

BAB 4

PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN

4.1 Gambaran Umum Objek Penelitian

4.1.1 Tinjauan Umum Bank Sentral

4.1.1.1 Pengertian Bank Sentral

Bank sentral pada awalnya berkembang dari suatu bank komersial yang diberi tugas dan tanggung jawab untuk menerbitkan uang kertas dan bertindak sebagai agen dan bankir pemerintah atau lebih dikenal sebagai bank sirkulasi. Dalam perkembangan selanjutnya bank sirkulasi tersebut mengalami evolusi dengan tujuan menjaga kestabilan moneter (yang dicerminkan oleh kestabilan nilai uang yang dikeluarkan oleh bank sentral tersebut) yaitu dengan menjalankan fungsi-fungsi lain seperti mengelola kebijakan moneter, mengatur dan mengawasi bank serta bertanggung jawab dalam penyelenggaraan sistem pembayaran (Forest, 1994). Sullivan (2003) menyebutkan bahwa sebuah bank sentral, *reserve bank* atau otoritas moneter adalah suatu lembaga yang bertanggung jawab terhadap kebijakan moneter suatu negara. Evolusi perubahan tujuan dan fungsi bank sentral dapat digambarkan sebagai berikut:



Sumber: Warjiyo, dkk, 2005

Gambar 4.1 Evolusi Bank Sentral

Pada gambar 4.1 di atas terlihat evolusi bank sentral dari bank sirkulasi hingga menjadi bank sentral modern saat ini. Di saat sekarang ini bank sentral tidak lagi identik dengan bank komersial, bank tabungan, atau lembaga keuangan lainnya. Masyarakat umum tidak dapat lagi menyimpan uangnya atau meminta kredit atau mentransfer uang di bank sentral (Pringle, 1995).

Tujuan dan cakupan fungsi bank sentral akan beragam sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku yang menjadi dasar keberadaan bank sentral di negara tersebut (Tonny Lybek and JoAnne Morris, 2005). Perbedaan cakupan fungsi dan tugas bank sentral di beberapa negara dapat dilihat pada tabel 4.1 di bawah ini.

Tabel 4.1 Fungsi Bank Sentral di Beberapa Negara

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

Sumber: Warjiyo, dkk, 2005

Tabel 4.1 di atas menegaskan kembali bagaimana di era modern saat ini, tidak ada lagi bank sentral yang berfungsi sebagai bank komersial. Seluruh bank sentral berfungsi sebagai otoritas moneter, dan sebagian dari bank sentral

memiliki fungsi tambahan sebagai pengatur dan pengawas bank, serta sebagai penanggungjawab terlaksananya sistem pembayaran.

Sementara itu, berdasarkan kepemilikannya bank sentral dapat dimiliki oleh pemerintah atau juga oleh swasta. Sullivan (2003) menyebutkan bahwa ada beberapa bank yang dimiliki oleh pemerintah dan beberapa bank sentral lainnya dimiliki oleh swasta. Sebagai contoh, *The Reserve Bank of India* dimiliki oleh pemerintah India, sementara *the United State Federal Reserve* dimiliki oleh swasta.

Perbedaan kepemilikan bank sentral diatas tidak berarti perbedaan fungsi bank sentral. Seperti terlihat pada tabel 3.1, Bank Sentral Amerika yang dimiliki oleh swasta (publik) tetap memiliki fungsi sebagai otoritas moneter sebagaimana bank sentral India serta bank sentral lainnya yang dimiliki pemerintah. Perbedaan kepemilikan, *to some extent*, menyebabkan perbedaan perlakuan terhadap surplus yang terjadi pada bank sentral. Terhadap surplus Bank Sentral India (*The Reserve Bank of India*) tidak dikenakan pajak, sementara terhadap surplus Bank Sentral Amerika – *profit corporation* - dikenakan pajak.

4.1.1.2 Perbedaan Bank Sentral dengan Bank

Bank Sentral memiliki tujuan dan fungsi yang berbeda dengan sebuah bank. Bank sebagai salah satu bentuk lembaga keuangan pada umumnya mempunyai 2 (dua) peran. Pertama, bank berfungsi sebagai institusi penampung dana (*depositories*) yang menerima deposito, membayar untuk dan atas nama deposan dan menyediakan fasilitas penukaran mata uang asing. Kedua, bank juga berperan sebagai perusahaan yang berorientasi *profit* dengan menyediakan produk-produk *liabilities* dan memberi pinjaman (*loan*) kepada nasabah (Mishkin, 2000). Di dalam menjalankan peran ini bank memperoleh *spread* dan *fee base income* untuk memenuhi target income yang ditetapkan oleh bank tersebut (Suta dan Musa, 2003). Dengan demikian tujuan dari bank adalah laba. Suatu bank mendapatkan *profit* dari *differential* antara tingkat bunga pinjaman dan tingkat

suku bunga kredit. Perbedaan inilah yang biasa disebut sebagai *spread* antara *cost of fund* dan *loan interest rate*. Dana yang dipergunakan untuk melakukan transaksi transaksi adalah berasal dari *spread* tersebut, bukan berasal dari modal (Mishkin, 2000)

Sementara itu, Bank sentral sebagaimana telah disebutkan sebelumnya mempunyai tujuan menjaga kestabilan moneter (kestabilan nilai uang) dengan fungsi utama mengelola kebijakan moneter, mengatur dan mengawasi bank, serta melaksanakan sistem pembayaran (Forest, 1994). Dalam rangka melaksanakan kebijakan moneter, secara lebih rinci bank sentral berwenang atau memiliki tugas:

- Mengontrol supply uang (uang beredar)
- Mengelola cadangan devisa, cadangan pemerintah, dan rekening pemerintah
- Menetapkan suku bunga acuan dalam rangka mengelola inflasi dan nilai tukar.

Sementara dalam rangka mengatur dan mengawasi bank, bank sentral berwenang atau memiliki tugas mengeluarkan peraturan perbankan yang berdasarkan prinsip kehati-hatian, serta melakukan pengawasan baik secara langsung maupun tidak langsung ke bank. Dalam rangka melaksanakan sistem pembayaran, bank sentral mengeluarkan berbagai peraturan tentang sistem pembayaran serta menyelenggarakan kliring dan penyelesaiannya (*settlement*) (Forest, 1994, Mishkin, 2000).

Merujuk tujuan dan fungsi bank sentral tersebut maka penjualan dan pembelian valas yang dilakukan bank sentral adalah dalam rangka melaksanakan salah satu fungsinya, yaitu melaksanakan kebijakan moneter, guna mencapai tujuan kestabilan moneter yang dalam hal ini dicerminkan oleh kestabilan nilai tukar (Mishkin, 2000). Penjualan dan pembelian valas yang dilakukan oleh bank sentral semata-mata dilakukan untuk menjaga agar terjadi kestabilan nilai tukar bukan untuk tujuan mendapatkan keuntungan. Bank sentral bisa saja mengalami kerugian saat harus membeli valas dalam harga yang tinggi (karena berlimpahnya valas di pasar guna menjaga agar tidak terjadi apresiasi uang domestik yang terlalu besar) dan kemudian menjualnya dalam harga yang rendah (pada saat pasar

valas mengalami *shortage* (kekurangan *supply*) valas guna menjaga agar uang domestik tidak mengalami depresiasi yang selanjutnya dapat memukul importir.

Demikian juga halnya ketika bank sentral melakukan investasi pada obligasi atau juga emas. Investasi tersebut adalah dalam rangka melaksanakan salah satu fungsinya yaitu melakukan pengelolaan devisa dalam rangka melaksanakan kebijakan moneter (Mishkin, 2000). Bank sentral juga tidak menerima simpanan dari pihak lain kecuali dari pemerintah karena fungsinya sebagai banknya pemerintah. Dengan demikian sumber keuangan yang dipergunakan untuk melakukan kegiatan bukan dari *spread* keuntungan seperti pada perbankan umumnya tetapi berasal dari pengelolaan cadangan devisa dan modal.

Merujuk pada semua uraian kegiatan bank dan bank sentral di atas, maka perbedaan antara Bank Sentral dengan bank dapat disimpulkan sebagai berikut:

Tabel 4.2 Perbedaan Bank Sentral dengan Bank

Item	Bank sentral	Bank
Fungsi dan tugas	<ul style="list-style-type: none"> - Menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter - Mengatur dan Menjaga kelancaran system pembayaran - Mengatur dan mengawasi bank 	Lembaga intermediasi
Dasar Hukum	Didirikan berdasarkan Undang-undang	Didirikan berdasarkan Akte Notaris
Izin Operasi	Berdasar Undang- undang	Izin Bank Indonesia
Bentuk hokum	Lembaga Negara	Perseroan Terbatas, Perusahaan Daerah, Koperasi, perusahaan perseroan.
Modal	Kekayaan Negara yang dipisahkan	Setoran dari para pemodal (perseorangan ataupun badan)
Tujuan	Mencapai kestabilan nilai tukar (inflasi)	Mencari Keuangan
Sumber Penghasilan	<ul style="list-style-type: none"> - Pengelolaan cadangan devisa, - Denda perbankan, - Fee sistem pembayaran 	<ul style="list-style-type: none"> - Suku bunga kredit - Fee - Suku bunga SBI

Sumber: Undang-undang no. 7 tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-undang nomor 10 tahun 1998, Undang-undang nomor 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana diubah terakhir dengan undang-undang nomor 3 tahun 2004, diolah

4.1.1.3 Perlakuan Perpajakan Terhadap Bank Sentral di Beberapa Negara

Sebagaimana disebutkan di atas, bank sentral berbeda dengan bank umum dimana bank sentral adalah lembaga negara dengan tujuan dan fungsi yang ditetapkan oleh negara (ditetapkan dalam UU). Seluruh kegiatan bank sentral dilakukan sesuai fungsinya dan ditujukan untuk mencapai kestabilan moneter (kestabilan nilai uang), tidak berorientasi kepada keuntungan. Sementara itu seluruh kegiatan bank umum adalah dalam rangka mendapatkan keuntungan.

Menimbang keunikannya diatas, bank sentral dalam beberapa hal mendapatkan perlakuan perpajakan yang berbeda dengan bank pada umumnya. Secara ringkas perlakuan pajak terhadap bank sentral di beberapa negara dapat disimpulkan oleh Toto dan Sukatrilaksana (2004) dalam hubungannya dengan fungsi bank sentral dalam table 4.1 sebagai berikut:

a) Bank Negara Malaysia (BNM)

- a.1 Keberadaan BNM Malaysia diatur dalam UU No 519 Tahun 1958, sebagaimana telah diubah pada tahun 1994.
- a.2 Fungsi BNM adalah sebagai otoritas moneter, pengatur dan pengawas bank, serta penanggungjawab sistem pembayaran. Fungsi BNM dalam hal ini adalah sama dengan fungsi Bank Indonesia.
- a.3 Perlakuan perpajakan:
 - Sesuai dengan Income Tax (exemption) (No.7) order 1989, laba yang diperoleh BNM tidak dikenakan pajak penghasilan (PPH Badan). Hal ini didasarkan pada sifat kegiatan BNM yang tidak berorientasi profit.
 - Pembagian laba kepada pemerintah tetap dilakukan dengan cara membayar dividen kepada pemerintah, yang dihitung berdasarkan laba yang diperoleh dalam tahun berjalan.
 - Selain itu, pemerintah wajib menutup kekurangan modal yang dihadapi BNM, apabila BNM mengalami defisit yang mengakibatkan modalnya negatif.

- b) Reserve Bank of New Zealand (RBNZ)
- b.1 Keberadaan bank sentral Selandia Baru (RBNZ) diatur dalam UU 1989 yang telah diamandemen pada tahun 2003.
 - b.2 Fungsi BNM adalah sebagai otoritas moneter, pengatur dan pengawas bank, serta penanggungjawab sistem pembayaran. Fungsi RBNZ dalam hal ini adalah sama dengan fungsi Bank Indonesia dan BNM.
 - b.3 Perlakuan perpajakan:
 - Laba yang diperoleh RBNZ sesuai dengan Section CW 38 of the Income Tax Act 2007, Reserve Bank of New Zealand (RBNZ) tidak dikenakan PPh Badan. Hal ini mengingat sifat kegiatan RBNZ tidak berorientasi profit.
 - Laba yang diperoleh RBNZ tersebut digunakan untuk menambah equity (modal) dan disetorkan kepada pemerintah.
- c) Reserve Bank of Australia (RBA)
- c.1 Keberadaan bank sentral Australia (RBA) diatur dalam UU No.4 Tahun 1959 yang telah diamandemen pada Juli 2002.
 - c.2 Fungsi RBA adalah sebagai otoritas moneter dan penanggungjawab sistem pembayaran. Fungsi RBA dalam hal ini sedikit berbeda dengan dengan fungsi Bank Indonesia, BNM, dan Selandia Baru, yang mana RBA tidak berfungsi sebagai pengatur dan pengawas bank.
 - c.3 Perlakuan perpajakan:
 - Laba yang diperoleh RBA tidak dikenakan PPh Badan karena sifat kegiatan RBA sebagai bank sentral tidak berorientasi profit..
 - Laba yang diperoleh disetor kepada pemerintah.
- d) Bank of England (BOE)
- d.1 Keberadaan bank sentral Inggris (BOE) diatur dalam UU tanggal 23 April 1998 yang telah diamandemen pada 2001.
 - d.2 Fungsi BOE adalah sepenuhnya sebagai otoritas moneter. Fungsi BOE berbeda dengan dengan fungsi Bank Indonesia, BNM, dan Selandia

Baru, serta RBA yang mana BOE tidak berfungsi sebagai pengatur dan pengawas bank, serta tidak juga menyelenggarakan sistem pembayaran.

d.3 Perlakuan perpajakan:

- Terdapat dua departemen terpisah yaitu Issue Dept. dan Banking Dept. Seluruh penghasilan bersih BOE dari Issue Dept diserahkan kepada pemerintah.
- Sebagian laba BOE dari Banking Dept diserahkan kepada pemerintah sesuai dengan Pasal 1 ayat (4) UU BOE Tahun 1946.
- Sedangkan laba yang berasal dari aktivitas normal Banking Dept merupakan objek PPh Badan (*corporate tax*). Pajak tersebut dihitung berdasarkan laba yang telah dikurangi bagian yang disetorkan kepada pemerintah.

e) De Nederlandsche Bank (DNB)

- e.1 Keberadaan bank sentral Belanda (DNB) diatur dalam UU tahun 1998 yang telah diamandemen pada 2000.
- e.2 Fungsi DNB adalah sebagai otoritas moneter, penanggungjawab sistem pembayaran, serta sebagian fungsi pengaturan perbankan. Fungsi DNB berbeda dengan dengan fungsi Bank Indonesia, BNM, dan Selandia Baru, yang mana DNB tidak sepenuhnya berfungsi sebagai pengatur dan pengawas bank.
- e.3 Perlakuan perpajakan:
 - Laba yang diperoleh DNB tidak dikenakan PPh Badan.
 - Laba tersebut disetor kepada pemerintah dalam hal jumlah modal telah melebihi jumlah modal disetor dan cadangan umum yang dipersyaratkan oleh undang-undang dengan persetujuan rapat umum pemegang saham.

f) Deutsche Bundesbank

- f.1 Keberadaan bank sentral Jerman (Bundesbank) diatur dalam UU tentang Bundesbank yang telah diamandemen pada 2002.
- f.2 Fungsi Bundesbank adalah sama dengan DNB yaitu sebagai otoritas moneter, penanggungjawab sistem pembayaran, serta sebagian fungsi

pengaturan perbankan. Fungsi Bundesbank sedikit berbeda dengan dengan fungsi Bank Indonesia, BNM, dan Selandia Baru, yang mana Bundesbank tidak sepenuhnya berfungsi sebagai pengatur dan pengawas bank.

f.3 Perlakuan perpajakan:

- Sesuai dengan Section 5 No. 2 German *Law on Corporation Taxation*, laba yang diperoleh Deutsche Bundesbank dikecualikan dari pajak karena sifat kegiatan Deutsche Bundesbank tidak berorientasi *profit*. Namun demikian, laba yang diperoleh tetap diserahkan kepada pemerintah.
- Dalam hal Deutsche Bundesbank mengalami defisit, pemerintah wajib menutup defisit tersebut.

g) Bank of Japan (BOJ)

g.1 Keberadaan bank sentral Jepang (BOJ) diatur dalam UU tanggal 11 Juni 1997 yang telah diamandemen pada 6 Januari 2001.

g.2 Fungsi BOJ adalah sebagai otoritas moneter dan penanggungjawab sistem pembayaran. Fungsi BOJ sedikit berbeda dengan dengan fungsi Bank Indonesia, BNM, dan Selandia Baru, yang mana BOJ tidak memiliki fungsi sebagai pengatur dan pengawas perbankan.

g.3 Perlakuan perpajakan:

- Terhadap surplus yang diperolehnya, Bank of Japan tidak dikenakan pajak penghasilan.
- Surplus yang diperoleh dikembalikan kepada pemerintah.

4.1.2 Bank Indonesia sebagai Bank Sentral Republik Indonesia

Di Indonesia keberadaan suatu Bank Sentral diakui oleh UUD 1945 yaitu dalam Pasal 23 (4) yang menetapkan bahwa negara memiliki suatu Bank Sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab dan independensinya diatur dengan undang-undang. Dengan diaturnya bank sentral dalam konstitusi menunjukkan pentingnya tugas otoritas di bidang moneter dan fungsi lainnya di bidang moneter. Selanjutnya sejak Republik Indonesia berdiri, dalam penjelasan

Pasal 23 D Undang-Undang Dasar 1945 (setelah amandemen IV) dan Pasal 4 Undang-undang No. 23 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Bank Indonesia disebutkan bahwa Bank Indonesia adalah bank sentral Republik Indonesia yang independen dalam melaksanakan tugasnya.

Dilihat dari kedudukannya, Bank Indonesia setara dengan lembaga Negara dan berstatus badan hukum publik (Simatupang, 2006). Di samping itu dalam kedudukannya sebagai bank sentral, Bank Indonesia harus melepaskan fungsi komersialnya, seperti pelayanan jasa perbankan dengan maksud agar bank sentral dapat berkonsentrasi pada upaya menjaga stabilitas moneter dan memperkuat cadangan devisa.

4.1.2.1 Tugas, Fungsi dan Tujuan Bank Indonesia

Dalam Pasal 5 UU No. 24 Tahun 1999 tentang Lalu Lintas Devisa dan Sistem Nilai Tukar diatur bahwa tugas Bank Indonesia adalah melaksanakan kebijakan nilai tukar berdasarkan Sistem Nilai Tukar yang ditetapkan oleh Pemerintah berdasarkan pengajuan dari Bank Indonesia. Sedangkan fungsi dan tujuan Bank Indonesia sebagai bank sentral mengacu pada fungsi bank sentral pada umumnya. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 7 Undang-Undang No. 23 Tahun 1999 yang kemudian diubah dengan Undang-undang Nomor. 3 Tahun 2004 tentang Bank Indonesia, bahwa tujuan Bank Indonesia adalah untuk mencapai dan memelihara kestabilan rupiah. Menurut Kusumaningtuti (2008), Bank Indonesia adalah bank sentral yang mempunyai fungsi utama menjaga stabilitas daya beli masyarakat dengan menyeimbangkan jumlah uang beredar dengan ketersediaan barang dan jasa. Apabila jumlah uang yang ada lebih banyak dari ketersediaan barang dan jasa, hal tersebut akan mengakibatkan kemampuan membeli yang berlebih sehingga harga barang dan jasa meningkat dan nilai uang turun. Agar terjadi keseimbangan antara nilai uang dan daya beli, bank sentral harus melakukan kebijakan moneter dengan jalan mengendalikan instrument-instrumennya.

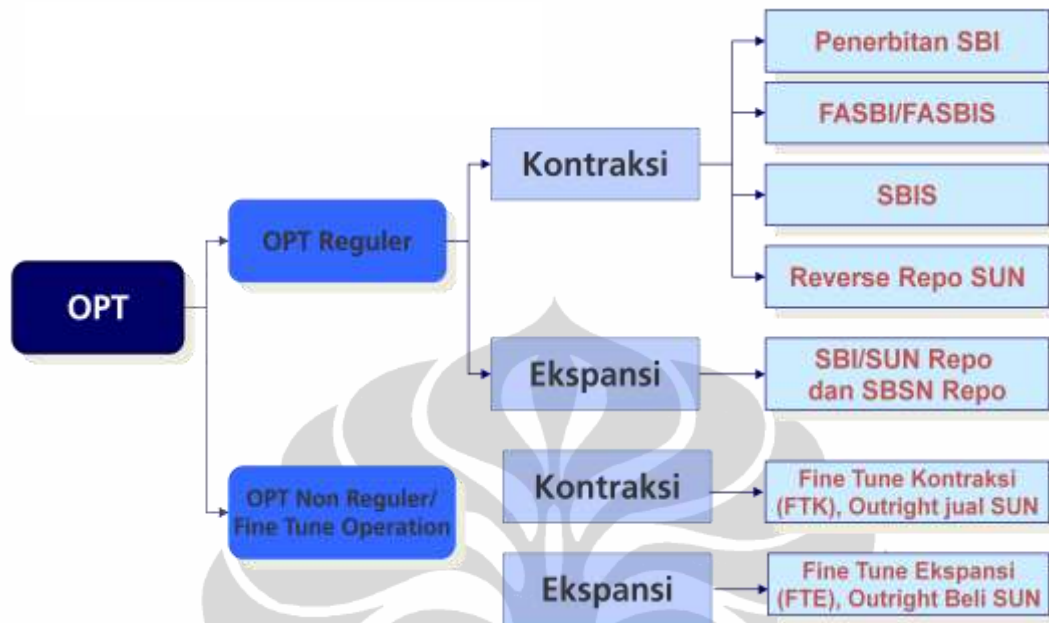
Untuk melakukan fungsi dan tujuan utama tersebut kepada bank sentral diberikan wewenang yang tertuang dalam pasal 8 UU Nomor 23 tahun 1999 yang kemudian diubah dengan UU No. 3 tahun 2004 tentang Bank Indonesia sebagai berikut:

1. Menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter;
2. Mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran ;
3. Mengatur dan mengawasi bank

Untuk melaksanakan kebijakan moneter terdapat beberapa instrument yang dipakai, antara lain tingkat suku bunga, Operasi Pasar Terbuka (OPT), pengendalian jumlah uang beredar dan lain-lain . OPT adalah kegiatan transaksi di pasar uang yang dilakukan oleh Bank Indonesia dengan bank dan pihak lain dalam rangka pengendalian moneter. Kegiatan tersebut dapat bersifat kontraksi (menyerap likuiditas perbankan) maupun ekspansi (menambah likuiditas perbankan). OPT sendiri dibagi dalam OPT dalam rangka manajemen likuiditas rupiah dan dalam rangka stabilisasi nilai tukar. OPT dilakukan dengan tujuan untuk mencapaitarget operasional kebijakan moneter dalam rangka mendukung pencapaian sasaran akhir kebijakan moneter Bank Indonesia. Berikut adalah gambar operasi pasar terbuka yang dilakukan oleh Bank Indonesia

Gambar 4.2. menunjukkan Operasi Pasar Terbuka dalam rangka Manajemen Likuiditas rupiah yang dilakukan secara reguler dan Non Reguler. Secara Reguler apabila Bank Indonesia akan melakukan kontraksi perekonomian Bank Indonesia dapat mempergunakan instrumen Penerbitan Sertifikat Bank Indonesia (SBI), Fasilitas Simpanan Bank Indonesia (FASBI), Fasilitas Simpanan Bank Indonesia Syariah (/FASBIS), Sertikat Bank Indonesia Syariah (SBIS), *Reverse Repo* atau penjualan Surat Utang Negara (SUN) yang dapat dibeli kembali oleh bank. Sedangkan apabila akan melakukan kebijakan ekspansi dengan mempergunakan SBI/SUN Repo dan SBSN Repo. Apabila akan dilakukan kontraksi secara non *regular instrument* yang digunakan adalah *Fine Tune Kontraksi* (FTK), *Outright* jual SUN dan untuk ekspansi digunakan *Fine Tune Ekspansi* (FTE), *Outright* Beli SUN.

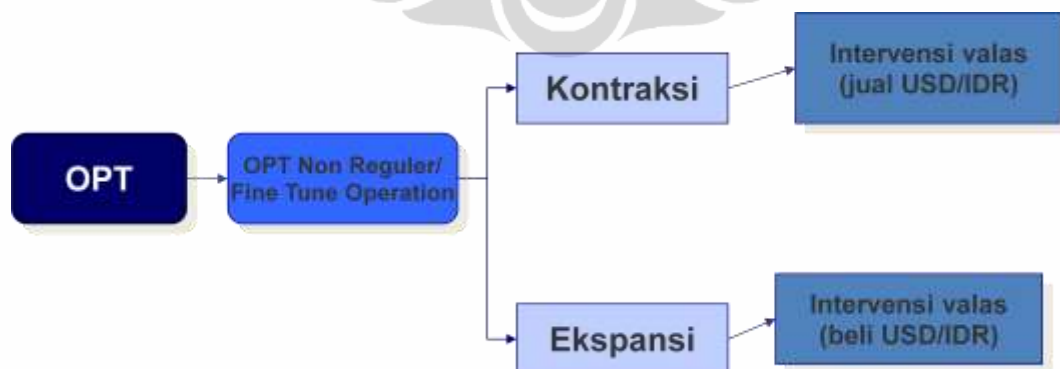
Berikut ini adalah gambar Operasi Pasar Terbuka dalam rangka manajemen likuiditas rupiah



Sumber: Bank Indonesia

**Gambar 4.2 Operasi Pasar Terbuka
Dalam rangka Manajemen Likuiditas rupiah**

Apabila bila tujuan OPT bukan dalam rangka manajemen likuiditas rupiah maka mekanisme yang dipergunakan sedikit berbeda sebagaimana digambarkan sebagai berikut:



Sumber: Bank Indonesia

**Gambar 4.3 Operasi Pasar Terbuka
Dalam rangka Stabilisasi Nilai Tukar Rupiah / Sterilisasi**

Gambar 4.3 diatas menunjukkan apabila Operasi Pasar Terbuka adalah dalam rangka stabilisasi tukar maka yang akan dilakukan oleh Bank Indonesia adalah melakukan intervensi valuta asing berupa menjual USD/IDR bila kontraksi dan sebaliknya membeli USD/IDR bila ekspansi.

Bank Indonesia juga bertugas dalam pengendalian jumlah uang beredar. Dalam tugasnya tersebut Bank Indonesia melakukan transaksi pengedaran uang meliputi pengadaan bahan, pencetakan, distribusi dan pemusnahan uang.

Dalam melaksanakan kebijakan moneter, bank sentral menggunakan pula sarana bank-bank sebagai pencipta uang giral sehingga dalam rangka tersebut bank sentral mengeluarkan kebijakan dan peraturan terhadap bank-bank, misalnya ketentuan giro wajib minimum (kewajiban untuk menyimpan dananya di bank sentral hingga persentase yang ditentukan agar tidak terjadi kelebihan likuiditas di pasar uang). Di samping itu, masih dalam rangka melaksanakan kebijakan moneter Bank Indonesia diberi kewenangan mengelola cadangan devisa dengan jalan melaksanakan berbagai transaksi devisa serta dapat menerima pinjaman luar negeri. Perlu dicatat, transaksi devisa, yaitu melakukan penjualan dan pembelian valas, yang dilakukan oleh Bank Indonesia, sebagaimana dilaksanakan juga oleh bank sentral di negara-negara lain, adalah dalam rangka melaksanakan fungsinya untuk melakukan pengelolaan dan pemeliharaan devisa dan untuk mempertahankan nilai tukar. Dalam Penjelasan Pasal 13 Undang-undang No. 23 tahun 1999 yang kemudian diubah dengan UU No. 3 tahun 2004 tentang Bank Indonesia, menyebutkan antara lain bahwa pengelolaan dan pemeliharaan devisa didasarkan pada prinsip keamanan dan kesiagaan memenuhi kewajiban segera tanpa mengabaikan prinsip memperoleh pendapatan yang optimal yang merupakan bagian tak terpisahkan dari upaya menjaga nilai tukar.

Dalam mengelola cadangan devisa, BI menganut prinsip *Security, Liquidity, Profitability* (profit bukan tujuan utama). Hal ini berbeda dengan penjualan dan pembelian valas yang dilakukan oleh bank, semata-mata untuk mendapatkan keuntungan. Tugas mengatur dan menjaga kelancaran sistem

pembayaran pada dasarnya masih terkait dengan fungsi utama, mengingat bank sentral juga bertugas menerbitkan uang sebagai alat pembayaran yang sah dan juga mengatur sistem pembayaran agar transaksi perekonomian menjadi lancar.

Dalam melaksanakan ketiga tugas tersebut di atas harus dijalankan dan dilakukan dengan proses dan mekanisme yang tersistem serta terbebas dari pengaruh manapun. Hal ini mengingat kebijakan yang diambil Bank Indonesia berpengaruh strategis dan menjadi bagian yang tak terpisahkan dari kebijakan nasional yang akan sangat mempengaruhi sistem perekonomian nasional secara keseluruhan.

Menurut Dian N, Puji Simatupang (2006), semua lembaga negara perlu mendudukan kebijakan Bank Indonesia sebagai bagian tak terpisahkan dari kebijakan ekonomi nasional. Oleh sebab itu, kebijakan lembaga negara dan peraturan perundang-undangan tidak dapat mengesampingkan kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang memungkinkan bank Indonesia secara konsisten dan konsentrasi mencapai tujuannya mencapai dan memelihara kestabilan rupiah. Dengan demikian setiap pengambilan kebijakan bidang moneter tidak dilaksanakan menurut kehendak dan pertimbangan diri sendiri, akan tetapi bersandar pada pertimbangan makro ekonomi.

4.1.2.2 Sistem Keuangan Bank Indonesia

Bank Indonesia adalah Lembaga Negara yang berbentuk Badan Hukum Publik. Pembentukan Bank Indonesia sebagai Badan Hukum Publik adalah untuk memberikan kejelasan wewenang Bank Indonesia dalam mengelola kekayaan sendiri terlepas dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, Bank Indonesia. Sebagai badan hukum publik, Bank Indonesia berwenang menetapkan peraturan dan mengenakan sanksi dalam batas kewenangannya. Hal ini tertuang dalam penjelasan Pasal 4 ayat 3 Undang-undang nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia

Sebagai lembaga Negara yang otonom, dalam melaksanakan seluruh tugasnya tidak mendapatkan pembiayaan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara APBN). Dengan demikian untuk membiayai kegiatan-kegiatan yang

berhubungan dengan fungsi dan tugasnya, Bank Indonesia harus mencari pendanaannya sendiri. Kegiatan-kegiatan yang menghasilkan penerimaan semata-mata adalah untuk membiayai kegiatan-kegiatan yang berhubungan dengan fungsi dan tugasnya, tanpa pertimbangan komersial. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa anggaran Bank Indonesia mirip dengan anggaran pemerintah, yakni untuk membiayai pengeluaran baik pengeluaran rutin maupun pengeluaran pembangunan termasuk juga biaya untuk kebijakan fiskal dipergunakan pendanaan dari penerimaan pajak dan penerimaan bukan pajak dan migas.

Pada awalnya berdasarkan Undang-undang Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral, Bank Indonesia berada dibawah koordinasi dan komando Pemerintah Eksekutif yang berjenjang ke atas melalui Dewan Moneter dan Presiden RI, sehingga laporan pertanggungjawaban Bank Indonesia langsung kepada Presiden. Demikian pula bentuk laporan pertanggungjawaban kinerja dan keuangan khususnya laporan Intern dan Tahunan, Bank Indonesia mempergunakan prinsip Akuntansi bisnis, ukuran kinerja keuangan diukur dengan tingkat laba tahunan dan sebagai lembaga yang harus dikenakan Pajak Penghasilan atas laba usahanya. Selanjutnya berdasarkan Undang-undang Nomor. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, bentuk laporan pertanggungjawaban keuangan Bank Indonesia tidak mempergunakan lagi prinsip akuntansi bisnis. Hal ini karena Bank Indonesia adalah suatu lembaga negara yang berbentuk badan hukum publik yang dalam kegiatannya adalah tidak untuk mencari laba, sehingga sistem akuntansi mendasarkan diri pada prinsip akuntansi nirlaba.

4.1.2.3 Laporan Keuangan Bank Indonesia

Dalam Pasal 61 Undang-undang Nomor 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia disebutkan bahwa selambat lambatnya 30 hari setelah berakhirnya tahun anggaran Bank Indonesia telah menyelesaikan penyusunan Laporan Keuangan Tahunannya. Sebagai bank sentral, dalam penyusunan laporan keuangannya, BI memiliki karakteristik akuntansi khusus sebagai cerminan dari sifat dan tugasnya yang diamanatkan oleh Undang-undang. Karakteristik khusus

tersebut lazim digunakan oleh bank sentral di negara lain. Karakteristik khusus ini menyebabkan adanya perbedaan dalam pengakuan penerimaan/biaya bank sentral, yang pada dasarnya bertujuan untuk menghindari *conflict of interest* bank sentral sebagai otoritas moneter, antara lain menghindari terjadinya pengakuan penerimaan yang belum direalisasi, untuk mencegah dampak ekspansi moneter dari pengakuan tersebut.

Penyusunan laporan keuangan Bank Indonesia diatur berdasarkan kebijakan akuntansi yang dianut Bank Indonesia. Laporan Keuangan ini diatur dalam Pedoman Akuntansi Keuangan Bank Indonesia yang mengacu kepada Standar Akuntansi Keuangan, *International Accounting Standard* (IAS), peraturan intern Bank Indonesia dan praktik-praktik yang lazim dilakukan oleh Bank Sentral Negara lain.

Laporan Keuangan bank Indonesia disusun atas dasar akrual dengan konsep nilai historis. Komponen Laporan Keuangan BI meliputi Neraca, Laporan Surplus Defisit, Laporan Perubahan Modal dan perhitungan Rasio Modal serta Laporan Arus Kas.

4.1.2.4 Modal Bank Indonesia

Berdasarkan Undang-undang Nomor 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia disebutkan bahwa modal Bank Indonesia berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan. Hal ini diatur dalam penjelasan Pasal 6 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 tahun 1999 yang kemudian diubah dengan Undang-undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Bank Indonesia yang menyebutkan bahwa Modal Bank Indonesia sebagaimana dimaksud dalam ayat ini berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan, yang merupakan penjumlahan dari modal, cadangan umum, cadangan tujuan, dan bagian dari laba yang belum dibagi menurut Undang-undang Nomor 13 tahun 1968 tentang Bank Sentral sebelum undang undang ini diberlakukan. Kondisi ini menunjukkan kedudukan keuangan Bank Indonesia tetap merupakan keuangan negara, yang mengandung makna pemerintah

menyisihkan kekayaan negara untuk menambah dan memperkuat struktur permodalan Bank Indonesia dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Maksud keuangan negara berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Perbedaan yang mendasar adalah dalam aspek pengelolaan dan pertanggungjawabannya, yakni pada risiko yang ditanamkan oleh negara di Bank Indonesia. Dengan demikian pemerintah sebagai representasi negara harus ikut menjaga agar Bank Indonesia tetap mempunyai struktur modal yang kuat dan didukung dengan cadangan umum yang mampu menanggung risiko yang kemungkinan muncul dalam melaksanakan tugasnya. Dalam proses penanaman modal tersebut, jika modal Bank Indonesia berkurang, ada penegasan pemerintah harus segera menutup kekurangan tersebut sesuai dengan jumlah kekurangan yang ada setelah mendapat persetujuan DPR. Selanjutnya dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan Undang-undang nomor 3 Tahun 2004 tentang Bank Indonesia juga disebutkan bahwa apabila jumlah modal Bank Indonesia tetap berkurang dari Rp. 2.000.000.000.000,00 (dua triliun rupiah) Pemerintah wajib menutup kekurangan tersebut. Sebaliknya dalam hal modal termasuk cadangan umum telah mencapai 10% (sepuluh perseratus) dari kewajiban moneter, maka sisa surplus diserahkan kepada pemerintah setelah terlebih dahulu harus digunakan untuk membayar kewajiban pemerintah kepada Bank Indonesia. Tabel 4.3 menunjukkan perkembangan rasio modal Bank Indonesia dari 2001 s/d 2007 beserta sisa surplus yang menjadi bagian pemerintah.

Pada tabel di bawah ini menunjukkan bahwa walaupun dari tahun 2001 sampai dengan tahun 2004 Bank Indonesia mengalami surplus, namun karena rasio modal kurang dari 10%, maka atas surplus tersebut tidak ada yang diserahkan ke Pemerintah.

Tabel 4.3 Rasio Modal Bank Indonesia (2001 – 2007)

Tahun	Rasio Modal	Surplus (defisit) (Dalam Jutaan Rupiah)	Surplus (defisit) bagian Pemerintah (dalam Jutaan Rupiah)
(1)	(2)	(3)	(4)
2001	4.54%	17,645,349.00	0
2002	7.19%	2,852,118.00	0
2003	7.99%	1,478,676.00	0
2004	7.91%	674,869.00	0
2005	10.35%	16,159,399.00	1,522,471.00
2006	12.36%	31,009,430.00	13,669,321.00
2007	8.04%	(1,442,020.00)	0

Sumber : Laporan Keuangan Tahunan Bank Indonesia tahun 2001 – 2007

Merujuk tabel 4.3 di atas, baru pada tahun 2005 dan 2006 rasio modal Bank Indonesia melebihi 10%. Dengan rasio modal diatas 10% maka atas surplus tersebut sebagian menjadi bagian Pemerintah. Namun sisa surplus yang merupakan bagian Pemerintah tersebut tidak dapat langsung masuk sebagai penerimaan Pemerintah karena terlebih dahulu harus digunakan untuk membayar kewajiban Pemerintah kepada Bank Indonesia. Hal ini tertuang dalam Pasal 62 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 yang telah diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2004 tentang Bank Indonesia, sisa surplus Bank Indonesia setelah dikurangi pembagian ke Cadangan Tujuan dan Cadangan Umum sebagaimana diatur pada pasal 62 ayat (1), diserahkan kepada Pemerintah, yaitu dalam hal rasio modal terhadap seluruh kewajiban moneter lebih dari 10%. Selanjutnya, pada penjelasan ayat (4) tersebut dinyatakan bahwa sisa surplus yang merupakan bagian Pemerintah terlebih dahulu harus digunakan untuk membayar kewajiban Pemerintah kepada Bank Indonesia. Sisa surplus tersebut telah disetorkan kepada Pemerintah dan telah digunakan untuk melunasi sebagian pokok Obligasi Negara Seri SRBI- 01/MK/2003 pada tanggal 25 Mei 2007.

4.1.2.5 Perkembangan Surplus Defisit

Kondisi surplus terjadi apabila terjadi selisih lebih dari perhitungan penerimaan dan pengeluaran selama 1 (satu) tahun anggaran. Surplus Bank Indonesia timbul apabila penerimaan melebihi pengeluaran. Selisih lebih dari perhitungan antara penerimaan dan pengeluaran selama satu tahun anggaran merupakan surplus yang dapat digunakan untuk Cadangan Umum dan Cadangan Tujuan. Sedangkan dalam hal penerimaan lebih kecil dari pengeluaran Bank Indonesia mengalami defisit yang dapat ditutup dari cadangan umum dan modal.

Laporan ini menyajikan laporan mengenai besarnya penerimaan dan pengeluaran Bank Indonesia dalam mencapai fungsi dan tujuannya di bidang moneter, pengelolaan sistem pembayaran serta pengawasan perbankan. Berdasarkan tabel 4.4, keuangan Bank Indonesia setelah memperhitungkan pos luar biasa setiap tahun bertendensi surplus, namun trendnya tidak bisa ditentukan. Dari perkembangan selama 8 tahun, hanya di tahun 2007 Bank Indonesia mengalami defisit. Namun apabila dilihat surplus (*deficit*) sebelum pos luar biasa, selama 3 tahun mengalami mengalami deficit, bahkan terjadi secara berurutan di tahun 2006 dan 2007. Namun apabila dibandingkan dengan surplus di tahun 2001, besaran surplus cenderung mengalami penurunan bahkan mengalami defisit. Tahun 2008 besaran surplus lebih rendah dibandingkan tahun 2001.

Perkembangan surplus Bank Indonesia yang tidak menentu sebagaimana diuraikan di atas menegaskan bahwa penetapan surplus Bank Indonesia sebagai objek pajak penghasilan tidak akan banyak berpengaruh terhadap kepastian penerimaan negara dari surplus Bank Indonesia. Penetapan surplus Bank Indonesia sebagai objek pajak penghasilan bukan ditujukan untuk memberikan kepastian penerimaan negara, tetapi lebih ditujukan untuk kepentingan prinsip keadilan dalam perpajakan. Tabel 4.4 di bawah menyajikan perkembangan surplus defisit Bank Indonesia dari tahun 2001 – 2008.

**Tabel 4.4 Perkembangan Surplus Defisit
Bank Indonesia (2001 – 2008) (dalam jutaan Rupiah)**

Tahun	Surplus/ Defisit Sebelum Pos Luar Biasa	Penerimaan/ Pengeluaran Pos Luar Biasa	Surplus/ Defisit
(1)	(2)	(3)	(4)
2001	17,645,349.00	-	17,645,349.00
2002	2,852,118.00	-	2,852,118.00
2003	(7,166,638.00)	8,645,314.00	1,478,676.00
2004	674,869.00	-	674,869.00
2005	16,159,399.00	-	16,159,399.00
2006	(6,923,250.00)	37,932,680.00	31,009,430.00
2007	(1,442,020.00)	-	(1,442,020.00)
2008	17,248,955.00	-	17,248,955.00

Sumber: Laporan Tahunan Keuangan Bank Indonesia tahun 2001 – 2008, diolah

4.1.2.6 Penerimaan

Penerimaan Bank Indonesia secara umum bersumber dari:

1) Pengelolaan Moneter

Penerimaan dari pengelolaan moneter berasal dari kegiatan Bank Indonesia dalam melakukan :

a) Pengelolaan Devisa

Penerimaan dari pengelolaan devisa biasanya bersumber dari penerimaan bunga sektor valas, provisi sektor valas serta penerimaan valas lainnya seperti penerimaan selisih kurs.

b) Kegiatan pasar uang

c) Pemberian kredit dan pembiayaan.

Penerimaan dari kredit dan pembiayaan ini termasuk didalamnya penerimaan bunga dari Surat Utang Pemerintah yang dihitung secara akrual.

- d) Pengelolaan sistem pembayaran
Penerimaan dari sektor ini antara lain berasal dari jasa penyelenggaraan kliring dan jasa pengelolaan kliring
- e) Pengawasan Perbankan
- f) Lainnya

Sesuai fungsi dan tujuannya yang tidak berorientasi kepada *profit*, Bank Indonesia dalam pelaksanaan tugasnya lebih mengutamakan kepada keamanan dan likuiditas ketimbang rentabilitas atau penerimaan. Hal ini lebih lanjut menyebabkan penerimaan Bank Indonesia dari berbagai kegiatan dan sumber-sumber penerimaan di atas menjadi berfluktuasi. Hal ini dapat dilihat pada tabel 4.5 berikut yang menjelaskan perkembangan penerimaan Bank Indonesia selama periode tahun 2001 sampai dengan 2008.

**Tabel 4.5 Perkembangan Penerimaan Bank Indonesia (2001-2008)
(Dalam Jutaan Rupiah)**

Tahun	Pengelolaan Moneter	Penyelenggaraan Sistem Pembayaran	Pengaturan Perbankan	Lainnya	Jumlah	Pertumbuhan %
2001	63,462,682	42,163	46,811	178,461	63,730,117	
2002	32,224,784	58,455	24,743	800,235	33,108,217	(48.05)
2003	17,949,469	98,159	10,848	115,147	18,173,623	(45.11)
2004	20,353,862	104,146	21,277	191,990	20,671,275	13.74
2005	39,868,622	115,672	37,005	677,531	40,698,830	96.89
2006	22,386,114	131,884	83,228	8,436,464	31,037,690	(23.74)
2007	28,387,328	153,123	145,864	350,158	29,036,473	(6.45)
2008	44,731,394	168,974	180,546	250,236	45,331,150	56.12

Sumber: Laporan Keuangan Tahunan Bank Indonesia 2001 – 2008

Dari tabel 4.5 dapat terlihat bahwa sumber penerimaan terbesar Bank Indonesia adalah berasal dari pengelolaan moneter, sedangkan dari sumber lainnya relatif jauh lebih kecil. Apabila penerimaan yang berasal dari luar pengeluaran sektor moneter cenderung naik dari tahun ke tahun, maka penerimaan dari pengelolaan moneter sangat fluktuatif. Hal ini mengingat penerimaan di sektor ini sangat erat

kaitannya dengan tugas bank Indonesia sebagai pengelola kebijakan moneter dan dalam rangka mempertahankan nilai tukar, sehingga sangat dipengaruhi oleh kondisi perekonomian secara makro. Dari sisi pertumbuhan penerimaan terlihat ada lonjakan cukup besar di tahun 2005 dan 2008.

4.1.2.7 Pengeluaran

Pengeluaran (beban) yang harus ditanggung Bank Indonesia dalam rangka pelaksanaan fungsi dan tugasnya, antara lain adalah sebagai berikut:

1) Pengendalian Moneter

Beban pengendalian moneter yaitu biaya-biaya yang harus ditanggung Bank Indonesia dalam rangka melaksanakan kebijakan atau kegiatan sebagai berikut:

a. Operasi Pasar Terbuka

Beban operasi pasar terbuka setiap tahun rata-rata merupakan bagian pengeluaran Bank Indonesia yang terbesar. Beban operasi pasar terbuka biasanya terdiri atas penelitian uang beredar, pengembangan penetapan dan pelaksanaan kebijakan uang beredar, pelaksanaan operasional uang beredar serta pelaksanaan kebijakan uang beredar. Yang dimaksud dengan pelaksanaan kebijakan uang beredar antara lain adalah biaya diskonto SBI, biaya diskonto FASBI, biaya bonus SWBI dan jasa giro

b. Pengelolaan Devisa

Pengeluaran untuk pengelolaan devisa antara lain adalah untuk penelitian pengelolaan cadangan devisa, pengembangan penetapan dan pelaksanaan kebijakan cadangan devisa, pelaksanaan operasional

cadangan devisa serta pengelolaan sistem informasi cadangan devisa. Pengeluaran untuk pengelolaan devisa ini biasanya tidak terlampau besar dibandingkan dengan seluruh pengeluaran Bank Indonesia setiap tahunnya.

- c. Pinjaman Luar Negeri
 - d. Lainnya
- 2) Penyelenggaraan Sistem Pembayaran
- Beban penyelenggaraan sistem pembayaran berupa pengeluaran untuk sistem pembayaran tunai dan sistem pembayaran non tunai. Dalam pengeluaran ini termasuk pengeluaran untuk operasional pengadaan bahan uang.
- 3) Pengaturan dan pengawasan perbankan
- 4) Umum dan lainnya
- Yang termasuk dalam beban umum dan lainnya antara lain berupa pengeluaran untuk:
- (a) Sumber daya manusia, yaitu biaya-biaya untuk pengeluaran gaji, insentif, THR dan lainnya.
 - (b) Logistik dan pengamanan sistem teknologi informasi serta untuk keuangan intern, pengawasan intern, legislasi dan hukum, administrasi, arsip dan ekspedisi serta untuk penambahan penyisihan aktiva.

Tabel 4.6 Pengeluaran/ Beban Bank Indonesia (2001 – 2008)
(dalam jutaan Rupiah)

Tahun	Pengendalian Moneter	Sistem Pembayaran	Pengaturan & Pengawasan Bank	Beban Umum, Administrasi dan Lainnya	Total Pengeluaran	Growth Pengeluaran %
2001	21,075,424.00	718,498.00	52,505.00	24,238,341.00	46,084,768.00	
2002	26,867,476.00	1,060,137.00	69,768.00	2,258,718.00	30,256,099.00	(34.35)
2003	17,920,918.00	1,345,559.00	269,479.00	5,804,305.00	25,340,261.00	(16.25)
2004	15,328,537.00	1,164,072.00	78,275.00	3,425,522.00	19,996,406.00	(21.09)
2005	16,840,398.00	1,326,187.00	92,266.00	6,280,580.00	24,539,431.00	22.72
2006	32,742,583.00	1,558,414.00	123,700.00	3,536,243.00	37,960,940.00	54.69
2007	25,032,584.00	1,646,299.00	153,288.00	3,626,322.00	30,458,493.00	(19.76)
2008	21,272,917.00	1,650,612.00	158,202.00	5,000,464.00	28,082,195.00	(7.80)

Sumber: Laporan Keuangan Tahunan Bank Indonesia 2001 – 2008

Dari tabel 4.6, secara keseluruhan pengeluaran BI mengalami penurunan yang cukup berarti, terutama pada beban umum, administrasi dan lainnya. Hal ini menunjukkan BI telah dapat meminimalkan pengeluaran untuk kegiatan administrasi. Pengeluaran/ beban terbesar adalah untuk kegiatan pengendalian moneter, yakni lebih dari 50% dari total pengeluaran BI. Pengeluaran terkecil adalah dari kegiatan pengaturan dan pengawasan bank.

4.1.2.8 Pos Luar Biasa

Selain dari penerimaan dan pengeluaran diatas masih terdapat pos yang mempengaruhi surplus (defisit) anggaran bank Indonesia yakni pos luar biasa. Pos ini tidak selalu ada setiap tahunnya dan biasanya berhubungan dengan tagihan pada pemerintah yang dapat berupa penerimaan maupun pengeluaran.

4.2 Pembahasan Hasil Penelitian

Penetapan surplus Bank Indonesia sebagai obyek pajak penghasilan merupakan kebijakan publik karena kebijakan tersebut telah dimasukkan dalam perangkat hukum dengan diundangkannya dalam Pasal 4 ayat (1) huruf s Undang-undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan. Hal ini sejalan dengan yang dikemukakan Parson (2005). Berkaitan dengan teori kebijakan sebagaimana pendapat Parson (2005) yang diuraikan dalam bab 2, disebutkan bahwa ilmu kebijakan adalah sebuah disiplin yang menitikberatkan pada usaha menjelaskan proses pembuatan kebijakan dan proses pelaksanaan kebijakan, serta sebagai usaha untuk menemukan data dan menyediakan intrepretasi yang relevan dengan persoalan kebijakan pada periode tertentu. Penelitian ini adalah meneliti proses pembuatan kebijakan pada tahap implementasi seperti telah dijelaskan dalam tahap-tahap pembuatan kebijakan publik (sub bab 2.1.1.3). Pada tahap ini dilakukan evaluasi yang memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program (Tipe evaluasi). Namun yang agak berbeda adalah dalam penelitian ini manfaat dan biaya adalah dilihat dari persepsi dan selain manfaat dan biaya juga

dianalisa peluang dan risikonya. Evaluasi yang dilakukan adalah evaluasi pada waktu dilaksanakan yang disebut juga evaluasi proses. Hal ini ditunjukkan dengan dipilihnya narasumber baik dari pihak Direktorat Jenderal Pajak sebagai pihak yang menerapkan kebijakan ini serta Bank Indonesia sebagai pihak yang terkena kebijakan ini. Dari wawancara dengan narasumber dari Bank Indonesia diperoleh informasi bahwa terdapat beberapa hal yang masih terus dibahas antara pihak Bank Indonesia dengan pihak Direktorat Jenderal Pajak menyangkut penerapan kebijakan ini, karena belum ada kejelasan apakah perlakuan perpajakannya disamakan dengan badan usaha lain, atau dengan bank atau akan diatur tersendiri mengingat Bank Indonesia berbeda dengan kedua institusi tersebut dan institusi Bank Indonesia berkaitan erat dengan pemerintah. Hal ini mengingat bahwa Bank Indonesia adalah juga pemegang kas pemerintah. Dalam Undang-undang tersebut juga tidak terdapat penjelasan sama sekali dan sampai saat ini belum ada petunjuk pelaksanaan atas pengenaan pajak penghasilan atas surplus Bank Indonesia. Dari narasumber juga diperoleh informasi bahwa untuk pembayaran PPh pasal 25 tahun 2009 mengikuti rencana anggaran Bank Indonesia tahun 2009 seperti halnya pada perusahaan BUMN, bukan berdasarkan surplus tahun sebelumnya.

4.2.1 Perbandingan Pengenaan Pajak atas Surplus Bank Sentral di Indonesia dengan Negara Lain

Pada sub bab 4.1.2.1 disebutkan bahwa fungsi dan tujuan utama Bank Indonesia adalah:

1. Menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter;
2. Mengatur dan menjaga kelancaran system pembayaran ;
3. Mengatur dan mengawasi bank

Apabila dibandingkan dengan fungsi dan tujuan beberapa bank sentral di negara lain sebagaimana telah diulas pada sub bab 4.1.1.3 tentang perlakuan perpajakan terhadap bank sentral di beberapa negara, fungsi dan tujuan Bank Indonesia adalah sama dengan fungsi dan tujuan Bank Negara Malaysia dan Bank Sentral Selandia Baru (Reserve Bank of New Zealand). Sama halnya dengan

Bank Indonesia, kedua bank sentral tersebut juga tidak berorientasi profit. Dalam hal modal negatif, perlakuan di Bank Indonesia sama dengan di Bank Negara Malaysia, yakni pemerintah wajib menutup kekurangan modal tersebut.

Sedikit berbeda dengan Bank Indonesia, Bank Sentral Australia (*Reserve Bank of Australia*), Jerman (*Deutsche Bundesbank*) dan Belanda (*De Nederlandsche Bank*) serta Jepang (*Bank of Japan*) hanya berfungsi sebagai otoritas moneter dan penanggungjawab sistem pembayaran. Ketiga bank sentral tersebut tidak sepenuhnya berfungsi sebagai pengatur dan pengawas bank, bahkan *Reserve Bank of Australia* dan *Bank of Japan* sama sekali tidak berfungsi sebagai pengatur dan pengawas bank. Ketiga bank sentral tersebut atas laba yang diperolehnya tidak dikenakan pajak penghasilan.

Apabila dilihat perlakuan perpajakan atas laba di negara-negara tersebut di atas semuanya bukan obyek pajak penghasilan, namun perlakuan laba antar bank tersebut berbeda-beda. Di Selandia Baru dan Belanda laba diserahkan ke pemerintah setelah melebihi jumlah disetor dan cadangan umum yang dipersyaratkan oleh Undang-undang. Di negara lainnya atas laba bank sentral diserahkan ke pemerintah. Dalam hal terjadi defisit dalam permodalan rata-rata diatur bahwa pemerintah harus menutup defisit tersebut sama dengan di Indonesia.

Surplus Bank Sentral baik di Malaysia, Selandia Baru, Australia, Belanda, Jerman maupun di Jepang berdasarkan ketentuan perpajakan di negara tersebut dikecualikan dari pengenaan pajak penghasilan karena dengan alasan orientasi bank sentral di negara tersebut bukan *profit*. Jika melihat kesamaan dari fungsi dan tujuan serta sama-sama tidak berorientasi *profit*, sudah selayaknya apabila perlakuan perpajakan terutama pajak penghasilan adalah sama antara Indonesia dengan negara-negara tersebut. Namun dengan ditetapkannya surplus Bank Indonesia sebagai obyek pajak penghasilan dalam Pasal 4 ayat (1) huruf s Undang-undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan menyebabkan perlakuan perpajakan yang semula sama dengan negara-negara tersebut menjadi berbeda.

Perbedaan ini ketika dikonfirmasi kepada narasumber dari Direktorat Jenderal Pajak karena obyek pajak penghasilan adalah penghasilan bukan profit serta Bank Indonesia memenuhi kriteria sebagai subyek pajak berdasarkan Undang-undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan. Berdasarkan alasan bahwa Bank Indonesia mempunyai penghasilan dari kegiatannya, maka demi untuk memenuhi rasa keadilan, maka atas surplus Bank Indonesia dikenakan pajak penghasilan seperti perusahaan lainnya. Selain itu, walaupun narasumber mengakui bahwa Bank Indonesia tidak bisa disamakan dengan badan usaha lainnya, dengan ditetapkannya surplus Bank Indonesia sebagai obyek Pajak Penghasilan berarti tiap kali surplus, Bank Indonesia ikut andil dalam membiayai pengeluaran negara.

4.2.2 Analisis ANP

4.2.2.1 *Pairwise Comparison*

Pairwise comparison dilakukan berdasarkan informasi yang diperoleh pada saat pengumpulan data melalui *indepht interview* diperoleh persepsi umum dari narasumber mengenai alternatif kebijakan optimalisasi penerimaan negara dari surplus Bank Indonesia dengan mempertimbangan seluruh kriteria BOCR serta sub kriteria. Secara umum narasumber memberikan pandangan sebagai berikut:

a) **Kriteria Manfaat**

Dalam konteks manfaat, dengan tujuan optimalisasi penerimaan negara, hampir semua narasumber menyebutkan bahwa kriteria hukum adalah lebih berperan daripada kriteria penerimaan negara. Sebagian besar narasumber menyatakan bahwa walaupun aspek penerimaan negara terutama sub kriteria kepastian penerimaan negara adalah penting, namun peranannya masih kalah dibandingkan dengan aspek keadilan dalam kriteria hukum. Hanya ada salah seorang narasumber yang menyatakan bahwa dengan ditetapkannya surplus Bank Indonesia sebagai obyek Pajak Penghasilan justru membuat ketidakpastian hukum

terutama dalam hal kedudukan Bank Indonesia dalam keuangan negara. Pandangan narasumber ini dalam analisis ANP dijabarkan dalam bentuk *pairwise comparison* pada *software super decision* sebagai berikut:

Tabel 4.7
Pairwise Comparison with respect to Manfaat

1. criteria hukum	>=9.5	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	>=9.5	No comp.	criteria penerimaan negara
						5															

Sumber: *Super Decision*

Dari tabel di atas terlihat bahwa berdasarkan persepsi narasumber kriteria hukum lebih berperan dibandingkan dengan kriteria penerimaan negara dengan nilai 5 atau tidak mutlak hanya kriteria hukum yang berperan, tetapi kriteria penerimaan negara juga mempunyai peranan.

a.1 Manfaat hukum

Sementara itu, bila dilihat lebih detail pada kriteria hukum, narasumber menyatakan bahwa keadilan adalah lebih berperan dibandingkan kepastian hukum. Para narasumber, khususnya narasumber dari Dirjen Pajak, menyebutkan bahwa dalam setiap kebijakan perpajakan - termasuk kebijakan mengoptimalkani penerimaan pajak dari surplus BI - hal yang paling diutamakan adalah keadilan. Dalam konteks ini, Surplus Bank Indonesia ditetapkan sebagai obyek pajak adalah untuk memberikan rasa adil bagi semua pelaku yang mendapatkan penghasilan dari kegiatannya. Untuk mewujudkan aspek keadilan, adalah dengan jalan menetapkan semua obyek yang dikategorikan penghasilan sebagai obyek pajak sehingga tidak ada yang digratiskan. Pandangan narasumber dalam hal ini

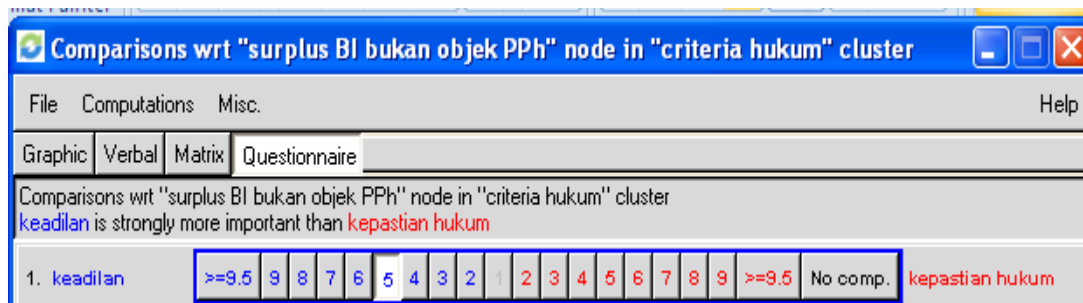
sejalan dengan asas keadilan yang dikemukakan Adam Smith bahwa pajak penghasilan dikenakan tanpa memperhatikan sumber penghasilan dan membedakan jenis penghasilannya, sebagaimana telah diuraikan dalam bab 2.

Disamping hal tersebut, narasumber juga menegaskan bahwa keadilan dalam konteks ditetapkan surplus BI sebagai obyek pajak penghasilan juga memiliki arti yang lain. Ditetapkannya surplus Bank Indonesia sebagai objek PPh adalah demi keadilan karena dengan demikian surplus BI dapat dipergunakan untuk membiayai pengeluaran umum sehubungan dengan tugas negara untuk menyelenggarakan pemerintahan. Dengan menjadi bagian dalam penerimaan APBN, maka Bank Indonesia sebagai lembaga negara ikut berperan dalam menyumbang membiayai pengeluaran negara untuk rakyat tanpa menunggu syarat rasio modal BI di atas 10% yang diatur dalam Pasal 62 ayat (1) dan ayat (2) Undang-undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia. Pandangan narasumber dalam hal ini sejalan dengan teori daya beli, bahwa dasar keadilan pemungutan pajak, adalah bukan kepentingan individu, bukan kepentingan negara, melainkan kepentingan masyarakat yang meliputi keduanya.

Terakhir, Narasumber berpendapat bahwa penetapan surplus BI sebagai objek PPh memiliki manfaat keadilan hukum karena Bank Indonesia adalah subyek pajak dan surplus BI memenuhi syarat pengertian tambahan kemampuan ekonomis, sehingga memang sudah seharusnya tidak dibedakan dengan subyek pajak lainnya.

Pandangan narasumber terkait keadilan hukum tersebut diatas dijabarkan sebagai *pairwise comparison* pada *software super decision* pada tabel 4.8. Dari tabel ini terlihat bahwa berdasarkan persepsi narasumber kriteria keadilan lebih berperan dibandingkan dengan kriteria kepastian hukum dengan nilai 5 atau tidak mutlak. Berikut ini adalah tabel *Pairwise Comparison with respect to Sub Kriteria Hukum*:

Tabel 4.8
Pairwise Comparison with respect to Sub Kriteria Hukum



Sumber: *Super Decision*

a.2 Manfaat Penerimaan Negara

Narasumber menyebutkan bahwa selain keadilan, manfaat lain dari kebijakan optimalisasi penerimaan negara dari surplus BI adalah terkait dengan penerimaan negara, khususnya kepastian, kecepatan, serta besarnya penerimaan negara yang bisa didapatkan. Pandangan narasumber dalam hal ini sangat erat kaitannya dengan salah satu fungsi utama pajak, yaitu sebagai alat untuk memasukkan dana secara optimal ke kas negara berdasarkan undang-undang perpajakan yang berlaku atau lebih dikenal sebagai fungsi budgeter (Nurmantu, 2005).

Lebih lanjut Narasumber menjelaskan tiga manfaat yang dapat diperoleh apabila surplus Bank Indonesia menjadi obyek pajak penghasilan, yaitu:

i. Kepastian penerimaan

Apabila dilihat dari sisi penerimaan negara secara keseluruhan, tidak dikenakannya pajak penghasilan pada surplus BI, tidak berarti Pemerintah tidak mendapatkan bagian dari surplus tersebut. Merujuk pada UU Bank Indonesia, Pemerintah tetap mendapatkan bagian dari surplus BI tersebut, namun surplus tersebut tidak secara otomatis menjadi bagian penerimaan negara dalam APBN sehingga tidak dapat secara langsung dipergunakan untuk membiayai pengeluaran negara. Pemerintah baru akan mendapat bagian dari surplus BI, apabila rasio modal dengan kewajiban moneter

lebih dari 10 %. Dengan demikian walaupun laporan keuangan Bank Indonesia mengalami surplus, belum tentu surplus tersebut menjadi penerimaan dalam APBN. Dengan demikian jika surplus Bank Indonesia tidak dikenakan pajak penghasilan, penerimaan negara dalam APBN dari surplus BI menjadi tidak menentu.

Tabel 4.3 tentang Rasio Modal Bank Indonesia menunjukkan bahwa walaupun Bank Indonesia mengalami surplus dari tahun 2001 sampai tahun 2006, pemerintah baru mendapatkan penerimaan negara dari surplus tahun 2005 dan 2006. Ini terjadi karena surplus di tahun sebelumnya masih belum mencapai 10%. Namun surplus tersebut langsung digunakan untuk membayar kewajiban Pemerintah kepada Bank Indonesia, sehingga tidak memberi nilai tambah langsung untuk dapat dipergunakan membiayai pengeluaran pemerintah. Dengan penetapan surplus Bank Indonesia sebagai obyek pajak penghasilan, maka setiap Bank Indonesia surplus, akan ada kepastian masuknya bagian surplus Bank Indonesia tersebut dalam penerimaan negara melalui pajak.

ii. Kecepatan Penerimaan

Selain itu dengan menjadikannya obyek pajak penghasilan juga membuat pemerintah lebih cepat mendapatkan penerimaan dari surplus ini dibandingkan harus menunggu pembagian yang telah ditetapkan. Apabila laporan keuangan Bank Indonesia menunjukkan surplus, berarti akan langsung mendapat penerimaan dari surplus tersebut melalui penerimaan pajak, sedangkan jika tidak menjadi obyek pajak penghasilan, untuk mendapat bagian dari surplus tersebut harus melihat terlebih dahulu rasio modalnya. Dengan demikian jika merujuk pada tabel surplus defisit pada tabel 3.2, maka pemerintah akan mendapat bagian surplus sejak tahun 2001. Disamping itu bila penghitungan PPh pasal 25 disamakan dengan badan usaha lainnya maka apabila pada tahun sebelumnya surplus, berarti pada tahun berikutnya juga akan mendapat penerimaan dari PPh pasal 25 tahun berjalan sejak awal tahun tanpa harus menunggu tutup tahun anggaran.

iii. Besaran Penerimaan

Selanjutnya apabila melihat bahwa selama 8 tahun terakhir Bank Indonesia cenderung mengalami surplus, berarti bahwa dengan dijadikannya obyek Pajak Penghasilan akan memberikan tambahan peningkatan pendapatan negara dari pajak. Dalam tabel 3.2 menunjukkan besaran surplus selama 8 tahun terakhir sehingga apabila kondisi ini bisa berkelanjutan akan terdapat penerimaan yang lumayan besar dari surplus Bank Indonesia sehingga dapat mengurangi secara signifikan defisit APBN. Namun hal ini tidak menutup kemungkinan apabila terjadi defisit Bank Indonesia akan membawa konsekuensi bagi dirjen pajak untuk memberikan kompensasi ataupun restitusi.

Merujuk pandangan narasumber sebagaimana dijabarkan diatas, dapat dirangkum bahwa dilihat dari manfaatnya dalam rangka optimalisasi penerimaan negara dari surplus Bank Indonesia, kepastian penerimaan negara merupakan sub kriteria yang paling penting dibandingkan kecepatan ataupun besaran penerimaan negara. Perbandingan berpasangan sub kriteria kepastian, besaran, dan kecepatan penerimaan negara selanjutnya diinput dalam program *super decision* pada tabel 4.9.

Tabel 4.9
Pairwise Comparison with respect to Sub Kriteria Penerimaan Negara

Comparisons wrt "surplus BI bukan objek PPh" node in "criteria penerimaan negara" cluster																						
File Computations Misc. Help																						
Graphic Verbal Matrix Questionnaire																						
Comparisons wrt "surplus BI bukan objek PPh" node in "criteria penerimaan negara" cluster																						
kecepatan penerimaan negara is moderately more important than besaran nilai penerimaan negara																						
1.	besaran nilai penerimaan negara	>=9.5	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	>=9.5	No comp.	kecepatan penerimaan negara
2.	besaran nilai penerimaan negara	>=9.5	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	>=9.5	No comp.	kepastian penerimaan negara
3.	kecepatan penerimaan negara	>=9.5	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	>=9.5	No comp.	kepastian penerimaan negara

Sumber: *Super Decision*

Dari tabel di atas terlihat bahwa peranan antara elemen dalam kriteria penerimaan negara tidak terlalu jauh. Kecepatan penerimaan negara lebih berperan dibandingkan besaran negara namun perbedaan peranannya tidak terlampau besar, yakni hanya bernilai 3, atau peranannya hampir sebanding. Antara kepastian penerimaan negara dengan besaran penerimaan negara lebih besar peranan kepastian penerimaan negara dengan nilai 5, atau peranannya lebih tinggi dibandingkan antara kecepatan dengan besaran penerimaan negara. Kepastian penerimaan negara lebih berperan dibandingkan dengan kecepatan penerimaan negara. Dari tabel tersebut juga terlihat bahwa yang paling berperan adalah kepastian penerimaan negara.

b) Kriteria Biaya

Narasumber secara umum menyebutkan bahwa dalam konteks kebijakan mengoptimalkan pendapatan negara dari surplus BI tidak banyak aspek biaya yang perlu dan dapat dipertimbangkan. Bila dilihat dari sudut pandang Pemerintah, yaitu Departemen Keuangan, biaya hanya akan timbul apabila Bank Indonesia mengalami kekurangan modal. Seperti dijelaskan pada bab 3 tentang permodalan Bank Indonesia, modal Bank Indonesia berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Sebagian surplus Bank Indonesia digunakan untuk menambah modal Bank Indonesia, yakni bagian surplus yang digunakan untuk cadangan umum. Apabila terjadi penyusutan modal, cadangan umum inilah yang digunakan untuk menutup kekurangan tersebut. Namun apabila masih tidak mencukupi maka kewajiban Pemerintah untuk menutup modal Bank Indonesia. Menurut narasumber, dengan dikenakannya pajak atas surplus Bank Indonesia maka akan mengurangi besarnya surplus yang menjadi bagian cadangan umum. Dengan demikian bila terjadi defisit yang menggerogoti modal Bank Indonesia, Pemerintah harus mengeluarkan dana untuk menutup modal BI tersebut yang merupakan biaya administrasi terhadap keuangan negara.

Sementara itu bila dilihat dari sudut pandang Bank Indonesia (sebagaimana disebutkan oleh narasumber dari Bank Indonesia), pembayaran pajak tidak bisa dianggap sebagai biaya. Namun diakui bahwa secara ekonomis

pengenaan pajak atas surplus BI akan mengurangi surplus BI yang dapat dipergunakan untuk memperkuat modal, dan pada akhirnya mengurangi fleksibilitas BI dalam menetapkan kebijakan moneter. Selanjutnya apabila terjadi selisih perhitungan antara pihak Bank Indonesia dan DJP yang mengharuskan Bank Indonesia membayar kekurangan pajak yang harus dibayar, yang menyebabkan pembayaran yang melebihi besaran yang direncanakan sesuai persetujuan DPR, maka pihak Bank Indonesia harus meminta tambahan anggaran yang prosesnya harus melalui persetujuan DPR. Proses ini akan memakan waktu dan tenaga yang merupakan biaya ekonomi yang harus dibayar dengan adanya penetapan surplus ini.

Merujuk pandangan narasumber sebagaimana dijabarkan diatas dapat dirangkum bahwa dalam konteks biaya, besaran penerimaan negara merupakan sub kriteria yang paling penting dibandingkan kepastian ataupun kecepatan penerimaan negara. Perbandingan berpasangan sub kriteria kepastian, besaran, dan kecepatan penerimaan negara selanjutnya diinput dalam program *super decision* sebagai berikut:

Tabel 4.10
Pairwise Comparison with respect to Kriteria Biaya

The screenshot shows a software window titled "Comparisons wrt 'peningkatan pengeluaran BI untuk pajak' node in 'criteria penerimaan ...'". It displays a pairwise comparison matrix for three criteria: "besaran nilai penerimaan negara", "kecepatan penerimaan negara", and "kepastian penerimaan negara". The matrix shows that "besaran nilai penerimaan negara" is the most important criterion, with a value of 9.5 compared to "kecepatan penerimaan negara" and "kepastian penerimaan negara".

Criteria	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50
1. besaran nilai penerimaan negara	>=9.5	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	>=9.5	No comp.	kecepatan penerimaan negara																													
2. besaran nilai penerimaan negara	>=9.5	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	>=9.5	No comp.	kepastian penerimaan negara																													
3. kecepatan penerimaan negara	>=9.5	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	>=9.5	No comp.	kepastian penerimaan negara																													

Sumber: *Super Decision*

c) Kriteria Peluang

Narasumber menyebutkan bahwa bila dilihat dari sisi peluang, kepastian adalah lebih berperan bila dibandingkan kecepatan serta besaran penerimaan negara. Narasumber berpendapat bahwa dengan dijadikannya surplus BI sebagai obyek pajak, maka negara lebih memiliki kepastian untuk mendapatkan

penerimaan Negara yang pada akhirnya meningkatkan peluang mempergunakan surplus BI untuk membiayai pengeluaran negara. Pendapat narasumber ini didasarkan kepada fakta empiris dimana selama ini meskipun laporan keuangan Bank Indonesia menunjukkan posisi surplus, tidak berarti pemerintah serta merta mendapatkan penerimaan dari surplus BI tersebut. Merujuk UU No. 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia, peluang penerimaan negara dapat lebih buruk lagi. Penjelasan UU No. 23 tahun 1999 pasal 62 ayat 2 menyebutkan bahwa meskipun rasio modal BI dibandingkan kewajiban moneter telah lebih dari 10 %, tidak serta merta pemerintah bisa mendapatkan bagian yang seharusnya menjadi miliknya. Dalam hal ini kelebihan surplus BI yang seharusnya disetorkan kepada pemerintah terlebih dahulu harus dipergunakan untuk membayar hutang Pemerintah kepada Bank Indonesia yang berkaitan dengan Bantuan Likuiditas Bank Indonesia serta untuk memperkuat modal Bank Indonesia. Berdasarkan fakta ini, narasumber menegaskan bahwa bila bukan sebagai objek pajak, maka tidak ada kepastian penerimaan negara dan pada akhirnya ketidakpastian pembiayaan negara.

Selain peluang kepastian, narasumber juga mengakui bahwa penetapan surplus Bank Indonesia sebagai obyek pajak penghasilan memberikan peluang kepada Pemerintah untuk memperoleh penerimaan dari surplus Bank Indonesia tersebut dengan lebih cepat. Namun demikian narasumber juga menyadari bahwa penerimaan yang diinginkan juga belum tentu terealisasi mengingat surplus defisit Bank Indonesia tidak bisa direncanakan dengan tepat karena tidak stabil. Direktur Jenderal Pajak Darmin Nasution mengungkapkan potensi penerimaan dari surplus bank sentral sebenarnya tidak bisa diperkirakan karena tidak stabil, terkadang surplus, di lain waktu defisit (Tempo, 24 September 2008).

Terakhir, masih dalam konteks peluang, narasumber berpendapat bahwa dengan ditetapkannya surplus BI sebagai objek PPh, maka Pemerintah juga berpeluang untuk mendapat tambahan besaran penerimaan dari surplus Bank Indonesia. Merangkum pandangan narasumber sebagaimana dijabarkan diatas, perbandingan berpasangan atas kepastian, besaran, dan kecepatan penerimaan

negara dalam konteks peluang optimalisasi penerimaan negara adalah sebagai berikut:

Tabel 4.11
Pairwise Comparison with respect to Kriteria Peluang

The screenshot shows a software window titled "Comparisons wrt 'surplus BI bukan objek PPh' node in 'criteria penerimaan negara' cluster". The window has a menu bar with "File", "Computations", "Misc.", and "Help". Below the menu bar are tabs for "Graphic", "Verbal", "Matrix", and "Questionnaire". The main content area displays the text: "Comparisons wrt 'surplus BI bukan objek PPh' node in 'criteria penerimaan negara' cluster" and "kecepatan penerimaan negara is equally to moderately more important than besaran nilai penerimaan negara". Below this, there is a comparison matrix for three criteria:

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	>=9.5	No comp.										
1. besaran nilai penerimaan negara	>=9.5	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	>=9.5	No comp.	kecepatan penerimaan negara
2. besaran nilai penerimaan negara	>=9.5	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	>=9.5	No comp.	kepastian penerimaan negara
3. kecepatan penerimaan negara	>=9.5	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	>=9.5	No comp.	kepastian penerimaan negara

Sumber: *Super Decision*

d) Kriteria Risiko

Narasumber menyatakan bahwa permasalahan utama yang harus dicermati dari setiap alternatif kebijakan mengoptimalkan pendapatan negara dari surplus BI adalah risiko yang ada pada setiap detail kebijakan. Narasumber menegaskan perlunya memahami risiko lebih ditujukan untuk memperlancar pelaksanaan dari UU yang telah menetapkan Surplus Bank Indonesia sebagai objek pajak. Bukan untuk mempermasalahkan kembali atau bahkan menolak kebijakan tersebut. Evaluasi kebijakan perlu dilakukan untuk kepentingan perbaikan dan kelancaran pelaksanaan kebijakan itu sendiri.

Narasumber menjelaskan beberapa risiko yang hendaknya menjadi perhatian sebagai berikut:

d.1 Dalam UU KUP apabila pajak meminta informasi, pihak yang diminta harus memberikan informasi tersebut, sehingga hal ini secara politis bila terdapat saling sengketa antara BI dan DJP akan dapat menjadi komoditas politis berupa bargaining pemerintah untuk BI membuka akses yang

selama ini tertutup seperti misal kerahasiaan bank, yang berakibat dapat mengganggu independensi BI serta citra BI sebagai lembaga kepercayaan.

d.2 Jika berdasarkan pemeriksaan, terbit Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar (SKPKB) dan BI mengajukan keberatan atau banding, maka akan memakan waktu yang lama dan dapat menurunkan kredibilitas BI, sementara aturan yang berlaku mungkin berada di *grey area*. Sebaliknya apabila sudah menjadi keputusan sedangkan kondisi keuangan BI tidak memungkinkan untuk membayar ketetapan pajak tersebut, maka apakah BI dapat disita, atau dipailitkan, atau bahkan gubernur BI bisa dicekal sebagaimana diatur dalam UU KUP. Hal ini akan menjadi suatu dilemma, dimana jika BI disita, dipailitkan, atau jika Gubernur BI dicekal, maka akan sangat mengganggu kredibilitas BI sebagai bank sentral khususnya di dunia Internasional, yang pada akhirnya akan dapat mengganggu perekonomian nasional. Sementara bila tidak ada tindak lanjut, yang berarti tidak sesuai UU KUP, maka terjadi ketidakadilan, sekaligus ketidakpastian hukum. Nasumber juga menyatakan bahwa selain itu, kondisi ini juga mengandung risiko lainnya. Seandainya memang BI tidak memiliki dana tersebut dan dipaksakannya untuk melunasi kekurangan bayar pajak maka akan menggerogoti modal BI yang pada akhirnya menjadi biaya bagi pemerintah untuk menutup kekurangan modal BI tersebut (sebagaimana tertuang dalam UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, pasal 62 ayat 3). Hal ini tentunya menjadi risiko bagi pemerintah dalam hal ini Departemen Keuangan karena sumber dana untuk menutup kekurangan modal BI bersumber dari APBN yang juga berasal dari pajak.

d.3 Narasumber menyebutkan, dari sisi pelaksanaan fungsi Bank Indonesia, dalam situasi perekonomian yang tidak menentu pembayaran pajak merupakan *fresh money* yang masuk ke APBN dan siap untuk dibelanjakan. Ini berarti suatu ekspansi bagi perekonomian secara makro karena menambah jumlah uang beredar di masyarakat. Apabila terlalu banyak uang beredar di masyarakat bisa berdampak inflasi yang membuat

Bank Indonesia harus melakukan kebijakan untuk menariknya dengan mengeluarkan SBI yang merupakan sumber biaya tinggi bagi BI.

d.4 Narasumber juga mengingatkan adanya risiko dalam penerapan akuntansi fiskal mengingat BI mempunyai karakteristik yang khusus. Karakteristik system akuntansi Bank Indonesia yang berbeda dengan perbankan lainnya atau perusahaan lainnya dikarenakan kekhususan kegiatannya dalam rangka menjaga kestabilan nilai rupiah. Perbedaan karakteristik ini menyebabkan beberapa kesulitan dalam penerapan peraturan fiskal (apabila tidak dilakukan penyesuaian) terhadap akuntansi Bank Indonesia. Kesulitan ini bila dibiarkan akan berisiko tidak hanya kepada Bank Indonesia tetapi juga terhadap pemerintah, dimana dapat menurunkan kredibilitas pemerintah. Contoh yang menunjukkan perbedaan tersebut antara lain:

a) Perbedaan selisih kurs:

Menurut Akuntansi Fiskal sesuai UU PPh Ps. 4 ayat 1 huruf 1 dan Ps. 6 ayat 1 huruf e, adalah :

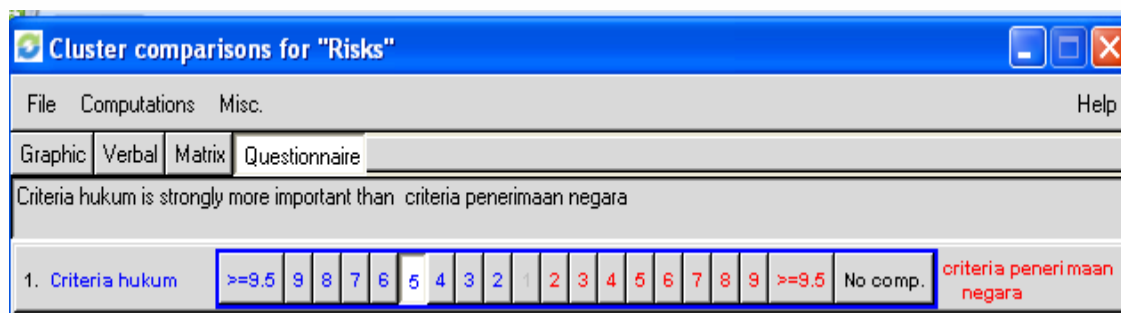
- Selisih penjabaran valuta asing dan laba/rugi kurs yang timbul dari transaksi valuta asing dicatat pada Laporan Laba/Rugi periode berjalan.

Sementara itu menurut Akuntansi BI, sesuai SE No. 8/50/INTERN ttg PAKBI dan SE No. 9/35/INTERN ttg BI-SOSA Valas, adalah:

- Menggunakan metode NCP yang mencatat selisih penjabaran valuta asing sebagai *unrealized gain/loss* pada sisi ekuitas dan mengakui Laba/Rugi Selisih kurs pada saat realisasi aset/kewajiban valuta asing.

Merangkum pandangan narasumber sebagaimana dijabarkan diatas dapat disimpulkan bahwa dalam rangka optimalisasi penerimaan negara dari surplus Bank Indonesia kriteria hukum adalah lebih penting dibandingkan kriteria penerimaan negara.

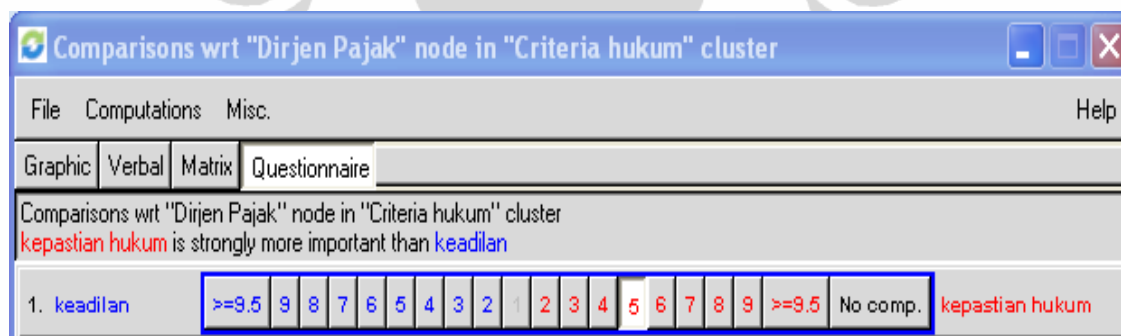
Tabel 4.12
Pairwise Comparison with respect to Kriteria Risiko



Sumber: *Super Decision*

Sementara itu dari sudut pandang kriteria hukum, dalam upaya optimalisasi penerimaan negara dari surplus Bank Indonesia sedikit banyak terkandung permasalahan ketidak-adilan dan ketidak-kepastian hukum, yang secara berpasang-pasangan (*pairwise*) adalah sebagai berikut:

Tabel 4.13
Pairwise Comparison with respect to Risiko Hukum



Sumber: *Super Decision*

4.2.2 Hasil Analisis Pendekatan ANP

Pendekatan ANP sebagaimana telah diuraikan pada bab 2 mampu menkuantifisikan data yang bersifat kualitatif atau intangible termasuk data persepsi tentang manfaat, biaya, peluang dan risiko atas alternatif kebijakan



optimalisasi penerimaan negara dari surplus Bank Indonesia tersebut diatas. Lebih dari itu, dengan pendekatan ANP persepsi yang bersifat parsial akan dapat diintegrasikan sehingga dalam konteks optimalisasi penerimaan negara dari surplus BI akan dapat disimpulkan apakah alternatif kebijakan penetapan surplus BI sebagai objek PPh adalah lebih baik bila dibandingkan alternatif lainnya yaitu surplus BI bukan sebagai objek PPh.

Data persepsi narasumber terhadap manfaat, biaya, peluang, dan risiko sebagaimana diuraikan di atas selanjutnya di olah dengan menggunakan software superdecision. Hasil pengolahan data menghasilkan nilai bobot dari masing-masing alternatif kebijakan sesuai kriteria sebagai berikut:

1) Kriteria Manfaat (*Benefit*)

Dilihat dari konteks manfaat untuk mengoptimalkan penerimaan Negara, alternatif kebijakan menetapkan surplus BI sebagai obyek PPh merupakan alternative yang lebih baik. Tabel 4.14 berikut menunjukkan persepsi narasumber dalam konteks manfaat terhadap upaya optimalisasi penerimaan Negara dari surplus BI.

Tabel 4.14 Persepsi Narasumber dalam Konteks Manfaat Terhadap Alternatif Kebijakan dalam rangka Optimalisasi Penerimaan Negara dari Surplus BI

Graphic	Alternatives	Total	Normal	Ideal	Ranking
	surplus BI bukan objek PPh	0.0940	0.1881	0.2317	2
	surplus BI sebagai objek PPh	0.4059	0.8119	1.0000	1

Sumber: data primer di olah



Merujuk hasil ANP pada table 4.14 dapat disimpulkan bahwa berdasarkan pendapat narasumber, alternatif kebijakan yang menetapkan surplus BI sebagai objek PPh mendapatkan bobot prioritas 81% sementara alternatif kebijakan surplus BI bukan sebagai objek PPh hanya mendapatkan bobot prioritas 19%. Hasil ini menegaskan bahwa, menurut narasumber, alternatif

kebijakan menetapkan surplus BI sebagai objek pajak memiliki bobot manfaat yang lebih besar dibandingkan kebijakan BI bukan sebagai objek pajak.

2) Kriteria Biaya (*Cost*)

Dilihat dari konteks biaya dalam rangka mengoptimalkan penerimaan Negara maka alternatif kebijakan menetapkan surplus BI sebagai obyek PPh merupakan alternative yang lebih baik. Tabel 4.15 berikut menunjukkan bahwa berdasarkan persepsi narasumber dalam konteks biaya terhadap upaya optimalisasi penerimaan Negara dari surplus BI, alternatif kebijakan menetapkan surplus BI sebagai objek PPh mendapatkan bobot prioritas 68% sementara alternatif kebijakan surplus BI bukan sebagai objek PPh hanya mendapatkan bobot prioritas 32%. Hasil ANP pada Tabel 4.15 menegaskan pandangan narasumber bahwa dengan mempertimbangkan potensi biaya yang dapat terjadi, maka alternatif kebijakan menetapkan surplus BI sebagai obyek PPh adalah lebih baik dibandingkan dengan alternatif kebijakan surplus BI bukan sebagai objek PPh.

Tabel 4.15 Persepsi Narasumber dalam Konteks Biaya Terhadap Alternatif Kebijakan dalam rangka Optimalisasi Penerimaan Negara dari Surplus BI

Graphic	Alternatives	Total	Normal	Ideal	Ranking
	surplus BI bukan objek PPh	0.1586	0.3172	0.4645	2
	surplus BI sebagai objek PPh	0.3414	0.6828	1.0000	1

Sumber: data primer di olah



3) Kriteria Peluang (*Opportunities*)

Dilihat dari konteks peluang dalam mengoptimalkan penerimaan Negara maka alternatif kebijakan menetapkan surplus BI sebagai obyek PPh merupakan alternative yang lebih baik. Tabel 4.16 berikut menunjukkan

persepsi narasumber dalam konteks peluang terhadap upaya optimalisasi penerimaan Negara dari surplus BI.

Hasil ANP pada tabel 4.16 menegaskan pandangan dari narasumber bahwa peluang untuk mengoptimalkan pendapatan negara dari surplus BI adalah lebih besar apabila surplus BI ditetapkan sebagai objek pajak dengan bobot prioritas sebesar 72%. Sementara itu alternatif kebijakan surplus BI bukan sebagai objek PPh menurut pendapat narasumber tidak cukup meningkatkan peluang optimalisasi pendapatan negara dimana alternatif kebijakan ini hanya mendapatkan bobot prioritas 28%.

Tabel 4.16 Persepsi Narasumber dalam Konteks Peluang Terhadap Alternatif Kebijakan dalam rangka Optimalisasi Penerimaan Negara dari Surplus BI

Graphic	Alternatives	Total	Normal	Ideal	Ranking
	surplus BI bukan objek PPh	0.1419	0.2839	0.3964	2
	surplus BI sebagai objek PPh	0.3581	0.7161	1.0000	1

Sumber: data primer di olah



4) Kriteria Risiko (*Risks*)

Tabel 4.17 di bawah ini menunjukkan hasil ANP terhadap pandangan narasumber yang membandingkan alternatif kebijakan surplus BI sebagai objek PPh dengan alternatif kebijakan surplus BI bukan sebagai Objek PPh, khususnya dengan mempertimbangkan risiko-risiko yang ada dalam upaya mengoptimalkan pendapatan negara.

Hasil ANP sebagaimana tertuang dalam tabel 4.17 menegaskan bahwa berdasarkan persepsi atau pandangan narasumber, risiko dari alternatif kebijakan Surplus BI sebagai objek pajak adalah lebih besar dibandingkan dengan alternatif kebijakan surplus BI bukan objek pajak. Oleh karena itu berdasarkan hasil ANP, alternatif kebijakan menetapkan surplus BI bukan sebagai obyek PPh merupakan alternative yang lebih baik dengan bobot

prioritas 79% sementara alternatif kebijakan surplus BI sebagai objek PPh hanya mendapatkan bobot prioritas 21%.

Tabel 4.17 Persepsi Narasumber dalam Konteks Risiko Terhadap Alternatif Kebijakan dalam rangka Optimalisasi Penerimaan Negara dari Surplus BI

Graphic	Alternatives	Total	Normal	Ideal	Ranking
	surplus BI bukan objek PPh	0.3963	0.7927	1.0000	1
	surplus BI sebagai objek PPh	0.1037	0.2073	0.2616	2

Sumber: data primer di olah

Hasil ini sekaligus menegaskan pandangan narasumber bahwa bila pemerintah telah memutuskan memilih kebijakan surplus BI sebagai objek pajak sebagaimana telah dituangkan dalam UU KUP maka perlu dipertimbangkan risiko-risiko yang timbul, seperti risiko dalam penerapan akuntansi fiskal, risiko keadilan dan kepastian hukum khususnya terkait dengan kondisi kekurangan bayar pajak oleh Bank Indonesia.



Hasil ANP pada tabel 4.10 bukan merupakan hasil final. Tabel 4.10 hanya merupakan hasil parsial yang menekankan bahwa risiko alternatif kebijakan surplus BI sebagai objek pajak adalah lebih besar. Untuk pemilihan alternatif kebijakan mana yang lebih baik, harus dilihat secara lebih menyeluruh dengan mempertimbangkan tidak hanya risiko, tetapi juga manfaat, biaya, dan peluang.

Sebagaimana diuraikan sebelumnya, dasar pemikiran digunakannya ANP khususnya pendekatan BOCR adalah bahwa pengambilan suatu keputusan atau kebijakan hendaknya tidak hanya didasarkan pada satu faktor/kriteria. Hasil-hasil ANP di atas menegaskan hal ini. Bila dilihat dari masing-masing kriteria manfaat, biaya, peluang dan risiko secara terpisah maka akan dimungkinkan didapatkan kesimpulan yang berbeda. Dengan semata mempertimbangkan kriteria manfaat, peluang dan biaya, kesimpulan masih relatif sama yaitu kebijakan menetapkan

surplus BI sebagai objek pajak adalah lebih baik. Namun demikian, bila semata mempertimbangkan kriteria risiko maka kebijakan menetapkan surplus BI bukan sebagai objek pajak adalah lebih baik. Kesimpulan ini dapat menjadi keliru atau tidak tepat.

Untuk menyimpulkan apakah kebijakan menetapkan surplus BI sebagai objek Pajak adalah lebih baik atau sebaliknya perlu mempertimbangkan seluruh kriteria, baik manfaat, biaya, peluang, maupun risiko. Hasil ANP untuk penilaian secara menyeluruh ini disajikan dalam table 4.18 berikut:

Tabel 4.18 Persepsi Narasumber terhadap Alternatif Kebijakan dalam rangka Optimalisasi Penerimaan Negara dari Surplus BI

Graphic	Alternatives	Total	Normal	Ideal	Ranking
	surplus BI bukan objek PPh	0.4496	0.3360	0.5060	2
	surplus BI sebagai objek PPh	0.8886	0.6640	1.0000	1

Sumber: data primer di olah

Tabel 4.18 merupakan sintesa atau penggabungan hasil penilaian narasumber terhadap kebijakan mengotimalkan penerimaan negara berdasarkan kriteria manfaat, biaya, peluang dan risiko. Hasil ANP pada Tabel 4.18 menunjukkan bahwa berdasarkan persepsi narasumber, alternatif kebijakan surplus BI sebagai objek PPh adalah lebih baik dengan bobot prioritas 66%, sementara alternatif kebijakan surplus BI bukan sebagai objek PPh mendapatkan bobot prioritas 34%.

Kesimpulan diatas didapatkan dari perhitungan atas bobot nilai criteria biaya, manfaat, risiko, dan peluang secara keseluruhan sebagaimana terlihat pada tabel 4.19 dan 4.20. Kedua tabel ini menunjukkan bahwa dengan mempertimbangkan risiko yang mungkin timbul maka alternatif kebijakan Surplus BI bukan objek Pajak adalah lebih baik dibandingkan alternatif surplus BI sebagai objek pajak. Sebaliknya bila melihat manfaat, biaya, dan peluang, maka alternatif kebijakan surplus BI sebagai objek pajak adalah lebih baik.

**Tabel 4.19 Nilai BOCR alternatif kebijakan:
Surplus BI bukan Objek PPh**

surplus BI bukan objek PPh	Total Priority	Rank
Benefits	0.0940	2
Costs	0.1586	2
Opportunities	0.1419	2
Risks	0.3963	1

Sumber: data primer di olah

**Tabel 4.20 Nilai BOCR alternatif kebijakan:
Surplus BI sebagai Objek PPh**

surplus BI sebagai objek PPh	Total Priority	Rank
Benefits	0.4059	1
Costs	0.3414	1
Opportunities	0.3581	1
Risks	0.1037	2

Sumber: data primer di olah

Hasil pada tabel 4.19 dan 4.20 di atas merepresentasikan pendapat para narasumber yang menyebutkan kebijakan menetapkan surplus BI sebagai objek pajak memiliki banyak manfaat dan peluang khususnya dalam konteks kepastian penerimaan negara dan keadilan, tetapi kebijakan ini juga banyak memiliki risiko.

Sintesa dari model serta hasil perhitungan nilai atau bobot masing-masing kriteria tersebut diatas menyiratkan bahwa untuk mengefektifkan kebijakan penetapan surplus BI sebagai objek PPh perlu dilakukan beberapa improvisasi atau perbaikan ketentuan baik ketentuan perpajakan ataupun ketentuan di Bank Indonesia yang diharapkan meminimalkan risiko-risiko.