanlah – dividen). Dengan ketentuan ini, RBA bisa tetap mengikuti standar akuntansi pada umumnya sekaligus bisa menjaga risiko operasional bank sentral tetap terkendali.

Selanjutnya, pengaturan pembagian profit RBA diatur sebagai berikut:

- (b) setelah berkonsultasi dengan *Reserve Bank Board*, bendaharawan pemerintah Australia menyisihkan sejumlah tertentu untuk kebutuhan sewaktu-waktu (*contingencies*).
- (c) setelah berkonsultasi dengan *Reserve Bank Board*, bendaharawan pemerintah Australia menyisihkan sejumlah tertentu dalam *Reserve Bank Reserve Fund*.
- (d) sisanya dibayarkan kepada negara.

Jika terdapat *unrealized gains*, maka sebelum pembagian profit sebagaimana telah disebut di atas, dilakukan prosedur sebagai berikut:

- (a) kurangkan dari *net profit* sejumlah total *unrealized gains*.
- (b) Tambahkan *unrealized gains* tahun lalu dari aset yang pada ini keuntungannya telah terealisasi.
- (c) *unrealized gains* tahun berjalan yang telah dikeluarkan dari *net profit* tersebut ditransfer ke *Unrealised Profits Reserve*.

Jika terdapat *unrealized losses*, maka pada tahap pertama *unrealized losses* ini harus dicoba untuk diserap dalam *Unrealised Profits Reserve*. Jika *unrealized losses* tersebut melebihi saldo dalam *Unrealised Profits Reserve*, maka jumlah kelebihanannya akan diserap oleh sumber *income* yang lain.

Dengan prosedur-prosedur di atas, maka sedikitnya ada dua *Reserve* yang terpengaruh dalam pembagian *net profit* RBA ini, yaitu: *Unrealized Profits Reserve* untuk menampung *unrealized gains* dan *losses* serta *Reserve Bank Reserve Fund* yang hampir mirip *retained earning* di perusahaan komersial namun lebih difungsikan untuk mengabsorpsi risiko keuangan yang mungkin timbul dari operasional bank sentral dan tidak bisa ditutup oleh sumber keuangan lain di bank sentral.

Salah satu kelebihan metode pembagian *profit* secara fleksibel seperti yang dilakukan RBA ini adalah adanya konsultasi antara bendaharawan pemerintah dengan *Governing Council* RBA untuk menentukan berapa jumlah hak masing-masing. Dengan adanya skema seperti ini, maka RBA melalui *Governing Council* memiliki hak untuk memperhitungkan risiko pasar dalam penentuan *Reserve Fund*-nya. Jika pembagian *profit* ditentukan secara tetap (baik prosentase ataupun nominalnya) terdapat kemungkinan bahwa suatu saat bank sentral akan kekurangan cadangan atau bank sentral akan kelebihan cadangan yang menimbulkan *opportunity loss* bagi perekonomian secara umum.

Dari penjelasan di atas dapat kita simpulkan bahwa secara umum RBA telah menerapkan AIFRS. Tidak terdapat pernyataan maupun kebijakan khusus yang menyatakan bahwa karena adanya karakteristik bank sentral khusus maka RBA tidak menerapkan AIFRS secara penuh.

3.6. Reserve Bank of New Zealand

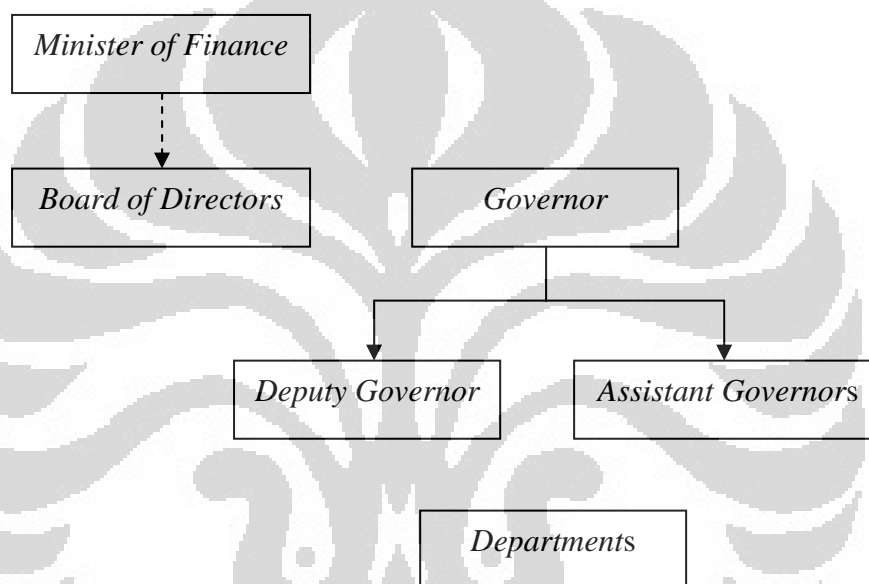
Reserve Bank of New Zealand (RBNZ) dibentuk pada tahun 1934 berdasarkan *Reserve Bank of New Zealand Act* tahun 1933. Undang-undang tersebut telah beberapa kali diubah dan perubahan terakhir tahun 1989 menetapkan bahwa tujuan RBNZ adalah untuk menjaga stabilitas harga.

RBNZ adalah entitas yang sepenuhnya dimiliki oleh pemerintah Selandia Baru. Terdapat tiga pihak atau badan utama yang berperan dalam tata kelola RBNZ. Pertama adalah *Governor* sebagai pihak pengambil keputusan utama di RBNZ. Selanjutnya adalah *Management*, yaitu pihak pengelola operasional RBNZ. Terakhir adalah *Board of Director* sebagai badan yang memonitor kinerja *Governor* dan *Management* secara keseluruhan.

Senior management RBNZ terdiri dari seorang *Governor*, seorang *Deputy Governor*, *Head of Financial Stability*, *Head of Operations*, *Head of Economics* dan kepala-kepala dari departemen-departemen yang ada di bawah mereka. *Board of Director* terdiri dari antara lima sampai tujuh orang. Secara otomatis, *Governor* adalah anggota *Board of Director*. *Board* ini diketuai oleh salah satu anggota *non-executive*. Ketua *Board* dipilih oleh anggota *non-Executive Board* yang lain.

Gambar 3.13.

Struktur Tata Kelola Reserve Bank of New Zealand



Sumber: *Annual Report* RBNZ (2009), telah diolah kembali

Pengawasan kebijakan dan pelaksanaan kebijakan kebanksentralan dilakukan oleh *Board of Directors* sebagai kepanjangan tangan *Ministry of Finance* (pemilik RBNZ). Di tingkat operasional pengawasan dilakukan oleh satuan kerja yang menangani *Risk Assessment* dan *Assurance*.

Salah satu yang khas dalam tata kelola RBNZ adalah badan/pihak pengambil keputusan yang berupa perorangan bukan dalam bentuk dewan seperti kebanyakan bank sentral lain. Pengambilan keputusan berada di RBNZ berada di tangan *Governor*. *Deputy Governor* dan *Assistant Governor* lebih merupakan pembantu *Governor* dalam pengambilan keputusan dan mengelola RBNZ, bukan merupakan anggota dewan pengambilan keputusan utama.

Hal lain yang khas dari RBNZ ini adalah adanya kontrak tertulis yang disebut *Policy Targets Agreement* antara *Governor* dengan Menteri Keuangan yang merinci hasil kebijakan moneter yang harus dicapai oleh RBNZ. Selain itu, ada juga *Bank's Funding Agreement* yang merupakan perjanjian tertulis antara *Governor* dan Menteri Keuangan mengenai bagaimana RBNZ bisa membiayai kegiatan operasionalnya.

Keunikan lain yang bisa dianggap sebagai kelebihan RBNZ adalah komitmennya terhadap transparansi. Hal ini telah diakui oleh para ahli seperti Courtis dan Foster (2003), Perry (2003) serta studi kasus transparansi bank sentral dalam IMF *Working Paper* dengan editor Kenneth Sullivan (2000).

Salah satu alasan yang digunakan untuk mendukung argumen RBNZ sebagai bank sentral yang transparan adalah digunakannya standar akuntansi yang berlaku umum di Selandia Baru yaitu *New Zealand Equivalents to International Financial Reporting Standards* (NZ IFRS). Selain itu penggunaan NZ IFRS ini juga membuktikan kelebihan RBNZ sebagai bank sentral yang mengutamakan prinsip akuntansi dibandingkan aturan khusus (*principles of accounting rather than rules*) (Perry, 2003). Dengan berpegang pada *principle based accounting*, maka RBNZ tidak membuat aturan-aturan pengecualian untuk memasukkan atau mengeluarkan akun, transaksi atau *item* lain dari pelaporan akuntansi.

Berdasarkan NZ IAS 1, *Presentation of Financial Statements*, RBNZ diklasifikasikan sebagai *Public Benefit Entity* (PBE). PBE adalah entitas yang tujuan utamanya adalah menyediakan barang atau jasa untuk kepentingan umum dan bahwa modal yang diamanatkan kepada entitas tersebut adalah semata-mata untuk mendukung tujuan pelayanan publik tersebut, bukan untuk mendapatkan keuntungan bagi pemilik.

Adanya klasifikasi PBE dalam NZ IFRS ini adalah salah satu perbedaan antara NZ IFRS dan IFRS. Karena perbedaan tersebutlah maka RBNZ membuat pengungkapan bahwa walaupun RBNZ bisa membuat pernyataan kepatuhan penuh (*full compliance*) terhadap *Generally Accepted Accounting Practice* di Selandia Baru dan NZ IFRS, namun RBNZ tidak bisa membuat pernyataan *compliance* terhadap IFRS.

Seperti halnya RBA, RBNZ ini juga relatif cocok untuk dijadikan *benchmark* bagi BI. Alasan utamanya juga hampir sama dengan RBA, yaitu kemiripan struktur neraca RBNZ dengan proyeksi struktur neraca BI ke depan.

3.6.1. Penyajian laporan keuangan

RBNZ menyajikan *consolidated statement of financial position, consolidated statement of changes in equity, consolidated income statement, consolidated statement of comprehensive income, consolidated statement of cash flows* dan *notes*.

Aset dan kewajiban yang dilaporkan dalam *consolidated statement of financial position* dikelompokkan dalam tiga kelompok besar: aset/kewajiban keuangan valuta asing, aset/kewajiban keuangan dalam mata uang domestik dan aset lainnya. Dalam kelompok besar aset/kewajiban keuangan akun-akun diurutkan berdasarkan likuiditas.

Selanjutnya, untuk *consolidated statement of changes in equity, consolidated income statement* dan *consolidated statement of comprehensive income*, walaupun tidak dibuat dengan rincian sebanyak bank komersial, namun secara umum bisa dinyatakan bahwa penyajian laporan tersebut telah sesuai dengan standar akuntansi yang umum berlaku, khususnya IFRS.

Consolidated statement of cash flows dibuat dengan metode langsung. Kas dan kas ekuivalen pada laporan ini termasuk di dalamnya adalah simpanan RBNZ pada bank sentral lain dan jumlah yang bisa segera dicairkan dari institusi lain.

Tidak ada kekhasan khusus yang membedakan penyajian laporan keuangan RBNZ dibandingkan dengan standar. Semua sudah dilaksanakan sesuai dengan tuntutan standar akuntansi yang berlaku umum di Selandia Baru.

3.6.2. Akuntansi untuk aset keuangan

RBNZ mengklasifikasikan aset keuangannya menjadi tiga kategori yaitu: *financial assets at fair value through profit or loss, loans and receivables* dan *available-for-sale*. Manajemen menentukan klasifikasi aset keuangan itu pada saat pengakuan pertama.

Kebijakan investasi RBNZ tergolong cukup progresif. RBNZ membuat penilaian harian mengenai kepatuhan terhadap tujuan investasi dan kinerja pengelolaan cadangan devisa dan operasi di pasar domestik. Penilaian tersebut dilakukan antara lain dengan penyiapan laporan rugi laba harian dengan menggunakan dasar nilai wajar. Untuk tujuan yang cukup progresif tersebut RBNZ menggolongkan sebagian besar aset keuangannya sebagai *financial assets at fair value through profit or loss*.

Termasuk dalam aset keuangan yang digolongkan sebagai *available-for-sale* adalah obligasi pemerintah Selandia Baru dan kepemilikan RBNZ pada BIS. Aset ini dimaksudkan untuk dipegang sampai jatuh tempo atau sampai jangka waktu yang tidak terbatas. Namun, untuk obligasi pemerintah Selandia Baru terdapat kemungkinan bahwa obligasi tersebut akan dijual dalam rangka pelaksanaan operasional RBNZ.

Sebagai bagian dari operasi pengelolaan likuiditas, RBNZ membeli surat berharga Pemerintah Selandia Baru yang akan jatuh tempo paling lama enam bulan lagi. Surat berharga ini diklasifikasikan sebagai *financial assets at fair value through profit or loss*.

Financial Assets at fair value through profit or loss memiliki dua kategori yaitu aset keuangan yang dimiliki untuk dijualbelikan (*trading*) dan aset keuangan lain yang ditetapkan sebagai *at fair value through profit or loss at inception*. Bagaimana satu aset dimasukkan sebagai *at fair value through profit or loss* ini serupa dengan aturan IFRS.

Surat berharga yang dikategorikan *available-for-sale* adalah aset keuangan non-derivatif yang ditetapkan sebagai *available-for-sale* atau yang tidak diklasifikasikan sebagai *financial assets at fair value through profit or loss* atau *loans and receivables*.

Loans and receivables adalah aset keuangan non-derivatif dengan pembayaran kembali yang tetap dan ditentukan di muka yang tidak memiliki kuotasi di pasar aktif. Aset ini muncul ketika RBNZ memberikan barang atau jasa langsung kepada debitur tanpa maksud untuk memperdagangkan piutang.

Semua definisi yang digunakan oleh RBNZ di atas mengadopsi sepenuhnya standar akuntansi yang berlaku di Selandia Baru.

Pembelian dan penjualan aset keuangan diakui pada *trade date* yaitu tanggal RBNZ berkomitmen untuk membeli atau menjual aset. Aset keuangan pertama kali diakui pada nilai wajarnya. Aset keuangan tidak diakui lagi sebagai milik RBNZ ketika hak untuk menerima arus kas dari aset tersebut telah kadaluarsa atau RBNZ telah mentransfer risiko dan keuntungan dari aset tersebut secara substansial.

Nilai aset kategori *available-for-sale* dan *financial assets through profit or loss* dicatat berdasarkan nilai wajar. Nilai wajar didasarkan atas *bid prices*. Pada kemungkinan lain, RBNZ memperkirakan nilai wajar berdasarkan teknik-teknik penilaian.

Loans and receivables dinilai berdasarkan *amortized cost* dikurangi kerugian atas penurunan nilai

Semua *gains* atau *losses*, baik *realized* maupun *unrealized* yang muncul dari perubahan nilai wajar *financial assets at fair value through profit or loss* dimasukkan ke dalam *income statement* pada tahun terjadinya. Sedangkan *gains* atau *losses* karena perubahan nilai wajar aset *available-for-sale* diakui langsung dalam ekuitas sampai aset keuangan tersebut tidak diakui lagi atau diturunkan nilainya.

Derivatif semula dinilai dalam neraca pada nilai wajarnya pada tanggal perjanjian kontrak derivatif tersebut. Selanjutnya derivatif akan dinilai kembali berdasarkan nilai wajar. Nilai wajar diperoleh dari harga kuotasi di pasar aktif atau menggunakan teknik-teknik penilaian tertentu.

Transaksi derivatif seperti misalnya *foreign currency swaps* dan perjanjian pembayaran atau penerimaan valuta asing dinyatakan nilai wajarnya dalam neraca secara net dari nilai wajar penerimaan dikurangi nilai wajar pembayaran. *Net fair value* dari masing-masing kontrak derivatif tersebut ditentukan secara individual dan dinyatakan sebagai aset jika nilai net tersebut positif dan kewajiban jika nilai net tersebut negatif.

Mayoritas dari aset keuangan RBNZ dinyatakan dalam nilai wajar dan dikelola dengan dasar nilai wajar ini. Dengan demikian, RBNZ tidak menerapkan aturan-aturan mengenai *hedge accounting*. Semua keuntungan maupun kerugian dari derivatif diakui langsung dalam *income statement*.

Ketika RBNZ membeli surat berharga dengan perjanjian menjual kembali (perjanjian *reverse-repo*), surat berharga yang dibeli tersebut tidak dimasukkan sebagai bagian dari aset RBNZ dalam neraca. Sementara itu, piutang yang muncul dalam perjanjian tersebut dicatat berdasarkan nilai wajarnya. Pergerakan nilai wajar diakui dalam *income statement*.

RBNZ terlibat dalam skema *securities lending programme*, yaitu program peminjaman surat berharga dimana RBNZ akan menerima agunan dalam bentuk uang kas atau surat berharga lain. Surat berharga yang dipinjamkan tersebut tetap dicatat sebagai aset RBNZ.

Penurunan nilai aset keuangan untuk aset kategori *at fair value through profit or loss* diperkirakan setiap tanggal neraca. Bukti nyata atas penurunan nilai ini termasuk data-data teramati yang menarik perhatian Bank seperti misalnya kesulitan keuangan dari penerbit surat berharga, hilangnya pasar aktif atas aset tersebut karena kesulitan perekonomian, atau adanya penurunan rating investasi dari aset keuangan tersebut.

Tabel 3.5.

Klasifikasi Aset Keuangan Reserve Banks of New Zealand

| Klasifikasi NZIFRS | Jenis Aset Keuangan yang Dimiliki RBNZ | Perlakuan |
|--|---|---|
| <i>Financial assets at fair value through profit or loss</i> | <ul style="list-style-type: none"> - instrumen derivatif - surat berharga dalam perjanjian <i>reverse repo</i>. - <i>marketable securities</i> | <p>Pertama kali diakui pada nilai wajar.</p> <p>Selanjutnya dinilai berdasarkan nilai wajar dan selisihnya diakui pada <i>income statement</i>.</p> |
| <i>Available for sale</i> | Surat berharga pemerintah Selandia Baru | <p>Pertama kali diakui pada nilai wajar.</p> <p>Selanjutnya dinilai berdasarkan nilai wajar dan selisihnya diakui langsung pada ekuitas.</p> |
| <i>Loans and advances</i> | Sebagian dari <i>other financial assets</i> (tidak ada rincian lebih lanjut) | Pertama kali diakui pada nilai wajar. |

| Klasifikasi NZIFRS | Jenis Aset Keuangan yang Dimiliki RBNZ | Perlakuan |
|-------------------------|---|--|
| | | Selanjutnya dicatat pada nilai amortisasi. |
| <i>Held-to-maturity</i> | -- | -- |

Sumber: *Annual Report* RBNZ (2009)

Dari sisi *disclosure*, RBNZ telah membuat pengungkapan ekstensif dan relatif lengkap mengenai nilai wajar dari seluruh aset keuangan serta jenis dan manajemen risiko.

Dari seluruh penjelasan mengenai kebijakan akuntansi surat berharga RBNZ tersebut, dapat disimpulkan bahwa RBNZ telah mencoba untuk *comply* sepenuhnya dengan standar akuntansi yang berlaku umum di Selandia Baru. RBNZ menganggap bahwa kekhususan posisi dan profil keuangan bank sentral tidak menjadi halangan untuk bisa menerapkan standar akuntansi yang berlaku umum.

3.6.3 Pengaruh perubahan nilai tukar

Transaksi dalam valuta asing ditranslasikan ke Dollar Selandia Baru menggunakan nilai tukar pada tanggal terjadinya transaksi.

Aset dan kewajiban dalam valuta asing ditranslasikan ke Dollar Selandia Baru pada nilai tukar jual atau beli tanggal neraca. *Gains* atau *losses* yang timbul dari translasi valuta asing atas aset moneter (*monetary assets*) diakui dalam *income statement*. Sementara *gains* atau *losses* translasi atas aset non moneter diakui langsung dalam ekuitas.

Perlakuan atas perubahan nilai tukar yang diterapkan RBNZ ini juga membuktikan bahwa RBNZ menerapkan standar akuntansi yang berlaku umum.

3.6.4. Perlakuan terhadap *profit* bank sentral

Setiap tahun RBNZ membuat rekomendasi kepada Menteri Keuangan mengenai berapa jumlah dividen yang harus diberikan kepada pemerintah. Menteri Keuangan kemudian memutuskan berapa jumlah dividen setelah

memperhatikan rekomendasi RBNZ, pandangan *Board of Directors* dan hal-hal lain yang relevan.

Sampai tahun 2008, rekomendasi jumlah pembayaran dividen dari RBNZ ke pemerintah Selandia Baru menggunakan pendekatan berdasarkan formula tertentu. Namun kemudian dilakukan amandemen atas undang-undang kebanksentralan yang merubah kerangka kerja (*framework*) pembagian *profit* RBNZ.

Sejak tahun 2009 Pembagian dividen RBNZ menggunakan pendekatan *principle based*. Undang-undang meminta RBNZ untuk mempublikasikan pernyataan yang diistilahkan sebagai *Statement of Intent*, yaitu pernyataan mengenai prinsip-prinsip pembagian dividen yang harus diterapkan dalam penentuan rekomendasi pembayaran dividen setiap tahunnya.

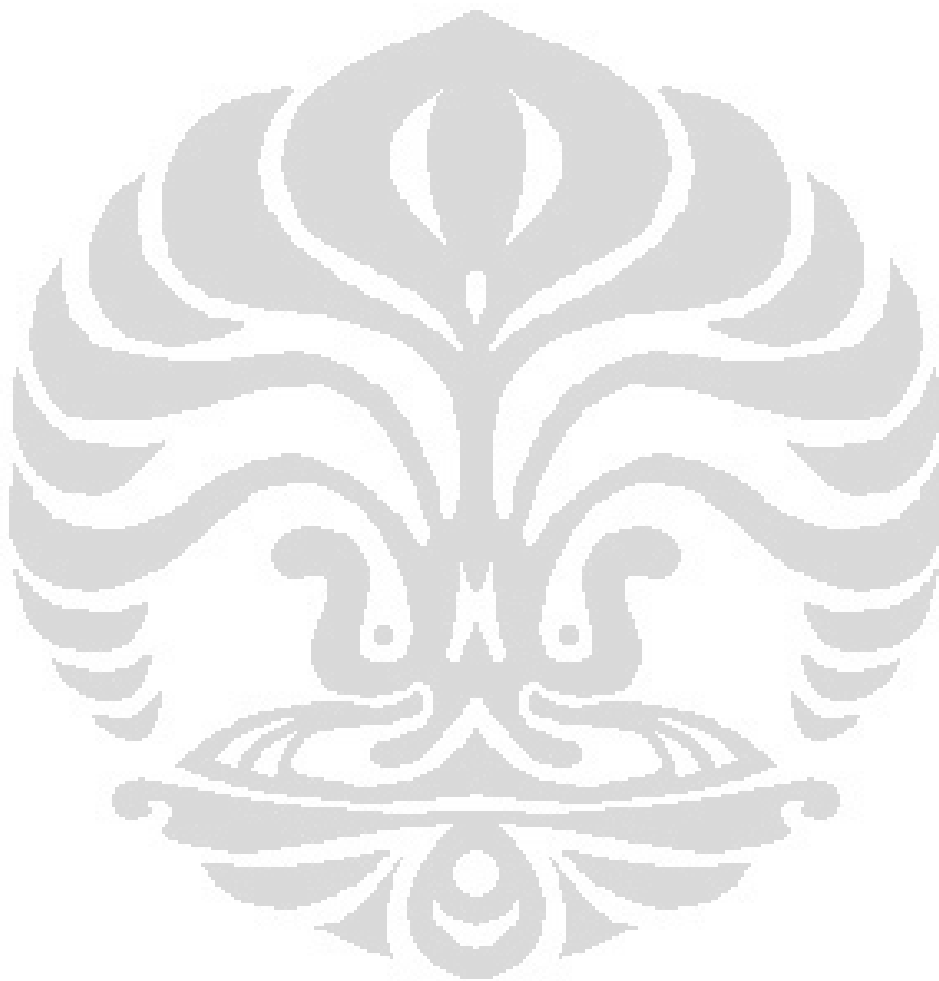
Pada *Statement of Intent* tahun 2009, RBNZ menyebutkan bahwa RBNZ harus menjaga kecukupan modal untuk menghadapi risiko pelaksanaan tugasnya. Kelebihan modal di atas kecukupan modal tersebut akan diserahkan kepada pemerintah.

Selain itu disebutkan bahwa *unrealized gains* harus ditahan oleh RBNZ sampai keuntungan tersebut terealisasi dalam Dollar Selandia Baru. Namun demikian, RBNZ bisa membuat rekomendasi pembagian *unrealized gain* jika RBNZ yakin bahwa terdapat kemungkinan besar keuntungan tersebut akan terealisasi.

Dari penjelasan di atas, kita memahami bahwa RBNZ telah menerapkan NZ IFRS sepenuhnya. Tidak ada pernyataan maupun kebijakan khusus yang menyatakan bahwa karena adanya karakteristik bank sentral khusus maka RBNZ tidak menerapkan NZ IFRS secara penuh. Kemudian, dilihat dari sisi kelengkapannya, wajar jika laporan keuangan RBNZ ini dianggap sebagai laporan keuangan bank sentral yang paling transparan di dunia.

Demikian beberapa kebijakan dan praktek akuntansi di bank sentral besar di dunia serta di Bank Indonesia. Dengan penjelasan di atas diharapkan kita memahami posisi masing-masing bank sentral dalam perdebatan pelaporan keuangan di bank sentral. Selanjutnya, kita akan menerapkan pemahaman ini pada

penjelasan selanjutnya untuk menemukan rumusan pedoman akuntansi yang tepat bagi Bank Indonesia.



BAB 4

ANALISIS KEBIJAKAN AKUNTANSI BANK INDONESIA

Setelah memahami konsep-konsep, perdebatan dan praktek mengenai keuangan dan akuntansi bank sentral, kita bisa mulai menganalisis bagaimana seharusnya kebijakan dan praktek akuntansi yang diterapkan Bank Indonesia.

Pembahasan pada bab ini dibagi menjadi tiga bagian besar. Bagian pertama, adalah pembahasan mengenai apakah wajar jika pedoman akuntansi BI memiliki sejumlah penyimpangan dari standar akuntansi umum ataukah harus sesuai sepenuhnya. Bagian kedua adalah analisis mengenai karakteristik khusus keuangan BI sebagai bank sentral yang membedakan BI dengan bank komersial serta bagaimana pedoman akuntansi yang telah ditetapkan pada bagian pertama bisa diterapkan pada karakteristik khusus itu. Selanjutnya pada bagian ketiga dibahas bagaimana seharusnya perlakuan terhadap akun atau transaksi spesifik BI berdasarkan pembahasan sebelumnya di bab 2 dan 3.

Semua pembahasan di bab ini akan menggabungkan antara debat dan argumen teoritis dan praktek empiris bank sentral. Argumen teoritis diperlukan untuk menjembatani perbedaan karakteristik bank sentral dan adanya perbedaan standar akuntansi umum masing-masing negara yang digunakan sebagai pembandingan. Tidak adanya standar akuntansi yang diakui bersama untuk bank sentral membuat perbandingan hanya bisa dilakukan terhadap standar akuntansi umum yang berlaku umum di negara masing-masing. Pembahasan menggunakan IFRS pada Bab 2 dilakukan hanya untuk memberi gambaran bahwa standar akuntansi yang berlaku umum bisa dipraktikkan pada lingkup bank sentral secara generik.

4.1. Analisis Kewajaran Penyimpangan Pedoman Akuntansi BI dari Standar

Sebelum inti pembahasan bagian ini mengenai kesesuaian pedoman akuntansi BI dengan standar, perlu diperhatikan bahwa penjelasan pada bab ini khususnya dan seluruh karya akhir ini umumnya tidak akan terlibat dalam debat mengenai struktur standar akuntansi di suatu negara, susunan dewan standar maupun pendekatan penyusunan standar akuntansi suatu negara (misalnya perdebatan mengenai *sector neutral standard setting*). Bank sentral diasumsikan

akan menganggap semua itu sebagai faktor eksogen. Keberadaan faktor eksogen tersebut dianggap netral (tidak relevan untuk dibahas) pada karya akhir ini karena:

1. Pada dasarnya bank sentral (khususnya BI sebagai obyek studi) memiliki keleluasaan yang cukup memadai untuk menghadapi faktor eksogen tersebut dan menentukan pedoman yang digunakannya.
2. Perdebatan yang ada umumnya terjadi karena adanya entitas sektor pemerintahan yang memang dari sisi tujuan maupun karakteristik keuangan berbeda dengan sektor komersial. Sektor pemerintahan klasik ini (birokrasi) umumnya dibiayai dari anggaran negara dan memiliki struktur aset yang agak berbeda sehingga sangat berbeda dengan entitas komersial yang dibiayai dari hasil penjualan produk dan aset yang umumnya terkait dengan produksi.

Bank sentral memiliki karakteristik keuangan yang berbeda dengan sektor pemerintahan klasik lain, walaupun dari sisi tujuan mungkin hampir mirip. Dari sisi keuangan bank sentral bisa dikatakan serupa dengan entitas komersial.

Karena karakteristik khusus itulah bank sentral bisa dikatakan sebagai entitas pemerintah sekaligus pada saat yang sama sebagai entitas komersial, tergantung dari alasan apa yang kita gunakan¹. Dengan adanya ambiguitas tersebut, bank sentral bisa diasumsikan bersikap netral terhadap perdebatan *standard setting* yang ada.

Sebagaimana telah diungkapkan dalam Bab 2, karena tidak adanya standar akuntansi yang diakui bersama oleh bank sentral, maka bank sentral umumnya memiliki diskresi untuk memilih memakai standar akuntansi yang berlaku umum atau membuat pedoman yang berbeda dengan standar umum.

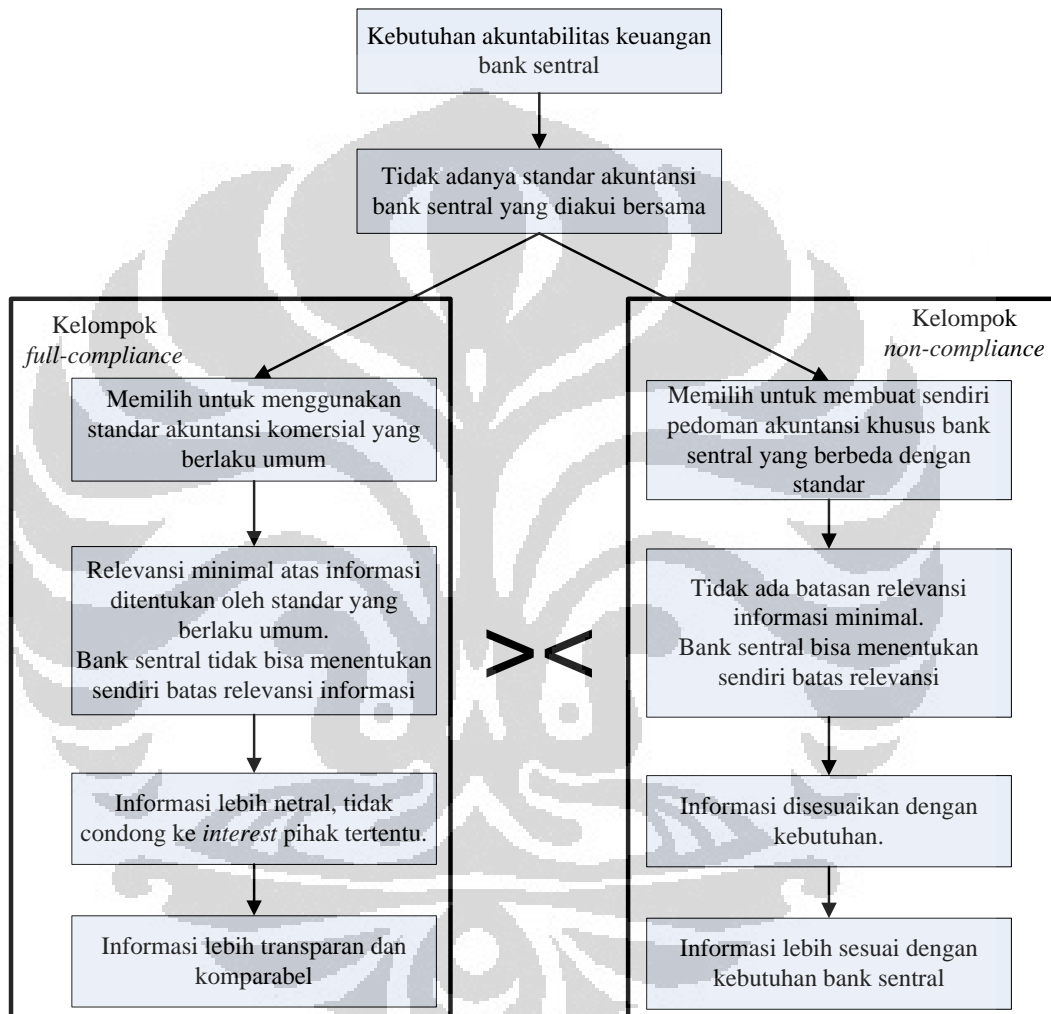
Jika kita menggunakan standar akuntansi yang berlaku umum sebagai *benchmark*, maka kita bisa menggolongkan bank-bank sentral dunia dalam dua kelompok besar yaitu kelompok yang sepenuhnya menggunakan standar akuntansi umum (selanjutnya disebut kelompok *full compliance*) dan yang tidak

¹ Ambiguitas ini terlihat misalnya ketika kita membandingkan perlakuan standar akuntansi Australia dan Selandia Baru terhadap RBA dan RBNZ. RBNZ dianggap sebagai public benefit entity dalam struktur standar akuntansi di Selandia Baru. Public benefit entity ini merupakan entitas non profit. Sementara itu, Australia justru menganggap RBA sebagai for-profit-public-entity, yang berarti mengakui adanya sisi komersial (for profit) dari suatu bank sentral.

sepenuhnya menerapkan standar akuntansi umum (selanjutnya disebut kelompok *non-compliance*). Perdebatan penggunaan standar akuntansi bank sentral bisa digambarkan sebagai berikut:

Gambar 4.1.

Peta Perdebatan Standar Akuntansi Bank Sentral



Sumber: dari berbagai sumber

Dari Gambar tersebut dijelaskan bahwa argumen utama yang mendukung kelompok *full compliance* adalah peningkatan transparansi (Kurtzig, 2003; RBA, 2003; Mendzela, 2003; Paramonova; 2003). Transparansi ini bisa dilihat dari sisi bahwa bank sentral tidak memiliki peluang lagi untuk memilih-milih prinsip atau kebijakan akuntansi apa yang menurut pertimbangan mereka relevan bagi bank

sentral. Penjelasan mengapa timbulnya peluang tersebut dianggap tidak ideal oleh kelompok *full compliance* akan dijelaskan di bawah ini.

Bank sentral menghadapi sedemikian banyak *stakeholder* pengguna laporan keuangannya, mulai dari internal bank sentral itu sendiri, pemerintah, kreditur, bank sentral lain, lembaga keuangan internasional, lembaga pemeringkat, perbankan domestik sampai masyarakat umum sebagai pengguna mata uang. Pertentangan kepentingan atas laporan keuangan bank sentral wajar terjadi antar *stakeholder* tersebut.

Ketika tidak ada standar akuntansi khusus bank sentral yang diakui bersama, maka bank sentral menghadapi dua alternatif: menggunakan standar akuntansi umum, atau membuat pedoman sendiri yang berbeda dengan standar. Jika bank sentral memilih untuk membuat pedoman yang berbeda, maka hal ini akan mencederai salah satu pilar kepercayaan para pihak atas pencatatan akuntansi. Bank sentral memiliki kepentingannya sendiri dan justifikasinya sendiri atas kepentingan itu. Ketika pedoman yang berbeda tersebut dibuat oleh salah satu pihak yang berkepentingan (memiliki *interest* tertentu), layak pihak lain yang berkepentingan terhadap informasi akuntansi mempertanyakan transparansi (dan bahkan kebenaran) informasi tersebut.

Salah satu contoh praktek akuntansi bank sentral yang dianggap tidak transparan adalah penggunaan metode konservatif ketika mencatat aset keuangannya *at cost* seperti yang dilakukan oleh Fedres. Praktek ini berlawanan dengan tren pelaporan aset keuangan sesuai standar akuntansi yang berlaku umum yang mengarah pada pelaporan nilai wajar. Praktek seperti ini bisa digolongkan sebagai penciptaan "*hidden reserve*" yang merupakan praktek berlawanan dengan *Framework IFRS*.

Seperti yang sempat disinggung pada penjelasan mengenai perlakuan terhadap *profit* bank sentral di Bab 2, bank sentral memiliki kepentingan untuk membentuk pencadangan-pencadangan. Dengan demikian, wajar bagi bank sentral untuk membentuk cadangan karena *nature* operasional bank sentral sendiri memang penuh risiko. Namun demikian, menjadi tidak wajar kalau bank sentral sebagai institusi publik membuat cadangan dengan cara yang tidak transparan.

Permasalahan tidak transparannya pelaporan keuangan bank sentral tersebut bisa dimitigasi jika bank sentral tersebut berkomitmen penuh untuk melaksanakan standar akuntansi komersial yang berlaku umum yang secara *de facto* adalah satu-satunya standar yang diakui oleh semua pihak. Dengan penggunaan standar tersebut maka seluruh *stakeholder* baik internal maupun eksternal bank sentral, baik di dalam maupun di luar negeri akan mendapat informasi yang disajikan dengan metode yang dipahami dan disepakati bersama sehingga informasi yang disajikan pun menjadi sesuai dengan ekspektasi informasi bank sentral. Dengan demikian terciptalah transparansi.

Memang, tidak transparannya pelaporan keuangan bank sentral bisa dikurangi dengan menambah pengungkapan, utamanya pengungkapan perbedaan perlakuan antara pelaporan keuangan versi standar umum versus pedoman khusus yang berbeda dengan standar, seperti yang dilakukan Fedres (2008). Namun demikian, ketika pada dasarnya satu bank sentral sudah tidak mengikuti standar akuntansi yang disepakati bersama, maka kita juga tidak bisa mengharapkan bahwa pengungkapan (*disclosure*) yang diberikan akan sesuai dengan ekspektasi bersama.

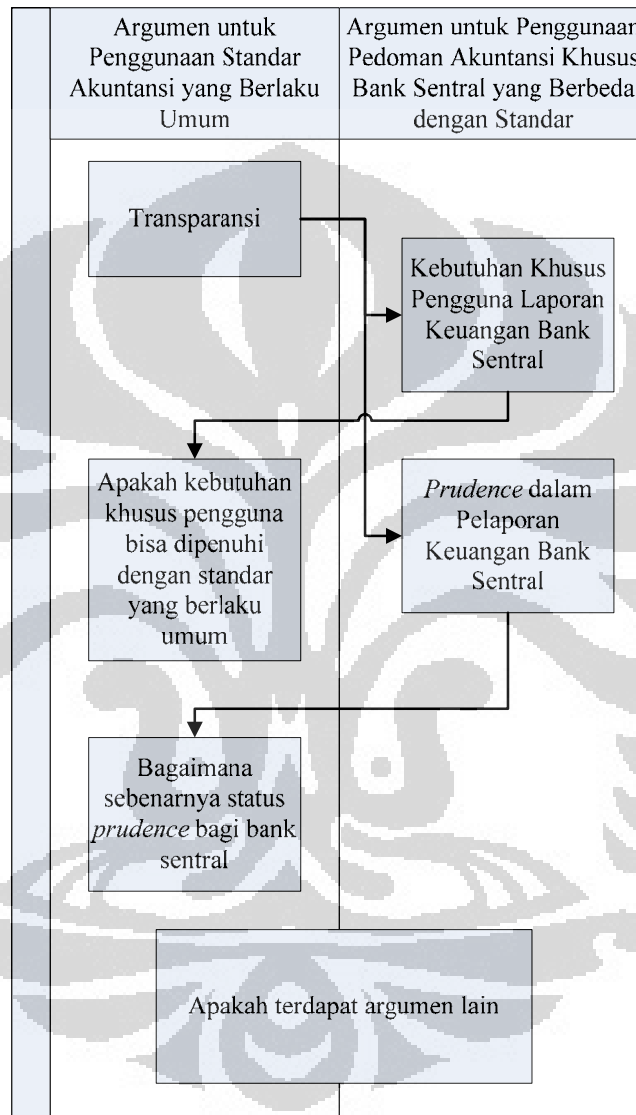
Bahkan walaupun pedoman akuntansi buatan bank sentral tersebut bisa disepakati bersama oleh bank sentral dan pemerintah, maka tetap saja sulit untuk mengharapkan transparansi karena pihak yang terlibat bukan hanya bank sentral dan pemerintah.

Di pihak yang berseberangan, kelompok *non-compliance* membantah argumen transparansi ini dengan argumen bahwa tujuan dan operasional bank sentral yang berbeda dengan entitas komersial membuat kebutuhan pengguna laporan keuangan bank sentral juga berbeda. Kebutuhan yang berbeda ini membuat kerangka kerja (*framework*) akuntansi yang digunakan bank sentral juga seharusnya berbeda (menurut pihak yang berpendapat demikian). Misalnya ECB dan Fedres, menganggap bahwa kehati-hatian (*prudence* menurut istilah ECB dan konservatif dalam istilah Fedres) adalah salah satu *framework* utama akuntansi bank sentral. Dengan demikian semua kebijakan akuntansi mereka diarahkan untuk kehati-hatian.

Dari argumen-argumen antara kubu *full compliance* dan *non-compliance* yang saling bertentangan tersebut, akan coba dibandingkan argumen mana yang paling kuat.

Gambar 4.2.

Alur Pembahasan Argumen Penggunaan Standar Akuntansi di Bank Sentral



Sumber: dari berbagai sumber

Berdasarkan skema di atas, Argumen penggunaan standar akuntansi yang berlaku umum dimulai dari adanya kebutuhan transparansi. Transparansi adalah tren di seluruh bank sentral di dunia. Ide transparansi yang semula sangat asing bagi bank sentral perlahan-lahan menemukan pembenarannya, baik dari sisi teoritis maupun praktis, sebagaimana yang telah diungkapkan di Bab 1 dan Bab 2

karya akhir ini. Oleh karena itu, kita bisa menganggap bahwa transparansi adalah keniscayaan yang harus dilaksanakan oleh bank sentral.

Dalam kondisi *de facto* tidak adanya standar akuntansi khusus bank sentral yang diakui secara internasional, maka penggunaan standar akuntansi yang berlaku umum adalah satu-satunya standar (netral) yang bisa diakui oleh semua pihak. Dengan demikian, penggunaan standar akuntansi komersial adalah satu keniscayaan juga seperti keniscayaan transparansi itu sendiri.

Seperti terlihat pada Gambar 4.2., argumen transparansi tersebut kemudian dibantah dengan dua argumen oleh pihak yang berseberangan. Pertama, pengguna laporan keuangan bank sentral dianggap memiliki kebutuhan khusus yang berbeda yang tidak bisa dipenuhi oleh standar akuntansi komersial yang berlaku umum. Kedua, bank sentral membutuhkan pelaporan keuangan yang lebih *prudent* atau konservatif dibandingkan dengan standar akuntansi komersial.

Keberatan pertama bisa dijelaskan sebagai berikut. Standar akuntansi yang berlaku umum disusun dengan paradigma komersial. Neraca bertujuan memberi gambaran investasi apa yang dilakukan perusahaan dan bagaimana perusahaan mendanai investasinya. Laporan laba rugi menggambarkan profitabilitas perusahaan dibandingkan dengan investasinya. Laporan perubahan ekuitas menggambarkan bagaimana perubahan hak pemilik yang menginvestasikan uangnya untuk menghasilkan *profit*. Laporan arus kas membantu menilai kemampuan perusahaan menghasilkan kas.

Pelaporan keuangan bank sentral dianggap memiliki kebutuhan yang berbeda Informasi di neraca lebih ditekankan pada asesmen kekuatan neraca bank sentral. Laporan perubahan modal juga diarahkan untuk membantu menilai kekuatan bank sentral menghadapi risiko operasionalnya. Laporan rugi laba lebih ditujukan untuk pertanggungjawaban pemanfaatan dana publik dan bukan untuk pelaporan profitabilitas. Laporan arus kas tidak terlalu relevan bagi bank sentral karena kemampuan bank sentral untuk menciptakan uang.

Tabel 4.1.

Perbedaan Kebutuhan Pengguna Laporan Perusahaan Komersial dan Bank Sentral

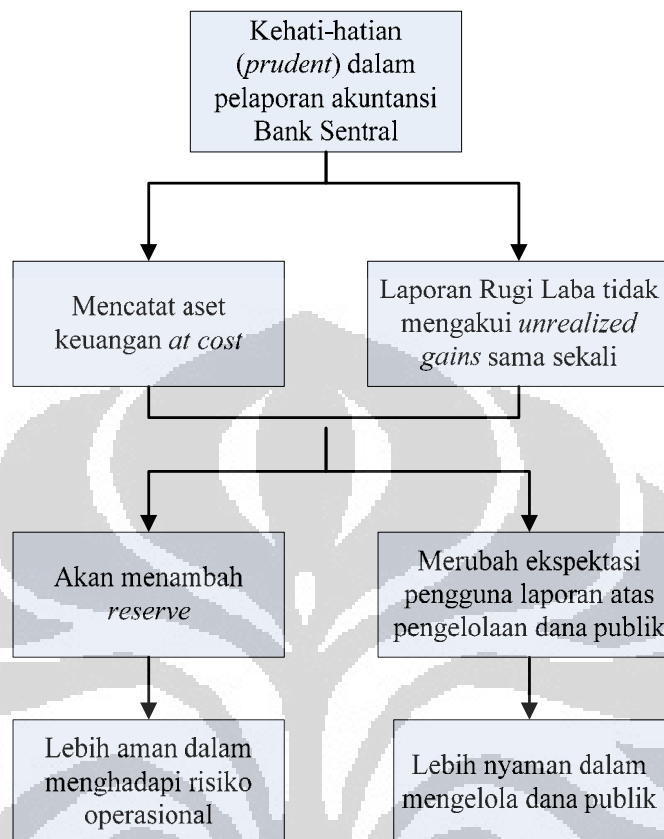
| Jenis Laporan | Kebutuhan di Perusahaan Komersial | Kebutuhan di Bank Sentral |
|-------------------------|--|---|
| Neraca | <ul style="list-style-type: none"> – Mengetahui operasionalisasi aset perusahaan untuk memperoleh <i>income</i> – Mengetahui investasi apa yang dilakukan. | Mengetahui kekuatan dan kemampuan bank sentral dalam melaksanakan kebijakan moneternya. |
| Laporan Rugi Laba | Mengetahui profitabilitas | Mengetahui hasil pemanfaatan dana publik |
| Laporan Perubahan Modal | Mengetahui perubahan masing-masing komponen kepemilikan | Mengetahui kekuatan bank sentral untuk “tidak tergantung” pada pemerintah. |
| Laporan Arus Kas | Mengetahui bagaimana aktivitas perusahaan menghasilkan kas. | Tidak relevan karena bisa bank sentral bisa menciptakan uang. |

Sumber: dari berbagai sumber

Selanjutnya, jika keberatan pertama di atas didasarkan pada pandangan eksternal atas laporan keuangan bank sentral, maka keberatan kedua lebih dikarenakan kebutuhan internal. Risiko operasional yang tinggi membuat bank sentral harus bersikap sangat hati-hati dalam mengelola kegiatannya. Dalam argumen kelompok *non-compliance* ini, sikap hati-hati tersebut juga perlu didukung dengan pencatatan dan pelaporan akuntansi yang *prudent*, misalnya dengan mencatat aset keuangan *at cost* atau laporan rugi laba yang tidak mengakui *unrealized gains* aset keuangan tertentu yang menurut standar akuntansi harus dilaporkan di laporan rugi laba. Kehati-hatian dalam pelaporan keuangan bank sentral tersebut bisa digambarkan sebagai berikut:

Gambar 4.3.

Peta Pola dan Manfaat Kehati-hatian Pelaporan Keuangan Bank Sentral



Sumber: dari berbagai sumber

Skema di atas menunjukkan bahwa pencatatan yang *prudent* akan memberi keuntungan kepada bank sentral berupa :

- a. Akan terciptanya *reserve* (pencadangan) yang berguna dalam mengatasi risiko operasional di masa datang.

Mencatat aset keuangan *at cost* membuat aset bank sentral cenderung akan disajikan *undervalued* sehingga neraca bank sentral akan terlihat lebih lemah dari kenyataan yang sebenarnya. Selisih antara kemampuan sebenarnya bank sentral dengan nilai yang dilaporkan bisa dikatakan sebagai cadangan (*reserve*) yang tetap dimiliki bank sentral.

Tidak mengakui *unrealized gains* berarti *gains* tersebut akan tetap berada dalam neraca bank sentral dan tidak ada risiko bahwa *gains* tersebut akan dikeluarkan dari neraca bank sentral misalnya dalam bentuk dividen kepada

pemerintah. Dengan kata lain *gains* tersebut tetap akan menjadi cadangan (*reserve*) bagi bank sentral.

- b. Terkait dengan kondisi yang terlihat lebih lemah dari sebenarnya seperti disebutkan di atas, maka bank sentral akan menikmati penurunan ekspektasi publik atas penggunaan dana publiknya. Sehingga, bank sentral tidak perlu terlibat dalam aktivitas yang berisiko dalam pemanfaatan dana publik (misalnya ketika menginvestasikan cadangan devisanya).

Demikianlah argumen yang disajikan untuk mendukung pendapat bahwa bank sentral seharusnya membuat standar akuntansinya sendiri. Namun, ternyata argumen tersebut tidak seluruhnya bisa dibenarkan.

Terkait kebutuhan khusus untuk laporan keuangan bank sentral, pengguna membutuhkan gambaran kekuatan bank sentral dengan melihat laporan keuangan. Gambaran tersebut akan sesuai dengan kenyataan jika laporan keuangan bank sentral disusun dengan metode yang relevan untuk menyajikan nilai dari institusi bank sentral.

Jika kita perhatikan, walaupun laporan keuangan yang disusun dengan standar akuntansi komersial tidak ditujukan secara khusus untuk menyajikan *enterprise value*, namun laporan keuangan yang berpedoman pada standar akuntansi yang berlaku umum disusun dengan tujuan salah satunya untuk membantu pembaca untuk melakukan penilaian atas *enterprise value*. Pada prakteknya juga, pihak ketiga yang akan mengakuisisi sebuah perusahaan dan ingin mengetahui berapa nilai suatu perusahaan biasanya akan menggunakan laporan keuangan yang disusun dengan standar akuntansi komersial sebagai salah satu dasar penilaiannya (walaupun tentunya bukan satu-satunya dasar penilaian). Jika standar akuntansi yang berlaku umum bisa berguna untuk melakukan penilaian *enterprise value* pada perusahaan komersial, seharusnya standar akuntansi yang berlaku umum juga bisa berguna untuk menyusun gambaran kekuatan bank sentral dari nilai-nilai laporan keuangannya.

Selain bisa dilihat berdasarkan kemungkinan penggunaan untuk penilaian *enterprise value* tersebut, kemungkinan penggunaan standar akuntansi yang

berlaku umum bagi bank sentral juga bisa dilihat dari terpenuhinya kebutuhan masing-masing jenis laporan seperti yang digambarkan berikut ini:

Tabel 4.2.

Pemenuhan Kebutuhan Khusus Pengguna Laporan Keuangan Bank Sentral
dengan Standar Akuntansi yang Berlaku Umum

| Jenis Laporan Keuangan | Kebutuhan Khusus Terkait Bank Sentral | Pemenuhannya dengan standar yang berlaku umum |
|-------------------------------|--|--|
| Neraca | Mengetahui kekuatan dan kemampuan bank sentral dalam melaksanakan kebijakan moneter. | Neraca yang disajikan dengan standar akuntansi komersial juga mengukur kekuatan neraca terutama pada aset keuangan dengan menggunakan basis nilai wajar. |
| Laporan Laba Rugi | Mengetahui hasil pemanfaatan dana publik | Justru sangat relevan menggunakan standar komersial karena standar tersebut memang bertujuan salah satunya untuk mengukur kinerja pemanfaatan aset. |
| Laporan Perubahan Modal | Mengetahui kekuatan bank sentral untuk “tidak tergantung” pada pemerintah. | Bisa juga menggunakan standar komersial untuk mengukur perubahan kepemilikan publik di bank sentral dan bagaimana perubahan cadangan (<i>reserve</i>). |
| Laporan Arus Kas | Tidak relevan karena bank sentral bisa menciptakan uang. | <ul style="list-style-type: none"> – Laporan arus kas yang disajikan dengan standar akuntansi komersial bisa menyajikan sisi lain dari laporan rugi laba yang telah <i>realized</i>. – Bank sentral juga tidak bisa selalu menciptakan uang karena akan bertentangan dengan tujuan |

| Jenis Laporan Keuangan | Kebutuhan Khusus Terkait Bank Sentral | Pemenuhannya dengan standar yang berlaku umum |
|------------------------|---------------------------------------|---|
| | | stabilitas harga. |

Sumber: dari berbagai sumber

Selanjutnya, apakah prinsip konservatif atau *prudence* dalam pengelolaan keuangan bank sentral bisa dijustifikasi sebagai alasan bank sentral untuk menyimpang (*depart*) dari standar akuntansi yang berlaku umum? Pertama yang harus difahami adalah sikap konservatif atau *prudence* sebenarnya adalah nafas seluruh dunia perbankan. Dari bank perkreditan rakyat (*rural bank*), bank umum sampai ke bank sentral semua harus dikelola secara hati-hati. Kenyataan selama ini menunjukkan bahwa semua bank selain bank sentral sudah bisa mengkombinasikan kehati-hatian (sikap *prudence*) dalam pengelolaan bank dan pada saat yang sama menggunakan standar akuntansi komersial.

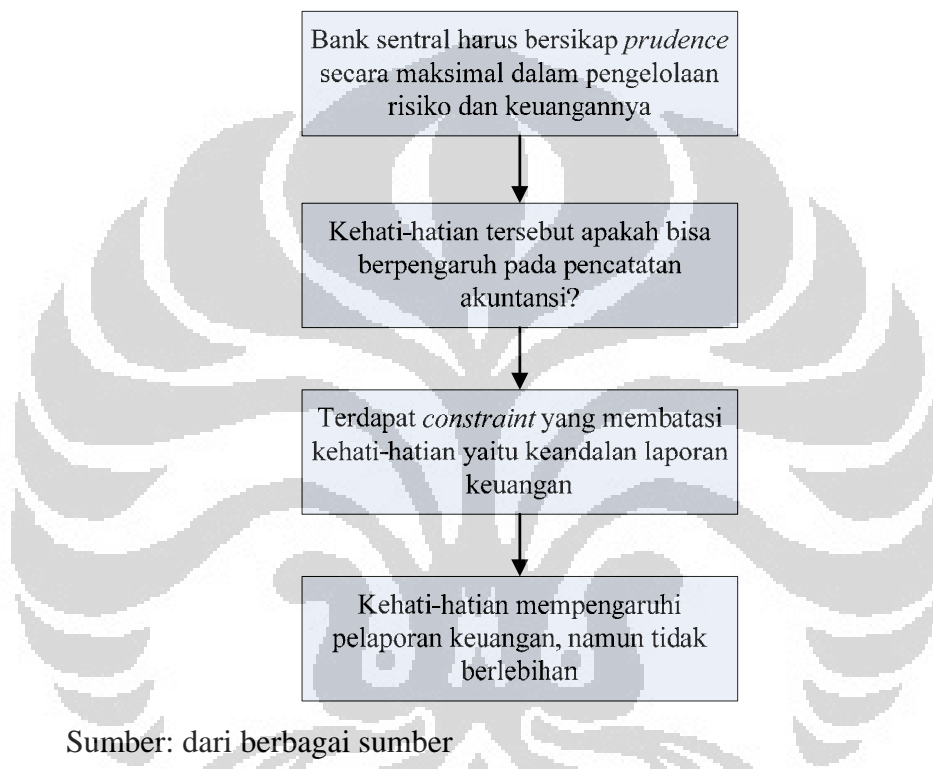
Bank sentral dituntut untuk bersikap lebih *prudence* dibandingkan bank komersial, terutama karena risiko bank sentral yang lebih besar. Namun, sebagaimana bank komersial, sikap *prudence* yang dituntut dari bank sentral tersebut sebenarnya lebih ditekankan pada sisi pengelolaan risiko dan keuangan. Tidak ada keniscayaan bahwa ketika pengelolaan risiko dan keuangan dilakukan secara *prudence* maka pelaporan akuntansi pun harus dilakukan dengan tingkat prudensial yang lebih ketat yang mengakibatkan penyimpangan dari standar akuntansi yang berlaku umum.

Jika dilihat kembali, standar akuntansi yang berlaku umum sekarang pun sebenarnya juga menggunakan *prudence* dalam *framework*-nya. Namun *prudence* pencatatan akuntansi yang disebutkan oleh standar akuntansi umum tersebut bukanlah *prudence* yang tak terbatas sebagaimana *prudence* dalam pengelolaan risiko dan keuangan. IFRS sendiri telah memberi peringatan bahwa penerapan *prudence* dalam pelaporan keuangan secara berlebihan yang mengakibatkan *understatement* aset/pendapatan atau *overstatement* kewajiban/beban yang berlebihan pula (dengan menggunakan kebijakan akuntansi yang menyimpang dari standar akuntansi yang berlaku umum) akan membuat laporan keuangan menjadi tidak netral sehingga mengurangi kualitas keandalan laporan keuangan.

Dengan dua alasan di atas (prudensial yang lebih ditekankan pada pengelolaan aset keuangan dan standar akuntansi komersial yang juga memiliki sisi prudensial) maka dapat dibuat alur berpikir sebagai berikut:

Gambar 4.4.

Alur Pemikiran Keberadaan Batasan Dalam Penerapan *Prudence* di Pelaporan Keuangan Bank Sentral



Sumber: dari berbagai sumber

Dari semua argumen di atas, bisa disimpulkan bahwa transparansi adalah keniscayaan yang tidak terbantahkan dengan argumen kekhususan bank sentral. Transparansi harus lebih diutamakan dibandingkan sikap *prudence* atau konservatif dalam pelaporan akuntansi bank sentral. Konsekuensi transparansi adalah penggunaan sepenuhnya standar akuntansi (komersial) yang berlaku umum. Dengan demikian penggunaan standar akuntansi yang berlaku umum adalah keniscayaan bagi bank sentral. Ditambah lagi dengan argumen bahwa pengguna laporan keuangan sebenarnya juga bisa dipenuhi kebutuhannya tanpa harus menggunakan pedoman khusus bank sentral yang berbeda dengan standar.

Kekuatan argumen transparansi tersebut bisa juga didukung dengan tiga argumen tambahan sebagai berikut :

- a. Tren perkembangan standar akuntansi komersial mengarah pada penggunaan *asset/liability model* dan penilaian neraca sesuai *economic value*-nya sama dengan kebutuhan bank sentral dan pengguna laporan keuangan bank sentral.
- b. Bank sentral adalah pengelola dana publik. Optimalisasi pengelolaan dana publik dan transparansi hasil pengelolaan bisa dicapai jika bank sentral mengikuti tren standar akuntansi saat ini.
- c. Bank sentral adalah bank dari bank komersial di suatu negara. Bank sentral dituntut untuk memberi contoh yang terbaik bagi praktek perbankan di negara tersebut. Termasuk di dalamnya adalah praktek pelaporan akuntansi.

Ketiga argumen tersebut akan dijelaskan pada uraian berikut ini:

Secara teoritis, model dasar penyusunan standar akuntansi dibagi menjadi dua: *asset/liability model* dan *revenue/expense model* (Benston, Bromwich dan Wagenhofer, 2006). *Asset/liability model* adalah model pandangan penyusun standar (*standard setter*) yang memandang bahwa yang perlu dilakukan pertama adalah pengukuran nilai aset dan kewajiban secara akurat. Berapa pendapatan dan beban akan ditentukan sebagai residu dari perubahan nilai aset dan kewajiban tersebut. Sebaliknya *revenue/expense model* akan memandang bahwa yang pertama dilakukan adalah pengukuran berapa pendapatan dan beban secara akurat untuk kemudian nilai aset dan kewajiban ditentukan belakangan.

Model standar tradisional lebih cenderung pada penggunaan *revenue/expense model*. Penggunaan model ini didasarkan pada paradigma tradisional berupa *profit* yang dihasilkan perusahaan untuk pemilik.

Namun demikian, standar akuntansi saat ini sudah cenderung pada penggunaan *asset/liability model* yang didasarkan pada paradigma pelaporan *economic value* dari suatu perusahaan.

Kembali kepada pembahasan bank sentral. Bank sentral tidak memiliki tujuan mencari keuntungan. Di sisi lain, pengguna laporan keuangan bank sentral biasanya lebih tertarik untuk mendapatkan informasi berapa kemampuan atau kekuatan bank sentral yang tercermin dalam neraca bank sentral. Akibatnya, pelaporan nilai neraca bank sentral umumnya memiliki makna lebih besar

(walaupun bukan berarti laporan lain tidak bermakna). Dengan demikian, *asset/liability model* adalah model yang tepat dalam penyusunan laporan keuangan bank sentral.

Dari penjelasan di atas kita temukan bahwa terdapat kesesuaian antara kebutuhan pelaporan akuntansi bank sentral dengan tren perkembangan standar akuntansi komersial yang berlaku umum. Kedua-duanya cenderung pada penggunaan *asset/liability model*. Dengan demikian, standar akuntansi komersial yang berlaku saat ini relatif sudah sesuai dengan kebutuhan bank sentral.

Selanjutnya, argumen tambahan kedua berasal dari kenyataan bahwa sumber daya keuangan yang dimiliki bank sentral pada dasarnya adalah milik masyarakat/publik. Ketika masyarakat menyerahkan sumber daya publik tersebut, masyarakat menghadapi *opportunity cost*. *Opportunity cost* tersebut bisa diminimalisasi dengan optimalisasi *return* dari sumber daya yang dimiliki bank sentral. Optimalisasi tersebut tidak bisa terjadi jika bank sentral terus terkungkung dalam *risk averse* ekstrim yang diwujudkan dengan penggunaan pedoman akuntansi khusus yang menyimpang dari standar.

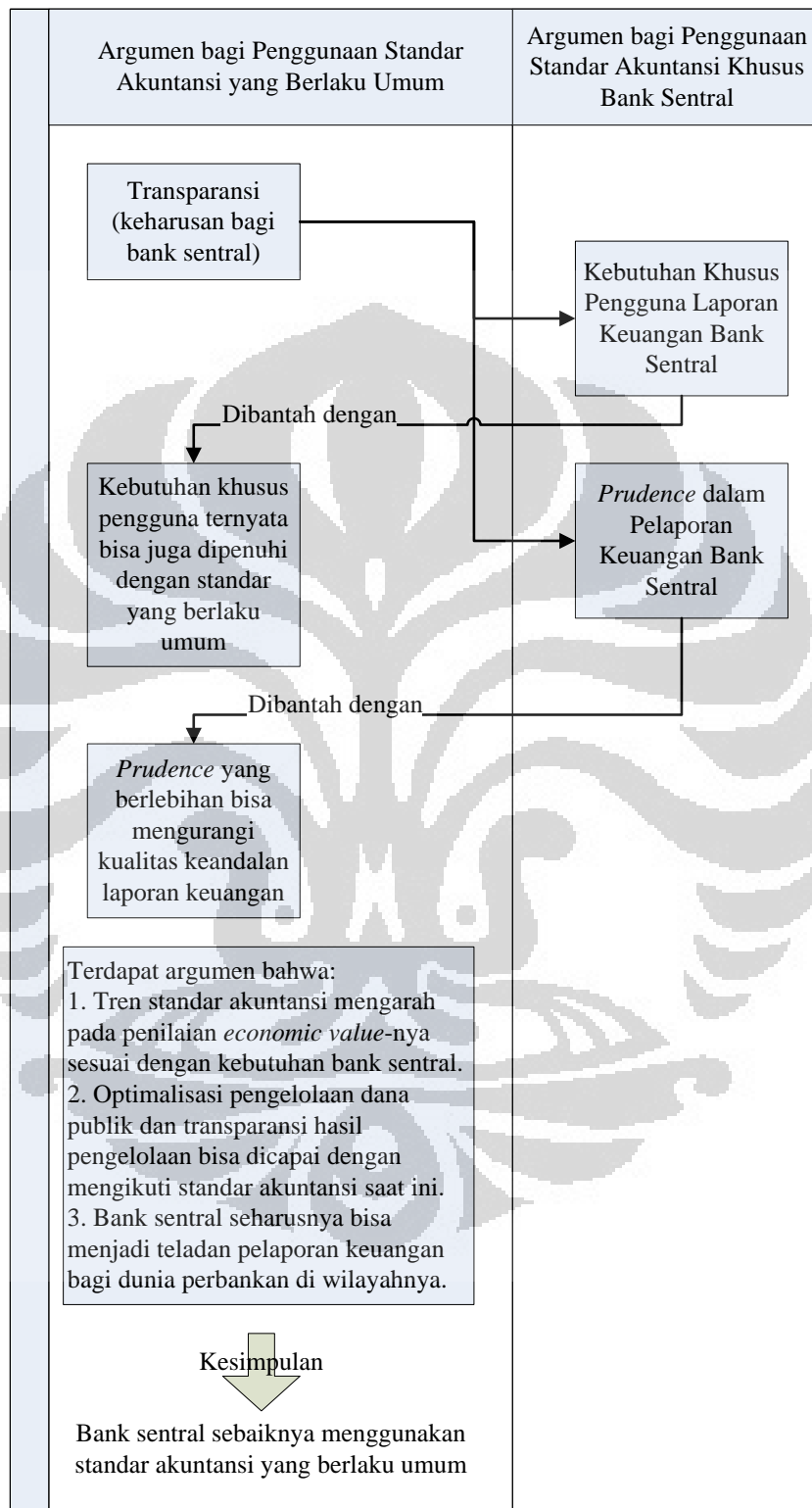
Perkembangan standar akuntansi komersial yang berlaku umum saat ini mengarah pada pelaporan *economic value* yang lebih akurat. Penggunaan *economic value* dalam pelaporan akuntansi dirasa lebih memudahkan bank sentral dan *stakeholder* eksternal untuk melihat seberapa optimal bank sentral mengelola sumber daya publik yang dimilikinya.

Argumen tambahan ketiga berangkat dari kenyataan bahwa bank sentral sering ditempatkan sebagai “pemimpin” dalam dunia perbankan di wilayahnya. Penerapan praktek perbankan yang sehat di bank sentral akan menjadi contoh yang baik bagi bank komersial. Termasuk dalam praktek pelaporan akuntansi. Jika bank sentral bisa menggunakan standar akuntansi umum dan bisa memenuhi semua tuntutannya (misalnya pengungkapan nilai wajar dan manajemen risiko), maka praktek tersebut bisa menjadi *benchmark* yang baik bagi pelaporan keuangan seluruh bank di negara tersebut.

Berdasarkan keseluruhan pembahasan argumen di atas bisa dibuat alur kesimpulan sebagai berikut:

Gambar 4.5.

Alur Kesimpulan Argumen Penggunaan Standar Akuntansi di Bank Sentral



Sumber: dari berbagai sumber

Semua pembahasan mengenai pedoman seperti apa yang seharusnya digunakan bank sentral juga relevan untuk diterapkan pada Bank Indonesia. Dengan demikian, Bank Indonesia juga seharusnya membuat pedoman yang sepenuhnya sesuai dengan standar akuntansi yang berlaku umum tanpa perlu membuat pengecualian dari standar.

Jika kita melihat contoh empiris di bank sentral dunia sebagaimana telah dijelaskan di bab 3, permasalahan penggunaan standar akuntansi ini bisa disimpulkan sebagai berikut:

Tabel 4.3.
Variasi Penggunaan Pedoman Akuntansi di Bank Sentral yang Menjadi
Obyek Penelitian

| Bank Sentral | Pedoman yang Digunakan | Alasan Penggunaan Pedoman |
|-----------------------|--|--|
| European Central Bank | <i>Guideline ECB on the Legal Framework for Accounting and Financial Reporting</i> | <ul style="list-style-type: none"> - Perlunya penjelasan transaksi khusus bank sentral - Menjaga <i>prudence</i> keuangan ECB |
| Federal Reserve Banks | <i>Financial Accounting Manual</i> dari <i>Board of Governor</i> | <ul style="list-style-type: none"> - Dewan standar tidak menetapkan prinsip-prinsip akuntansi untuk bank sentral - Penggunaan nilai wajar sebagaimana diatur standar komersial dianggap tidak relevan untuk bank sentral |
| Bank of England | <i>Adopted IFRS</i> dengan penyesuaian (limitasi informasi) tertentu | <ul style="list-style-type: none"> - Standar umum relevan untuk dijadikan model informasi keuangan. - Terdapat pembatasan informasi yang dianggap berisiko mengganggu fungsi bank sentral |

| Bank Sentral | Pedoman yang Digunakan | Alasan Penggunaan Pedoman |
|-----------------------------|---|--|
| Reserve Bank of Australia | <i>Australian equivalent to IFRS</i> | - Ditetapkan dalam <i>finance ministers order</i> - Bank sentral tidak berhak untuk menentukan pedoman yang berbeda |
| Reserve Bank of New Zealand | <i>New Zealand equivalent to IFRS</i> | Sebagai bentuk konsistensi terhadap <i>principles based accounting</i> dan menjaga transparansi. |
| Bank Indonesia | Pedoman Akuntansi Keuangan Bank Indonesia | - Untuk memberi dasar hukum bagi praktek pelaporan keuangan BI. - Adopsi kebutuhan khusus bank sentral. |

Sumber: dari berbagai sumber

Dalam penerapan standar akuntansi yang berlaku umum ini, Bank Indonesia bisa mencontoh pada RBA dan RBNZ. Kedua bank sentral tersebut tepat untuk dijadikan *benchmark* karena beberapa kesamaan karakteristiknya, antara lain:

- RBA dan RBNZ memiliki tingkat independensi yang tinggi dan hampir setara dengan BI. Kesetaraan tingkat independensi ini menunjukkan bahwa BI menghadapi tuntutan akuntabilitas ekonomi, sosial dan politik yang setara dengan RBA dan RBNZ. Kesemuanya harus mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangannya pada parlemen dan pemerintah negaranya secara langsung dan juga terhadap masyarakat secara umum.
- Struktur pengambilan kebijakan tertinggi sama-sama berada di dalam struktur internal bank sentral (bukan di luar struktur bank sentral seperti Fedres atau BoE).
- Baik BI, RBA maupun RBNZ berinteraksi langsung dengan pemerintah negaranya (berbeda dengan ECB yang tidak berhubungan langsung dengan

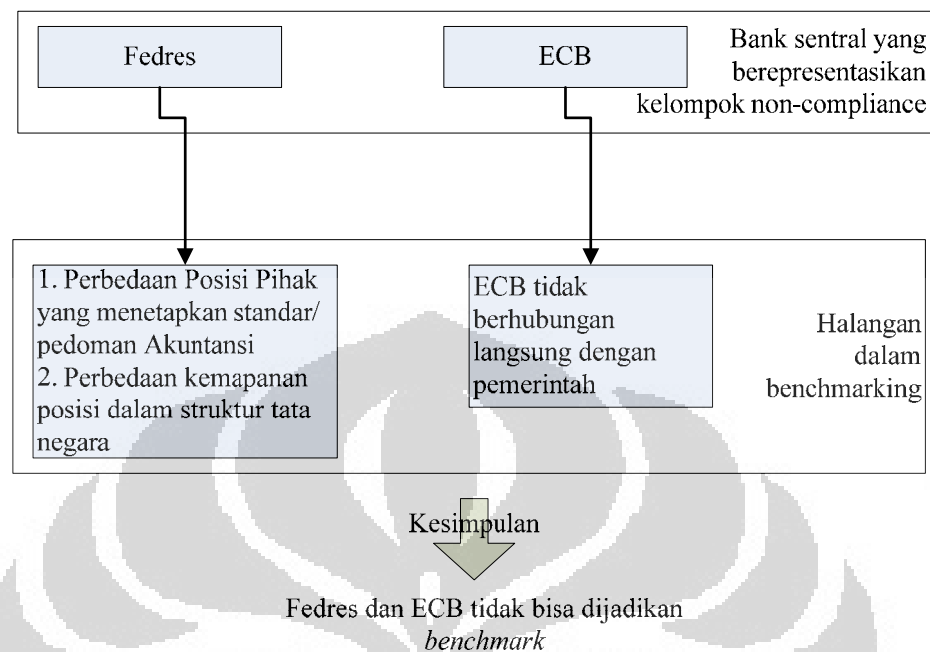
Pemerintah negara). Kesamaan posisi interaksi dengan pemerintah ini membuat BI, RBA dan RBNZ (sebenarnya) bisa untuk membuat perjanjian-perjanjian dengan pemerintah yang mendukung penggunaan standar akuntansi umum.

- Kesamaan keempat adalah pada struktur keuangannya. Berbeda dengan Fedres yang lebih banyak memiliki *counterpart* di dalam negeri, BI, RBA dan RBNZ juga banyak memegang surat berharga dalam valuta asing. Berbeda dengan ECB yang memiliki banyak variasi aset keuangan dalam mata uang domestik (euro), BI, RBA dan RBNZ menghadapi variasi surat berharga domestik yang relatif terbatas yang umumnya diterbitkan oleh pemerintah negaranya.

Dalam karya akhir ini, bank sentral yang menjadi representasi dari penggunaan pedoman akuntansi khusus bank sentral yang berbeda dengan standar akuntansi yang berlaku umum adalah ECB dan Fedres. Bank Indonesia tidak bisa serta merta menjadikan bank sentral tersebut sebagai *benchmark* dalam kaitannya penyusunan pedoman akuntansi yang bertentangan dengan standar akuntansi yang berlaku umum. ECB tidak bisa dijadikan *benchmark* karena posisi ECB yang tidak bisa mempengaruhi kebijakan pembagian *profit* NCB. Posisi tersebut memaksa ECB untuk membuat kebijakan akuntansi yang berbeda.

Sementara itu, Fedres juga tidak bisa dijadikan *benchmark* karena posisi Fedres yang kuat dalam sistem tata negara Amerika Serikat yang tidak bisa dibandingkan dengan BI. Akan terlalu banyak kontroversi jika BI meniru Fedres dengan membuat pedoman akuntansi yang benar-benar berbeda dengan standar akuntansi yang berlaku umum. Selain itu posisi *Board of Governor* dalam struktur *Federal Reserve System* berbeda dengan Dewan Gubernur BI. *Board of Governor* Fedres adalah representasi publik sebagai pengatur keseluruhan *Federal Reserve System*. Sedangkan Dewan Gubernur BI lebih mirip *chief executive* atau dewan direksi bagi BI. Pedoman yang ditetapkan *Board of Governor* bisa dianggap sebagai representasi kepentingan publik sementara pedoman akuntansi yang ditetapkan Dewan Gubernur BI (atau bahkan ditetapkan oleh Direktur Keuangan Intern) belum bisa dianggap sebagai pendapat publik.

Gambar 4.6.

Halangan Jika Menggunakan ECB dan Fedres Sebagai *Benchmark* Bagi BI

Sumber: dari berbagai sumber

Bank Indonesia sendiri sebenarnya menyadari bahwa dirinya tidak mungkin untuk menetapkan pedoman akuntansi yang benar-benar berbeda seperti Fedres. Jika kita menelaah masing-masing pedoman dalam PAKBI, bisa dikatakan bahwa sebenarnya hanya ada satu penyimpangan (*departure*) terhadap PSAK yang dieksplisitkan dalam PAKBI, yaitu perlakuan terhadap keuntungan yang belum terealisasi (*unrealized gains*) khususnya terhadap *unrealized gains* yang berasal dari translasi valuta asing.

Namun jika kita menelaah lebih lanjut praktek akuntansi di BI, sebenarnya tidak hanya perlakuan terhadap *unrealized gains* saja yang tidak sesuai dengan PSAK. Seperti yang telah dijelaskan pada Bab 3 bahwa jika kita menelaah bentuk-bentuk penyajian dan kelengkapan laporan yang disampaikan, terdapat beberapa penyimpangan dari standar akuntansi yang umum berlaku. Ditambah lagi, BI juga kurang memberikan penjelasan atau pengungkapan yang memadai terhadap penyimpangan-penyimpangan (*departures*) ini.

Semua penyimpangan dan inkonsistensi perlakuan akuntansi BI tersebut bisa dihindari jika:

1. BI memastikan akan menggunakan standar akuntansi yang berlaku umum secara penuh tanpa pengecualian.
2. BI melakukan revisi PAKBI setiap terjadi perubahan standar akuntansi yang berlaku umum untuk memberi landasan hukum bagi praktisi akuntan BI.

Berdasarkan semua penjelasan di atas, Bank Indonesia sebaiknya menggunakan sepenuhnya standar akuntansi yang berlaku umum di Indonesia. Selanjutnya, penetapan penggunaan standar akuntansi komersial tersebut harus diikuti dengan praktek akuntansi yang memang sesuai dengan tuntutan standar. Alasan penggunaan standar akuntansi komersial ini, yang utama adalah transparansi. Selain itu ada juga alasan kesesuaian kebutuhan pelaporan keuangan bank sentral dengan tren akuntansi saat ini. BI tidak bisa menggunakan alasan kekhususan bank sentral karena ternyata kekhususan bank sentral tersebut tetap bisa dipenuhi jika BI menggunakan standar akuntansi yang berlaku umum. BI juga tidak bisa melakukan *benchmarking* terhadap bank sentral lain yang mempraktekkan *departures* dari standar akuntansi komersial karena perbedaan kondisi.

4.2. Analisis Beberapa Karakteristik Keuangan Bank Sentral

Bab 2 menyebutkan adanya beberapa karakteristik keuangan khusus bank sentral yang membedakannya dengan bank komersial. Dua di antara perbedaan tersebut membutuhkan penjelasan lebih lanjut jika akan menerapkan standar akuntansi komersial sebagaimana hasil kesimpulan bagian pertama bab ini. Kedua karakteristik khusus tersebut adalah aktivitas pencetakan uang dan permodalan bank sentral.

4.2.1. Aktivitas Pencetakan dan Penedaran Uang

Bagi masyarakat secara umum, uang bisa dilihat sebagai produk jasa sistem pembayaran yang diberikan oleh bank sentral dalam rangka mendukung aktivitas ekonomi. Namun jika kita melihat pada struktur neraca bank sentral, uang beredar berada di sisi pasiva. Dengan kata lain, selain sebagai produk jasa, uang sebenarnya merupakan klaim masyarakat terhadap bank sentral.

Seperti layaknya aset dan kewajiban keuangan, terdapat perbedaan yang terkadang sangat signifikan antara *face value* uang dan *intrinsic value*. Berdasarkan perbedaan nilai tersebut bisa dibuat penjelasan berikut ini:

a. Uang dari sisi fisiknya.

Dari sisi fisik, uang harus dicetak atau dengan kata lain diproduksi. Hasil dari cetakan tersebut berupa persediaan uang di khazanah bank sentral. Untuk mencetak tersebut, bank sentral membutuhkan sumber daya, misalnya berupa bahan kertas dan ongkos produksi. Penggunaan sumber daya itu harus dicatat oleh bank sentral. Selanjutnya, timbul pertanyaan bagaimana bank sentral mencatat penggunaan sumber daya tersebut (*costing-nya*).

Jika BI hendak menggunakan sepenuhnya standar akuntansi yang berlaku umum, maka BI tidak bisa menggunakan standar terkait persediaan (PSAK 14 atau IAS 2) karena hasil produksi atau cetakan akhir uang bukan merupakan produk yang dijual oleh bank sentral untuk mendapatkan penghasilan. Bank sentral tidak bisa menggunakan istilah *cost of goods sold* atau harga pokok penjualan dalam proses produksi uang ini.

Jika dianalogikan dengan bank komersial, fisik uang yang dikeluarkan bank sentral ini sebenarnya bisa disamakan dengan cek, bilyet giro, sertifikat deposito atau buku tabungan yang menunjukkan klaim nasabah terhadap bank. Bank komersial tidak pernah mencatat pembelian dan penggunaan warkat-warkat tersebut dalam *cost of goods sold* atau harga pokok penjualan. Bank akan mencatat pembelian warkat sebagai *supplies* biasa dan penggunaannya sebagai beban administrasi dan umum atau beban lainnya.

Bank-bank sentral di dunia termasuk BI juga memperlakukan pembelian bahan uang dan ongkos produksinya seperti bank komersial memperlakukan warkat-warkatnya. Fedres misalnya, mengakui beban pembelian *Federal Reserve Notes* dari *Bureau of Engraving and Printing* sebagai beban tahun berjalan pada Laporan Keuangan *Board of Governors* untuk kemudian di-*assess* menjadi beban masing-masing Federal Reserve Banks. ECB mengakui beban produksi uang sebagai beban *banknote production services* yang dicatat pada Laporan Rugi Laba bersama-sama dengan beban umum dan administratif lain. RBA memasukkan beban terkait produksi fisik uang sebagai

bagian dari *General and Administrative Expense*. RBNZ mengakui biaya produksi mata uangnya sebagai *Net Currency Issued Expenses* dalam kategori *Operating Expenses*. Sedangkan BI mengakui beban pencetakan dan penggunaan bahan uang sebagai beban penyelenggaraan sistem pembayaran di Laporan Surplus Defisit.

Jika produksi fisik uang ini hendak dinilai kinerjanya, maka pola penilaiannya bisa disamakan dengan biaya umum dan administrasi lain seperti misalnya penilaian efisiensi produksi dalam lingkup kualitas uang yang telah ditentukan.

b. Uang dari sisi nilainya.

Dari sisi *face value*, uang adalah kewajiban keuangan bagi bank sentral. Kedudukannya setara dengan simpanan nasabah di bank komersial.

Di bank komersial, agar bisa memperoleh pendapatan, maka bank harus menginvestasikan simpanan nasabah tersebut menjadi kredit yang diberikan (*loans*) atau surat berharga yang dicatat sebagai aset bank. Bank sentral juga demikian. Agar memperoleh pendapatan, bank sentral harus menginvestasikan “simpanan” masyarakat tersebut dalam aset produktif. Pada umumnya bank sentral menginvestasikan asetnya dalam bentuk surat berharga dan surat utang pemerintah.

Dari sisi nilai keuangan ini, kinerja bank sentral bisa diukur dengan melihat optimalisasi *return* investasi dalam lingkup risiko tertentu yang bisa diterima oleh bank sentral.

4.2.2. Permodalan Bank Sentral

Modal bank komersial mengikuti praktek perusahaan pada umumnya. Bank komersial mengeluarkan saham. Kemudian atas saham tersebut dibagikan dividen dan bisa dihitung *earning per share* berdasarkan standar akuntansi terkait serta dilakukan berbagai macam analisis profitabilitas atas modal tersebut.

Bank sentral bervariasi dalam permodalannya. Sebagian bank sentral dimiliki secara penuh dan disetor modalnya oleh negara dan sebagian lagi mengeluarkan sejenis saham dan sahamnya bisa dijual entitas lain. Variasi bentuk kepemilikan dan modal bank sentral bisa digambarkan sebagai berikut:

Tabel 4.4.

Variasi Bentuk Kepemilikan dan Setoran Modal Bank Sentral Dunia

| No. | Bank Sentral di Negara | Bentuk Kepemilikan | Setoran Modal |
|-----|------------------------|---|---|
| 1. | Amerika Serikat | Perusahaan yang menggabungkan kepemilikan publik dan swasta | Saham Federal Reserve Banks dimiliki oleh bank umum yang beroperasi di wilayahnya |
| 2. | Australia | Badan Hukum dimiliki oleh Negara | 100% dari negara tanpa mengeluarkan saham |
| 3. | Belanda | Perseroan Terbatas | Saham 100% disetor oleh Negara |
| 4. | Belgia | Perseroan Terbatas | Sepuluh saham disetor oleh negara, separuhnya oleh pihak lain |
| 5. | ECB | Badan Hukum dimiliki oleh NCB | Saham disetor oleh masing-masing NCB sesuai aturan dalam <i>statutes</i> |
| 6. | Indonesia | Lembaga Negara | 100% dari negara tanpa mengeluarkan saham |
| 7. | Inggris | Perusahaan Milik Negara | Modal disetor tidak dalam bentuk saham oleh Kementerian Keuangan atas nama negara |
| 8. | Irlandia | Badan Hukum Negara | Disetor 100% oleh Kementerian Keuangan atas nama Negara |
| 9. | Jepang | Badan Hukum Negara | Pemerintah memiliki saham 55%. Sisanya dimiliki publik. |
| 10. | Jerman | Perusahaan Federal dimiliki oleh Pemerintah Federal | 100% dari pemerintah federal tanpa mengeluarkan saham |
| 11. | Kanada | Badan Hukum dimiliki oleh Negara | 100% dari kementerian keuangan tanpa mengeluarkan saham |

| No. | Bank Sentral di Negara | Bentuk Kepemilikan | Setoran Modal |
|-----|------------------------|---------------------------------|---|
| 12. | Perancis | Lembaga Milik Negara | 100% dari negara tanpa mengeluarkan saham |
| 13. | Selandia Baru | Badan Hukum Negara | 100% dari negara tanpa mengeluarkan saham |
| 14. | Spanyol | Badan Hukum Publik Milik Negara | 100% dari negara tanpa mengeluarkan saham |
| 15. | Swiss | Perusahaan Publik | 63% saham dimiliki institusi publik dan sisanya dimiliki publik |
| 16. | Turki | Perusahaan Publik | 54% saham dimiliki pemerintah, 23% dimiliki bank umum dan sisanya dimiliki publik |
| 17. | Yunani | Perseroan Terbatas | Negara menyeter modal saham tidak lebih dari 10%. sisanya diseter oleh publik. |

Sumber: Pringle dan Courtis (1999), telah diolah kembali

Jika BI hendak menerapkan standar akuntansi yang berlaku umum, maka pencatatan modal BI membutuhkan sedikit penjelasan tambahan terkait dengan definisi-definisi akun modal dan kekhususannya perlakuan yang mungkin ada selama tidak bertentangan dengan standar akuntansi yang berlaku umum.

4.3. Perlakuan Terhadap Beberapa Akun atau Transaksi Keuangan di Bank Indonesia

Pembahasan pada bagian pertama bab ini menyimpulkan bahwa Bank Indonesia sebaiknya menggunakan sepenuhnya standar akuntansi komersial yang berlaku umum. Dengan demikian, standar akuntansi umum Indonesia akan tetap menjadi rujukan utama dan penentu bagi Bank Indonesia. Pengambilan contoh penyajian atau perlakuan dari bank sentral lain pada penjelasan selanjutnya bisa dilakukan dengan syarat standar akuntansi umum yang berlaku di Indonesia tidak

mengatur berbeda. Contoh bank sentral lain tersebut hanya berfungsi sebagai model yang bisa dipertimbangkan oleh Bank Indonesia.

4.3.1. Penyajian laporan keuangan,

Berdasarkan pembahasan pada bab sebelumnya bisa dibuat ringkasan penyajian laporan keuangan pada bank sentral yang menjadi obyek kajian, sebagai berikut:

Tabel 4.5.
Ringkasan Penyajian Laporan Keuangan Bank Sentral Dunia

| NERACA | | | |
|--|--|----------------------------------|---|
| Perlakuan Akuntansi di BI | | Standar Umum di Indonesia | |
| Akun Emas dan Uang dalam Peredaran disajikan tidak sesuai urutan likuiditas dalam neraca | | Urutan berdasarkan likuiditas | |
| Perlakuan Akuntansi di Bank Sentral Lain | | | |
| Bank Sentral | Perlakuan | Kesesuaian standar lokal | Benchmarking untuk BI |
| ECB dan Fedres | Penggolongan neraca berdasarkan <i>counterpart</i> atau tujuan kepemilikan | Tidak sesuai standar | Tidak relevan karena pada dasarnya sudah tidak sesuai standar |
| BoE | Urutan likuiditas | Sesuai standar | Tidak relevan karena ada pemisahan aset dan kewajiban terkait pendedaran uang |
| RBA dan RBNZ | Urutan likuiditas | Sesuai standar | Relevan karena kesesuaian struktur keuangan dan kesesuaian secara umum antara standar |

| | | | |
|--|-------------------------|--|---|
| | | | umum negaranya dengan PSAK terkait stuktur neraca |
| LAPORAN SURPLUS DEFISIT | | | |
| Perlakuan Akuntansi di BI | | Standar Umum di Indonesia | |
| Laporan surplus defisit disusun berdasarkan bidang operasional (moneter, perbankan, sistem pembayaran dan lainnya) | | Disusun dengan klasifikasi sifat beban dan fungsi | |
| Perlakuan Akuntansi di Bank Sentral Lain | | | |
| Bank Sentral | Perlakuan | Kesesuaian standar lokal | <i>Benchmarking</i> untuk BI |
| ECB, Fedres, BoE, RBNZ | Klasifikasi fungsi | Sesuai standar | Relevan dari sisi penyajian laporan |
| RBA | Klasifikasi sifat beban | Sesuai standar | Relevan dari sisi penyajian laporan |
| LAPORAN PERUBAHAN EKUITAS | | | |
| Perlakuan Akuntansi di BI | | Standar Umum di Indonesia | |
| Laporan perubahan ekuitas menyajikan detail lebih sedikit dibandingkan standar | | Menyajikan rincian penyebab penambahan dan pengurangan masing-masing komponen ekuitas tersebut | |
| Perlakuan Akuntansi di Bank Sentral Lain | | | |
| Bank Sentral | Perlakuan | Kesesuaian standar lokal | <i>Benchmarking</i> untuk BI |
| ECB dan BoE | Tidak menyajikan | Tidak sesuai standar | Tidak relevan karena pada dasarnya sudah tidak sesuai standar |

| | | | |
|--------|--|----------------------|---|
| Fedres | Rincian tidak selengkap tuntutan standar | Tidak sesuai standar | Tidak relevan karena pada dasarnya sudah tidak sesuai standar |
| RBA | Rincian tidak selengkap tuntutan standar | Tidak sesuai standar | Sebenarnya masih belum sesuai standar, namun struktur modal RBA lebih mirip dengan BI dibandingkan RBNZ, maka RBA bisa dijadikan contoh awal. |
| RBNZ | Rincian cukup memadai | Sesuai | Tidak relevan karena struktur ekuitas yang jauh lebih sederhana dibandingkan BI |

LAPORAN ARUS KAS

| Perlakuan Akuntansi di BI | Standar Umum di Indonesia |
|---|--|
| Laporan arus kas menyajikan informasi yang absurd karena tidak ada akun kas dan setara kas di Aktiva | Laporan arus kas menyajikan perubahan kas dan setara kas baik dalam mata uang domestik maupun valuta asing. |
| Perubahan investasi jangka panjang (kategori <i>available for sale</i> dan <i>held to maturity</i>) dimasukkan juga dalam arus kas dari aktivitas operasi sehingga aktivitas operasi tidak bisa menyajikan arus kas dari <i>principal revenue producing activities</i> | Termasuk dalam arus kas dari aktivitas investasi adalah investasi selain setara kas. Aktivitas operasi antara lain berasal dari <i>principal revenue producing activities</i> dan umumnya bisa memberi gambaran <i>cash basis</i> dari laporan rugi laba |

| Perlakuan Akuntansi di Bank Sentral Lain | | | |
|--|---|--------------------------|---|
| Bank Sentral | Perlakuan | Kesesuaian standar lokal | Benchmarking untuk BI |
| ECB dan Fedres | Tidak menyajikan | Tidak sesuai standar | Tidak relevan karena pada dasarnya sudah tidak sesuai standar |
| BoE, RBA dan RBNZ | Menyajikan laporan arus kas dengan penjelasan kas dan setara kas apa yang ditempatkan di aktiva. | Sesuai standar | Relevan untuk dijadikan benchmark karena kejelasan definisi kas dan arus kas yang sesuai standar |
| | Aktivitas operasi hanya menyajikan <i>principal revenue producing activities</i> dan arus kas selain investasi dan pendanaan lain. Perubahan investasi jangka panjang masuk aktivitas investasi | Sesuai standar | Relevan untuk dijadikan <i>benchmark</i> karena kejelasan pembagian antara aktivitas operasi dan investasi sesuai dengan standar. |

Sumber: dari berbagai sumber

Secara rinci dapat dijelaskan bahwa untuk neraca, *departures* yang paling umum bagi bank sentral adalah terkait klasifikasi aktiva dan pasiva-nya. Perbedaan pertama antara bank sentral dengan entitas lain adalah bahwa bank sentral umumnya tidak menyajikan kas dalam mata uang domestik di sisi aktiva. Bank sentral adalah institusi yang mengeluarkan mata uang domestik, dengan demikian, uang kas dalam mata uang domestik yang pada dasarnya justru

merupakan kewajiban bank sentral, bukan aktiva. Perlu penjelasan tambahan jika bank sentral hendak menjadikan kas dalam mata uang domestik yang dipegang bank sentral dalam rangka operasional harian sebagai bagian aktiva. Selain itu, perlu juga penegasan bahwa kas dalam valuta asing dimasukkan sebagai bagian akun kas di sisi aktiva.

Bank sentral juga – mengikuti praktek penyajian di bank komersial – tidak menyajikan klasifikasi *current – non-current*. Perbedaan selanjutnya yang mungkin ada adalah pada struktur modal disetor bank sentral yang umumnya lebih sederhana dibandingkan organisasi komersial. Variasi baru terjadi pada akun cadangan (*reserves*). Hal ini terkait dengan karakteristik bank sentral yang relatif lebih berisiko dibandingkan bank komersial sehingga perlu membuat berbagai macam pencadangan.

Selain dua perbedaan terkait kas dan ekuitas di atas, kenyataan bahwa mayoritas aset bank sentral adalah aset yang dipegang sebagai cadangan devisa dan surat berharga pemerintah membuat bank sentral cenderung menyajikan klasifikasi yang lebih ekstensif untuk aset keuangannya dibandingkan bank komersial pada umumnya.

Selanjutnya, untuk laporan rugi laba, bank sentral umumnya bisa mengikuti pola sebagaimana bank komersial melalui penyajian *net interest margin* dan seterusnya. Namun demikian, walaupun dari sisi penyajian laporan bisa mengikuti pola penyajian sebagaimana bank komersial, sebenarnya banyak rincian pengakuan pendapatan atau beban yang berbeda antara bank sentral dengan organisasi komersial, seperti misalnya pengakuan pendapatan dari instrumen keuangan atau dari selisih nilai tukar (sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya pada pembahasan Bab 3).

Meskipun penyajian laporan rugi laba ini bisa dibuat tidak terlalu berbeda jauh dengan bank komersial, namun sebenarnya tujuan penyajian laporan ini berbeda dengan tujuan di entitas komersial. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, bank sentral tidak pernah dihitung profitabilitasnya. Bank sentral, sebagai regulator pasar keuangan, memiliki kemampuan untuk mempengaruhi pasar dan secara tidak langsung juga ”mengatur” *profit*-nya (Perry, 2005). Dengan demikian, bank sentral – sebagai organisasi sektor publik – tidak bisa (dan bahkan

tidak boleh) diukur kinerjanya hanya dari profitabilitas. Pengukuran kinerja yang lebih tepat bagi bank sentral adalah pelaporan per *output* atau *outcome* sebagaimana organisasi sektor publik lainnya².

Seperti halnya laporan rugi laba, laporan perubahan ekuitas juga bisa disusun sebagaimana bank komersial. Namun terdapat pula kecenderungan di beberapa bank sentral, seperti misalnya ECB, untuk tidak membuat laporan perubahan ekuitas sama sekali. Sepertinya kecenderungan ini berasal dari karakteristik ekuitas bank sentral yang cenderung tidak terlalu kompleks sebagaimana institusi komersial.

Di antara keempat laporan yang dituntut oleh standar, laporan arus kas merupakan laporan yang paling banyak perdebatannya di bank sentral. Perdebatan utama adalah apakah bank sentral sebaiknya menyajikan laporan arus kas atau tidak sama sekali.

Bagi pihak yang memilih untuk tidak menyajikan laporan arus kas, pertimbangan yang dipakai adalah posisi bank sentral sebagai institusi yang berwenang mengedarkan uang (Paramonova, 2003; Fedres, 2009). Bagi organisasi komersial, laporan arus kas bisa memberi penjelasan bagaimana kegiatan organisasi tersebut menghasilkan kas. Namun, ketika suatu organisasi bisa menciptakan uang, maka analisis likuiditas menjadi tidak berguna. Organisasi tersebut, secara teoritis, selalu bisa menciptakan uang untuk memenuhi kewajibannya.

Sementara itu, pihak yang memandang perlu penyajian laporan arus kas memandang bahwa laporan ini bisa memberikan gambaran bagaimana bank sentral mendapatkan dan mengeluarkan sumber daya likuid (kas dan setara kas) untuk *operating*, *investing* dan *financing activities* (Paramonova, 2003; Perry, 2005). Khusus untuk aktivitas operasi, laporan arus kas ini bisa melengkapi informasi yang telah disajikan dalam *statement of comprehensive income*. Mayoritas aset dan kewajiban yang dimiliki bank sentral berupa aset dan kewajiban keuangan yang sebagiannya berdenominasi dalam valuta asing. Kenyataan ini membuat *statement of comprehensive income* memiliki porsi

² Penilaian kinerja bank sentral dengan menggunakan output atau outcome misalnya dilakukan dengan mengukur indikator tingkat inflasi, variabilitas nilai mata uang atau indeks stabilitas sistem keuangan.

unrealized income maupun *expense* yang relatif signifikan. Keberadaan laporan arus kas dipandang bisa memberi gambaran yang aktivitas operasi bank sentral yang bersih dari komponen *unrealized* tersebut.

Jika bank sentral memilih untuk menyajikan laporan arus kas, permasalahan selanjutnya adalah bagaimana bank sentral mendefinisikan kas itu sendiri. Jika memakai definisi dalam IAS 7, maka *cash* berarti kas yang dipegang dan rekening giro. Sedangkan *cash equivalent* berarti investasi jangka pendek yang sangat likuid yang bisa segera dicairkan dalam jumlah kas tertentu dan memiliki risiko perubahan nilai yang tidak signifikan. Karena mata uang domestik pada dasarnya adalah liabilitas bank sentral, maka bank sentral perlu mengkontekstualkan kembali pengertian kas dan setara kas tersebut. Beberapa bank sentral seperti BoE, RBA dan RBNZ memberi penjelasan tambahan mengenai apa yang mereka maksud dengan kas dan setara kas.

Mengenai catatan atas laporan keuangan, bank sentral relatif bervariasi penyajiannya. Ada bank sentral yang sangat minimal catatannya dan sebaliknya ada yang sangat ekstensif. Secara teoritis, bank sentral sebenarnya bisa mengadopsi pengungkapan seperti bank pada umumnya, misalnya seperti pengungkapan mengenai komitmen dan kontinjensi, analisis jatuh tempo serta konsentrasi dari aset dan kewajiban, eksposur dalam valuta asing, kerugian atas penempatan dana, risiko perbankan dan aset yang dijaminan (Perry, 2005). Bahkan jika kita merujuk pada kenyataan bahwa bank sentral cenderung lebih berisiko dibandingkan dengan bank komersial pada umumnya, maka secara logis seharusnya bank sentral memberikan catatan yang lebih lengkap dibandingkan bank komersial.

Untuk kasus Indonesia, neraca BI disusun agak berbeda dengan format yang umumnya kita temukan pada industri perbankan. Jika BI memang akan menggunakan standar akuntansi yang berlaku umum di Indonesia, maka BI bisa mengacu pada bank sentral lain yang telah lebih dulu menggunakan standar akuntansi yang berlaku umum. Dengan syarat tentunya, standar akuntansi yang berlaku umum di Indonesia tidak mengatur berbeda dengan standar akuntansi yang berlaku umum di tempat domisili bank sentral lain tersebut.

Benchmarking penyusunan neraca terhadap bank sentral yang telah terlebih dulu menggunakan standar akuntansi umum ini juga memberi efek menguntungkan karena semua bank sentral tersebut tentu menyajikan akun kas dan setara kas dengan definisi yang jelas di sisi aktiva. Keberadaan dan kejelasan akun tersebut akan membantu BI dalam menyusun laporan arus kas yang lebih tepat.

Dari contoh bank sentral dunia yang diambil, RBA adalah contoh minimal yang terbaik bagi BI jika hendak menyajikan neraca yang sesuai dengan standar akuntansi. Walaupun tentunya BI masih bisa menambahkan lagi rincian jika diperlukan. ECB dan Fedres tidak sesuai karena formatnya memang berbeda dengan standar akuntansi yang umum berlaku. BoE, walaupun sudah sesuai formatnya dengan standar, namun karena aset yang menjadi dasar (*backed*) dari pagedaran uang dipisahkan dalam laporan keuangan lain, maka relevansinya bagi BI menjadi berkurang. Format RBNZ sebenarnya juga bisa digunakan, namun karena format RBNZ relatif lebih rumit dibandingkan RBA, untuk tahap awal BI bisa mencontoh RBA terlebih dahulu.

BI juga bisa menambahkan informasi pembagian aset keuangan menurut keterkaitannya dengan kegiatan pengendalian moneter – seperti yang dilakukan oleh Fedres. Informasi tersebut bisa disampaikan dalam Catatan.

Selanjutnya, BI bisa mencontoh format laporan surplus defisit yang disajikan oleh RBNZ. *Income statement* RBNZ menyajikan informasi *net interest income* seperti perbankan pada umumnya, *net investment income* dan *net surplus* tahun berjalan untuk kemudian digabungkan dengan *comprehensive income* lain menjadi *total comprehensive income*. Untuk pengistilahan *income* dan *profit*, BI bisa menggunakan istilah lain seperti penerimaan atau surplus selama tidak merubah substansi.

Untuk laporan perubahan ekuitas, bank sentral yang paling sesuai dengan standar akuntansi umum adalah RBNZ. Namun, karena struktur akun ekuitas yang disajikan dalam neraca RBNZ sangat sederhana (rincian diberikan dalam *notes*) dan berbeda dengan struktur ekuitas BI, maka RBNZ kurang tepat untuk dijadikan *benchmark* bagi BI. Bank sentral lain yang strukturnya hampir mirip dan relatif lengkap adalah RBA. Dengan demikian, bank sentral tersebut bisa menjadi contoh

awal bagi penyusunan laporan perubahan ekuitas yang lebih baik, walaupun tentunya bukan menjadi pedoman utama karena laporan perubahan ekuitas RBA pun masih memiliki sedikit perbedaan dengan standar akuntansi umum.

Termasuk dalam perbaikan yang seharusnya dilakukan BI terkait perubahan ekuitas ini adalah dijadikannya surplus (defisit) sebagai komponen penyebab perubahan akun-akun ekuitas. Jika selama ini BI menjadikan surplus (defisit) sebagai akun tersendiri dalam kelompok ekuitas, maka BI sebaiknya mencontoh praktek bank sentral lain dengan menjadikan surplus (defisit) sebagai komponen penyebab perubahan akun-akun ekuitas, bukan sebagai akun tersendiri.

Dari semua jenis laporan keuangan yang dituntut oleh standar tidak ada laporan yang sepenuhnya memberikan informasi perhitungan dan pemenuhan kewajiban pembagian surplus kepada Pemerintah sebagaimana diatur oleh undang-undang. Oleh karena itu, untuk melengkapi informasi dalam laporan perubahan ekuitas tersebut, BI bisa membuat semacam *statement of distribution* seperti yang dilakukan RBA. Penyajian laporan ini merupakan informasi tambahan yang berguna untuk menilai kepatuhan BI terhadap ketentuan Undang-undang sehingga tidak bisa dianggap bertentangan dengan standar.

Selanjutnya, BI tetap harus menyajikan Laporan Arus Kas sesuai standar. Apalagi jika BI bisa memahami bahwa laporan arus kas sebenarnya juga tetap bisa berguna untuk memberi informasi, terutama mengenai realisasi pendapatan dan beban dengan sumber daya yang likuid yang membantu pengguna untuk menilai kemampuan bank sentral membayar kewajibannya tanpa harus mencetak uang baru.

Selanjutnya, BI harus memperjelas definisi kas dan setara kas yang menjadi dasar Laporan Arus Kas sesuai dengan standar yang berlaku umum. BI juga sebaiknya mengatur pengkategorian antara arus kas dari aktivitas operasi dan dari aktivitas investasi. Harus dipastikan bahwa arus kas dari aktivitas operasi merupakan versi *cash basis* dari laporan surplus defisit, sehingga laporan arus kas bisa memberi gambaran lain dari laporan surplus defisit yang benar-benar terealisasi dalam kas dan setara kas.

Untuk formatnya, BI sebaiknya mulai mengikuti tren pelaporan dengan menyajikan Laporan Arus Kas dengan metode langsung. Jika hendak mencontoh bank sentral lain, RBA bisa menjadi contoh awal yang relatif baik.

Semua penyempurnaan atas penyajian laporan keuangan tersebut tetap harus berdasar pada standar yang berlaku di Indonesia. Namun karena standar akuntansi di Indonesia juga sudah diarahkan untuk mengadopsi standar internasional, maka kita tetap relevan untuk menjadikan bank-bank sentral besar dunia yang lebih dulu sesuai dengan standar internasional sebagai *benchmark*.

4.3.2. Akuntansi untuk aset keuangan

Berdasarkan pembahasan pada bab sebelumnya bisa dibuat ringkasan cara pencatatan terhadap aset keuangan pada bank sentral yang menjadi obyek kajian, sebagai berikut:

Tabel 4.6.

Ringkasan Pencatatan Aset Keuangan Bank Sentral

| Perlakuan Akuntansi di BI | | Standar Umum di Indonesia | |
|--|--|---|---|
| Klasifikasi dan perlakuan aset keuangan mengikuti pengkategorian: <i>trading</i> , <i>available for sale</i> dan <i>held to maturity</i> | | Klasifikasi dan perlakuan aset keuangan mengikuti pengkategorian: <i>loans and receivables</i> , <i>financial assets at fair value through profit or loss</i> , <i>available-for-sale</i> dan <i>held to maturity</i> | |
| Tidak ada pengungkapan mengenai manajemen risiko dan nilai wajar aset keuangan. | | Pengungkapan memadai mengenai manajemen risiko dan nilai wajar aset keuangan | |
| Perlakuan Akuntansi di Bank Sentral Lain | | | |
| Bank Sentral | Perlakuan | Kesesuaian standar lokal | Benchmarking untuk BI |
| Fedres | Klasifikasi aset keuangan berdasarkan tujuan kepemilikan. Aset | Tidak sesuai standar | Tidak relevan karena pada dasarnya sudah tidak sesuai standar |

| | | | |
|-------------------|--|-----------------------|---|
| | kategori SOMA dinilai berdasarkan <i>amortized cost</i> . | | |
| | Pengungkapan terbatas | Tidak sesuai standar | Tidak relevan karena pada dasarnya sudah tidak sesuai standar |
| ECB | Tidak mengatur mengenai klasifikasi. Semua <i>unrealized gains</i> dari aset keuangan tidak diakui di laporan rugi laba. | Tidak sesuai standar. | Tidak relevan karena pada dasarnya sudah tidak sesuai standar |
| | Tidak mengungkapkan | Tidak sesuai standar. | Tidak relevan karena pada dasarnya sudah tidak sesuai standar |
| BoE, RBA dan RBNZ | Penggolongan <i>loans and receivables, financial assets at fair value through profit or loss</i> dan <i>available-for-sale</i> | Sesuai standar | Relevan untuk dijadikan <i>benchmark</i> karena klasifikasi telah disesuaikan dengan standar dan bisa diterapkan di Indonesia (sesuai juga dengan PSAK terbaru) |
| | Mengungkapkan secara memadai mengenai manajemen risiko dan nilai wajar | Sesuai standar | Relevan untuk dijadikan <i>benchmark</i> karena telah mengadopsi pengungkapan memadai mengikuti standar di negaranya dan sesuai juga dengan |

| | | | |
|--|--|--|----------------------|
| | | | standar di Indonesia |
|--|--|--|----------------------|

Sumber: dari berbagai sumber

Berdasarkan sejarahnya, bank sentral sebenarnya memiliki kecenderungan untuk menggunakan metode pencatatan aset keuangan yang relatif konservatif. Seperti telah disebutkan sebelumnya, metode seperti itu memberikan beberapa keuntungan bagi bank sentral.

Namun di sisi lain pencatatan konservatif ini ternyata tidak kompatibel dengan tujuan manajer investasi di bank sentral. Seperti apapun *risk averse*-nya bank sentral, mereka pasti membutuhkan pendapatan. Manajer investasi bertanggungjawab atas pendapatan ini. Namun tugas mereka dipersulit dengan penggunaan metode pencatatan konservatif ini. Mereka tidak mengetahui berapa sebenarnya kekuatan bank sentral dalam menghadapi risiko dan berapa sebenarnya perkembangan hasil investasi mereka. Umumnya manajer investasi akan lebih terbantu jika bank sentral menggunakan metode-metode pencatatan yang lebih progresif seperti penggunaan *fair value*.

Karena dilema inilah akhirnya banyak bank sentral mengambil jalan tengah dengan membuat dua pencatatan, catatan internal dan eksternal. Secara internal mereka membuat pencatatan yang lebih progresif, sementara untuk kalangan eksternal mereka tetap mempertahankan gaya konservatifnya.

Namun ternyata jalan tengah tersebut juga tidak bisa memecahkan sebagian besar masalah, terutama ketika kinerja investasi bank sentral dinilai oleh pihak eksternal berdasarkan *return* yang didapat di laporan eksternalnya. Akibat penilaian kinerja tersebut, yang dikejar oleh manajer investasi di bank sentral akhirnya hanya *return* yang baik di laporan eksternal yang tidak selalu berbanding lurus dengan *return* investasi yang sebenarnya atau bahkan pencapaian tujuan pengendalian pasar keuangan (Nugée, 2003).

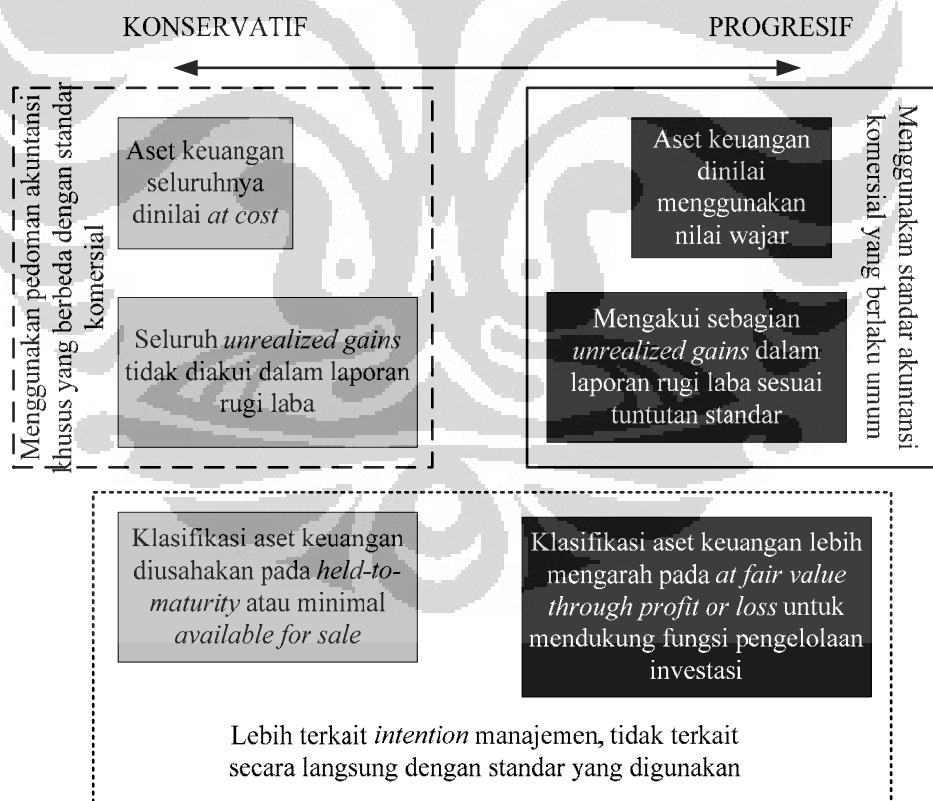
Adanya permasalahan tersebut ditambah dengan munculnya tren transparansi dan akuntabilitas bank sentral, membuat banyak bank sentral akhirnya menyadari bahwa keberadaan dua pencatatan tersebut tidak lagi kompatibel bagi bank sentral. Mulai pertengahan tahun 1990-an, IMF dengan *Special Data Dissemination Standar*-nya (SDDS) memelopori pencatatan dan

pelaporan cadangan devisa secara progresif dengan menggunakan *fair value* (Kurtzig, Hemus dan Goodwin, 2003). IFRS juga menunjukkan tren penggunaan *fair value* dalam pelaporan akuntansi. Perkembangan-perkembangan tersebut sedikit banyak telah berhasil mengarahkan bank sentral untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pelaporan cadangan devisa dan surat berharga pemerintah.

Sebagaimana terlihat dalam tabel 4.6. di atas, perbedaan utama antar bank sentral dunia terkait aset keuangan ini terbukti memang berkisar sekitar *prudence* atau kehati-hatian dalam pencatatan aset keuangannya. Jika diikhtisarkan sikap konservatif atau progresif yang menjadi pilihan bank-bank sentral di atas adalah sebagai berikut:

Gambar 4.7.

Jenis-Jenis Perlakuan Konservatif dan Progresif dalam Pencatatan Aset Keuangan Bank Sentral



Sumber: dari berbagai sumber

Sikap progresif umumnya diambil oleh bank-bank sentral yang menggunakan standar akuntansi komersial. Di lain pihak, sikap konservatif umumnya diwakili oleh bank sentral dengan pedoman akuntansi khusus yang berbeda dengan standar.

Berdasarkan hasil pembahasan pertama di bab ini mengenai standar akuntansi diperoleh kesimpulan bahwa BI sebaiknya menggunakan standar akuntansi komersial yang berlaku umum. Kesimpulan ini juga masih berlaku untuk perlakuan terhadap aset keuangan.

Penggunaan standar akuntansi yang progresif sebenarnya tidak selalu berbanding lurus dengan tidak *prudent*-nya pengelolaan risiko aset keuangan. Bank-bank sentral besar dunia seperti BoE, RBA dan RBNZ ternyata terbukti tetap bisa menjaga dan mengelola risikonya walaupun pencatatan akuntansinya menggunakan standar komersial yang progresif. Bahkan RBNZ terang-terangan memanfaatkan standar progresif tersebut untuk kepentingan optimalisasi pengelolaan investasi.

Selain manfaat meningkatnya transparansi, penggunaan standar akuntansi yang berlaku umum untuk pencatatan aset keuangan juga bisa membantu dalam investasi aset keuangan bank sentral. Pada umumnya manajer investasi lebih bisa mengoptimalkan *return* yang mereka berikan jika entitas menggunakan standar pencatatan komersial (Nugée, 2003).

Terkait dengan aset keuangan ini, bab 3 menyebutkan adanya permasalahan lain adalah mengenai kewajaran penggolongan aset keuangan. BI mengambil posisi bahwa aset keuangannya bisa dikategorikan *held-to-maturity* dan *available-for-sale* serta tidak ada aset keuangan yang dikategorikan *trading* (atau menurut standar terbaru *at fair value through profit or loss*). berdasarkan Gambar 4.7. sikap ini adalah cerminan konservatisme.

Di sisi lain, pemilihan klasifikasi ini juga menimbulkan pertanyaan. Banyak praktek bank sentral lain yang menganggap tidak layak untuk mengkategorikan aset keuangannya dalam *held-to-maturity* (misalnya di BoE, RBA, RBNZ, South African Reserve Bank dan lain-lain). Alasannya adalah bahwa bank sentral umumnya tidak bisa menjamin bahwa instrumen keuangan yang dimilikinya (selain *loans and receivables*) bisa dimiliki hingga jatuh tempo. Selalu ada

peluang bahwa bank sentral membutuhkan instrumen keuangan tersebut untuk dijualbelikan pada saat tertentu akibat dari pelaksanaan kebijakan moneter. Bank sentral yang berpendapat seperti itu akhirnya mengkategorikan aset keuangannya sebagai *available for sale* atau *at fair value through profit or loss*.

Jika kita merujuk pada alasan yang diambil bank sentral, sebenarnya agak kurang tepat juga jika BI mengklaim memiliki aset keuangan kategori *held-to-maturity*. Selain itu, untuk membantu penilaian kinerja manajer investasi di BI, ada baiknya BI mengadopsi model RBNZ yang mengkategorikan sebagian dari aset keuangannya sebagai *at fair value through profit or loss*.

Tidak adanya aset keuangan BI yang dimasukkan kategori *trading* ini kemungkinan terkait dengan tidak adanya pengaturan mengenai perlakuan terhadap *unrealized gains* aset keuangan. Jika *unrealized gains* dari translasi valuta asing telah diatur untuk tidak dimasukkan ke laporan rugi laba (seperti yang akan dijelaskan nanti pada bagian mengenai pengaruh perubahan nilai tukar), maka *unrealized gains* yang berasal dari perubahan nilai wajar aset keuangan kategori *trading* ternyata tidak diatur oleh BI dengan cara yang sama.

Dari perbedaan pengaturan antara *unrealized gains* aset keuangan dan *unrealized gains* valuta asing ini terlihat adanya inkonsistensi *benchmarking* prinsip akuntansi dalam penyusunan pedoman akuntansi. Ketika menyusun pedoman akuntansi untuk translasi valuta asing, BI mengadopsi prinsip *prudence* sebagaimana dilakukan ECB. Namun ketika menyusun pedoman akuntansi untuk aset keuangan, BI sepenuhnya menggunakan standar akuntansi umum yang berlaku saat itu. Akibat dari perbedaan prinsip pada saat penyusunan pedoman tersebut, maka pada praktiknya BI akhirnya tidak mengakui keberadaan aset keuangan kategori *trading*.

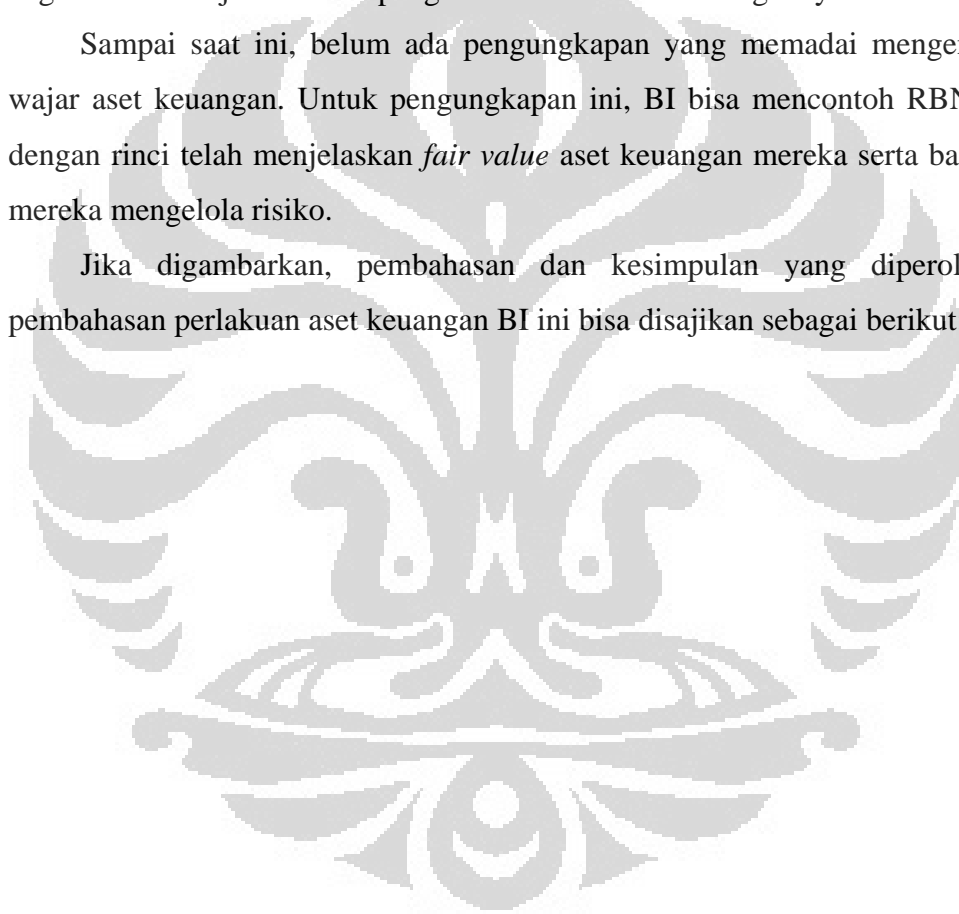
Jika merujuk pada kesimpulan bagian pertama bab ini bahwa BI sebaiknya menggunakan standar akuntansi yang berlaku umum, penyusunan pedoman akuntansi aset keuangan BI yang sepenuhnya mengacu pada standar umum sudah bisa dibenarkan. Namun, seharusnya BI tidak perlu memecahkan masalah *unrealized gains*-nya dengan menggunakan cara yang bertentangan dengan *nature* aset keuangannya (yaitu dengan tidak mengakui adanya aset kategori *trading/at fair value through profit or loss*). BI bisa menggunakan cara lain di luar

manipulasi kebijakan akuntansi seperti yang akan dibahas pada bagian mengenai perlakuan terhadap surplus BI.

Terlepas dari pedoman apa yang digunakan dan klasifikasi aset keuangan, tantangan lain bagi akuntan BI terkait dengan aset keuangan ini adalah bagaimana BI bisa menyajikan pengungkapan yang memadai terkait nilai wajar dan manajemen risiko aset keuangannya. Pengungkapan nilai wajar dan manajemen risiko ini sangat penting mengingat pengguna laporan keuangan tentunya ingin mengetahui apa saja risiko BI, berapa kekuatan BI yang sebenarnya dan bagaimana kinerja BI dalam pengelolaan risiko dan keuangannya.

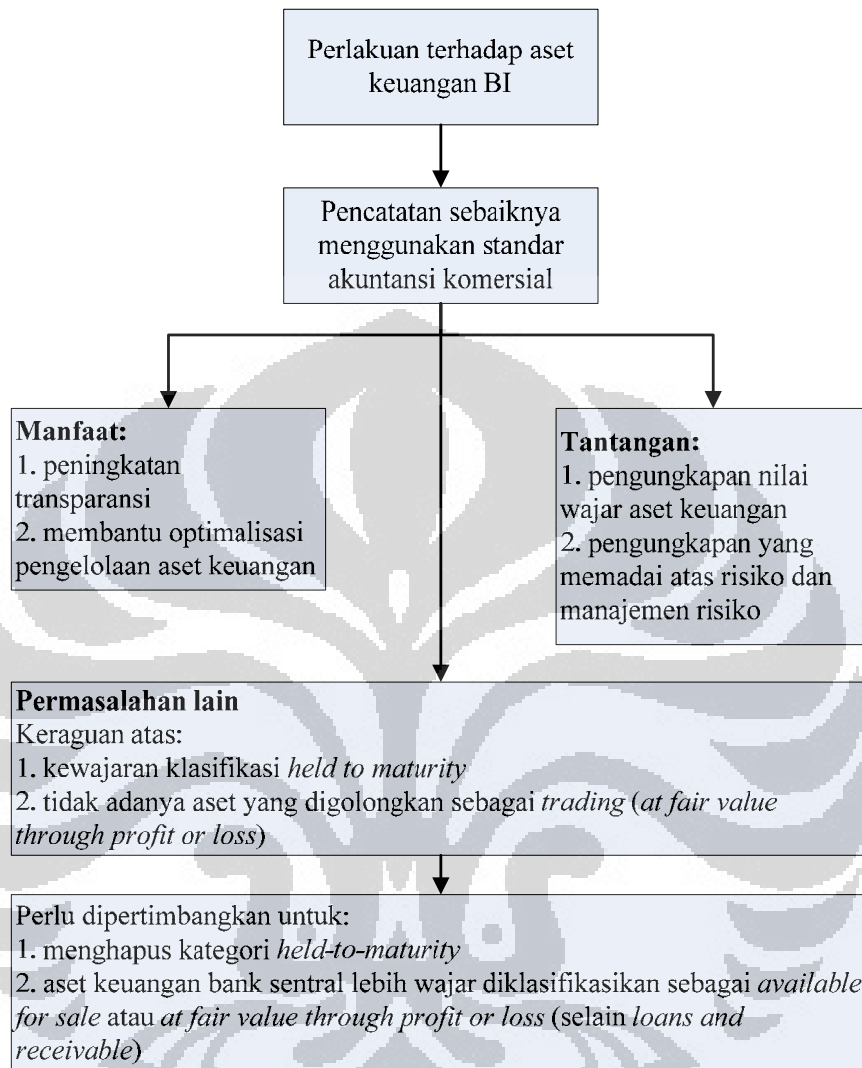
Sampai saat ini, belum ada pengungkapan yang memadai mengenai nilai wajar aset keuangan. Untuk pengungkapan ini, BI bisa mencontoh RBNZ yang dengan rinci telah menjelaskan *fair value* aset keuangan mereka serta bagaimana mereka mengelola risiko.

Jika digambarkan, pembahasan dan kesimpulan yang diperoleh dari pembahasan perlakuan aset keuangan BI ini bisa disajikan sebagai berikut:



Gambar 4.8.

Permasalahan dalam Perlakuan Aset Keuangan BI



Sumber: dari berbagai sumber

Dari gambar tersebut terlihat bahwa BI seharusnya bisa menggunakan standar akuntansi yang berlaku umum sepenuhnya tanpa perlu membuat standar khusus tersendiri walaupun standar khusus tersebut merujuk pada standar akuntansi yang berlaku umum. Dengan pemberlakuan standar akuntansi yang berlaku umum itu, BI harus mampu menyajikan pengungkapan yang lebih memadai mengenai nilai wajar dan manajemen risikonya. Selain itu, BI perlu juga mempertimbangkan kembali keberadaan aset kategori *held-to-maturity* dan

ketiadaan aset kategori *trading* (*at fair value through profit or loss*) dalam pengkategorian aset keuangannya.

4.3.3. Pengaruh perubahan nilai tukar,

Berdasarkan pembahasan pada bab sebelumnya bisa dibuat ringkasan perlakuan atas perubahan nilai tukar pada bank sentral yang menjadi obyek kajian, sebagai berikut:

Tabel 4.7.

Ringkasan Perlakuan atas Perubahan Nilai Tukar Bank Sentral Dunia

| Perlakuan Akuntansi di BI | | Standar Umum di Indonesia | |
|--|--|---|--|
| <i>Unrealized gains</i> dari translasi valuta asing tidak dimasukkan ke dalam laporan surplus defisit, namun dimasukkan dalam akun cadangan pada ekuitas | | <i>Unrealized gains</i> dari translasi valuta asing aset moneter dimasukkan dalam laporan rugi laba | |
| Perlakuan Akuntansi di Bank Sentral Lain | | | |
| Bank Sentral | Perlakuan | Kesesuaian standar lokal | <i>Benchmarking</i> untuk BI |
| ECB | <i>Unrealized gains</i> tidak dimasukkan ke dalam laporan rugi laba | Tidak sesuai standar | Tidak relevan karena pada dasarnya sudah tidak sesuai standar |
| Fedres | <i>Unrealized gains</i> dari translasi valuta asing dimasukkan dalam laporan rugi laba | Sesuai standar | Tidak relevan karena perbedaan struktur keuangan. |
| BoE, RBA dan RBNZ | <i>Unrealized gains</i> dari translasi valuta asing aset moneter dimasukkan dalam | Sesuai standar | Relevan untuk dijadikan <i>benchmark</i> karena kesesuaian secara umum antara standar umum |

| | | | |
|--|-------------------|--|--|
| | laporan rugi laba | | negaranya dan PSAK terkait perlakuan terhadap <i>unrealized gains</i> dari translasi valuta asing ini. |
|--|-------------------|--|--|

Sumber: dari berbagai sumber

Dari tabel tersebut terlihat bahwa perbedaan utama perlakuan di bank sentral adalah apakah akan mengakui *unrealized gains* dari hasil perubahan nilai tukar tersebut dalam laporan rugi laba atau tidak. ECB dan BI tidak mengakuinya dalam laporan rugi laba, sementara bank sentral yang lain mengakui. Dalam Gambar 4.7. terlihat bahwa kebijakan tidak mengakui *unrealized gains* ini merupakan salah satu wujud sikap *prudence* yang tidak sesuai dengan standar akuntansi yang berlaku umum.

Dalam hal ini, BI menyatakan secara eksplisit bahwa mereka mencontoh ECB. *Benchmarking* terhadap ECB tersebut telah dibantah relevansinya pada penjelasan bagian pertama. ECB bisa dikatakan “terpaksa” ketika mengambil kebijakan yang bertentangan dengan standar akuntansi yang berlaku umum tersebut karena posisi ECB yang tidak bisa mempengaruhi distribusi *profit* NCB.

Dengan demikian, BI tidak perlu mencontoh ECB. BI cukup menerapkan standar akuntansi yang berlaku umum dengan mengakui semua keuntungan dan kerugian dari valuta asing baik yang sudah terealisasi maupun belum dalam laporan rugi laba.

BI bisa mencontoh RBA dan RBNZ yang mengakui semua keuntungan dan kerugian tersebut dalam laporan rugi laba. Namun, BI juga perlu memastikan bahwa tidak ada *unrealized gains* yang menjadi komponen dari surplus yang dibagikan ke Pemerintah. Untuk itu, diperlukan komitmen bersama dari BI dan pemerintah untuk menyempurnakan skema pembagian surplus BI.

4.3.4. Perlakuan terhadap *profit* bank sentral

Berdasarkan pembahasan pada bab sebelumnya bisa dibuat ringkasan perlakuan terhadap *profit* pada bank sentral yang menjadi obyek kajian, sebagai berikut:

Tabel 4.8.

Ringkasan Perlakuan terhadap *Profit* Bank Sentral Dunia

| | |
|-----------------------------|--|
| European Central Bank | |
| | <ul style="list-style-type: none"> – Kebijakan pembagian <i>profit</i> mempengaruhi kebijakan akuntansi yang diambil berupa tidak diakuinya <i>unrealized gains</i> dalam laporan rugi laba. – Setelah pembagian <i>profit</i> dari ECB ke masing-masing NCB, pembagian <i>profit</i> kepada pemerintah masing-masing diserahkan kepada NCB. |
| Federal Reserve Banks | |
| | <ul style="list-style-type: none"> – Kebijakan pembagian <i>profit</i> tidak mempengaruhi standar yang digunakan. – Pembagian <i>profit</i> fleksibel. |
| Bank of England | |
| | <ul style="list-style-type: none"> – Kebijakan pembagian <i>profit</i> tidak mempengaruhi standar yang digunakan. – Pembagian <i>profit</i> gabungan antara fixed dan fleksibel. |
| Reserve Bank of Australia | |
| | <ul style="list-style-type: none"> – Kebijakan pembagian <i>profit</i> tidak mempengaruhi standar yang digunakan. – Pembagian <i>profit</i> fleksibel. |
| Reserve Bank of New Zealand | |
| | <ul style="list-style-type: none"> – Kebijakan pembagian <i>profit</i> tidak mempengaruhi standar yang digunakan. – Pembagian <i>profit</i> fleksibel. |
| Bank Indonesia | |
| | <ul style="list-style-type: none"> – Kebijakan pembagian <i>profit</i> mempengaruhi kebijakan akuntansi yang diambil berupa tidak diakuinya <i>unrealized gains</i> dari translasi valuta |

| | |
|--|---|
| | asing dalam laporan rugi laba. – Pembagian <i>profit</i> secara <i>fixed</i> berdasarkan formula tertentu. |
|--|---|

Sumber: dari berbagai sumber

Ada dua masalah yang menjadi perbedaan antar bank sentral di atas, yaitu: apakah kebijakan pembagian *profit* akan mempengaruhi kebijakan akuntansi dan apakah pembagian *profit* perlu dilakukan dengan fleksibel. Masing-masing permasalahan tersebut akan dibahas di bawah.

Jika BI memang akan menggunakan standar akuntansi yang berlaku umum, maka BI perlu memastikan agar kebijakan pembagian *profit*-nya tidak justru meningkatkan risiko bank sentral. BI perlu membuat perjanjian dengan Pemerintah agar tidak ada komponen *unrealized gains* yang akan masuk sebagai komponen surplus yang dibagikan ke pemerintah. Jika penyempurnaan skema telah dilakukan maka BI bisa leluasa memasukkan semua efek perubahan nilai wajar aset keuangan kategori *at fair value through profit or loss* dan efek perubahan nilai tukar ke dalam laporan surplus defisit sesuai dengan standar akuntansi yang berlaku umum.

Penyempurnaan skema tersebut bisa dilakukan dengan dua cara. Cara pertama yaitu dengan menggunakan informasi arus kas dari aktivitas operasi sebagai pendekatan (*proxy*) berapa jumlah surplus yang sebenarnya telah terealisasi. Cara kedua yaitu dengan mengurangi total *unrealized gains* dari surplus sebelum pembagian surplus tersebut ke pemerintah. *Unrealized gains* tersebut kemudian dimasukkan ke akun cadangan (*reserve*) yang dibuat khusus untuk menampung *unrealized gains*.

Berdasarkan sampel bank sentral dunia yang diambil dalam karya akhir ini, praktek yang mungkin dilakukan oleh BI (bersama-sama dengan Pemerintah) adalah seperti RBA dan RBNZ. Mereka mengeluarkan *unrealized gains* dari komponen *profit* yang akan dibagikan ke pemerintah. Saya kira cara ini lebih tepat untuk dilakukan di BI karena lebih sederhana dan langsung merujuk pada prinsip utama bahwa *unrealized gains* tidak boleh dibagikan ke Pemerintah.

Untuk tahap awal, penyempurnaan mungkin bisa dilakukan dengan membuat perjanjian antara BI dan Pemerintah. Namun, selanjutnya perjanjian tersebut bisa juga diperkuat dengan amandemen Undang-undang BI.

Selanjutnya, terkait dengan fleksibilitas pembagian *profit*, dapat dilihat bahwa Fedres, BoE, RBA maupun RBNZ semuanya memiliki kecenderungan skema pembagian *profit* yang relatif fleksibel dan cenderung mengarah pada pembagian *profit* berdasarkan penilaian risiko. Pembagian *profit* Fedres dilakukan berdasarkan pertimbangan *Board of Governor Federal Reserve System*. Sehingga *profit* yang ditahan oleh Fedres bisa disesuaikan jumlahnya sesuai dengan kebutuhan Fedres dalam mengantisipasi risiko yang mungkin timbul. Untuk BoE, diluar skema pembagian 25% dari *net profit Banking Department*-nya, Pemerintah Inggris dan BoE dimungkinkan juga untuk menetapkan jumlah yang berbeda jika memang dibutuhkan. Peraturan yang berlaku untuk RBA secara eksplisit menjelaskan bahwa hak pemerintah atas *profit* RBA bersifat residual setelah *profit* tersebut disisihkan untuk kebutuhan *contingencies* dan *reserve fund*. RBNZ juga memiliki skema pembagian *profit* yang fleksibel yang disesuaikan dengan kebutuhan RBNZ dalam menjaga kecukupan modalnya.

BI dan Pemerintah RI perlu mempertimbangkan untuk menggunakan model pembagian *profit* yang fleksibel dan berbasis risiko seperti yang dipraktekkan bank-bank sentral besar dunia tersebut. Skema yang paling mungkin untuk diterapkan di BI pada tahap awal ini adalah model BoE.

Model BoE ini merupakan gabungan pola pembagian *profit* yang *fixed* berdasarkan formula tertentu dan pembagian yang fleksibel. Pada dasarnya pembagian *profit* BoE adalah berdasarkan formula tertentu, namun jika dirasa perlu oleh BoE dan Pemerintah Inggris pembagian tersebut dapat berubah. Model ini lebih tepat untuk diterapkan di Indonesia dibandingkan model Fedres, RBA atau RBNZ karena posisi BI sebagai lembaga publik saat ini belum mapan dalam struktur politik.

Sejak independen dari pemerintah, BI tidak memiliki basis politis yang kuat. Model Fedres, RBA dan RBNZ membutuhkan kekuatan basis politik bagi bank sentral yang diwujudkan dengan pengakuan dan penghargaan posisi independensi bank sentral dalam dunia politik sektor publik. Dengan pengakuan dan

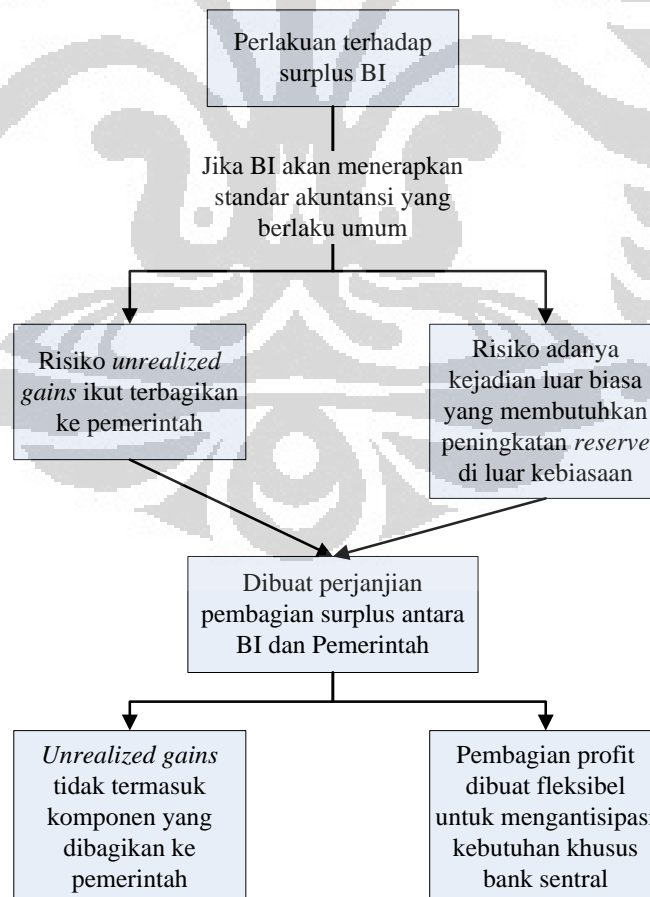
penghargaan secara politis atas integritas bank sentral tersebut maka negosiasi pembagian yang berbasis risiko dapat diakui semua pihak tanpa menimbulkan kontroversi yang tidak diperlukan. Dalam posisi BI saat ini yang belum diakui integritasnya, maka jika pola pembagian *profit* langsung menggunakan model Fedres, RBA atau RBNZ maka akan menimbulkan risiko kontroversi atau bahkan kriminalisasi terhadap kebijakan.

Model BoE akan lebih memberi kenyamanan bagi pengambil keputusan baik di BI maupun di Pemerintahan karena pada dasarnya pembagian *profit* tetap dilakukan berdasarkan formula tertentu. Pengecualian atas pola dasar ini bisa dilakukan dalam kondisi khusus yang diakui oleh semua pihak sehingga BI dan Pemerintah bisa merasa “aman” secara politis.

Gambar 4.9.

Perlakuan Terhadap Surplus jika BI Menerapkan Standar Akuntansi yang Berlaku

Umum



Sumber: dari berbagai sumber

Gambar di atas menyimpulkan hasil pembahasan mengenai perlakuan terhadap surplus ini. Ada dua risiko keuangan yang mempengaruhi keuangan bank sentral terkait pembagian surplus ini. Pertama, risiko *unrealized gains* ikut terbagikan ke pemerintah (sebagai dividen) dan risiko kejadian khusus yang membutuhkan peningkatan cadangan bank sentral di luar kebiasaan. Untuk mengatasi kedua risiko tersebut perlu dibuat perjanjian pembagian surplus yang lebih baik yaitu berupa tidak dimasukkannya *unrealized gains* sebagai komponen yang akan dibayarkan ke pemerintah dan pembagian profit yang dibuat lebih fleksibel.

Demikianlah, pada bagian ketiga bab ini disajikan perlakuan-perlakuan yang sebaiknya diambil oleh BI berdasarkan kesimpulan bagian pertama bahwa BI harus menerapkan standar akuntansi komersial dan berdasarkan contoh bank-bank sentral besar dunia. Selain itu bisa disimpulkan juga bahwa penerapan standar akuntansi dan praktek-praktek spesifik yang sesuai dengan standar akuntansi yang berlaku umum bisa dilakukan dengan nyaman bagi BI jika dilakukan penyempurnaan terhadap skema pembagian surplus BI kepada Pemerintah.

BAB 5 KESIMPULAN

Sebagai sebuah entitas, bank sentral membutuhkan mekanisme akuntabilitas keuangan. Akuntabilitas tersebut diwujudkan dengan penyajian Laporan Keuangan Bank Sentral. Untuk menyiapkan laporan keuangan tersebut, bank sentral membutuhkan standar atau pedoman akuntansi.

Sampai saat ini belum ada standar akuntansi bank sentral yang diakui bersama di tingkat dunia. Dalam kondisi seperti itu, bank sentral menggunakan kebijakannya masing-masing mengenai standar apa yang digunakannya. Sebagian di antara bank sentral menggunakan standar akuntansi komersial yang berlaku umum di negaranya. Sebagian lagi menggunakan standar akuntansi komersial dengan beberapa modifikasi. Sisanya menggunakan pedoman akuntansi khusus yang berbeda dengan standar akuntansi umum yang mereka buat sendiri.

Selain BI, karya akhir ini juga membahas lima bank sentral besar di dunia: European Central Bank, Federal Reserve Banks, Bank of England, Reserve Bank of Australia dan Reserve Bank of New Zealand. ECB dan Fedres menggunakan pedoman akuntansi spesifik yang berbeda dengan standar akuntansi umum. BoE menggunakan standar akuntansi yang berlaku di Eropa (*adopted* IFRS) dengan beberapa penyesuaian yang menurut BoE sesuai dengan fungsi bank sentral. RBA dan RBNZ menggunakan standar akuntansi yang berlaku umum di negaranya.

Saat ini, BI mengambil posisi seperti ECB dan Fedres yang menggunakan pedoman akuntansi khusus untuk bank sentral yang berbeda dengan standar. Pedoman khusus tersebut disebut dengan Pedoman Akuntansi Keuangan BI (PAKBI). Walaupun pedoman khusus tersebut dibuat sebagian besar dengan merujuk standar akuntansi komersial yang berlaku umum, namun pada dasarnya praktisi akuntansi di BI hanya menggunakan PAKBI dalam prakteknya.

Karya akhir ini menganalisis ketepatan kebijakan BI terkait pemilihan pedoman yang digunakan. Selain itu dinilai juga kebijakan akuntansi BI secara spesifik untuk isu penyajian laporan keuangan, akuntansi aset keuangan, pengaruh perubahan nilai tukar dan perlakuan terhadap surplus BI.

5.1. Kesimpulan

Dari hasil pembahasan karya akhir ini diperoleh kesimpulan sebagai berikut:

- a. Bank sentral memiliki beberapa keunikan karakteristik yang membedakannya dengan bank komersial antara lain dari sisi tujuan, kepemilikan, kegiatan operasional, komposisi aset, kewajiban dan ekuitas. Namun demikian, secara umum, bank sentral tetaplah sebuah bank yang neracanya didominasi oleh aset dan kewajiban keuangan. Terlepas dari adanya akun-akun khusus seperti uang beredar dan cadangan emas, maka akun-akun di bank sentral sebenarnya bisa disetarakan dengan bank komersial.

Karena adanya kesamaan dari sisi struktur keuangan ini, maka standar akuntansi keuangan yang berlaku umum sebenarnya bisa juga digunakan di bank sentral.

- b. Praktek bank sentral menunjukkan adanya perbedaan penggunaan pedoman akuntansi. Sebagian menggunakan pedoman yang berbeda dengan standar akuntansi yang berlaku umum dan sebagian yang lain menggunakan sepenuhnya standar akuntansi umum.

Alasan yang digunakan oleh bank sentral yang menggunakan pedoman khusus yang berbeda dengan standar umumnya adalah karena adanya kekhususan tujuan, transaksi atau akun bank sentral yang tidak relevan jika menggunakan standar akuntansi umum. Sementara, bank sentral yang menggunakan sepenuhnya standar akuntansi yang berlaku umum beralasan bahwa penggunaan pedoman akuntansi yang berbeda dengan standar bisa mengurangi transparansi laporan keuangan, dalam arti bahwa pembaca laporan keuangan tidak bisa diyakinkan bahwa laporan keuangan telah disajikan dengan metode yang disepakati dan dipahami bersama. Selain itu, bank sentral yang menggunakan sepenuhnya standar akuntansi umum berpendapat bahwa semua kekhususan bank sentral sebenarnya masih bisa dikompromikan dengan standar akuntansi umum.

- c. Sebagai akibat dari digunakannya pedoman akuntansi yang berbeda dengan standar, praktik akuntansi Bank Indonesia memiliki sejumlah penyimpangan dari standar akuntansi yang berlaku umum. Perbedaan yang utama yaitu:

- laporan surplus defisit yang tidak disusun dengan klasifikasi fungsi maupun sifat beban;
 - tidak jelasnya definisi kas dan setara kas yang menjadi komponen aktiva yang akan dihitung arusnya di laporan arus kas sehingga menurunkan kualitas relevansi penyajian laporan arus kas;
 - dimasukkannya perubahan aset investasi jangka panjang dalam arus kas dari aktivitas operasi sehingga arus kas dari aktivitas operasi tidak bisa memberi informasi mengenai arus kas dari *principal revenue producing activities*;
 - tidak adanya pengungkapan memadai mengenai nilai wajar dan manajemen risiko atas instrumen keuangan; dan
 - *unrealized gains* dari translasi valuta asing aset moneter yang tidak dimasukkan ke laporan surplus defisit.
- d. Selain memiliki sejumlah perbedaan dengan standar akuntansi yang berlaku umum di Indonesia, praktik pelaporan dan keuangan BI juga memiliki perbedaan dengan bank sentral lain. Perbedaan tersebut antara lain yaitu:
- BI adalah satu-satunya bank sentral yang laporan rugi labanya disusun dengan klasifikasi berdasarkan kegiatan operasional, bukan berdasarkan sifat beban maupun fungsi;
 - BI menjadikan surplus (defisit) tahun berjalan sebagai salah satu akun dalam kelompok ekuitas, bukan sebagai salah satu komponen penyebab perubahan akun-akun ekuitas;
 - BI mengikuti model neraca Fedres dan ECB dari sisi tidak disajikannya kas dan setara kas di sisi aktiva, namun pada saat yang sama memaksa diri menyajikan laporan arus kas (yang mana Fedres memang tidak menyajikan laporan arus kas). Akibatnya laporan arus kas yang disusun BI pun menjadi kurang tepat;
 - Walaupun pada pedoman akuntansinya BI mengatur mengenai kategori aset keuangan sesuai standar *existing* tahun 2006 (*trading*, *available for sale* dan *held to maturity*), namun pada praktiknya BI mengklaim tidak memiliki aset keuangan kategori *trading* dan pada saat yang sama mengategorikan sebagian aset keuangannya sebagai *held to maturity* atau

available for sale. Fakta ini berbeda dengan praktik bank sentral lain yang – sesuai dengan *nature* aset keuangan bank sentral – mengklaim tidak memiliki *held to maturity* dan pada saat yang sama mengkategorikan aset keuangannya sebagai *at fair value through profit or loss, available for sale* atau *loans and receivable*;

- BI tidak memiliki skema pembagian surplus kepada pemerintah yang lebih fleksibel dengan berbasis risiko.
- e. Semua keunikan karakteristik BI dan bank sentral secara umum sebenarnya tidak meniscayakan penggunaan pedoman yang menyimpang dari standar. Perbedaan tersebut masih bisa dikompromikan dengan penggunaan penuh standar akuntansi yang berlaku umum. Kehati-hatian bank sentral sebenarnya lebih ditekankan pada kehati-hatian pengelolaan keuangan. Kehati-hatian yang berlebihan dan bertentangan dengan standar akuntansi yang berlaku umum justru bisa mengurangi kualitas keandalan laporan keuangan bank sentral. Kebutuhan khusus bank sentral yang menghendaki pembagian *profit*/surplus yang aman bagi bank sentral tetap bisa dilakukan jika bank sentral menggunakan standar akuntansi yang berlaku umum, yaitu dengan membuat perjanjian pembagian *profit* yang lebih baik dengan pemerintah.

5.2. Rekomendasi

Berdasarkan hasil pembahasan yang telah disimpulkan di atas, dapat diberikan rekomendasi sebagai berikut:

- a. Sesuai dengan kesimpulan e. di atas Bank Indonesia sebaiknya menggunakan kerangka kerja (*framework*) dan standar akuntansi yang berlaku umum di Indonesia. Dengan penggunaan standar tersebut maka:
- Bank Indonesia dapat meningkatkan transparansi dengan menyajikan semua informasi keuangan dengan perlakuan yang telah disepakati dan difahami bersama serta tidak membuat pengecualian-pengecualian yang tidak transparan.
 - Bank Indonesia dapat menginformasikan kemampuannya dalam melaksanakan kebijakan moneter dengan menggunakan nilai wajar dan *asset/liability model* sesuai dengan tren penyusunan standar saat ini.

- Bank Indonesia dapat meningkatkan optimalisasi hasil investasi dari sumber daya publik.
- b. Dalam rangka penerapan standar akuntansi yang berlaku umum tersebut, BI perlu memastikan agar PAKBI selalu *up-date* dengan PSAK.
- c. BI perlu memperbaiki praktek penyajian laporan keuangannya sesuai dengan standar akuntansi umum dan praktek bank sentral lain, antara lain dengan melakukan beberapa hal sebagai berikut:
- BI menyusun neracanya dengan urutan likuiditas;
 - Dalam penyusunan neraca, BI melakukan *benchmarking* terhadap bank sentral yang menyajikan akun kas dan setara kas di neracanya dan menyusun laporan arus kas. Dengan *benchmarking* tersebut, maka laporan arus kas bisa lebih mudah disusun oleh BI;
 - Laporan perubahan ekuitas disajikan dengan rincian per akun ekuitas yang berasal dari surplus (defisit) dan *comprehensive income* lain. Untuk mendukung perbaikan ini, maka struktur akun di kelompok ekuitas juga perlu disempurnakan dengan tidak menjadikan surplus (defisit) sebagai akun tersendiri;
 - Sejalan dengan penyajian neraca yang memperjelas keberadaan kas dan setara kas di aktiva sebagaimana dituntut oleh standar, BI perlu memperjelas definisi kas dan setara kas sesuai standar;
 - Dalam penyusunan laporan arus kas, BI perlu memperbaiki pembagian antara arus kas dari aktivitas operasi dan investasi sesuai standar;
 - Laporan arus kas juga perlu dicoba untuk mulai menggunakan *direct method* sesuai dengan tren pelaporan keuangan;
 - BI mempertimbangkan kembali keberadaan aset keuangan dengan klasifikasi *held to maturity* karena tidak sesuai dengan *nature* aset keuangan bank sentral;
 - Sebaliknya, BI perlu mempertimbangkan untuk menggunakan kategori *at fair value through profit or loss* karena lebih sesuai dengan *nature* bank sentral dan bisa membantu optimalisasi *return* investasi;
 - BI perlu juga untuk meningkatkan kualitas penyajian laporan keuangannya terkait nilai wajar dan manajemen risiko aset keuangannya;

- *Unrealized gains* dari hasil translasi aset moneter diakui langsung dalam laporan surplus defisit.
- d. Untuk mendukung penerapan standar akuntansi yang berlaku umum tersebut sehingga tidak memberi efek yang “membahayakan” kondisi keuangan, BI perlu membuat perjanjian pembagian surplus yang lebih baik lagi dengan Pemerintah. Secara spesifik harus dibuat aturan agar semua *unrealized gains* tidak menjadi bagian profit yang dibagikan ke Pemerintah. Selain itu, perjanjian pembagian surplus tersebut juga harus mulai dibuat lebih fleksibel agar memungkinkan pembagian surplus yang lebih berbasis pada risiko.

5.3. Kelemahan Penelitian Dan Saran Untuk Penelitian Lebih Lanjut

Kelemahan utama yang dihadapi dalam membandingkan kebijakan BI dengan bank sentral lain adalah tidak adanya standar akuntansi yang diakui bersama oleh semua bank sentral di dunia. Karena kesulitan itulah maka perbandingan tidak bisa dilakukan secara langsung per jenis kebijakan tanpa memahami karakteristik atau kondisi tertentu yang mendasari pengambilan kebijakan akuntansi tertentu. Untuk menjembatani kesulitan tersebut, maka pada masing-masing perbandingan kebijakan dilakukan juga analisis teori dan argumen yang mendasari perbedaan kebijakan antar bank sentral.

Kelemahan selanjutnya terkait dengan sampel yang hanya mengambil bank-bank sentral negara dengan kekuatan ekonomi besar. Penelitian tidak mengambil sampel bank sentral negara berkembang dan negara sekawasan. Kendala yang dihadapi adalah kurangnya akses informasi untuk bank-bank sentral di negara-negara berkembang. *Annual Report* bank sentral negara berkembang atau negara sekawasan seperti Banko Sentral ng Pilipinas (Bank Sentral Filipina), Bank of Thailand, Bank Negara Malaysia umumnya masih disusun dengan penyajian laporan keuangan maupun kebijakan akuntansi yang minimal. Penelitian yang dilakukan atas bank-bank sentral negara berkembang tersebut bisa jadi akan memberikan hasil yang berbeda dibandingkan penelitian ini. Di masa datang dimungkinkan untuk dilakukan penelitian dengan objek bank-bank sentral negara berkembang ini.

Penelitian tidak dilakukan untuk semua jenis-jenis perlakuan akun atau transaksi di bank sentral. Akun-akun yang khas bank sentral namun tidak dibahas pada karya akhir ini misalnya adalah giro cadangan wajib bank umum, surat berharga yang dikeluarkan oleh bank sentral yang semuanya terdapat di sisi pasiva serta detail transaksi derivatif yang dilakukan bank sentral. Penelitian lebih lanjut bisa dilakukan untuk perlakuan masing-masing akun tersebut.



DAFTAR REFERENSI

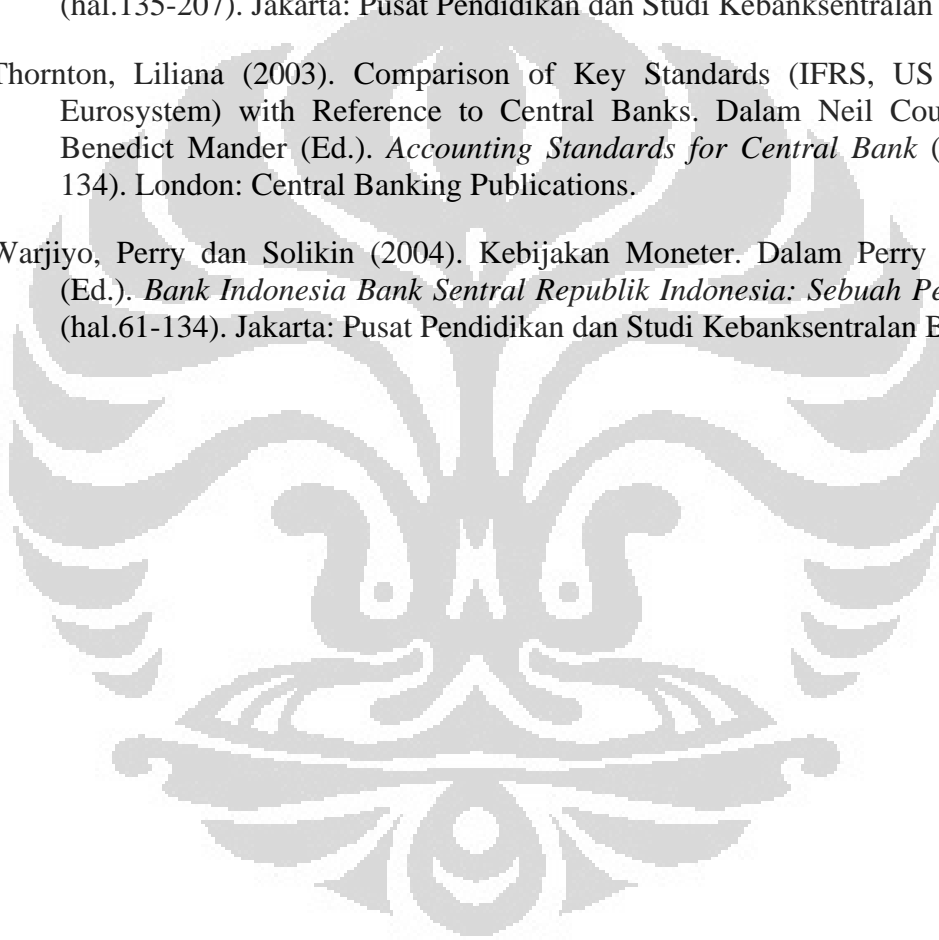
- Ascarya dan Sri Mulyati Tri Subari (2004). Kebijakan Sistem Pembayaran. Dalam Perry Warjiyo (Ed.). *Bank Indonesia Bank Sentral Republik Indonesia: Sebuah Pengantar* (hal.209-264). Jakarta: Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan BI.
- Bahroen, Syahrul dan Suarpika Bimantoro (2004). Organisasi Bank Indonesia. Dalam Perry Warjiyo (Ed.). *Bank Indonesia Bank Sentral Republik Indonesia: Sebuah Pengantar* (hal.265-293). Jakarta: Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan BI.
- Bank Indonesia (2006), *Surat Edaran: Pedoman Akuntansi Keuangan Bank Indonesia (PAKBI)*. Jakarta: Pengarang
- Bank Indonesia (2008). *Seberkas Cahaya bagi Penjuru Negeri, Laporan Tahunan 2007*. Jakarta: Pengarang.
- Bank Indonesia (2009). *Laporan Keuangan Tahunan Bank Indonesia Tahun 2008*. Jakarta: Pengarang.
- Bank of Canada (2009). *Annual Report 2008*. 8 Januari 2010. http://www.bankofcanada.ca/en/annual/2008/annual_report08.pdf
- Bank of England (2009). *Annual Report 2009*. 8 Januari 2010. <http://www.bankofengland.co.uk/publications/annualreport/2009/2009full.pdf>
- Bank of Thailand (2009). *Annual Economic Report 2008*. 26 Januari 2010. http://www.bot.or.th/English/ResearchAndPublications/Report/DocLib_AnnualEconReport/Annual-08.pdf
- Benston, George J., Michael Bromwich dan Alfred Wagenhofer (2006). Principles- Versus Rules-Based Accounting Standards: The FASB's Standard Setting Strategy. *Abacus*, 42 (2), 165-188. 15 Januari 2010. http://fisher.osu.edu/~schroeder_9/AMISH520/Benston2006.pdf
- Blejer, Mario dan Liliana Schumacher (2003). Contingent Liabilities of the Central Bank: Analyzing a Possible Fiscal Risk for Government. Dalam Hana Polackova Brixi dan Allen Schick (Ed.). *Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risk* (hal.355-372). Washington DC.: The World Bank.
- Blinder, Alan, Charles Goodhart, Philipp Hildebrand, David Lipton dan Charles Wyplosz (2001). *How Do Central Banks Talk?* Geneva: International Center for Monetary and Banking Studies.

- Blinder, Alan S., Michael Ehrmann, Marcel Fratzscher, Jakob de Haan dan David-Jan Jansen (2008). *Central Bank Communication and Monetary Policy: A Survey of Theory and Evidence*. *DNB Working Paper*. No.170. 22 Januari 2010.
http://www.dnb.nl/en/binaries/Working%20Paper%20No%2E%20170-2008_tcm47-173422.pdf
- Courtis, Neil dan Jeremy Foster (2003). *Accounting Standards for Central Bank*. London: Central Banking Publications.
- Cukierman, Alex, Steven B. Webb dan Bilin Neyapti (1992). Measuring the Independence of Central Banks and Its Effect on Policy Outcomes. *The World Bank Economic Review*, 6 (3), 353-398. 3 Mei 2010.
http://www.cedeplar.ufmg.br/economia/disciplinas/ecn933a/crocco/Operacao_governanca_Bancos_Centraais/CUKIERMANAWEBBNEYAPTImeas.pdf
- Deane, Marjorie dan Robert Pringle (1994). *The Central Banks*. New York: Viking Penguin.
- European Central Bank (2006). *Decision of the ECB Of 10 November 2006 on the Annual Accounts of the ECB (ECB/2006/17)*. 11 Januari 2010.
http://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/1_34820061211en00380051.pdf
- European Central Bank (2006). *Guideline of the ECB Of 10 November 2006 on the Legal Framework For Accounting And Financial Reporting In the European System of Central Banks (ECB/2006/16)*. 11 Januari 2010.
http://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/1_34820061211en00010037.pdf
- European Central Bank (2009). *Annual Report 2008*. 8 Januari 2010.
<http://www.ecb.int/pub/pdf/annrep/ar2008en.pdf>
- Federal Reserve System (2009). *Financial Accounting Manual for Federal Reserve Banks*. 11 Januari 2010.
<http://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/files/BSTfinaccountingmanual2009.pdf>
- Federal Reserve System (2009, Juni). *95th Annual Report 2008*. 8 Januari 2010.
<http://www.federalreserve.gov/boarddocs/rptcongress/annual08/pdf/AR08.pdf>
- Fischer, Stanley (1996). *Why Are Central Banks Pursuing Long-Run Price Stability?* 3 Mei 2010. Federal Reserve Bank of Kansas City.
<http://www.kc.frb.org/PUBLICAT/SYMPOS/1996/pdf/s96fisch.pdf>
- Foster, Jeremy (2000). The Quiet Revolution in Reporting Central Bank Performance. *Central Banking Journal*, X.4.
- Gray, Dale F. dan Samuel W. Malone (2008). *Macrofinancial Risk Analysis*. West Sussex: John Wiley & Sons

- Hanke, Steve H. dan Matt Sekerke (2003). An Accountancy Standard for Monetary Authority. Dalam Neil Courtis dan Benedict Mander (Ed.). *Accounting Standards for Central Bank* (hal.273-301). London: Central Banking Publications.
- Hawkins, Andrew (2003). Accounting for Financial Instruments. Dalam Neil Courtis dan Benedict Mander (Ed.). *Accounting Standards for Central Bank* (hal.201-222). London: Central Banking Publications.
- Hawkins, John (1 Oktober 2003), Central Bank Balance Sheets and Fiscal Operations, *BIS Paper*, 20 (4), 71-83. 5 Mei 2009. <http://www.bis.org/publ/bppdf/bispap20d.pdf>
- International Monetary Fund. (1999). *Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies: Declaration of Principles*. Washington, DC: Pengarang.
- Kurtzig, Joshua (2003). Coping with Accounting Standards and Central Bank Transparency. Dalam Neil Courtis dan Benedict Mander (Ed.). *Accounting Standards for Central Bank* (hal.311-317). London: Central Banking Publications.
- Kurtzig, Joshua dan Benedict Mander (2003). Survey of Central Bank Accounting Practices. Dalam Neil Courtis dan Benedict Mander (Ed.). *Accounting Standards for Central Bank* (hal.21-46). London: Central Banking Publications.
- Kurtzig, Joshua, Christopher Hemus dan Ian Goodwin (2003). Accounting for reserves. Dalam Robert Pringle dan Nick Carver (Ed.), *How Countries Manage Reserve Assets* (hal. 249-269). London: Central Banking Publications.
- Menzela, John (2003). Financial Reporting for Management and Stakeholders. Dalam Neil Courtis dan Benedict Mander (Ed.). *Accounting Standards for Central Bank* (hal.47-68). London: Central Banking Publications.
- Merriman, Niall (2003). Financial Reporting in the Eurosystem. Dalam Neil Courtis dan Benedict Mander (Ed.). *Accounting Standards for Central Bank* (hal.135-151). London: Central Banking Publications.
- Nugée, John (2003). Accounting for Reserves. Dalam Neil Courtis dan Benedict Mander (Ed.). *Accounting Standards for Central Bank* (hal.193-199). London: Central Banking Publications.
- Paramonova, Tatiana (2003). No Plain Sailing to International Accounting Standards. Dalam Neil Courtis dan Benedict Mander (Ed.). *Accounting Standards for Central Bank* (hal.223-255). London: Central Banking Publications.

- Perry, Richard (2003). Financial Reporting at the Reserve Bank of New Zealand. Dalam Neil Courtis dan Benedict Mander (Ed.). *Accounting Standards for Central Bank* (hal.153-169). London: Central Banking Publications.
- Perry, Richard (2005). Applying IAS 1 and IAS 30 to Central Bank Financial Reporting. Dalam Kenneth Sullivan (Ed.). *Transparency in Central Bank Financial Statement Disclosures* (hal.8-19). Washington D.C.: IMF Working Paper WP/05/80.
- Perry, Richard (2005). IAS 32 Financial Instruments: Disclosure and Presentation – Case Study of the Reserve Bank of New Zealand. Dalam Kenneth Sullivan (Ed.). *Transparency in Central Bank Financial Statement Disclosures* (hal.19-34). Washington D.C.: IMF Working Paper WP/05/80.
- Perry, Richard (2005). IAS 7 – Cash Flow Statements. Dalam Kenneth Sullivan (Ed.). *Transparency in Central Bank Financial Statement Disclosures* (hal.35-39). Washington D.C.: IMF Working Paper WP/05/80.
- Price, Lionel (2003). Reporting Reserves – A Market View. Dalam Neil Courtis dan Benedict Mander (Ed.). *Accounting Standards for Central Bank* (hal.89-97). London: Central Banking Publications.
- Pringle, Robert dan Neil Courtis (1999). *Objective, Governance and Profits of Central Banks*. London: Central Banking Publications.
- Rachbini, Didik J. dan Suwidi Tono (2000). *Bank Indonesia, Menuju Independensi Bank Sentral*. Jakarta: Mardi Mulyo.
- Reserve Bank of Australia (2009). *Annual Report 2008*. 8 Januari 2010. <http://www.rba.gov.au/publications/annual-reports/rba/2009/pdf/2009-report.pdf>
- Reserve Bank of Australia. (2003). Earnings and Distribution. Dalam *Reserve Bank of Australia Annual Report 2003* (hal.65-69). Sidney: Pengarang.
- Reserve Bank of Australia. (2003). The Variability of Reserve Bank Profits. Dalam *Reserve Bank of Australia Annual Report 2003* (hal.65-69). Sidney: Pengarang.
- Reserve Bank of New Zealand (2009). *Annual Report 2008-2009*. 8 Januari 2010. http://www.rbnz.govt.nz/about/whatwedo/2009_ar_financial.pdf
- Schaechter, Andrea (2001). Implementation of Monetary Policy and the Central Bank's Balance Sheet. *IMF Working Paper*, WP/01/149.
- Stella, Peter (2005). Central Bank Financial Strength, Transparency, and Policy Credibility. *IMF Staff Papers*, 52 (2), hal. 335-365. 4 Mei 2009. <http://www.imf.org/External/Pubs/FT/staffp/2005/02/pdf/stella2.pdf>

- Sugiyono, F.X. dan Ascarya (2004). Kelembagaan Bank Indonesia. Dalam Perry Warjiyo (Ed.). *Bank Indonesia Bank Sentral Republik Indonesia: Sebuah Pengantar* (hal.19-60). Jakarta: Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan BI.
- Sullivan, Kenneth (2003). Profit, Dividends and Capital – Consideration for Central Bank. Dalam Neil Courtis dan Benedict Mander (Ed.). *Accounting Standards for Central Bank* (hal.69-88). London: Central Banking Publications.
- Suseno dan Piter Abdullah (2004). Kebijakan Perbankan. Dalam Perry Warjiyo (Ed.). *Bank Indonesia Bank Sentral Republik Indonesia: Sebuah Pengantar* (hal.135-207). Jakarta: Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan BI.
- Thornton, Liliana (2003). Comparison of Key Standards (IFRS, US GAAP, Eurosystem) with Reference to Central Banks. Dalam Neil Courtis dan Benedict Mander (Ed.). *Accounting Standards for Central Bank* (hal.121-134). London: Central Banking Publications.
- Warjiyo, Perry dan Solikin (2004). Kebijakan Moneter. Dalam Perry Warjiyo (Ed.). *Bank Indonesia Bank Sentral Republik Indonesia: Sebuah Pengantar* (hal.61-134). Jakarta: Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan BI.



Lampiran 1

KUTIPAN LAPORAN KEUANGAN EUROPEAN CENTRAL BANK

| BALANCE SHEET AS AT 31 DECEMBER 2008 | | | |
|--|--------------------|------------------------|------------------------|
| ASSETS | NOTE NUMBER | 2008 € | 2007 € |
| Gold and gold receivables | 1 | 10,663,514,154 | 10,280,374,109 |
| Claims on non-euro area residents denominated in foreign currency | 2 | | |
| Receivables from the IMF | | 346,651,334 | 449,565,998 |
| Balances with banks and security investments, external loans and other external assets | | 41,264,100,632 | 28,721,418,912 |
| | | 41,610,751,966 | 29,170,984,910 |
| Claims on euro area residents denominated in foreign currency | 2 | 22,225,882,711 | 3,868,163,459 |
| Claims on non-euro area residents denominated in euro | 3 | | |
| Balances with banks, security investments and loans | | 629,326,381 | 0 |
| Other claims on euro area credit institutions denominated in euro | 4 | 25,006 | 13,774 |
| Intra-Eurosystem claims | 5 | | |
| Claims related to the allocation of euro banknotes within the Eurosystem | | 61,021,794,350 | 54,130,517,580 |
| Other claims within the Eurosystem (net) | | 234,095,515,333 | 17,241,183,222 |
| | | 295,117,309,683 | 71,371,700,802 |
| Other assets | 6 | | |
| Tangible fixed assets | | 202,690,344 | 188,209,963 |
| Other financial assets | | 10,351,859,696 | 9,678,817,294 |
| Off-balance-sheet instruments revaluation differences | | 23,493,348 | 34,986,651 |
| Accruals and prepaid expenses | | 1,806,184,794 | 1,365,938,582 |
| Sundry | | 1,272,185,672 | 69,064,934 |
| | | 13,656,413,854 | 11,337,017,424 |
| Total assets | | 383,903,223,755 | 126,028,254,478 |

Sumber: Annual Report ECB (2009)

Lampiran 1

| LIABILITIES | NOTE NUMBER | 2008 € | 2007 € |
|---|-------------|------------------------|------------------------|
| Banknotes in circulation | 7 | 61,021,794,350 | 54,130,517,580 |
| Liabilities to other euro area residents denominated in euro | 8 | 1,020,000,000 | 1,050,000,000 |
| Liabilities to non-euro area residents denominated in euro | 9 | 253,930,530,070 | 14,571,253,753 |
| Liabilities to euro area residents denominated in foreign currency | 10 | 272,822,807 | 0 |
| Liabilities to non-euro area residents denominated in foreign currency | 10 | | |
| Deposits, balances and other liabilities | | 1,444,797,283 | 667,076,397 |
| Intra-Eurosystem liabilities | 11 | | |
| Liabilities equivalent to the transfer of foreign reserves | | 40,149,615,805 | 40,041,833,998 |
| Other liabilities | 12 | | |
| Off-balance-sheet instruments revaluation differences | | 1,130,580,103 | 69,589,536 |
| Accruals and income collected in advance | | 2,284,795,433 | 1,848,257,491 |
| Sundry | | 1,797,414,878 | 659,763,920 |
| | | 5,212,790,414 | 2,577,610,947 |
| Provisions | 13 | 4,038,858,227 | 2,693,816,002 |
| Revaluation accounts | 14 | 11,352,601,325 | 6,169,009,571 |
| Capital and reserves | 15 | | |
| Capital | | 4,137,159,938 | 4,127,136,230 |
| Profit for the year | | 1,322,253,536 | 0 |
| Total liabilities | | 383,903,223,755 | 126,028,254,478 |

Sumber: Annual Report ECB (2009)

Lampiran 1

| PROFIT AND LOSS ACCOUNT FOR THE YEAR ENDING 31 DECEMBER 2008 | | | |
|---|------------------------|------------------------|------------------------|
| | NOTE NUMBER | 2008 € | 2007 € |
| Interest income on foreign reserve assets | | 997,075,442 | 1,354,887,368 |
| Interest income arising from the allocation of euro banknotes within the Eurosystem | | 2,230,477,327 | 2,004,355,782 |
| Other interest income | | 8,430,894,437 | 4,380,066,479 |
| <i>Interest income</i> | | <i>11,658,447,206</i> | <i>7,739,309,629</i> |
| Remuneration of NCBs' claims in respect of foreign reserves transferred | | (1,400,368,012) | (1,356,536,045) |
| Other interest expense | | (7,876,884,520) | (3,962,006,944) |
| <i>Interest expense</i> | | <i>(9,277,252,532)</i> | <i>(5,318,542,989)</i> |
| Net interest income | 23 | 2,381,194,674 | 2,420,766,640 |
| Realised gains/losses arising from financial operations | 24 | 662,342,084 | 778,547,213 |
| Write-downs on financial assets and positions | 25 | (2,662,102) | (2,534,252,814) |
| Transfer to/from provisions for foreign exchange rate and price risks | | (1,339,019,690) | (286,416,109) |
| Net result of financial operations, write-downs and risk provisions | | (679,339,708) | (2,042,121,710) |
| Net expense from fees and commissions | 26 | (149,007) | (621,691) |
| Income from equity shares and participating interests | 27 | 882,152 | 920,730 |
| Other income | 28 | 7,245,593 | 6,345,668 |
| Total net income | | 1,709,833,704 | 385,289,637 |
| Staff costs | 29 | (174,200,469) | (168,870,244) |
| Administrative expenses | 30 | (183,224,063) | (184,589,229) |
| Depreciation of tangible fixed assets | | (23,284,586) | (26,478,405) |
| Banknote production services | 31 | (6,871,050) | (5,351,759) |
| Profit for the year | | 1,322,253,536 | 0 |

Sumber: Annual Report ECB (2009)

Lampiran 1

ACCOUNTING POLICIES¹**FORM AND PRESENTATION OF THE FINANCIAL STATEMENTS**

The financial statements of the ECB have been designed to present fairly the financial position of the ECB and the results of its operations. They have been drawn up in accordance with the following accounting policies,² which the Governing Council of the ECB considers to be appropriate to the nature of central bank activity.

ACCOUNTING PRINCIPLES

The following accounting principles have been applied: economic reality and transparency, prudence, recognition of post-balance-sheet events, materiality, the accruals principle, going concern, consistency and comparability.

Sumber: Annual Report ECB (2009)

Lampiran 2

KUTIPAN LAPORAN KEUANGAN FEDERAL RESERVE BANKSFEDERAL RESERVE BANKS
COMBINED STATEMENTS OF CONDITION

(in millions)

| | As of December 31, | |
|--|--------------------|------------------|
| | 2008 | 2007 |
| ASSETS | | |
| Gold certificates | \$ 11,037 | \$ 11,037 |
| Special drawing rights certificates | 2,200 | 2,200 |
| Coin | 1,688 | 1,179 |
| Items in process of collection | 979 | 1,804 |
| Loans to depository institutions | 544,010 | 48,636 |
| Other loans | 100,082 | 0 |
| System Open Market Account: | | |
| Securities purchased under agreements to resell | 80,000 | 46,500 |
| U.S. government, federal agency, and government-sponsored | | |
| enterprise securities, net | 502,189 | 745,629 |
| Investments denominated in foreign currencies | 24,804 | 22,914 |
| Central bank liquidity swaps | 553,728 | 24,000 |
| Consolidated variable interest entities: | | |
| Investments held by consolidated variable interest entities (of which | | |
| \$74,570 is measured at fair value at December 31, 2008) | 411,996 | 0 |
| Bank premises, equipment, and software, net | 2,572 | 2,539 |
| Prepaid interest on Federal Reserve notes due from U.S. Treasury | 2,425 | 0 |
| Accrued interest receivable | 7,389 | 6,438 |
| Other assets | 629 | 1,900 |
| Total assets | <u>\$2,245,728</u> | <u>\$914,776</u> |
| LIABILITIES AND CAPITAL | | |
| Federal Reserve notes outstanding, net | \$ 853,168 | \$791,691 |
| System Open Market Account: | | |
| Securities sold under agreements to repurchase | 88,352 | 43,985 |
| Consolidated variable interest entities: | | |
| Beneficial interest in consolidated variable interest entities | 2,824 | 0 |
| Other liabilities | 5,813 | 0 |
| Deposits: | | |
| Depository institutions | 860,000 | 20,767 |
| U.S. Treasury, general account | 106,123 | 16,120 |
| U.S. Treasury, supplementary financing account | 259,325 | 0 |
| Other deposits | 21,671 | 363 |
| Deferred credit items | 2,471 | 1,811 |
| Interest on Federal Reserve notes due to U.S. Treasury | 0 | 1,532 |
| Interest due to depository institutions | 88 | 0 |
| Accrued benefit costs | 3,374 | 1,281 |
| Other liabilities | 367 | 326 |
| Total liabilities | <u>2,203,576</u> | <u>877,876</u> |
| Capital paid-in | 21,076 | 18,450 |
| Surplus (including accumulated other comprehensive loss of | | |
| \$4,683 million and \$1,524 million at December 31, 2008 | | |
| and 2007, respectively) | 21,076 | 18,450 |
| Total capital | <u>42,152</u> | <u>36,900</u> |
| Total liabilities and capital | <u>\$2,245,728</u> | <u>\$914,776</u> |

Sumber: Annual Report Fedres (2009)

Lampiran 2

FEDERAL RESERVE BANKS
COMBINED STATEMENTS OF INCOME
AND COMPREHENSIVE INCOME

(in millions)

| | For the year ended December 31, | |
|--|------------------------------------|------------------|
| | 2008 | 2007 |
| Interest income: | | |
| Loans to depository institutions | \$ 3,817 | \$ 71 |
| Other loans | 3,348 | 0 |
| System Open Market Account: | | |
| Securities purchased under agreements to resell | 1,891 | 1,591 |
| U.S. government, federal agency, and government-sponsored enterprise securities | 25,631 | 38,707 |
| Investments denominated in foreign currencies | 623 | 547 |
| Central bank liquidity swaps | 3,606 | 28 |
| Consolidated variable interest entities: | | |
| Investments held by consolidated variable interest entities | 4,087 | 0 |
| Total interest income | <u>43,003</u> | <u>40,944</u> |
| Interest expense: | | |
| System Open Market Account: | | |
| Securities sold under agreements to repurchase | 737 | 1,688 |
| Depository institutions deposits | 817 | 0 |
| Other interest expense | 463 | 0 |
| Total interest expense | <u>2,017</u> | <u>1,688</u> |
| Net interest income | <u>40,986</u> | <u>39,256</u> |
| Non-interest income (loss): | | |
| System Open Market Account: | | |
| U.S. government, federal agency and government-sponsored enterprise securities gains, net | 3,769 | 0 |
| Foreign currency gains, net | 1,266 | 1,886 |
| Investments held by consolidated variable interest entities (losses), net .. | (5,237) | 0 |
| Income from services | 773 | 878 |
| Reimbursable services to government agencies | 461 | 458 |
| Other income | 899 | 166 |
| Total non-interest income (loss) | <u>1,931</u> | <u>3,388</u> |
| Operating expenses: | | |
| Salaries and other benefits | 2,184 | 2,093 |
| Occupancy expense | 275 | 247 |
| Equipment expense | 200 | 203 |
| Assessments by the Board of Governors | 853 | 872 |
| Professional fees related to consolidated variable interest entities | 80 | 0 |
| Other expenses | 662 | 838 |
| Total operating expenses | <u>4,254</u> | <u>4,253</u> |
| Net income prior to distribution | <u>38,663</u> | <u>38,391</u> |
| Change in funded status of benefit plans | (3,159) | 325 |
| Comprehensive income prior to distribution | <u>\$ 35,504</u> | <u>\$ 38,716</u> |
| Distribution of comprehensive income: | | |
| Dividends paid to member banks | \$ 1,189 | \$ 992 |
| Transferred to surplus and change in accumulated other comprehensive loss | 2,626 | 3,126 |
| Payments to U.S. Treasury as interest on Federal Reserve notes | 31,689 | 34,598 |
| Total distribution | <u>\$ 35,504</u> | <u>\$ 38,716</u> |

Sumber: Annual Report Fedres (2009)

Lampiran 2

FEDERAL RESERVE BANKS
 COMBINED STATEMENTS OF CHANGES IN CAPITAL
 for the years ended December 31, 2008 and December 31, 2007
 (in millions, except share data)

| | Capital Paid-In | Net Income Retained | Surplus | | Total Capital |
|---|--------------------|---------------------------|---|------------------|------------------|
| | | | Accumulated Other Comprehensive Loss | Total Surplus | |
| Balance at January 1, 2007 (306 million shares) | \$15,324 | \$17,173 | \$(1,849) | \$15,324 | \$30,648 |
| Net change in capital stock issued (63 million shares) | 3,126 | 0 | 0 | 0 | 3,126 |
| Transferred to surplus and change in accumulated other comprehensive loss | 0 | 2,801 | 325 | 3,126 | 3,126 |
| Balance at December 31, 2007 (369 million shares) | \$18,450 | \$19,974 | \$(1,524) | \$18,450 | \$36,900 |
| Net change in capital stock issued (53 million shares) | 2,626 | 0 | 0 | 0 | 2,626 |
| Transferred to surplus and change in accumulated other comprehensive loss | 0 | 5,785 | (3,159) | 2,626 | 2,626 |
| Balance at December 31, 2008 (422 million shares) | <u>\$21,076</u> | <u>\$25,759</u> | <u>\$(4,683)</u> | <u>\$21,076</u> | <u>\$42,152</u> |

Sumber: Annual Report Fedres (2009)

Lampiran 2

(4) SIGNIFICANT ACCOUNTING POLICIES

Accounting principles for entities with the unique powers and responsibilities of a nation's central bank have not been formulated by accounting standard-setting bodies. The Board of Governors has developed specialized accounting principles and practices that it considers to be appropriate for the nature and function of a central bank. These accounting principles and practices are documented in the *Financial Accounting Manual for Federal Reserve Banks* ("Financial Accounting Manual" or "FAM"), which is issued by the Board of Governors. All of the Reserve Banks are required to adopt and apply accounting policies and practices that are consistent with the FAM and the combined financial statements have been prepared in accordance with the FAM.

Differences exist between the accounting principles and practices in the FAM and generally accepted accounting principles in the United States ("GAAP"),

primarily due to the unique nature of the Reserve Banks' powers and responsibilities as part of the nation's central bank. The primary difference is the presentation of all SOMA securities holdings at amortized cost, rather than using the fair value presentation as required by GAAP. U.S. government, federal agency, and GSE securities and investments denominated in foreign currencies comprising the SOMA are recorded at cost, on a settlement-date basis, and are adjusted for amortization of premiums or accretion of discounts on a straight-line basis. Amortized cost more appropriately reflects the Reserve Banks' securities holdings, given the System's unique responsibility to conduct monetary policy. Although application of fair value measurements to the securities holdings may result in values substantially above or below their carrying values, these unrealized changes in value would have no direct effect on the quantity of reserves available to the banking system or on the prospects for future Reserve Bank earnings or capital. Both the domestic and foreign components of the SOMA portfolio may involve transactions that result in gains or losses when holdings are sold prior to maturity. Decisions regarding securities and foreign currency transactions, including their purchase and sale, are motivated by monetary policy objectives rather than profit. Accordingly, fair values, earnings, and any gains or losses resulting from the sale of such securities and currencies are incidental to the open market operations and do not motivate decisions related to policy or open market activities.

In addition, the Board of Governors and the Reserve Banks have elected not to present a Statement of Cash Flows because the liquidity and cash positions of the Reserve Banks are not a primary concern given their unique powers and responsibilities. Other information regarding the Reserve Banks' activities is provided in, or may be derived from, the Combined Statements of Condition, Income and Comprehensive Income, and Changes in Capital. There are no other significant differences between the policies outlined in the FAM and GAAP.

Sumber: Annual Report Fedres (2009)

Lampiran 3

KUTIPAN LAPORAN KEUANGAN BANKING DEPARTMENT BANK OF ENGLAND

Income Statement for the year to 28 February 2009

| | Note | 2009 £m | 2008 £m |
|---|------|------------|------------|
| Profit before tax | 4 | 995 | 197 |
| Corporation tax net of tax relief on payment to HM Treasury | 7 | (162) | (36) |
| Profit for the year attributable to shareholder | | 833 | 161 |

Balance Sheet as at 28 February 2009

| | Notes | 2009 £m | 2008* £m |
|---|-------|----------------|---------------|
| Assets | | | |
| Cash and balances with other central banks | 9 | 1,516 | 226 |
| Loans and advances to banks and other financial institutions | 10 | 136,829 | 62,855 |
| Financial assets designated at fair value through profit or loss | 11 | 3,334 | 3,742 |
| Derivative financial instruments | 12 | 287 | 122 |
| Other loans and advances | 13 | 815 | 4 |
| Available for sale securities | 14 | 3,937 | 3,852 |
| Investments in group undertakings | 15 | – | – |
| Intangible assets | 16 | 17 | 19 |
| Property, plant and equipment | 17 | 176 | 217 |
| Investment properties | 18 | 26 | 26 |
| Retirement benefit assets | 19 | 294 | 404 |
| Other assets | 20 | 697 | 534 |
| Total assets | | 147,928 | 72,001 |
| Liabilities | | | |
| Money market instruments in issue | 21 | 42,212 | – |
| Deposits from central banks | 22 | 24,356 | 18,594 |
| Deposits from banks and other financial institutions | 23 | 42,186 | 24,872 |
| Other deposits | 24 | 31,638 | 21,297 |
| Financial liabilities designated at fair value through profit or loss | 25 | 2,965 | 3,377 |
| Derivative financial instruments | 12 | 81 | 727 |
| Current tax liabilities | | 235 | 10 |
| Deferred tax liabilities | 26 | 134 | 170 |
| Retirement benefit liabilities | 19 | 178 | 184 |
| Other liabilities | 27 | 622 | 477 |
| Total liabilities | | 144,607 | 69,708 |
| Equity | | | |
| Capital | 28 | 15 | 15 |
| Retained earnings | 29 | 2,748 | 1,821 |
| Other reserves | 29 | 558 | 457 |
| Total equity attributable to shareholder | | 3,321 | 2,293 |
| | | 147,928 | 72,001 |

Sumber: Annual Report BoE (2009)

Lampiran 3

Statement of Recognised Income and Expense for the year to 28 February 2009

| | Note | 2009 £m | 2008 £m |
|---|------|------------|------------|
| Profit for the year attributable to the shareholder | | 833 | 161 |
| Other recognised income and expense: | | | |
| Revaluation of available for sale securities | | 199 | 125 |
| Gains transferred to income statement on disposal of available for sale securities | | – | (3) |
| Revaluation of properties | 17 | (43) | (32) |
| Actuarial (losses)/gains on retirement benefits | 19 | (213) | 408 |
| Tax credited/(charged) on items directly to equity | 7 | 5 | (145) |
| Net (expense)/income recognised in equity | 29 | (52) | 353 |
| Total recognised income and expense for the period attributable to the shareholder | | 781 | 514 |

Sumber: Annual Report BoE (2009)

Lampiran 3

Cash Flow Statement for the year to 28 February 2009

| | Note | 2009 £m | 2008 £m |
|---|------|--------------|-----------------|
| Cash flows from operating activities | | | |
| Profit before taxation | | 995 | 197 |
| Adjustments for non-cash items: | | | |
| Amortisation of intangibles | 16 | 6 | 6 |
| Depreciation of property, plant and equipment | 17 | 7 | 8 |
| Profit on sale of available for sale securities | 14 | (1) | (3) |
| Profit on sale of tangible fixed assets | | – | – |
| Dividends received | 4 | (11) | (14) |
| Net movement in provisions, including pensions and accrued interest | | 581 | (319) |
| Changes in operating assets and liabilities: | | | |
| Net increase in advances | | (74,313) | (49,039) |
| Net decrease in financial assets designated at fair value through profit or loss | | 1,181 | 30 |
| Net increase in money market instruments in issue | | 42,212 | – |
| Net increase in deposits | | 33,422 | 31,384 |
| Net decrease in financial liabilities designated at fair value through profit or loss | | (1,791) | (472) |
| Net movement in financial derivatives | | (811) | 653 |
| Net increase in other accounts | | 3 | 969 |
| Corporation tax paid | | (83) | – |
| Net cash from operating activities | | 1,397 | (16,600) |
| Cash flows from investing activities | | | |
| Purchase of available for sale securities | | (222) | (260) |
| Proceeds from sale or redemption of available for sale securities | | 265 | 223 |
| Dividends received | 4 | 11 | 14 |
| Purchase of intangible assets | | (5) | (6) |
| Purchase of property, plant and equipment | | (10) | (8) |
| Net cash from investing activities | | 39 | (37) |
| Cash flows from financing activities | | | |
| Cash generated from indemnified operations | | 476 | – |
| Payment to HM Treasury under Section 1 (4) of the Bank of England Act 1946 | | (81) | (83) |
| Net cash from financing activities | | 395 | (83) |
| Net increase/(decrease) in cash and cash equivalents | | 1,831 | (16,720) |
| Cash and cash equivalents at 1 March | 34 | 4,875 | 21,595 |
| Cash and cash equivalents at 28 February | 34 | 6,706 | 4,875 |

Sumber: Annual Report BoE (2009)

Lampiran 3

Notes to the Banking Department Financial Statements

1 General information

The Bank of England is the central bank of the United Kingdom and is incorporated under a Royal Charter of 1694. Legislation covering its operations includes the Bank Charter 1844, the Bank of England Acts 1946 and 1998 and the Banking Act 2009. The core purposes of the Bank are set out on page 1.

The Bank Charter Act 1844 requires that the Bank's note issue function be separated from its other activities. Accordingly, for accounting purposes, the Bank is divided into Issue Department and Banking Department, which are accounting designations and reporting entities. Neither is an organisational unit of the Bank. The Issue Department is solely concerned with the note issue and the assets backing the issue. The statements of account of the Issue Department are given on pages 97 to 99, and show the note issue, the assets backing the issue, the income generated by those assets and the costs incurred in production, issue, custody and payment of notes. The net income of the Issue Department is paid over to HM Treasury. The Banking Department comprises all other activities of the Bank. The post-tax profits of Banking Department are effectively shared equally with HM Treasury unless the Bank and HM Treasury agree otherwise (see note 8).

2 Bases of preparation

The principal accounting policies applied in the preparation of the financial statements of the Banking Department are set out below. These policies have been consistently applied to all of the years presented, unless otherwise stated.

a Form of presentation of the financial statements

The financial statements of Banking Department comprise the Income Statement, the Balance Sheet, the Statement of Recognised Income and Expense, the Cash Flow Statement and related notes.

Under the Bank of England Act 1998, the Bank, in preparing the financial statements of the Banking Department, is subject to requirements corresponding to the Companies Act requirements relating to a banking company. The Bank may, however, disregard a requirement to the extent that it considers it appropriate to do so having regard to its functions.

The financial statements of the Banking Department have been prepared in accordance with the measurement and recognition requirements of the International Financial Reporting Standards (IFRS) and International Financial Reporting Interpretations Committee (IFRICs) as adopted by the EU (together, 'adopted IFRS').

Adopted IFRS and the Companies Act have been used as a model for the presentation and disclosure framework to provide additional information and analysis of key items in the financial statements except insofar as the Bank considers disclosures inappropriate to its functions.

In exceptional circumstances, as part of its central banking functions, the Bank may act as 'lender of last resort' to financial institutions in difficulty in order to prevent a loss of confidence spreading through the financial system as a whole. In some cases, confidence can best be sustained if the Bank's support is disclosed only when conditions giving rise to potentially systemic disturbance have improved. Accordingly, although the financial effects of such operations will be included in the Banking Department's financial statements in the year in which they occur, these financial statements may not explicitly identify the existence of such support. However, the existence of such support will be disclosed in the *Annual Report* when the need for secrecy or confidentiality has ceased.

As a result, the financial statements of the Banking Department disclose less detail of certain elements than would be required under either adopted IFRS or the Companies Act. Disclosure limitations include:

- Constituent elements of the Income Statement.
- Note disclosures for income and expenses, particularly relating to net interest income and provisions.
- Related disclosures in the Balance Sheet and Cash Flow Statement.
- Business segments.
- Contingent liabilities and guarantees.
- Information on credit risk.

Lampiran 3

The financial statements have been prepared on the historical cost basis of accounting, modified to include the revaluation of land and buildings (excluding investment properties), financial assets that are available for sale, derivative contracts and all financial assets and financial liabilities that are held at fair value through profit or loss.

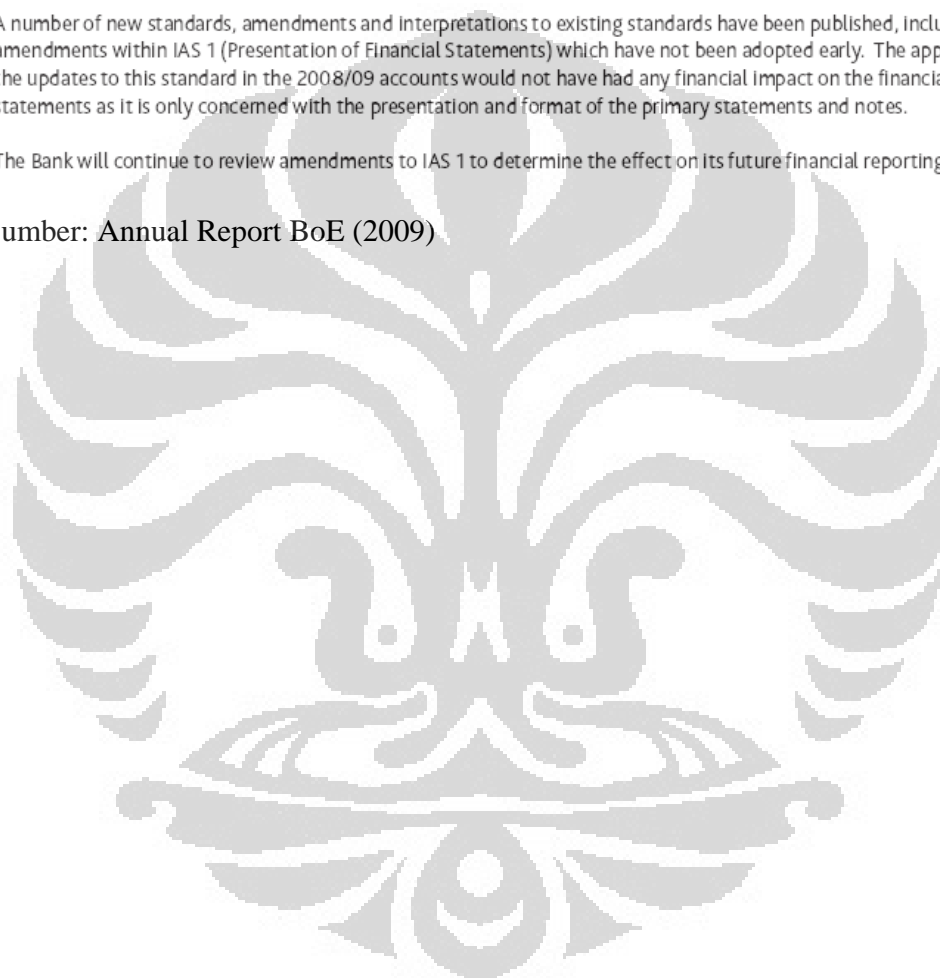
No disclosure is made about individual usage of the Special Liquidity Scheme as the Bank does not believe such disclosure to be appropriate having regard to its functions.

Related Party disclosure is limited as set out in Note 31.

A number of new standards, amendments and interpretations to existing standards have been published, including amendments within IAS 1 (Presentation of Financial Statements) which have not been adopted early. The application of the updates to this standard in the 2008/09 accounts would not have had any financial impact on the financial statements as it is only concerned with the presentation and format of the primary statements and notes.

The Bank will continue to review amendments to IAS 1 to determine the effect on its future financial reporting.

Sumber: Annual Report BoE (2009)



Lampiran 4

KUTIPAN LAPORAN KEUANGAN RESERVE BANK OF AUSTRALIA**BALANCE SHEET As at 30 June 2009**
Reserve Bank of Australia and Controlled Entities

| | Note | 2009 \$M | 2008 \$M |
|---|----------|----------------|----------------|
| ASSETS | | | |
| Cash and cash equivalents | 6 | 772 | 862 |
| Australian dollar securities | 1(b), 16 | 47 125 | 54 702 |
| Foreign exchange | 1(b), 16 | 51 156 | 42 505 |
| Gold | 1(c), 16 | 2 957 | 2 509 |
| Property, plant and equipment | 1(d), 8 | 443 | 456 |
| Loans, advances and other | 7 | 513 | 438 |
| Total Assets | | 102 966 | 101 472 |
| LIABILITIES | | | |
| Deposits | 1(b), 9 | 34 266 | 39 006 |
| Distribution payable to Australian Government | 1(f), 3 | 5 977 | 1 403 |
| Other | 10 | 2 093 | 9 786 |
| Australian notes on issue | 1(b), 16 | 48 087 | 42 064 |
| Total Liabilities | | 90 423 | 92 259 |
| Net Assets | | 12 543 | 9 213 |
| Capital and Reserves | | | |
| Reserves: | | | |
| Unrealised profits reserves | 1(e), 5 | 2 332 | 80 |
| Asset revaluation reserves | 1(e), 5 | 3 308 | 2 807 |
| Reserve Bank Reserve Fund | 1(e), 5 | 6 863 | 6 286 |
| Capital | 1(e) | 40 | 40 |
| Total Capital and Reserves | | 12 543 | 9 213 |

Sumber: Annual Report RBA (2009)

Lampiran 4

INCOME STATEMENT For the year ended 30 June 2009
Reserve Bank of Australia and Controlled Entities

| | Note | 2009 \$M | 2008 \$M |
|---|------|-------------|-------------|
| INCOME | | | |
| Interest revenue | 2 | 4 401 | 5 204 |
| Net gains/(losses) on securities and foreign exchange | 2 | 6 640 | (665) |
| Dividend revenue | 2 | 5 | 4 |
| Fees and commissions | 2 | 21 | 18 |
| Other revenue | 2 | 70 | 82 |
| Total Income | | 11 137 | 4 643 |
| EXPENSES | | | |
| Interest expense | 2 | 2 040 | 2 940 |
| General administrative expenses | 2 | 250 | 231 |
| Other expenses | 2 | 41 | 42 |
| Total Expenses | | 2 331 | 3 213 |
| Net Profit | | 8 806 | 1 430 |

STATEMENT OF DISTRIBUTION For the year ended 30 June 2009
Reserve Bank of Australia and Controlled Entities

| | Note | 2009 \$M | 2008 \$M |
|--|------|-------------|-------------|
| NET PROFIT | | | |
| Transfer (to)/from unrealised profits reserves | 5 | (2 252) | (27) |
| Earnings available for distribution | | 6 554 | 1 403 |
| <i>Distributed as follows:</i> | | | |
| Reserve Bank Reserve Fund | 5 | 577 | – |
| Payable to the Australian Government | 3 | 5 977 | 1 403 |
| | | 6 554 | 1 403 |

Sumber: Annual Report RBA (2009)

Lampiran 4

STATEMENT OF CHANGES IN CAPITAL AND RESERVES

For the year ended 30 June 2009

Reserve Bank of Australia and Controlled Entities

| | Note | 2009 \$M | 2008 \$M |
|---|------|-------------|-------------|
| Opening balance of Capital and Reserves | | 9 213 | 8 618 |
| <i>Plus:</i> | | | |
| Net Profit | 2 | 8 806 | 1 430 |
| Gain/(loss) on revaluation of gold | 5 | 475 | 513 |
| Gain/(loss) on revaluation of shares in international financial institutions | 5 | 49 | 17 |
| Gain/(loss) on revaluation of properties | 5 | (23) | 38 |
| Total revaluation gains/(losses) | | 501 | 568 |
| Total income and expenses | | 9 307 | 1 998 |
| <i>Less:</i> | | | |
| Transfer to the distribution payable to Australian Government | 3 | (5 977) | (1 403) |
| Closing balance of Capital and Reserves | | 12 543 | 9 213 |

Sumber: Annual Report RBA (2009)

Lampiran 4

CASH FLOW STATEMENT For the year ended 30 June 2009
Reserve Bank of Australia and Controlled Entities

This statement meets the requirements of AASB 107 – *Cash Flow Statements* and the Finance Minister's Orders 2008–2009. In the RBA's view, due to the nature of central banking activities, this statement does not shed additional light on the RBA's financial results. For the purpose of this statement, cash includes the notes and coin held at the Reserve Bank and overnight settlements balances due from other banks.

| | 2009 Inflow/ (outflow) \$M | 2008 Inflow/ (outflow) \$M |
|---|-------------------------------------|-------------------------------------|
| Cash flows from operating activities | | |
| Interest received on investments | 4 040 | 4 972 |
| Interest received on loans, advances, and on net overnight settlements balances | 38 | 62 |
| Loan management reimbursement | 1 | – |
| Banking service fees received | 20 | 17 |
| Dividends received | 5 | 4 |
| Rents received | 9 | 8 |
| Net payments for and proceeds from investments | (1 824) | 24 082 |
| Interest paid on deposit liabilities | (1 784) | (2 329) |
| Interest paid on currency note holdings of banks | (167) | (199) |
| Staff costs (including redundancy) | (142) | (120) |
| Property, plant and equipment | (37) | (34) |
| Other | (32) | (5) |
| Net cash provided by operating activities | 127 | 26 458 |
| Cash flows from investment activities | | |
| Net expenditure on property, plant and equipment | (34) | (23) |
| Net cash used in investing activities | (34) | (23) |
| Cash flows from financing activities | | |
| Profit payment to Australian Government | (1 403) | (1 085) |
| Net movement in deposit liabilities | (4 740) | (26 824) |
| Net movement in loans and advances | 2 | 8 |
| Net movement in notes on issue | 6 023 | 1 775 |
| Other | (65) | (33) |
| Net cash provided by financing activities | (183) | (26 159) |
| Net increase/(decrease) in cash | (90) | 276 |
| Cash at beginning of financial year | 862 | 586 |
| Cash at end of financial year | 772 | 862 |

Lampiran 4

CASH FLOW STATEMENT (CONTINUED) For the year ended 30 June 2009
Reserve Bank of Australia and Controlled Entities

| Reconciliation of cash | Note | 2009 \$M | 2008 \$M |
|-------------------------------|------|-------------|-------------|
| Cash | | 29 | 9 |
| Overnight settlements systems | 6 | 743 | 853 |
| | | 772 | 862 |

| Reconciliation of net cash provided by operating activities to Net Profits in terms of the <i>Reserve Bank Act 1959</i> | Note | 2009 \$M | 2008 \$M |
|--|------|-------------|-------------|
| Net Profit | | 8 806 | 1 430 |
| Increase/(decrease) in interest payable | | (39) | 14 |
| Net loss/(gain) on overseas investments | 2 | (1 469) | (506) |
| Net loss/(gain) on Australian dollar securities | 2 | (142) | 34 |
| Net loss/(gain) on foreign currency | 2 | (5 029) | 1 137 |
| Decrease/(increase) in income accrued on investments | | (190) | 238 |
| Depreciation of property | 8 | 9 | 9 |
| Depreciation of plant and equipment | 8 | 14 | 13 |
| Net payments for and proceeds from investments | | (1 824) | 24 082 |
| Other | | (9) | 7 |
| Net cash provided by operating activities | | 127 | 26 458 |

Sumber: Annual Report RBA (2009)

Lampiran 4

**NOTES TO AND FORMING PART OF THE FINANCIAL
STATEMENTS 30 June 2009**
Reserve Bank of Australia and Controlled Entities

Note 1 SUMMARY OF ACCOUNTING POLICIES

The Reserve Bank of Australia (RBA) reports its financial statements in accordance with the *Reserve Bank Act 1959* and the *Commonwealth Authorities and Companies (CAC) Act 1997*. These financial statements for the year ended 30 June 2009 have been prepared under Australian equivalents to International Financial Reporting Standards (AIFRS), other accounting standards and accounting interpretations issued by the Australian Accounting Standards Board, in accordance with the Finance Minister's Orders (FMOs) 2008–2009, which are issued pursuant to the *CAC Act 1997*. These financial statements comply fully with International Financial Reporting Standards. The RBA has not sought any exemptions from the requirements of the FMOs in 2008/09.

These financial statements and attached notes are a general purpose financial report prepared in accordance with relevant AIFRS. Elections as to the accounting treatment under AIFRS made by the RBA are noted appropriately. All amounts are expressed in Australian dollars unless another currency is indicated. The RBA is classified as a for-profit public-sector entity for purposes of financial disclosure. Fair values are used for the RBA's major assets, including domestic and foreign marketable securities, gold and foreign currency, as well as for properties, plant and equipment. Revenue and expenses are brought to account on an accrual basis. All revenues, expenses and profits of the RBA are from ordinary activities.

Sumber: Annual Report RBA (2009)

Lampiran 5

KUTIPAN LAPORAN KEUANGAN RESERVE BANK OF NEW ZEALAND**CONSOLIDATED STATEMENT OF
FINANCIAL POSITION**

| As at 30 June | Note | 2009 \$M | 2008 \$M |
|---|------|---------------|---------------|
| ASSETS | | | |
| Foreign Currency Financial Assets | | | |
| Cash Balances | | 1,284 | 491 |
| Securities Purchased Under Agreements to Resell | | 2,129 | 2,007 |
| Marketable Securities | | 14,906 | 17,812 |
| Derivative Financial Instruments in a Gain Position | 4 | 1,002 | 329 |
| Other Foreign Currency Financial Assets | 5 | 139 | 115 |
| Total Foreign Currency Financial Assets | | 19,460 | 20,754 |
| Local Currency Financial Assets | | | |
| Securities Purchased Under Agreements to Resell | | 6,931 | - |
| New Zealand Government Securities | | 4,435 | 4,307 |
| Total Local Currency Financial Assets | | 11,366 | 4,307 |
| Total Financial Assets | | 30,826 | 25,061 |
| Other Assets | 6 | 96 | 101 |
| Total Assets | | 30,922 | 25,162 |
| LIABILITIES | | | |
| Foreign Currency Financial Liabilities | | | |
| Short-term Foreign Currency Financial Liabilities | 9 | 1,017 | 290 |
| Securities Sold Under Agreements to Repurchase | | 711 | 573 |
| Derivative Financial Instruments in a Loss Position | 4 | 592 | 176 |
| Term Liabilities | | 3,219 | 3,566 |
| Total Foreign Currency Financial Liabilities | | 5,539 | 4,605 |
| Local Currency Financial Liabilities | | | |
| Deposits | 10 | 15,495 | 14,888 |
| Securities Sold Under Agreements to Repurchase | | 190 | 37 |
| Reserve Bank Bills | | 2,085 | - |
| Currency in Circulation | | 3,923 | 3,448 |
| Total Local Currency Financial Liabilities | | 21,693 | 18,373 |
| Other Liabilities | 11 | 723 | 258 |
| Total Liabilities | | 27,955 | 23,236 |
| EQUITY | 13 | 2,967 | 1,926 |
| Total Liabilities and Equity | | 30,922 | 25,162 |

The above statement is to be read in conjunction with the notes set out on pages 61 to 106.

Derivative Instruments are used to manage the Bank's exposure to foreign currency risk. The effective foreign currency exposure as at balance date is recorded in Note 20.

Sumber: Annual Report RBNZ (2009)

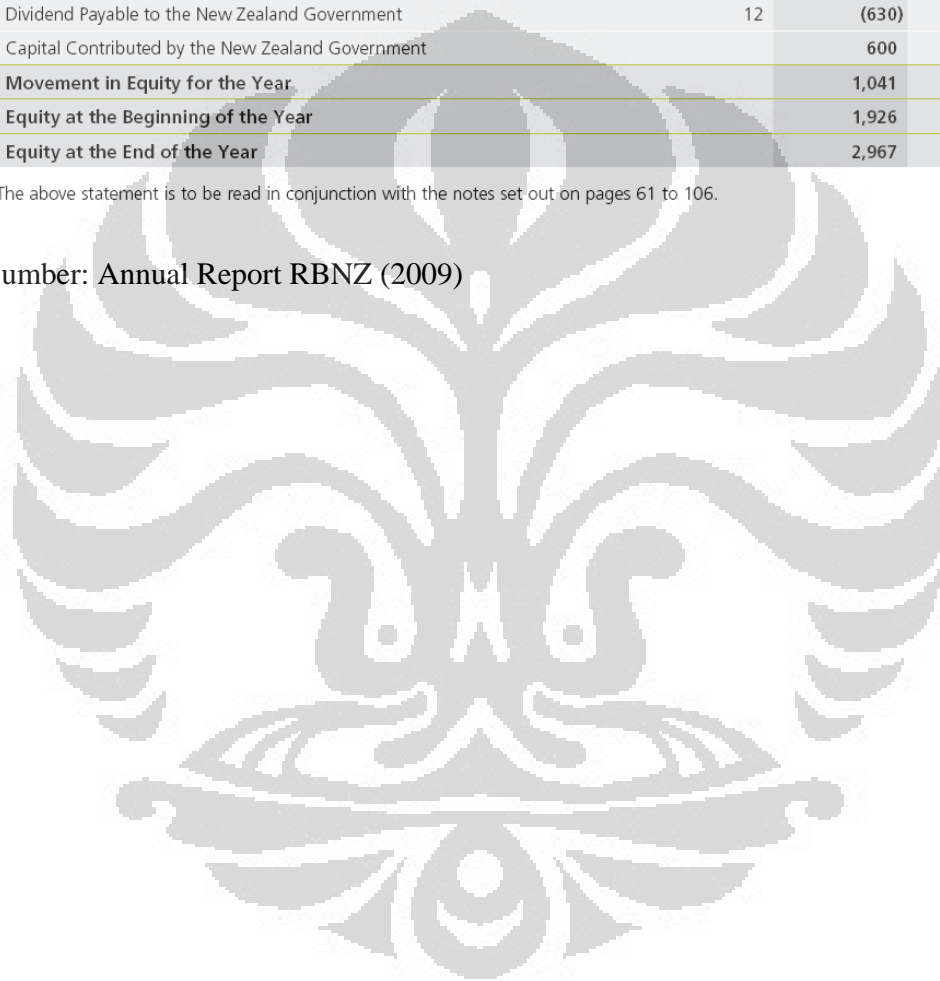
Lampiran 5

CONSOLIDATED STATEMENT OF CHANGES IN EQUITY

| For the year ended 30 June | Note | 2009 \$M | 2008 \$M |
|---|------|--------------|--------------|
| Total Comprehensive Income for the Year | | 1,071 | 658 |
| Dividend Payable to the New Zealand Government | 12 | (630) | (168) |
| Capital Contributed by the New Zealand Government | | 600 | - |
| Movement in Equity for the Year | | 1,041 | 490 |
| Equity at the Beginning of the Year | | 1,926 | 1,436 |
| Equity at the End of the Year | | 2,967 | 1,926 |

The above statement is to be read in conjunction with the notes set out on pages 61 to 106.

Sumber: Annual Report RBNZ (2009)



Lampiran 5

CONSOLIDATED INCOME STATEMENT

| For the year ended 30 June | Note | 2009 \$M | 2008 \$M |
|---|------|-------------|-------------|
| Interest Income | | 1,042 | 1,408 |
| Interest Expense | | 760 | 1,174 |
| Net Interest Income | | 282 | 234 |
| Net Gains/(Losses) from Fair Value Changes | | 187 | (7) |
| Net Gains/(Losses) from Foreign Exchange Rate Changes | | 481 | 344 |
| Dividend Income | | 2 | 2 |
| Total Net Investment Income | 23 | 952 | 573 |
| Other Income | | 8 | 8 |
| Total Operating Income | | 960 | 581 |
| Total Operating Expenses | 25 | 54 | 46 |
| Net Profit for the Year | | 906 | 535 |

The above statement is to be read in conjunction with the notes set out on pages 61 to 106.

**CONSOLIDATED STATEMENT OF
COMPREHENSIVE INCOME**

| For the year ended 30 June | Note | 2009 \$M | 2008 \$M |
|---|------|-------------|-------------|
| Net Profit for the Year from the Consolidated Income Statement | | 906 | 535 |
| Items Recognised Directly in the Consolidated Statement of Comprehensive Income | | | |
| Movement in Available-for-sale Revaluation Reserve taken to Equity | 13 | 170 | 118 |
| Movement in Property Revaluation Reserve taken to Equity | 13 | (5) | 3 |
| Movement in Currency and Artwork Collections and Archives Revaluation Reserve taken to Equity | 13 | - | 2 |
| Total Income and Expense Taken to Equity During the Year | | 165 | 123 |
| Total Comprehensive Income for the Year | | 1,071 | 658 |

The above statement is to be read in conjunction with the notes set out on pages 61 to 106.

Sumber: Annual Report RBNZ (2009)

Lampiran 5

CONSOLIDATED STATEMENT OF CASH FLOWS

| For the year ended 30 June | Note | 2009 \$M | 2008 \$M |
|---|------|----------------|----------------|
| CASH FLOWS FROM OPERATING ACTIVITIES | | | |
| Sources from Income | | | |
| Interest Received: | | | |
| Foreign Currency | | 494 | 975 |
| Local Currency: | | | |
| Available-for-sale Securities | | 250 | 267 |
| Other | | 285 | 118 |
| Dividend | | 2 | 2 |
| Fees, Commission and Other Income Received | | 8 | 8 |
| Total Sources of Cash Flows from Income | | 1,039 | 1,370 |
| Disbursements for Expenses | | | |
| Interest Paid: | | | |
| Foreign Currency | | 101 | 174 |
| Local Currency | | 668 | 1,012 |
| Payments to Suppliers and Employees | | 43 | 48 |
| Total Disbursements of Cash Flows from Expenses | | 812 | 1,234 |
| Operating Cash Flows from Income and Expenses | | 227 | 136 |
| Operating Cash Flows from Changes in Operating Asset Balances: | | | |
| Net (Increase)/Decrease in Foreign Currency Operating Assets | | 3,351 | (3,481) |
| Net (Increase)/Decrease in Other Local Currency Operating Assets | | (7,076) | 16 |
| Total Operating Cash Flows from Changes in Asset Balances | | (3,725) | (3,465) |
| Operating Cash Flows from Changes in Operating Liability Balances: | | | |
| Net (Increase)/Decrease in Other Foreign Currency Operating Liabilities | | (788) | 22 |
| Net (Increase)/Decrease in Local Currency Operating Liabilities | | (2,835) | (3,918) |
| Total Operating Cash Flows from Changes in Liability Balances | | (3,623) | (3,896) |
| Operating Cash Flows from Changes in Asset and Liability Balances | | (102) | 431 |
| Net Cash Flows from Operating Activities | 26 | 125 | 567 |

Sumber: Annual Report RBNZ (2009)

Lampiran 5

CONSOLIDATED STATEMENT OF CASH FLOWS CONTINUED

| For the year ended 30 June | Note | 2009 \$M | 2008 \$M |
|---|------|--------------|--------------|
| CASH FLOWS FROM INVESTING ACTIVITIES | | | |
| Sources | | | |
| Maturity of Available-for-sale Securities | | 2,138 | - |
| Total Sources of Cash Flows from Investing Activities | | 2,138 | - |
| Disbursements | | | |
| Purchases of Available-for-sale Securities | | 1,791 | - |
| Purchase of Property, Plant and Equipment and Intangible Assets | | 4 | 1 |
| Total Disbursements of Cash Flows from Investing Activities | | 1,795 | 1 |
| Net Cash Flows from Investing Activities | | 343 | (1) |
| CASH FLOWS FROM FINANCING ACTIVITIES | | | |
| Sources | | | |
| Net Issue of Circulating Currency | | 475 | 87 |
| Capital Contributed by the New Zealand Government | | 600 | - |
| Total Sources of Cash Flows from Financing Activities | | 1,075 | 87 |
| Disbursements | | | |
| Repayment of Foreign Currency Term Liabilities | | 649 | 687 |
| Payment of Dividend to the New Zealand Government | | 168 | 193 |
| Payment for Demonetised Currency | | - | 1 |
| Total Disbursements of Cash Flows from Financing Activities | | 817 | 881 |
| Net Cash Flows from Financing Activities | | 258 | (794) |
| NET CASH FLOWS | | 726 | (228) |
| Plus Foreign Exchange Rate Effect on Cash Balances at the Beginning of the Year | | 67 | 47 |
| NET CASH FLOWS FROM ALL ACTIVITIES | | 793 | (181) |
| Cash Balances at the Beginning of the Year | | 491 | 672 |
| Cash Balances at the End of the Year | | 1,284 | 491 |

The above statement is to be read in conjunction with the notes set out on pages 61 to 106.

Sumber: Annual Report RBNZ (2009)

Lampiran 5

NOTES TO BE READ AS PART OF THE CONSOLIDATED FINANCIAL STATEMENTS

1. Statement of Accounting Policies

a Reporting Entity and Statutory Base

These are the consolidated financial statements of the Reserve Bank of New Zealand, a body corporate under the Reserve Bank of New Zealand Act 1989 (the Reserve Bank Act and its amendments). These consolidated financial statements apply to the financial year ended 30 June 2009. They are prepared in accordance with part VI of the Reserve Bank Act and comply with Generally Accepted Accounting Practice in New Zealand.

In these financial statements, the Reserve Bank of New Zealand is also referred to as the "Reserve Bank" or the "Bank". The Bank's parent entity is the Government of New Zealand.

The Governor and Deputy Governor of the Reserve Bank authorised these financial statements for issue on 19 August 2009.

b Compliance with New Zealand Equivalents to International Financial Reporting Standards

Under NZ IAS 1 *Presentation of Financial Statements*, the Bank is classified as a Public Benefit Entity (PBE). A PBE is a reporting entity whose primary objective is to provide goods and services for community or social benefit and where any equity has been provided with a view to supporting that primary objective rather than for a financial return to equity holders. PBEs are required to comply with requirements under New Zealand Equivalents to International Financial Reporting Standards (NZ IFRS), which differ from corresponding provisions of the equivalent International Financial Reporting Standards (IFRS). For the reasons set out below, while the Bank asserts full compliance with Generally Accepted Accounting Practice in New Zealand and NZ IFRS, it is unable to make an unreserved statement of compliance with IFRS.

The following accounting practice adopted in accordance with the Bank's PBE status has prevented the Bank from asserting full compliance with IFRS. NZ IAS 2 *Inventories* requires that inventories of currency that are held for distribution be measured at cost. NZ IAS 2 requires that

inventory that is acquired at no cost, or for nominal consideration, be measured at current replacement cost. The corresponding IFRS provision in IAS 2 requires that inventories be measured at the lower of cost and net realisable value. At 30 June 2009, the carrying value of inventory was \$2.2 million more than that which would have been reported had IAS 2 been applied (2008: \$3.0 million more).

c Basis of Preparation of Financial Statements

Measurement Base

These financial statements have been prepared using the general principles of historical cost accounting, modified by fair value accounting for available-for-sale financial assets, all derivative contracts, financial assets and liabilities that are held at fair value through profit or loss, land and buildings, and currency and artwork collections.

Changes in Accounting Policies

There have been no changes in accounting policies and these have been consistently applied by the Bank for all the financial years presented (unless otherwise stated).

The Bank has continued to apply the following new standards and interpretations in advance of the mandatory application date:

- NZ IAS 1 *Presentation of Financial Statements* (revised 2007);
- NZ IFRS 8 *Operating Segments*; and
- NZ IFRIC 14 *NZ IAS 19 - The Limit on a Defined Benefit Asset, Minimum Funding Requirements and their Interaction*.

From 1 July 2008, the Bank adopted the following revision to an existing standard which has been issued by the Accounting Standards Review Board and which will come into force in a subsequent accounting period:

- *Improving Disclosures about Financial Instruments - Amendments to NZ IFRS 7 Financial Instruments: Disclosures*.

Adoption of this standard has had no impact on reported profits or financial position. These changes did, however, give rise to additional disclosures.

Sumber: Annual Report RBNZ (2009)

Lampiran 6

KUTIPAN LAPORAN KEUANGAN BANK INDONESIA

BANK INDONESIA
NERACA
 Per 31 Desember 2008 dan 31 Desember 2007
 (Dalam Jutaan Rupiah)

| AKTIVA | Catatan | 31 Desember 2008 | 31 Desember 2007 |
|--|------------------|--------------------|--------------------|
| 1. Emas | B.6, C.1 | 22.230.636 | 18.492.363 |
| 2. Uang Asing | B.4, B.7, C.2 | 11.055 | 8.844 |
| 3. Hak Tarik Khusus | B.4, B.8, C.3 | 373.952 | 93.582 |
| 4. Giro | B.4, B.9, C.4 | 34.263.410 | 24.767.545 |
| 5. Deposito | B.4, B.10, C.5 | 7.078.295 | 42.730.046 |
| 6. Surat Berharga | B.4, B.11, C.6 | 499.632.381 | 592.984.296 |
| 7. Surat Utang Negara Republik Indonesia | B.12, C.7 | 19.558.846 | 15.849.567 |
| 8. Surat Berharga – Repo | B.13, C.8 | 2.885.392 | 239.466 |
| 9. Tagihan | | 284.512.763 | 286.986.045 |
| 9.1 Kepada Pemerintah | B.4, B.14, C.9 | 263.735.827 | 264.174.935 |
| 9.2 Kepada Bank | B.15, C.10 | 11.978.714 | 12.318.440 |
| 9.3 Kepada Lainnya | B.4, B.16, C.11 | 8.798.222 | 10.492.670 |
| 10. Penyertaan | B.17, C.12 | 932.753 | 894.711 |
| 11. Aktiva Lain-lain | B.18, B.19, C.13 | 9.194.090 | 7.690.761 |
| 12. Penyisihan Aktiva | B.20, C.14 | (16.474.382) | (17.710.243) |
| JUMLAH AKTIVA | | 864.199.191 | 973.026.983 |

Sumber: Laporan Tahunan BI (2009)

Lampiran 6

BANK INDONESIA
NERACA
Per 31 Desember 2008 dan 31 Desember 2007
(Dalam Jutaan Rupiah)

| KEWAJIBAN DAN EKUITAS | Catatan | 31 Desember 2008 | 31 Desember 2007 |
|--|-----------------|--------------------|--------------------|
| A. KEWAJIBAN | | | |
| 1. Uang dalam Peredaran | B.21, C.15 | 264.399.922 | 220.794.779 |
| 2. Giro | | 185.447.235 | 192.066.106 |
| 2.1 Pemerintah | B.4, B.22, C.16 | 97.228.550 | 21.918.360 |
| 2.2 Bank | B.4, B.22, C.17 | 85.197.077 | 168.612.400 |
| 2.3 Lainnya | B.4, B.22, C.18 | 3.021.608 | 1.535.346 |
| 3. Sertifikat Bank Indonesia | B.23, C.19 | 175.342.804 | 244.570.156 |
| 4. Sertifikat Bank Indonesia Syariah | B.24, C.20 | 2.824.300 | 2.598.500 |
| 5. Fasilitas Simpanan Bank Indonesia | B.25, C.21 | 75.673.367 | 48.925.248 |
| 6. Surat Berharga – Reverse Repo | B.26 | 0 | 0 |
| 7. Pinjaman dari Pemerintah | B.4, B.27, C.22 | 206.023 | 223.614 |
| 8. Pinjaman Luar Negeri | B.4, B.28, C.23 | 7.479.880 | 6.798.280 |
| 9. Kewajiban Lain-lain | B.19, C.24 | 2.980.279 | 145.420.665 |
| JUMLAH KEWAJIBAN | | 714.353.810 | 861.397.348 |
| B. EKUITAS | | | |
| 1. Modal | C.25 | 7.610.885 | 7.610.885 |
| 2. Cadangan Umum | C.26 | 49.663.865 | 50.767.097 |
| 3. Cadangan Tujuan | C.26 | 13.364.549 | 13.683.337 |
| 4. Keuntungan Atau Kerugian Yang Belum Direalisasi | B.29, C.27 | 61.957.127 | 40.990.336 |
| 5. Surplus (Defisit) Tahun Berjalan | | 17.248.955 | (1.422.020) |
| JUMLAH EKUITAS | | 149.845.381 | 111.629.635 |
| JUMLAH KEWAJIBAN DAN EKUITAS | | 864.199.191 | 973.026.983 |

Sumber: Laporan Tahunan BI (2009)

Lampiran 6

BANK INDONESIA
LAPORAN SURPLUS (DEFISIT)
 Periode 1 Januari s.d. 31 Desember 2008
 dan 1 Januari s.d. 31 Desember 2007
 (Dalam Jutaan Rupiah)

| | Catatan | 1 Januari – 31 Desember 2008 | 1 Januari – 31 Desember 2007 |
|--|---------|---------------------------------|---------------------------------|
| PENERIMAAN | | | |
| 1. Pengelolaan Moneter | | 44.731.394 | 28.387.328 |
| 1.1 Pengelolaan Devisa | C.28 | 40.203.455 | 24.213.515 |
| 1.2 Kegiatan Pasar Uang | | 249.644 | 78.047 |
| 1.3 Pemberian Kredit dan Pembiayaan | C.29 | 4.278.295 | 4.095.766 |
| 2. Pengelolaan Sistem Pembayaran | C.30 | 168.974 | 153.123 |
| 3. Pengawasan Perbankan | | 180.546 | 145.864 |
| 4. Lainnya | C.31 | 250.236 | 350.158 |
| JUMLAH PENERIMAAN | | 45.331.150 | 29.036.473 |
| BEBAN | | | |
| 1. Pengendalian Moneter | | 21.272.917 | 25.032.584 |
| 1.1 Operasi Pasar Terbuka | C.32 | 20.837.295 | 24.463.229 |
| 1.2 Pengelolaan Devisa | C.33 | 36.313 | 25.624 |
| 1.3 Pinjaman Luar Negeri | C.34 | 260.808 | 368.070 |
| 1.4 Lainnya | | 138.501 | 175.661 |
| 2. Penyelenggaraan Sistem Pembayaran | C.35 | 1.650.612 | 1.646.299 |
| 2.1 Sistem Pembayaran Tunai | | 1.585.365 | 1.568.871 |
| 2.2 Sistem Pembayaran Non Tunai | | 65.247 | 77.428 |
| 3. Pengaturan dan Pengawasan Perbankan | | 158.202 | 153.288 |
| 4. Umum dan Lainnya | C.36 | 5.000.464 | 3.626.322 |
| 4.1 SDM dan Logistik | | 4.105.046 | 3.541.579 |
| 4.2 Lainnya | | 895.418 | 84.743 |
| JUMLAH BEBAN | | 28.082.195 | 30.458.493 |
| SURPLUS (DEFISIT) | | 17.248.955 | (1.422.020) |

Sumber: Laporan Tahunan BI (2009)

Lampiran 6

BANK INDONESIA
LAPORAN PERUBAHAN EKUITAS DAN RASIO MODAL
 Periode 1 Januari s.d. 31 Desember 2008
 (Dalam Jutaan Rupiah)

I. EKUITAS

| | 31 Desember 2007 | Penambahan | Pengurangan | 31 Desember 2008 |
|--|--------------------|-------------------|----------------|--------------------|
| 1. Modal | 7.610.885 | 0 | 0 | 7.610.885 |
| 2. Cadangan Umum | 50.767.097 | 318.788 | 1.422.020 | 49.663.865 |
| 3. Cadangan Tujuan | 13.683.337 | 0 | 318.788 | 13.364.549 |
| 4. Keuntungan atau kerugian yang belum direalisasi | 40.990.336 | 20.966.791 | 0 | 61.957.127 |
| 5. Surplus (Defisit) Tahun Berjalan | (1.422.020) | 17.248.955 | (1.422.020) | 17.248.955 |
| Jumlah | 111.629.635 | 38.534.534 | 318.788 | 149.845.381 |

II. KEWAJIBAN MONETER

701.524.534

III. RASIO MODAL SEBELUM DIKURANGI SISA SURPLUS YANG MENJADI BAGIAN PEMERINTAH (Catatan C.37)

10,38%

IV. SISA SURPLUS YANG MENJADI BAGIAN PEMERINTAH

2.646.356

V. RASIO MODAL SETELAH DIKURANGI SISA SURPLUS YANG MENJADI BAGIAN PEMERINTAH

10,00%

Sumber: Laporan Tahunan BI (2009)

Lampiran 6

BANK INDONESIA
LAPORAN ARUS KAS
 Periode 1 Januari s.d. 31 Desember 2008
 (Dalam Jutaan Rupiah)

| | | <u>1 Januari - 31 Desember 2008</u> |
|-----------|--|---|
| 1. | ARUS KAS/SETARA KAS DARI AKTIVITAS OPERASI | |
| 1.1 | Surplus | 17.248.955 |
| 1.2 | Kenaikan Emas | (3.738.273) |
| 1.3 | Kenaikan Uang Asing | (2.211) |
| 1.4 | Kenaikan Hak Tarik Khusus | (280.370) |
| 1.5 | Kenaikan Giro | (9.495.865) |
| 1.6 | Penurunan Deposito | 35.651.751 |
| 1.7 | Penurunan Surat Berharga | 93.351.915 |
| 1.8 | Kenaikan Surat Utang Negara Republik Indonesia | (3.709.279) |
| 1.9 | Kenaikan Surat Berharga Repo | (2.645.926) |
| 1.10 | Penurunan Tagihan: | 2.473.282 |
| 1.10.1 | Penurunan Tagihan kepada Pemerintah | 439.108 |
| 1.10.2 | Penurunan Tagihan kepada Bank | 339.726 |
| 1.10.3 | Penurunan Tagihan kepada Lainnya | 1.694.448 |
| 1.11 | Kenaikan Aktiva lain-lain | (1.480.779) |
| 1.12 | Penyesuaian-penyesuaian: | (1.046.339) |
| 1.12.1 | Penyusutan Aktiva Tetap | 197.725 |
| 1.12.2 | Penyisihan Aktiva | (1.235.861) |
| 1.12.3 | Amortisasi Aktiva Tidak Berwujud | (8.203) |
| 1.13 | Kenaikan Uang dalam Peredaran | 43.605.143 |
| 1.14 | Penurunan Giro: | (6.618.871) |
| 1.14.1 | Kenaikan Giro Pemerintah | 75.310.190 |
| 1.14.2 | Penurunan Giro Bank | (83.415.323) |
| 1.14.3 | Kenaikan Giro Lainnya | 1.486.262 |
| 1.15 | Penurunan Sertifikat Bank Indonesia | (69.227.352) |
| 1.16 | Kenaikan Sertifikat Bank Indonesia Syariah | 225.800 |
| 1.17 | Kenaikan Fasilitas Simpanan Bank Indonesia | 26.748.119 |
| 1.18 | Kenaikan (Penurunan) Surat Berharga – Reverse Repo | 0 |
| 1.19 | Penurunan Kewajiban Lain-lain | (142.440.386) |
| | Arus Kas/Setara Kas Bersih dari Aktivitas Operasi | <u>(21.380.686)</u> |

Lampiran 6

BANK INDONESIA
LAPORAN ARUS KAS
 Periode 1 Januari s.d. 31 Desember 2008
 (Dalam Jutaan Rupiah)

| | 1 Januari - 31 Desember 2008 |
|--|---|
| 2. ARUS KAS/SETARA KAS DARI AKTIVITAS INVESTASI | |
| 2.1 Penambahan Penyertaan | (38.042) |
| 2.2 Penambahan Aktiva Tetap | (228.610) |
| 2.3 Pengurangan (Penambahan) Aktiva Sewa Guna Usaha | 0 |
| 2.4 Pengurangan Aktiva Tidak Berwujud | 16.538 |
| Arus Kas/Setara Kas Bersih dari Aktivitas Investasi | (250.114) |
| 3. ARUS KAS/SETARA KAS DARI AKTIVITAS PENDANAAN | |
| 3.1 Tambahan Modal dari Pemerintah | 0 |
| 3.2 Penurunan Pinjaman dari Pemerintah | (17.591) |
| 3.3 Kenaikan Pinjaman Luar Negeri | 681.600 |
| 3.4 Pengurangan Modal | 0 |
| 3.5 Pengurangan Cadangan Umum | (1.103.232) |
| 3.6 Pengurangan Cadangan Tujuan | (318.788) |
| 3.7 Penambahan Keuntungan atau Kerugian yang Belum Direalisasi | 20.966.791 |
| 3.8 Pembagian Defisit Tahun Lalu | 1.422.020 |
| Arus Kas/Setara Kas Bersih dari Aktivitas Pendanaan | 21.630.800 |
| 4. KENAIKAN/PENURUNAN BERSIH ARUS KAS/SETARA KAS | 0 |

Sumber: Laporan Tahunan BI (2009)

Lampiran 6

B. KEBIJAKAN AKUNTANSI YANG SIGNIFIKAN

Penyajian Laporan Keuangan Tahunan Bank Indonesia per 31 Desember 2008 ini mengikuti ketentuan sebagaimana diatur dalam Surat Edaran Bank Indonesia Nomor 8/82/INTERN tanggal 26 Desember 2006 tentang Laporan Keuangan Bank Indonesia.

Kebijakan Akuntansi yang dianut Bank Indonesia diatur dalam Pedoman Akuntansi Keuangan Bank Indonesia (PAKBI). PAKBI tersebut disusun dengan mengacu kepada Standar Akuntansi Keuangan (SAK), *International Accounting Standard (IAS)*, Peraturan Intern Bank Indonesia, dan praktik-praktik yang lazim dilakukan oleh bank sentral negara lain, serta kesepakatan-kesepakatan antara Bank Indonesia dan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK) dengan Dewan Standar Akuntansi Keuangan – Ikatan Akuntan Indonesia. Agar senantiasa sejalan dengan perkembangan SAK dan IAS, PAKBI selalu disempurnakan, terakhir dengan Surat Edaran Nomor 8/50/INTERN tanggal 28 September 2006 tentang Pedoman Akuntansi Keuangan Bank Indonesia.

Sumber: Laporan Tahunan BI (2009)

