

**AKTUALISASI PERATURAN BANK INDONESIA
DALAM PEMBANGUNAN EKONOMI NASIONAL**

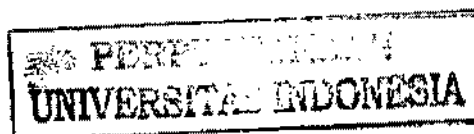
TESIS

**AMSAL CHANDRA APPY
NPM. 0606 151 601**



**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
JAKARTA
DESEMBER 2008**

T
25711





UNIVERSITY OF INDONESIA

**ACTUALIZATION OF THE REGULATION OF
BANK INDONESIA IN NATIONAL ECONOMIC
DEVELOPEMENT**

THESIS

**It is proposed to fulfill a requirement in having a predicate
As a Master of Law**

By:

**AMSAL CHANDRA APPY
NPM : 0606 151 601**

**FACULTY OF LAW
MASTER DEGREE PROGRAMME
MAJORING IN LAW OF DEVELOPMENT
JAKARTA, DECEMBER 2008**

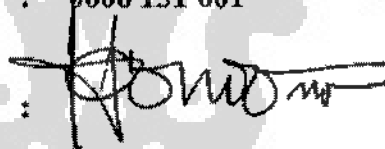
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

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

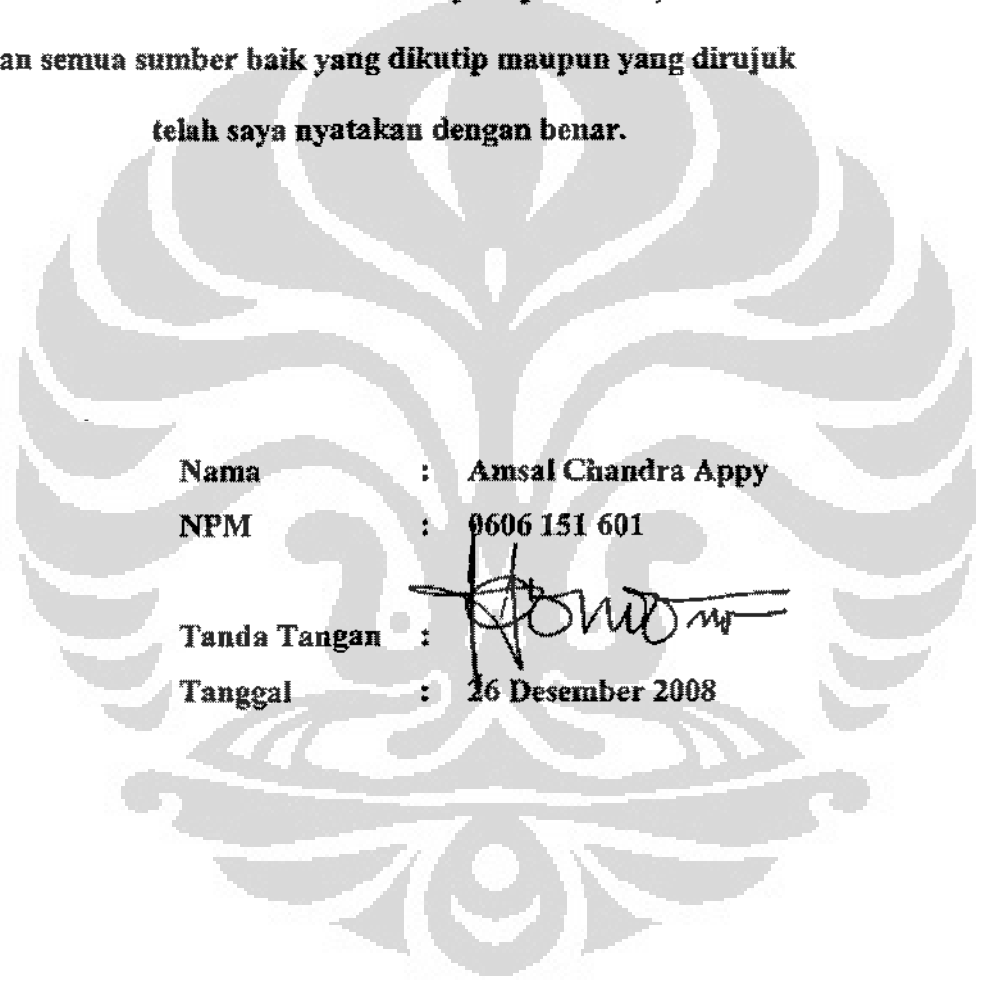
Nama : Amsal Chandra Appy

NPM : 0606 151 601

Tanda Tangan :



Tanggal : 26 Desember 2008



HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :
 Nama : Amsal Chandra Appy
 NPM : 0606 151 601
 Program Studi : Ilmu Hukum
 Judul Tesis : **Aktualisasi Peraturan Bank Indonesia
 Dalam Pembangunan Ekonomi Nasional**

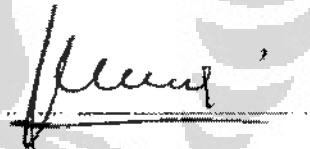
Telah dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

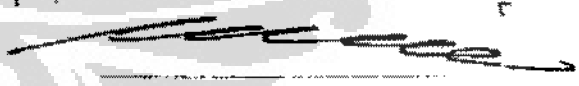
Ketua Sidang/Penguji : Prof. Erman Rajagukguk,
 S.H., LL.M., Ph.D



Pembimbing/Penguji : Dr. Yunus Husein, S.H.,
 LL.M



Penguji : Dr. Zulkarnain Sitompal,
 S.H., LL.M



Ditetapkan di : Jakarta.
 Tanggal : 26 Desember 2008

KATA PENGANTAR/UCAPAN TERIMA KASIH

Yang pertama dan terutama, Penulis panjatkan Puji Syukur kehadiran Tuhan Yang Maha Esa atas kasih-karunia dan perkenan-Nya sehingga dalam suasana perayaan Natal tahun 2008, Penulis diberi kesempatan yang indah untuk menyelesaikan Tesis ini.

Kepada kedua orang tua tercinta: Junus Appy, BA., (Alm.) dan Elisabeth Sakalla', untuk kedua kalinya melalui penulisan karya akademik dalam rangka meraih gelar kesarjanaan, anakmu ini menghaturkan terima kasih dan rasa hormat yang setinggi-tingginya atas segala hal yang telah dan masih akan terus orang tua-ku tercinta berikan bagi anakmu ini. Apabila Tuhan berkenan, semoga doa, harapan, dan kerinduan Papa dan Mama akan tetap menyemangati Penulis untuk berjuang ke jenjang akademik selanjutnya, Amin. Karya ilmiah ini secara khusus Penulis persembahkan kepada Istri tercinta Anastasia Valerie Kusumaningrum dan kepada Anak-anak-ku terkasih: Enjeline Grecielya Appy, Findira Nanchy Appy, serta Clarissa Chiselya Appy. Cinta-kasih, kehangatan, kesabaran dan karena mereka-lah sehingga Penulis tegar dan selalu bersemangat dalam menyelesaikan Tesis ini tepat pada waktunya dengan hasil sebagaimana yang diharapkan. Juga kepada adik-adik Penulis: Ir. Nataniel Appy dan Keluarga, Chrismanty Appy S.E., Epyanti Appy S.E. dan Keluarga, Yuliarni Appy S.H., M.H, serta kepada Mertua tercinta: Saptono Widyonarko dan Agnes Susilowati dan juga kepada adik ipar: Bernadeth I. Saputri S.Sos, Penulis tak lupa menyampaikan terima kasih atas doa dan dukungannya.

Selanjutnya Penulis juga menghaturkan terima kasih kepada:

1. Yang terpelajar, Bp. Dr. Yunus Husein S.H., LL.M selaku Pembimbing dan juga selaku penguji Tesis ini yang dengan setia dalam mengarahkan, memotivasi dan memberi inspirasi bagi Penulis dalam penyelesaian Tesis ini. Demikian juga kepada yang sangat terpelajar Bp. Prof. Erman Radjagukguk S.H., LL.M., PhD., dan yang terpelajar Bp. Dr. Zulkarnain Sitompul S.H., LL.M selaku penguji yang telah memberi penilaian atas Tesis ini;
2. Rekan-rekan seperjuangan pada program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, program kekhususan Hukum Ekonomi angkatan Tahun

KATA PENGANTAR/UCAPAN TERIMA KASIH

Yang pertama dan terutama, Penulis panjatkan Puji Syukur kehadiran Tuhan Yang Maha Esa atas kasih-karunia dan perkenan-Nya sehingga dalam suasana perayaan Natal tahun 2008, Penulis diberi kesempatan yang indah untuk menyelesaikan Tesis ini.

Kepada kedua orang tua tercinta: Yunus Appy, BA., (Alm.) dan Elisabeth Sakalla', untuk kedua kalinya melalui penulisan karya akademik dalam rangka meraih gelar kesarjanaan, anakmu ini menghaturkan terima kasih dan rasa hormat yang setinggi-tingginya atas segala hal yang telah dan masih akan terus orang tua-ku tercinta berikan bagi anakmu ini. Apabila Tuhan berkenan, semoga doa, harapan, dan kerinduan Papa dan Mama akan tetap menyemangati Penulis untuk berjuang ke jenjang akademik selanjutnya, Amin. Karya ilmiah ini secara khusus Penulis persembahkan kepada Istri tercinta Anastasia Valerie Kusumaningrum dan kepada Anak-anak-ku terkasih: Enjeline Grecielya Appy, Findira Nanchy Appy, serta Clarissa Chiselya Appy. Cinta-kasih, kehangatan, kesabaran dan karena mereka-lah sehingga Penulis tegar dan selalu bersemangat dalam menyelesaikan Tesis ini tepat pada waktunya dengan hasil sebagaimana yang diharapkan. Juga kepada adik-adik Penulis: Ir. Nataniel Appy dan Keluarga, Chrismanty Appy S.E., Epyanti Appy S.E. dan Keluarga, Yuliarni Appy S.H., M.H, serta kepada Mertua tercinta: Saptono Widyonarko dan Agnes Susilowati dan juga kepada adik ipar: Bernadeth I. Saputri, Penulis tak lupa menyampaikan terima kasih atas doa dan dukungannya.

Selanjutnya Penulis juga menghaturkan terima kasih kepada:

1. Yang terpelajar, Bp. Dr. Yunus Husein S.H., LL.M selaku Pembimbing dan juga selaku penguji Tesis ini yang dengan setia dalam mengarahkan, memotivasi dan memberi inspirasi bagi Penulis dalam penyelesaian Tesis ini. Demikian juga kepada yang sangat terpelajar Bp. Prof. Erman Radjagukguk S.H., LL.M., PhD., dan yang terpelajar Bp. Dr. Zulkarnain Sitompul S.H., LL.M selaku penguji yang telah memberi penilaian atas Tesis ini;
2. Rekan-rekan seperjuangan pada program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, program kekhususan Hukum Ekonomi angkatan Tahun

2006/2007 Semester Genap, khususnya Sdr. Andri Kristian, Sdr. Helmi Nurmaliki, Sdri. Lucy, Sdr. Regen Paulo, dan Sdr. Wisnu, atas *knowledge sharing* dan kebersamaan selama ini, sehingga Penulis memperoleh tambahan informasi, pengetahuan, inspirasi, dan semangat dalam merampungkan Tesis ini;

3. Bp. Heru Pranoto, S.H., M.H., Bp. Bambang Djauhari, S.H., LL.M., dan Ibu Suchaemi Maarif, S.H., LL.M beserta Pejabat dan Staf di lingkungan Direktorat Hukum Bank Indonesia yang dengan setia membimbing, mengarahkan, menyemangati, dan dengan penuh pengertian memberi kesempatan seluas-luasnya kepada Penulis, baik selama Penulis mengikuti seluruh perkuliahan pada program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, maupun dalam rangka penyelesaian Tesis ini;
4. Pimpinan dan Pejabat terkait pada Direktorat Sumber Daya Manusia Bank Indonesia atas penugasan dan kesempatan yang baik kepada Penulis untuk mengikuti Program Belajar Jangka Panjang Dalam Negeri Atas Inisiatif Sendiri;
5. Bp. Suharyono A.R., Direktur Perancangan Peraturan Perundang-undangan, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia atas kesempatan dan pemikiran yang diberikan melalui wawancara pribadi dengan Penulis; dan
6. Kepada berbagai pihak yang tidak dapat disebutkan namanya satu per satu yang telah membantu dan mendukung Penulis dalam penyelesaian Tesis ini.

Selaku Masiswa yang sedang belajar pada saat penulisan Tesis ini, Penulis menyadari dengan sungguh bahwa apa yang disajikan dalam tulisan ini, masih akan terjadi kekurangan di sana sini. Namun demikian, Penulis berharap semoga dengan segala kekurangan yang ada, kiranya tulisan ini tetap dapat memberi nilai pada wawasan, ilmu dan pengetahuan bagi pembaca.

Jakarta, Desember 2008

Penulis

v

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

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

Nama : Amsal Chandra Appy
NPM : 0606 151 601
Program Studi : Ilmu Hukum
Departemen : Hukum Ekonomi/ Bisnis
Fakultas : Hukum
Jenis Karya : Tesis

demikian pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul : "*Aktualisasi Peraturan Bank Indonesia dalam Pembangunan Ekonomi Nasional*" beserta instrumen/ disain/perangkat. Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini, Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, serta memublikasikan 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 : Jakarta

Pada Tanggal : 26 Desember 2008

Yang membuat pernyataan



(Amsal Chandra Appy)

ABSTRAK

Nama : Amsal Chandra Appy
Program Studi : Pascasarjana Fakultas Hukum UI
Judul : *Aktualisasi Peraturan Bank Indonesia dalam Pembangunan Ekonomi Nasional*

Penulisan Tesis ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan menggunakan bahan hukum primer, sekunder, dan tersier, serta hasil wawancara dengan nara sumber. Fokus penelitian pada permasalahan mengenai pemenuhan unsur hukum dari Peraturan Bank Indonesia untuk menjadi sumber hukum sebagai wujud dari pelaksanaan fungsi pengaturan (*regulatory function*) Bank Indonesia, dan bagaimana mengaktualisasikannya sebagai salah satu sarana hukum yang efektif dalam aktivitas pembangunan ekonomi nasional. Permasalahan tersebut dianalisis dengan pendekatan kualitatif yang disajikan secara deskriptif analitis.

Secara konstitusional, prinsip pembangunan ekonomi nasional dilaksanakan dalam kerangka demokrasi ekonomi. Namun dalam perkembangannya, kegiatan tersebut berlangsung dalam sistem mekanisme pasar (*market mechanism*) yang tidak hanya bersifat terbuka, tetapi semakin terintegrasi dengan ekonomi dan pasar global. Apapun sistem pasar yang diterapkan, pembangunan ekonomi sebuah negara pada dasarnya bertujuan untuk mencapai kemakmuran masyarakat melalui pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan distribusi pendapatan yang merata, yang di Indonesia dimaksudkan untuk terciptanya kesejahteraan masyarakat (*welfare state*). Dari segi kebijakan hukum (*legal policy*), sistem hukum yang dianut Indonesia berafiliasi pada tipe *civil law* dimana hukum yang berlaku mengutamakan peraturan perundang-undangan sebagai dasarnya. Sistem hukum seperti ini, menuntut lembaga negara dan badan hukum publik, terutama pemerintah untuk berperan secara efektif dalam berbagai aspek pembangunan nasional, termasuk pembangunan ekonomi, karena *the rapid economic development sought by Third World countries would required an effective legal framework*.

Setelah diteliti, Peraturan Bank Indonesia merupakan salah satu peraturan perundang-undangan Indonesia yang menjadi sumber hukum positif dan efektif untuk diberdayakan oleh Bank Indonesia sebagai salah satu sarana dalam pelaksanaan pembangunan ekonomi nasional.

Kata Kunci :

Peraturan Bank Indonesia, Aktualisasi, dan Pembangunan Ekonomi Nasional

ABSTRACT

Name : Amsal Chandra Appy
Study Program : Pascasarjana Fakultas Hukum UI
Title : *Actualization of Regulation of Bank Indonesia in National Economic Development*

This thesis uses normative legal research method by using primary, secondary, and third legal materials and interview with a source person. The research focused on the fulfillment of legal aspects of the Regulation of Bank Indonesia to be a law resource as an implementation of the regulatory function of Bank Indonesia. Therefore, how to be actualized it as an effective legal tool in the activities of national economic development. These issues are analyzing by quantitative approach and preserve by descriptive analysis.

Constitutionally, the national economic development is conducted in frame of economy democracy. In fact, that economic activities is run in the market mechanism system, that of not only openness, but also tends to be more integrated with the global market and economy. What ever the market system is applied in a state, the aim of the economy development is always focuses on people's wealthy by a high economic growth and flattening income distributions that of in Indonesia is promulgated to achieve a welfare state. From the legal policy perspective, the legal system of Indonesia is affiliated to civil law where the law is prioritized the rule as a base. This legal system needs an effective participation of all state organs especially from government in any aspect of national development including economic development because "the rapid economic development sought by Third World countries would require an effective legal framework".

The conclusion of this research that the Regulation of Bank Indonesia is one of the regulation in Indonesia as an effective and positive legal resource that can be uses by Bank Indonesia as a tool in the implementation of national economic development.

Key Words:

Regulation of Bank Indonesia; Actualization; and National Economic Development.

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS	i
LEMBAR PENGESAHAN	ii
KATA PENGANTAR/UCAPAN TERIMA KASIH	iii
HALAMAN PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH	v
ABSTRAK	vi
DAFTAR ISI	viii
1. PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Permasalahan	12
1.3. Tujuan Penulisan	12
1.4. Kegunaan Penulisan	13
1.5. Metode Penelitian	14
1.6. Kerangka Teori	15
1.7. Kerangka Konsepsional	20
1.8. Sistematika Penulisan	24
2. HUBUNGAN BANK INDONESIA DENGAN PEMERINTAH DALAM PEMBANGUNAN EKONOMI NASIONAL	27
2.1. Peran dan Kedudukan Bank Indonesia Dalam Pembangunan Ekonomi	27
2.1.1. Landasan Konstitusional	27
2.1.2. Landasan Undang-Undang	32
2.1.2.1 Undang-Undang Bank Indonesia	32
2.1.2.2 Undang-Undang Perbankan	33
2.1.2.3 Undang-Undang Lalu Lintas Devisa dan Sistem Nilai Tukar	36
2.2 Peran dan Kedudukan Pemerintah dalam Pembangunan Ekonomi..	79
2.3 Koordinasi dan Kerjasama Bank Indonesia dengan Pemerintah Dalam Pembangunan Ekonomi Nasional	92

3. HUKUM DAN PERATURAN BANK INDONESIA SEBAGAI SUMBER HUKUM	109
3.1 Pengertian, Fungsi, dan Tujuan Hukum	109
3.1.1 Pengertian Hukum	109
3.1.2 Fungsi hukum	116
3.1.3 Tujuan Hukum	119
3.2 Sumber Hukum	123
3.3 Peraturan Bank Indonesia	135
3.3.1 Pengertian	135
3.3.2 Pembentukan	140
3.3.3 Substansi Materi Pengaturan	145
3.3.4 Sebagai Sarana (<i>A Tool</i>)	150
3.3.5 Sebagai Sumber Hukum	157
4. PERATURAN BANK INDONESIA (PBI) SEBAGAI DELEGATED LEGISLATION DAN PERANNYA DALAM PEMBANGUNAN EKONOMI	163
4.1 Peran Pengaturan Bank Sentral	163
4.2 <i>Delegated Legislation</i>	175
4.3 Aktualisasi Peraturan Bank Indonesia Sebagai Peraturan Perundang-Undangan	189
4.3.1 Prinsip-prinsip Pelaksanaan Pengaturan	189
4.3.2 Integrasi Peraturan Bank Indonesia ke dalam Sistem Hukum Nasional	204
4.3.3 Kekuatan Mengikat dan <i>Law Enforcement</i> Peraturan Bank Indonesia	221
4.3.4 Evaluasi Pelaksanaan Peraturan Bank Indonesia	241
4.4 Peraturan Bank Indonesia Sebagai Sarana Bank Indonesia Dalam Pelaksanaan Pembangunan Ekonomi Indonesia	246
5 PENUTUP	284
5.1 Kesimpulan	284
5.2 Saran	287
DAFTAR REFERENSI	288

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dalam perekonomian yang menerapkan sistem mekanisme pasar (*market mechanism*) yang tidak hanya bersifat terbuka, tetapi juga semakin terintegrasi dengan perekonomian global, urgensi dari keberadaan dan peran pemerintah didalamnya, sampai saat ini masih terus dipertanyakan. Bahkan kaum liberal mengemukakan bahwa dengan adanya kesamaan dasar antara kepentingan nasional dan kosmopolitan dalam pasar bebas, negara selayaknya tidak campur tangan dalam transaksi-transaksi ekonomi yang melewati batas-batas nasional.¹ Pandangan tersebut didasarkan pada teori ekonomi khususnya tentang harga yang dikembangkan oleh Adam Smith antara lain bahwa harga ditentukan oleh pasar itu sendiri sehingga tidak perlu ada peraturan yang menetapkan harga produk tertentu.²

Apapun sistem pasar yang diterapkan, pembangunan ekonomi sebuah negara pada dasarnya bertujuan untuk mencapai kemakmuran masyarakat melalui pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan distribusi pendapatan yang merata. Kemakmuran dan pertumbuhan ekonomi tersebut dapat tercipta melalui bekerjanya pasar secara efisien. Mekanisme pasar akan bekerja secara efisien apabila tersedia tata aturan dan hukum-hukum pasar yang dilaksanakan dengan baik. Demikian halnya dengan bank sentral yang menetapkan kebijakan moneter, sebagai salah satu elemen kebijakan makroekonomi, mempunyai peranan penting dalam penciptaan kondisi bagi bekerjanya mekanisme pasar yang efisien.³

¹ T. Mulya Lubis dan Richard M. Buxman, ed., *Peranan Hukum dalam Perekonomian di Negara Berkembang*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1986, hlm. 20.

² John Pieris dan Wiwik Sri Widiarty, *Negara Hukum dan Perlindungan Konsumen*, Jakarta: Pelangi Cendekia, 2007, hlm. 39-40.

³ Burhanuddin Abdullah, "Jalan Menuju Stabilitas: Mencapai Pembangunan Ekonomi Berkelanjutan", LP3ES, Jakarta, Januari 2006.

Menurut Karst, pasar memegang peranan penting dalam pertumbuhan ekonomi, dan hukum adalah unsur esensial untuk menciptakan dan memelihara pasar. Bahkan dikemukakan lebih lanjut bahwa ketika penelitian ekonomi mengenyampingkan hukum sebagai faktor utama dari masyarakat, maka penelitian tersebut telah meninggalkan pelajaran tentang hukum dan pembangunan.⁴ Dalam Penjelasan Umum Undang-Undang No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 3 Tahun 2004, selanjutnya disebut UU BI, dikemukakan bahwa dalam pembangunan nasional Indonesia, terdapat kelemahan struktur dan sistem perekonomian Indonesia. Salah satu penyebabnya adalah kurang memadainya perangkat hukum dan lemahnya penegakan hukum sehingga banyak terjadi distorsi, antara lain dengan terjadinya penyimpangan dari praktek ekonomi pasar yang mengakibatkan semakin lemahnya fondasi perekonomian nasional.⁵

Di negara-negara sedang berkembang, khususnya Indonesia, peranan eksekutif dalam pembangunan ekonomi merupakan atribusi penting, bukan dalam fungsinya sebagai 'polisi pengatur lalu lintas kehidupan sosial', melainkan sebagai penggerak dan pelaku pembangunan.⁶ Sejalan dengan pendapat Prof. Satjipto Rahardjo tersebut, Prof. Mochtar Kusumaatmadja mengemukakan bahwa perkembangan dan pembaharuan termasuk perkembangan masyarakat di suatu negara yang sedang berkembang, dipelopori oleh pemerintah. Dalam peran ini, hukum

⁴ David M. Trubek, "Toward a Social Theory of Law: An Essay on the Study of Law and Development" *The Yale Law Journal*, volume 82, Number 1, November 1972.

⁵ Lihat Bab I alinia pertama Penjelasan Umum UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana telah diubah dengan UU No. 3 Tahun 2004 (UU BI), Direktorat Hukum Bank Indonesia, Jakarta 2005, *hlm.* 48. Dalam Penjelasan Umum tersebut dikemukakan mengenai keberhasilan yang telah dicapai dari pelaksanaan pembangunan nasional Indonesia dengan tujuan untuk mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Namun demikian, diakui masih terdapat kelemahan-kelemahan yang menimbulkan penyimpangan-penyimpangan antara lain dari segi perangkat dan penegakan hukum. Kelemahan tersebut berdampak pada penyimpangan dari praktek ekonomi pasar yang pada akhirnya melemahkan fondasi perekonomian nasional. Hal tersebut antar lain melatarbelakangi dikeluarkannya UU BI sebagai pengganti UU No. 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral.

⁶ Satjipto Rahardjo, "Permasalahan Hukum di Indonesia", Pusat Studi Hukum dan Masyarakat Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang, Alumni, Bandung 1978, *hlm.* 29-30.

memegang peranan dalam segala tindakan pemerintah yang akan berwujud undang-undang, peraturan dan ketentuan-ketentuan lainnya.⁷

Dalam orasi ilmiahnya, Prof. Erman Radjagukguk mengemukakan bahwa dari berbagai studi tentang hubungan hukum dan pembangunan ekonomi menunjukkan bahwa pembangunan ekonomi tidak akan berhasil tanpa pembaruan hukum. Dikemukakan lebih lanjut bahwa memperkuat institusi-institusi hukum antara lain adalah "*precondition for economic change*".⁸ Menurut Posner sebagaimana dikemukakan oleh Prof. Hikmahanto Juwana dalam bukunya *Bunga Rampai Hukum Ekonomi dan Hukum Internasional*, berperannya hukum harus dilihat dari segi nilai (*value*), kegunaan (*utility*), dan efisiensi (*efficiency*).⁹

Sebagai orientasi pemikiran dalam meneliti dan memahami lebih lanjut tentang adanya hubungan antara hukum dan pembangunan ekonomi, Prof. Sri Redjeki Hartono berpendapat bahwa secara umum, perbuatan-perbuatan dibidang ekonomi merupakan perbuatan hukum yang bersifat netral, atau dengan kata lain bahwa perbuatan-perbuatan hukum yang terjadi pada bidang ekonomi merupakan perbuatan hukum yang mengandung nilai-nilai netral. Meskipun demikian, perbuatan hukum tersebut tidak berarti bebas nilai sama sekali karena harus tetap bertumpu pada rasa keadilan yang wajar mengingat kegiatan-kegiatan tersebut tidak boleh merugikan siapapun.¹⁰

Dalam konteks konstitusi Indonesia, hubungan antara perekonomian nasional yang diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi, dan bahwa setiap orang berhak atas jaminan dan kepastian hukum yang adil, maka pembangunan ekonomi

⁷ Mochtar Kusumaatmadja, "*Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*", Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Diedarkan oleh Penerbit Binacipta, hlm. 10.

⁸ Erman Radjagukguk, *Peranan Hukum di Indonesia : Menjaga Persatuan, Memulihkan Ekonomi dan Memperluas Kesejahteraan Sosial*, disampaikan dalam rangka Dies Natalis dan Peringatan Tahun Emas Universitas Indonesia (1950-2000), Kampus UI-Depok, 5 Februari 2000, hlm. 1.

⁹ Richard A. Posner dalam Hikmahanto Juwana, *Bunga Rampai Hukum Ekonomi dan Hukum Internasional*, Lentera Hati, Jakarta, 2002, hlm. 3.

¹⁰ Sri Redjeki Hartono, *Hukum Ekonomi Indonesia*. Malang: Bayumedia Publishing, 2007, hlm.

nasional harus dapat diselenggarakan dalam suatu kerangka hukum yang mampu menjamin terciptanya demokrasi ekonomi tersebut.¹¹ Ini juga berarti bahwa sistem perekonomian tidak boleh meninggalkan atau menafikan keberadaan negara Indonesia sebagai negara hukum yang dalam hubungan kehidupan kenegaraannya senantiasa berorientasi pada *rule of law*.

Pembahasan tentang hubungan hukum dan pembangunan ekonomi berarti juga melakukan kajian terhadap pelaku ekonomi. Pelaku ekonomi adalah setiap subyek yang melakukan kegiatan ekonomi.¹² Subyek yang dimaksud dapat meliputi orang perorangan, kumpulan orang, organisasi ekonomi, korporasi, atau badan usaha apapun yang dapat mempunyai kegiatan tunggal atau lebih dari satu kegiatan.¹³ Dalam Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dinyatakan antara lain bahwa perencanaan pembangunan nasional mencakup semua fungsi pemerintahan yang meliputi semua bidang kehidupan dalam wilayah Negara Republik Indonesia.¹⁴ Ini berarti bahwa pemerintah eksis dan berperan secara aktif dalam perekonomian nasional, khususnya pembangunan ekonomi, serta eksis dan berperan dalam penciptaan dan penegakan hukum sebagai bagian tidak terpisahkan dari pembangunan nasional. Adapun menurut Prof. Satya Arinanto, dalam tradisi lama, terdapat 3 (tiga) aktor dalam pembangunan yaitu masyarakat, negara, dan sektor swasta. Kemudian, setelah perang dunia kedua, muncul lagi pelaku baru dalam pembangunan yaitu organisasi internasional seperti *World Bank*, *International Monetary Fund (IMF)*, dan *Inter-*

¹¹ Lihat dan bandingkan Pasal 33 ayat (4) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

¹² Sri Redjeki Hartono, *op. cit.*, hlm. 96.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Ketentuan Pasal 3 ayat (1) UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional lebih dimaksudkan untuk mengatur tentang cakupan perencanaan pembangunan nasional. Dilibat dari segi cakupan perencanaan yaitu semua bidang kehidupan dalam wilayah negara Republik Indonesia dan mencakup seluruh fungsi pemerintahan, maka fungsi atau peran pemerintah sebagai bagian dari pemerintahan Negara menjadi jelas sebagai bagian dari pelaku pembangunan yang dalam hal ini adalah pembangunan ekonomi.

Governmental Group on Indonesia (IGGI), dimana dalam hubungan antar palaku ekonomi tersebut, terdapat ruang politik.¹⁵

Berdasarkan konstitusi dan undang-undang, Bank Indonesia adalah lembaga negara yang independen dan berada di luar pemerintah (eksekutif). Namun demikian, undang-undang menetapkan tujuan Bank Indonesia adalah mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah melalui pengendalian harga (inflasi) dan nilai tukar (kurs).¹⁶ Kestabilan nilai rupiah sangat penting untuk mendukung perkembangan ekonomi yang berkelanjutan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Lebih dari itu, ketidakstabilan inflasi dan kurs rupiah menyebabkan dunia usaha dan para pelaku ekonomi akan mengalami kesulitan dalam menyusun perencanaan usahanya. Pada akhirnya, hal ini akan mengakibatkan fluktuasi perkembangan ekonomi secara keseluruhan yang berakibat buruk pada kesejahteraan masyarakat.¹⁷

Untuk mencapai tujuan dan melaksanakan tugasnya, Bank Indonesia diberi wewenang oleh undang-undang (UU BI) untuk mengeluarkan Peraturan Bank Indonesia, selanjutnya disebut PBI, yang merupakan ketentuan hukum yang ditetapkan oleh Bank Indonesia dan mengikat setiap orang atau badan dan dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.¹⁸ Namun demikian, UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tidak mengatur dengan jelas kedudukan PBI dalam hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia.

Kedudukan Bank Indonesia yang independen dari pemerintah (eksekutif) tetapi memiliki peran strategis dalam pembangunan ekonomi nasional, dan adanya kewenangan Bank Indonesia untuk menetapkan PBI tetapi belum jelas kedudukannya dalam hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia, berpotensi menimbulkan

¹⁵ Satya Arinanto, "Constitutional Law and democratization in Indonesia", Faculty of Law of University of Indonesia, 2000, p. 40-41.

¹⁶ Lihat Pasal 23D UUD 1945 dan *Undang-Undang tentang Bank Indonesia*, UU Nomor 23 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 3 Tahun 2004.

¹⁷ Perry Warjiyo, "*Bank Indonesia-Bank Sentral Republik Indonesia : Sebuah Pengantar*", Bank Indonesia - Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan, 2004.

¹⁸ Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Bank Indonesia*, UU Nomor 23 Tahun 1999, LN Nomor 66 Tahun 1999, TLN Nomor 3843 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 3 Tahun 2004, LN Nomor 7 Tahun 2004, TLN Nomor 4357 (UU BI), Pasal 1 angka 8.

masalah dalam pelaksanaannya. Sementara itu, karena amanat pembentukan dan keberadaannya ditribusikan langsung oleh undang-undang, PBI merupakan peraturan pelaksanaan dari undang-undang atau sebagai *delegated legislation*. Permasalahan tersebut dapat timbul baik dari segi mekanisme maupun substansi materi PBI yang dikeluarkan oleh Bank Indonesia dalam kerangka pembangunan ekonomi nasional, maupun dari bentuk dan kedudukan PBI itu sendiri sebagai sub sistem dari peraturan perundang-undangan Indonesia.

Permasalahan tersebut di atas adalah : *pertama*, berdasarkan Pasal 4 ayat (2) UU BI, Bank Indonesia adalah lembaga negara yang independen dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, bebas dari campur tangan Pemerintah (eksekutif) dan/atau pihak lain.¹⁹ Di satu sisi, Pemerintah memegang peranan penting dan utama serta memiliki kewenangan penuh dalam menentukan dan menetapkan arah kebijakan pembangunan ekonomi nasional. Dengan demikian, Pemerintah memiliki otoritas penuh dalam menentukan faktor-faktor ekonomi, baik mikro maupun makro seperti pertumbuhan ekonomi, tingkat inflasi, dan perluasan kesempatan kerja termasuk pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya. Di sisi lain, Bank Indonesia mempunyai tujuan "mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah". Adapun yang dimaksud dengan kestabilan nilai rupiah adalah kestabilan nilai rupiah terhadap barang dan jasa yang diukur dengan atau tercermin dari perkembangan laju inflasi, dan kestabilan nilai rupiah terhadap mata uang negara lain yang diukur atau tercermin dari perkembangan nilai tukar (kurs) rupiah terhadap mata uang negara lain.²⁰

Kestabilan nilai rupiah sangat penting untuk mendukung perkembangan ekonomi yang berkelanjutan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Kenaikan harga-harga (inflasi) yang tinggi dan terus-menerus akan menurunkan daya beli masyarakat, khususnya yang mempunyai pendapatan tetap, sehingga tingkat kesejahteraannya akan menurun. Demikian juga jika nilai tukar rupiah terus

¹⁹ *Ibid*, Pasal 4 ayat (2).

²⁰ *Ibid*, Pasal 7.

melemah, meskipun mungkin dapat meningkatkan pendapatan neto dari perdagangan luar negeri, akan meningkatkan harga-harga di dalam negeri, khususnya barang dan jasa yang harus diimpor dari luar negeri. Lebih dari itu, ketidakstabilan inflasi dan kurs rupiah menyebabkan dunia usaha dan para pelaku ekonomi akan mengalami kesulitan dalam menyusun perencanaan usahanya. Pada akhirnya hal ini akan mengakibatkan fluktuasi perkembangan ekonomi secara keseluruhan yang berakibat buruk pada kesejahteraan masyarakat.²¹

Dilihat dari konfigurasi ketatanegaraan, kedudukan Bank Indonesia bersifat unik karena berada di luar struktur pemerintah dan tidak dapat dianggap sejajar dengan lembaga negara seperti DPR, MA, BPK, maupun Presiden, tetapi juga tidak mungkin disejajarkan dengan departemen yang berada dalam lingkup pemerintahan. Dengan demikian posisi Bank Indonesia dapat lepas dari campur tangan pemerintah untuk menyelesaikan berbagai permasalahan yang dihadapinya, sehingga harapan untuk menjadi Bank Sentral yang kuat dan independen serta bertanggungjawab dapat terealisasi.²²

Jika pelaksanaan tugas dan kewenangan Bank Indonesia tersebut di atas diwujudkan antara lain melalui penerbitan PBI (hukum), maka perlu dikemukakan hasil studi literatur hukum dan pembangunan yang dilakukan oleh Burg, bahwa terdapat 5 (lima) hal yang terkandung dalam hukum untuk menciptakan suasana kondusif dalam pembangunan yaitu (i) *stability*; (ii) *predictability*; (iii) *fairness*; (iv) *education*; dan (v) *the special development abilities of the lawyer*.²³ Menurut Prof. Erman Radjagukguk dalam kuliah Peranan Hukum Dalam Pembangunan Ekonomi untuk Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia semester genap tahun 2007, dari kelima unsur yang dikemukakan oleh Burg tersebut di atas,

²¹ Perry Warjiyo, "Bank Indonesia-Bank Sentral Republik Indonesia : Sebuah Pengantar", Bank Indonesia - Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan, 2004.

²² Hendra Nurtjahjo, Mustafa Fakhri, Fitra Arsil, "Eksistensi Bank Sentral Dalam Konstitusi Berbagai Negara", Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002, hlm. 3.

²³ Leonard J. Theberg, "Law and Economic Development", Journal of International Law and Policy, Vol. 9:231, page 235.

diperlukan adanya 3 (tiga) unsur sebagai prasyarat bagi sistem ekonomi (Indonesia) untuk dapat berfungsi dengan baik yaitu unsur *stability*, *predictability*, dan *fairness* karena tidak ada suatu masyarakat yang dapat menjadi dewasa tanpa adanya suatu kerangka hukum yang dapat menjamin dipenuhinya prasyarat tersebut.

Keberadaan Pemerintah dan Bank Indonesia yang keduanya mempunyai peran, tugas, dan tanggungjawab dalam pembangunan ekonomi nasional, membutuhkan koordinasi dan sinkronisasi yang tepat agar "dikotomi" dari kedua unsur pelaksana pembangunan ekonomi tersebut dapat dihindari dan untuk bersinergi dalam menciptakan kesejahteraan masyarakat sebagai tujuan bersama. Sehubungan dengan itu, salah satu agenda meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang tercantum dalam Bagian I lampiran Peraturan Presiden No. 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009 adalah "peningkatan koordinasi kebijakan fiskal dan moneter antara Pemerintah dan Bank Indonesia dengan tetap menjaga peran masing-masing."²⁴ Koordinasi dan sinkronisasi tersebut harus dilakukan dalam koridor hukum yang jelas sehingga tidak menimbulkan benturan kepentingan (*conflict of interest*) dan tumpang tindih (*overlap*) yang apabila tidak berada dalam konstruksi yang sesuai, justru dapat menjadi kontraproduktif bagi pembangunan ekonomi nasional. Dengan demikian, keberadaan lembaga-lembaga negara lainnya seperti Bank Indonesia, termasuk lembaga non-pemerintahan, dapat diposisikan secara tepat sebagai bagian dari pelaksana pembangunan ekonomi nasional dan agar kedudukan dan perannya tidak dipersepsikan secara marginal.

Kedua, dalam Pasal 4 ayat (3) UU BI dinyatakan antara lain bahwa Bank Indonesia adalah bank sentral Republik Indonesia dan badan hukum publik yang berwenang menetapkan peraturan dan mengenakan sanksi dalam batas kewenangannya.²⁵ PBI adalah salah satu sarana (*a tool*) yang digunakan oleh Bank Indonesia untuk mencapai tujuan dan melaksanakan tugasnya dibidang moneter,

²⁴ Lihat Lampiran Peraturan Presiden No. 7 Tahun 2005, Bagian I.1, hlm. 16.

²⁵ *Ibid.*

perbankan, dan sistem pembayaran nasional. Tujuan dan tugas tersebut adalah bagian integral dalam rangka pelaksanaan pembangunan ekonomi nasional. Pelaksanaan peran Bank Indonesia dalam pembangunan ekonomi nasional tersebut adalah bagian dari fungsi pengaturan (*regulatory function*) Bank Indonesia.

Sementara itu, menurut UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, PBI (termasuk peraturan yang dikeluarkan oleh lembaga lainnya seperti Majelis Permusyawaratan Rakyat, Mahkamah Agung, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Mahkamah Konstitusi), tidak ditegaskan kedudukannya dalam hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia. Walaupun UU No. 10 Tahun 2004 mengakui keberadaan PBI sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan Indonesia, namun dalam Pasal 7 ayat (5) undang-undang tersebut ditetapkan bahwa PBI tidak boleh bertentangan dengan hierarki peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan dalam undang-undang dimaksud yaitu UUD 1945, Undang-Undang/Perpu, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah. Dengan rumusan ketentuan Pasal 7 ayat (5) tersebut, maka dapat diartikan bahwa setiap PBI harus tunduk dan sejalan dengan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, bahkan Peraturan Daerah, sementara secara substansial, materi yang diatur dalam PBI tidak akan menyentuh materi-materi yang seharusnya diatur dalam ketiga jenis peraturan perundang-undangan tersebut, demikian juga sebaliknya. Kondisi ini juga mendapat perhatian dalam pembahasan ini untuk seoptimal mungkin dapat memberikan kejelasan dan ketegasan tentang keberadaan Pemerintah dan Bank Indonesia dengan status kelembagaan yang berbeda tetapi dengan orientasi dan hasil pengaturan yang sama yaitu kesejahteraan masyarakat.

Menurut Burg "*the rapid economic development sought by Third World countries would required an effective legal framework*".²⁶ Agar pelaksanaan *regulatory function* Bank Indonesia sebagai wujud peran Bank Indonesia dalam

²⁶ Burg, "Law and Development: A Review of the Literature & a Critique of Scholars in Self-Estrangement", 25 Am. J. Comp. L. 492. 495 (1977), quoted by Leonard J. Theberge in *Law and Economic Development*, Faculty Comment adopted from an address delivered before the Chinese Society of Comparative Law in Taiwan, February 1991.

pembangunan ekonomi nasional memperoleh kejelasan dan tidak bertentangan dengan hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia, serta untuk merealisasikan pendapat Burg tersebut di atas, perlu pendalaman lebih jauh tentang hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia tersebut di atas dikaitkan dengan asas-asas hukum yang berlaku seperti peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan untuk suatu materi pengaturan yang sama, peraturan yang bersifat khusus diutamakan pelaksanaannya dari peraturan yang bersifat umum. Isu utama dari potensi permasalahan kedua tersebut di atas ialah bagaimana kedudukan PBI tersebut dalam struktur sistem hukum nasional menurut hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia, khususnya ditinjau dari segi pelaksanaan tugas dan kewenangan Bank Indonesia dalam pembangunan ekonomi nasional.

Ketiga, sebagai manifestasi dari fungsi pengaturan (*regulatory function*) yang dimiliki oleh Bank Indonesia untuk menetapkan PBI sebagai bagian dari pembangunan hukum nasional yang antara lain mencerminkan rasa keadilan, menciptakan dan menjamin stabilitas, memperkuat sistem hukum, dan menghindari risiko-risiko pengaturan yang tidak diinginkan, maka PBI harus sejalan dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Termasuk materi muatannya, harus memperhatikan asas-asas materi muatan peraturan perundang-undangan yang berlaku berdasarkan tugas dan wewenang Bank Indonesia. Hal ini menjadi sangat penting agar Bank Indonesia dapat melaksanakan perannya dengan baik dalam pembangunan ekonomi nasional dengan menggunakan PBI (hukum) sebagai sarana utamanya. Pentingnya hal tersebut di atas, sejalan dengan pernyataan Theberge bahwa:²⁷

"lawmakers must be on guard to ensure that their laws are consistent with the needs and background of their constituents. If the law does not stay within these bounds, it may run so far ahead of its people as to lose its meaning".

²⁷ Leonard J. Theberge, *op. cit.*

Pernyataan Theberge tersebut di atas sejalan dengan formulasi yang kemukakan oleh Max Weber dalam rangka pembangunan (industri Eropa) bahwa “*consistency and reinforcement of norms provided by the law were essential elements*”.²⁸

Dalam satu kesatuan lingkungan bisnis (*business entity*), bangunan ekonomi, sistem politik, sistem keuangan dan praktek usaha adalah faktor-faktor penting yang berhubungan erat dan saling mempengaruhi. Meskipun ada faktor-faktor yang berada di luar jangkauan dan kontrol otoritas moneter yang dapat menghambat bangunan landasan sistem keuangan serta sulit dikendalikan, sebuah sistem yang baik dan sehat akan tetap kokoh dan menjadi syarat untuk menghadapi keadaan sesulit apapun. Faktor tersebut antara lain kebijakan pemerintah, sistem politik, dinamika ekonomi dunia, dan sebagainya yang selalu berubah dan tidak dapat diatur menurut keinginan sistem ekonomi.²⁹ Dunia bisnis adalah dunia yang penuh dengan kreativitas dan inovasi yang sangat efektif karena tujuannya sudah mapan dan jelas, yaitu keuntungan ekonomi.³⁰ Meskipun demikian, kreativitas di bidang ekonomi perlu diberi rambu-rambu agar tetap aman bagi tata kehidupan manusia.³¹

Menurut Hendra Nurtjahjo dkk., dilihat dari aspek kedudukan Bank Indonesia dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia, hubungan Bank Indonesia dengan Presiden (pemerintah) adalah hubungan “koordinatif” dan bukan merupakan hubungan “sub-ordinatif” yang bersifat komando. Selanjutnya dikemukakan bahwa secara teoritis, Bank Indonesia tetap merupakan bagian dalam lingkup kerja lembaga eksekutif, namun tidak ada garis komando langsung (*no chain of command*) antara Presiden dengan Bank Indonesia melainkan hanya hubungan koordinatif dalam kebijakan keuangan negara yang menyangkut moneter. Sebagai konsekuensi dari kedudukan Bank Indonesia yang tidak sejajar dengan Presiden, maka dalam hal ketentuan normatif perundang-undangan, kedudukan PBI tidak sejajar dengan

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Sri Redjeki Hartono, *op. cit.*, hlm. 7.

³⁰ *Ibid.*, hlm. 21.

³¹ *Ibid.*

Peraturan Pemerintah (PP), dimana PBI dapat lahir dari UU maupun dari PP.³² Pendapat Hendra Nurtjahjo dkk. tersebut, juga akan menjadi bagian dari obyek kajian dalam penelitian ini.

Oleh karena itu, Bank Indonesia sebagai lembaga negara yang diberi amanat oleh konstitusi untuk berperan sebagai bank sentral serta memiliki fungsi pengaturan (*regulatory function*) dalam rangka pelaksanaan tugasnya maka, sebagai bagian dari sistem hukum, PBI yang dikeluarkannya harus sinkron dan harmonis dengan sistem hukum Indonesia dan sistem hukum nasional agar dapat diaktualisasikan dalam pembangunan ekonomi (nasional) Indonesia.

1.2 Permasalahan

Berdasarkan latar belakang yang diuraikan di atas dan untuk memfokuskan pembahasan pada topik "Aktualisasi Peraturan Bank Indonesia dalam Pembangunan Ekonomi Nasional", maka beberapa permasalahan yang akan diuraikan lebih lanjut sebagai orientasi penulisan ini adalah :

1. Apakah PBI memenuhi unsur sebagai hukum dan dapat menjadi sumber hukum yang merupakan bagian dari sistem hukum nasional dan sebagai wujud dari pelaksanaan fungsi pengaturan (*regulatory function*) Bank Indonesia?
2. Bagaimana mengaktualisasikan PBI sebagai salah satu sarana agar dapat berfungsi dan diberdayakan sebagai hukum yang efektif dalam aktivitas pembangunan ekonomi nasional?

1.3 Tujuan Penulisan

Berdasarkan latar belakang dan permasalahan sebagaimana diuraikan di atas serta dengan menggunakan metode penelitian kepustakaan berupa penelusuran atau

³² Hendra Nurtjahjo, *op. cit.*, hlm. 79-90.

penelaahan bahan pustaka yang siap pakai maka tujuan yang hendak dicapai dari penelitian hukum dan penulisan ini adalah :

1. Untuk memperoleh kejelasan peran dan kedudukan Bank Indonesia yang independen dari pemerintah (eksekutif) tetapi memiliki landasan konstitusional (hukum) dan memiliki peran strategis dalam pembangunan ekonomi nasional.
2. Untuk memperoleh formulasi dan konstruksi yang tepat bagi Bank Indonesia dalam memberdayakan hukum (PBI) sebagai sarana untuk berperan dalam pelaksanaan pembangunan ekonomi nasional sesuai dengan kedudukannya sebagai lembaga negara dan bank sentral negara Republik Indonesia dan untuk mendukung pembangunan nasional.
3. Mengintegrasikan fungsi pengaturan (*regulatory function*) Bank Indonesia dengan sistem dan kebijakan hukum Indonesia dalam rangka implementasi peran konstitusional Bank Indonesia dalam pembangunan ekonomi nasional.

1.4 Kegunaan Penulisan

Penelitian yang dilakukan tentang Aktualisasi Peraturan Bank Indonesia dalam Pembangunan Ekonomi Nasional ini, diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran sebagai berikut:

1. Secara teoritis dapat memberikan gambaran dan pemahaman secara komprehensif mengenai PBI sebagai salah satu sarana (hukum) yang digunakan oleh Bank Indonesia untuk berperan dalam pelaksanaan pembangunan ekonomi Indonesia.
2. Secara praktis, hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai masukan dan referensi bagi pihak-pihak yang terkait dalam menyikapi PBI sebagai salah satu sumber hukum yang mempunyai kekuatan mengikat secara luas, agar pelaksanaan pembangunan ekonomi yang terkait dengan kewenangan pelaksanaan tugas Bank Indonesia, dapat terlaksana dengan baik dengan

menggunakan hukum tersebut sebagai salah satu bagian dan cara dari upaya untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat.

1.5 Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian hukum normatif yang dilakukan dengan menganalisis berbagai bahan/referensi hukum, baik yang bersifat primer, sekunder maupun tersier.³³ Penelitian dilakukan melalui penelitian kepustakaan (*library research*), yaitu dengan cara melakukan inventarisasi dan analisis terhadap bahan-bahan pustaka yang dijadikan referensi dalam penelitian ini.

Adapun bahan-bahan hukum yang dipergunakan untuk memperoleh data dalam penelitian ini, dikelompokkan ke dalam 3 (tiga) bagian, yaitu:³⁴

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan yang berupa peraturan perundang-undangan dan produk-produk hukum lainnya yang mengatur tentang hal-hal yang berkaitan dengan judul penelitian.
2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum primer dan isinya tidak mengikat, berupa penjelasan terhadap bahan-bahan hukum primer, misalnya buku, majalah, makalah, dan artikel yang berkaitan dengan judul penelitian serta pendapat para pakar hukum.
3. Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang sifatnya sebagai pelengkap dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus Bahasa Indonesia, kamus Perbankan, kamus hukum, ensiklopedia, *Blak's Law Dictionary*, dan lain-lain.

³³ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 1985, hlm. 14.

³⁴ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cet. 3. Jakarta: UI Press, 1986, hlm. 52.

Untuk mendukung pengkajian bahan-bahan hukum tersebut di atas, dalam penelitian ini, akan dilakukan wawancara dengan nara sumber untuk memperoleh data primer sebagai sarana pelengkap.³⁵

1.6 Kerangka Teori

Kehidupan ekonomi yang diinginkan adalah kehidupan berbangsa dan bernegara yang rakyatnya memiliki kesejahteraan dalam keadilan sosial, sebagaimana yang dicita-citakan Pancasila.³⁶ Bertolak dari cita-cita tersebut, visi hukum ekonomi ke depan harus menunjukkan hukum yang bersifat akomodatif terhadap:³⁷

- a. perwujudan masyarakat yang adil dan makmur;
- b. keadilan yang proporsional dalam masyarakat;
- c. tidak adanya diskriminasi terhadap pelaku ekonomi; dan
- d. persaingan yang tidak sehat.

Perkembangan dan perubahan yang terjadi pada dua dekade terakhir ini adalah perubahan menuju terwujudnya masyarakat global. Semangat tersebut mendorong negara-negara di dunia ini untuk menjadi bagian yang lebih baik bahkan terbaik di dalamnya, demikian pula dengan Indonesia.³⁸ John Braithwaite and Peter Dharos sebagaimana dikutip oleh Prof. Erman Radjagukguk menyatakan bahwa globalisasi ekonomi pada masa kini berkembang dengan jalan damai melalui perundingan dan perjanjian internasional.³⁹ Tambah luas globalisasi ekonomi, tambah besar tekanan atau keperluan untuk terciptanya harmonisasi hukum dari berbagai negara.⁴⁰ Globalisasi hukum mengikuti globalisasi ekonomi tersebut, dalam arti substansi berbagai undang-undang dan perjanjian-perjanjian menyebar melewati

³⁵ Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rineke Cipta, 2004, hlm. 97.

³⁶ Sri Redjeki Hartono, *op. cit.*, hlm. 31.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*

³⁹ John Braithwaite and Peter Dharos dalam Erman Radjagukguk, *Globalisasi Hukum dan Kemajuan Teknologi: Implikasi Bagi Pendidikan Hukum dan Pembangunan Hukum Indonesia*. Pidato Dies Natalis Universitas Sumatera Utara Ke-44, Medan, 20 Nopember 2001, hlm. 4.

⁴⁰ *Ibid.*, hlm. 8.

batas-batas negara. Globalisasi hukum tersebut dapat terjadi melalui perjanjian dan konvensi internasional, perjanjian privat, dan institusi ekonomi baru.⁴¹

Berbicara mengenai kepentingan publik (*public interest*), kiranya dapat dikemukakan pendapat dari Roscou Pound⁴² dalam karyanya *Scope and Purpose of Sociological Jurisprudence* yang menyatakan bahwa :

"Hukum harus dilihat atau dipandang sebagai suatu lembaga kemasyarakatan yang berfungsi untuk memenuhi kebutuhan sosial, dan tugas dari ilmu hukum adalah untuk mengembangkan suatu kerangka dengan mana kebutuhan-kebutuhan sosial dapat terpenuhi secara maksimal".

Menurut Roscou Pound tugas utama dari hukum adalah "*social engineering*". Dengan teorinya tersebut, Roscou Pound mengadakan tiga penggolongan utama mengenai kepentingan-kepentingan yang dilindungi oleh hukum, yaitu :⁴³

1. Kepentingan umum (*public interest*). Kepentingan-kepentingan umum yang utama adalah :
 - a. Kepentingan negara sebagai badan hukum dalam tugasnya untuk memelihara kepribadian dan hakekat negara;
 - b. Kepentingan negara sebagai pengawas dari kepentingan sosial;
2. Kepentingan kemasyarakatan (*social interests*);
3. Kepentingan-kepentingan pribadi (*private interest*).

Menurut Prof. Mochtar Kusumaatmadja, untuk mengetahui arti hukum yang sebenarnya dan fungsi hukum dalam masyarakat, dapat dikembalikan pada pertanyaan dasar apakah tujuan hukum itu.⁴⁴ Dalam analisis terakhir tujuan pokok dari hukum apabila hendak direduksi pada satu hal saja, adalah ketertiban (*order*). Ketertiban adalah tujuan pokok dan pertama dari segala hukum. Kebutuhan terhadap

⁴¹ Richard C. Breeden, *ibid.*

⁴² Saifullah, *Refleksi Sosiologi Hukum*. Bandung : Refika Aditama, 2006, hlm.51.

⁴³ Soetiksno, *Filsafat Hukum*, Jakarta : Pradnya Paramita, 1976, hlm.77.

⁴⁴ Mochtar Kusumaatmadja, *loc.cit.* hlm. 3.

ketertiban ini, syarat pokok (fundamental) bagi adanya suatu masyarakat manusia yang teratur.⁴⁵ Disamping ketertiban, tujuan lain dari hukum adalah tercapainya keadilan yang berbeda-beda isi dan ukurannya, menurut masyarakat dan zamannya. Untuk mencapai ketertiban dalam masyarakat ini, diperlukan adanya kepastian dalam pergaulan manusia dalam masyarakat.⁴⁶

Apabila diteliti, semua masyarakat yang sedang membangun, dicirikan oleh perubahan bagaimanapun kita mendefinisikan pembangunan itu dan apapun ukuran yang kita pergunakan bagi masyarakat dalam pembangunan. Peranan hukum dalam pembangunan adalah untuk menjamin bahwa perubahan itu terjadi dengan cara yang teratur.⁴⁷

Pada hakikatnya, kegiatan ekonomi adalah kegiatan menjalankan perusahaan, yaitu suatu kegiatan yang mengandung pengertian bahwa kegiatan yang dimaksud harus dilakukan dengan beberapa cara sebagai berikut :⁴⁸

- Secara terus menerus dan tidak terputus atau suatu kegiatan yang berkelanjutan.
- Secara terang-terangan sah (bukan ilegal) sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku.
- Kegiatan tersebut dilakukan dalam rangka memperoleh keuntungan untuk diri sendiri dan orang lain.

Kegiatan ekonomi yang terjadi di dalam masyarakat pada hakikatnya merupakan rangkaian berbagai perbuatan hukum yang luar biasa banyak jenis, ragam, kualitas, dan variasinya dan dilakukan oleh antarpribadi, antarperusahaan, antarnegara dan antarkelompok dalam berbagai volume dengan frekuensi yang tinggi setiap saat di berbagai tempat. Dengan demikian, hubungan hukum yang terjadi menjadi hubungan hukum yang sangat kompleks. Silih berganti tanpa henti di seluruh

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ *Ibid.*, hlm. 19.

⁴⁸ Sri Redjeki Hartono, *op. cit.*, hlm. 40.

daerah, negara, dan seluruh dunia. Hubungan-hubungan hukum tersebut dapat terjadi secara pribadi melalui perantara atau melalui mekanisme bursa.⁴⁹

Setiap negara memiliki sistem hukum yang dapat saja berbeda-beda jenisnya seperti sistem *civil law*, sistem *common law*, sistem sosialis, atau sistem hukum Islam. Apapun jenis sistem hukum yang diterapkan pada suatu negara, adalah fakta bahwa hukum merupakan elemen penting dalam eksistensi suatu negara. Namun permasalahan yang dijumpai adalah sejauh mana hukum atau sistem hukum itu sendiri dapat menjamin eksistensi negara khususnya dalam pelaksanaan peran dan fungsi pemerintahan agar tanggungjawab pemerintah untuk menciptakan ketertiban, ketentraman, dan keamanan masyarakat, adalah kajian penting tentang *rule of law*.

Rule of law yang oleh Sunarjati Hartono diterjemahkan sebagai "supremasi hukum"⁵⁰ menyangkut kajian dibidang hukum yang meliputi keseluruhan hierarki peraturan perundang-undangan yang memuat tentang esensi hukum yang dicita-citakan oleh masyarakat (*rechtsidee*). Adanya hukum atau aturan hukum yang merupakan bahan hukum primer, perlu untuk diteliti tidak hanya dari segi persiapan dan perumusannya, tetapi lebih daripada itu adalah tentang substansinya yang harus merupakan kristalisasi dari norma-norma hukum yang hidup dalam kenyataan dan diperlukan oleh masyarakat.

Disamping itu, setiap produk peraturan perundang-undangan, secara ideal, juga perlu mempertimbangkan tentang infrastruktur (sarana dan prasarana) penerapannya. *Rule of law* menurut George P. Fletcher adalah juga cakupan pelaksanaan hukum pada tataran kelembagaan (*authoritative body*).⁵¹

Konsep hukum (*idea of law*) pada akhirnya akan menjadi hukum yang dipatuhi apabila setelah pengundangannya, dapat secara efektif diterapkan oleh lembaga-lembaga yang berwenang dan apabila timbul masalah hukum, maka badan-

⁴⁹ *Ibid*, hlm. 43.

⁵⁰ Sunarjati Hartono, *Apakah The Rule of Law Itu?*. Bandung: Alumni, 1976, hlm. 15.

⁵¹ George P. Fletcher, dalam Valerine J.L.K., ed. *Kumpulan Kuliah Metode Penelitian Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

badan peradilan, juga dapat mengimplementasikannya secara tepat. *Rule of law* adalah asas kenegaraan yang dianut oleh Indonesia sebagaimana tertuang dalam konstitusi. Menurut CC van Bosse yang dikutip oleh Sunarjati Hartono, inti dari pada negara hukum adalah bahwa apa yang merupakan hukum itu (sekalipun diciptakan oleh pembentuk undang-undang atau badan administrasi dalam batas-batas yang ditentukan oleh Parlemen) dipastikan benar tidaknya, ditafsirkan adil tidaknya oleh badan yudikatif. Dengan demikian, tindakan sewenang-wenang dari para pejabat-pejabat eksekutif dapat dihindari sejauh mungkin, oleh karena merekapun harus tunduk pada pengawasan para hakim.⁵²

Uraian singkat tentang keberadaan lembaga/asas *rule of law* di atas, ditinjau dari perspektif sistem hukum yang mensyaratkan keberadaan dan efektifitas hukum, maka prinsip-prinsip, praktek, dan pengembangan efektifitas *rule of law* di Indonesia, khususnya dalam bidang pembangunan ekonomi Indonesia, merupakan obyek yang menarik untuk dibahas. Hal ini terutama karena pergerakan sistem demokrasi Indonesia yang cenderung positif, maka *rule of law* memegang peran penting untuk diwujudkan karena selain sebagai bagian integral dari sistem hukum itu sendiri, supremasi hukum adalah amanat konstitusi (UUD 1945).

Mengingat kegiatan dalam mencapai tujuan ekonomi selalu dan berpijak pada hukum pasar, yaitu hukum permintaan dan penawaran, maka mekanisme pasar berlaku apabila pelaku kegiatan ekonomi melakukan kegiatan sesuai dengan tujuannya. Sepanjang mekanisme pasar dalam rangka mencapai tujuan ekonomi dapat dilaksanakan dengan baik dalam norma dan etika berusaha yang menjunjung tinggi kejujuran dan tanggungjawab, maka hukum pasar benar-benar dapat berlaku dengan baik.⁵³ Hal ini sejalan dengan pendapat Prof. Erman Radjagukguk bahwa pembangunan ekonomi tidak akan berhasil tanpa pembaruan hukum.⁵⁴ Secara lebih spesifik, terkait dengan ruang lingkup tugas dan kewenangan Bank Indonesia dalam

⁵² *Ibid.*

⁵³ Sri Redjeki Hartono, *op. cit.*, hlm. 44.

⁵⁴ Erman Radjagukguk, *loc. cit.*

melaksanakan fungsi pengaturannya, Prof. Hikmahanto Juwana mengemukakan bahwa dalam bidang industri perbankan, yang merupakan salah satu pilar pembangunan ekonomi, dibanyak negara selalu menjadi industri yang banyak mendapat pengaturan (*most heavily regulated industries*).⁵⁵ Hal tersebut mengindikasikan bahwa dalam pelaksanaan pembangunan ekonomi, hukum diperlukan dalam menjamin bekerjanya mekanisme pasar yang harus selalu diperbaharui sesuai dengan tuntutan zamannya, dan oleh karenanya, PBI sebagai manifestasi fungsi pengaturan Bank Indonesia perlu diaktualisasikan dalam memenuhi kebutuhan pelaksanaan peran Bank Indonesia dalam pembangunan ekonomi Indonesia.

1.7 Kerangka Konseptual

Aktualisasi adalah perihal mengaktualkan atau melakukan pengaktualan.⁵⁶ Dalam penulisan ini, aktualisasi dimaksudkan sebagai kajian hukum dalam rangka mengupayakan agar PBI menjadi hukum (peraturan perundang-undangan) yang baik karena memenuhi asas-asas dan prinsip hukum yang berlaku dalam wilayah negara Republik Indonesia dan dapat diberlakukan serta berperan secara nyata (aktual) dalam mendorong dan meningkatkan pelaksanaan pembangunan ekonomi (nasional) Indonesia khususnya yang berada dalam ruang lingkup pengaturan yang menjadi tugas dan tanggungjawab Bank Indonesia.

Peraturan Bank Indonesia adalah ketentuan hukum yang ditetapkan oleh Bank Indonesia dan mengikat setiap orang atau badan dan dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.⁵⁷

⁵⁵ Hikmahanto Juwana, *Bunga Rampai Hukum Ekonomi dan Hukum Internasional*. Jakarta: Lentera hati, 2002, hlm. 4.

⁵⁶ Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga. Jakarta: Balai Pustaka, 2005, hlm. 23.

⁵⁷ Lihat UU BI, Pasal 1 angka 8.

Bank Indonesia adalah Bank Sentral Republik Indonesia.⁵⁸ Adapun bank sentral adalah lembaga negara yang mempunyai wewenang untuk mengeluarkan alat pembayaran yang sah dari suatu negara, merumuskan dan melaksanakan kebijakan moneter, mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran, mengatur dan mengawasi perbankan, serta menjalankan fungsi sebagai *lender of the last resort*.⁵⁹

Walaupun kebijaksanaan-kebijaksanaan pembangunan ekonomi selalu ditujukan untuk mempertinggi kesejahteraan dalam arti yang seluas-luasnya, kegiatan pembangunan ekonomi selalu dipandang sebagai bagian dari keseluruhan usaha pembangunan yang dijalankan oleh suatu masyarakat.⁶⁰ Pembangunan ekonomi hanya meliputi usaha suatu masyarakat untuk mengembangkan kegiatan ekonomi dan mempertinggi tingkat pendapatan masyarakatnya, sedangkan keseluruhan usaha-usaha pembangunan meliputi juga usaha-usaha pembangunan sosial, politik, dan kebudayaan.⁶¹ Dengan adanya pembatasan di atas, maka pengertian pembangunan ekonomi pada umumnya didefinisikan sebagai suatu proses yang menyebabkan pendapatan per kapita penduduk sesuatu masyarakat meningkat dalam jangka panjang.⁶²

Dalam penulisan ini, juga perlu dikemukakan tentang pengertian "mekanisme pasar (*market mechanism*)" adalah bekerjanya dua kekuatan secara bersama-sama yaitu penawaran (*supply*) dan permintaan (*demand*).⁶³ Mekanisme pasar adalah inti dari sistem pasar (*market system*), dan sistem pasar adalah bagian yang tidak terpisahkan dari pengertian economy pasa (*market economy*). Menurut Karl Polanyi

⁵⁸ Lihat UU BI, Pasal 4 ayat (1).

⁵⁹ Lihat UU BI, Penjelasan Pasal 4 ayat (1) paragraf pertama.

⁶⁰ Sadono Sukirno, *Ekonomi Pembangunan, Proses, Masalah, dan Dasar Kebijaksanaan*, Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi UI dan Bima Grafika, 1985, hlm. 13.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² *Ibid.*

⁶³ Kit Sims Taylor, *Human Society and the Global Economy*, <http://bellevuecollege.edu/distance/ECON100/KSTTEXT/markets/MARKETS.htm>, p. 1, diakses tanggal 25 Agustus 2008.

yang dikutip oleh Kit Sims Taylor dalam tulisannya berjudul *Human Society and the Global Economy*, *market economy* adalah:⁶⁴

"An economic system controlled, regulated, and directed by markets alone: order in the production and distribution of goods is entrusted to this self-regulating mechanism. An economy of this kind derives from the expectation that human beings behave in such a way as to achieve maximum money gains."

Sedangkan pasar menurut Ari A. Perdana adalah salah satu mekanisme yang bisa dijalankan oleh manusia dalam mengatasi problem ekonomi yaitu produksi, konsumsi, dan distribusi.⁶⁵ Lebih lanjut Ari A. Perdana mengemukakan persepsi populer mengenai problem ekonomi bahwa mekanisme pasar dianggap yang mengagungkan liberalisme dan kompetisi dituding sebagai penyebab terjadinya ketimpangan. Di sisi lain, mekanisme pasar juga telah menempatkan negara sebagai tidak lebih dari pelayan kepentingan pemilik modal dan dunia internasional untuk mengambil keuntungan sebanyak-banyaknya dengan mengeksploitasi kaum pekreja dan rakyat negara berkembang.⁶⁶

Pembangunan nasional adalah upaya yang dilaksanakan oleh semua komponen bangsa dalam rangka mencapai tujuan bernegara.⁶⁷ Pembangunan nasional tersebut diselenggarakan berdasarkan demokrasi dengan prinsip-prinsip kebersamaan, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, serta kemandirian dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan nasional.⁶⁸

Selanjutnya yang dimaksud dengan sistem hukum adalah suatu susunan atau catatan yang teratur, suatu keseluruhan yang terdiri atas bagian-bagian yang berkaitan satu sama lain tersusun menurut rencana dan pola hasil dari suatu pemikiran untuk mencapai tujuan. Dalam suatu sistem yang baik, tidak boleh terjadi suatu duplikasi

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ Ari A. Perdana, *Pernana "Kepentingan" Dalam Mekanisme Pasar dan Penentuan Kebijakan Ekonomi di Indonesia*. Jakarta: CSIS Working Paper Series, 2001, WPE 061, <http://www.csis.or.id/papers/wpe061>, hlm. 1, diakses tanggal 25 Agustus 2008.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ UU No. 25 Tahun 2004, Pasal 1 angka 2.

⁶⁸ *Ibid.*, Pasal 2 ayat (1).

atau tumpang tindih (*overlapping*) diantara bagian-bagian itu.⁶⁹ Sebagai perbandingan, Bellefroid mengatakan bahwa sistem hukum adalah keseluruhan aturan hukum yang disusun secara terpadu berdasarkan asas-asas tertentu.⁷⁰ Selanjutnya, menurut Lawrence M. Friedman, elemen-elemen dalam sistem hukum meliputi : (i) tatanan kelembagaan dan kinerja lembaga (*structure*), (ii) peraturan perundang-undangan (*substance*), dan (iii) budaya hukum (*legal culture*).⁷¹

Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum.⁷² Untuk keperluan dalam penulisan ini, sesuai dengan Pasal 4 UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, peraturan perundang-undangan tersebut meliputi undang-undang dan peraturan perundang-undangan dibawahnya.⁷³ Selanjutnya dalam Penjelasan Pasal 7 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2004 tersebut dinyatakan bahwa jenis peraturan perundang-undangan selain dalam ketentuan ini antara lain peraturan yang dikeluarkan oleh Bank Indonesia.⁷⁴

Dalam pembahasan tentang pembangunan ekonomi Indonesia, maka faktor globalisasi ekonomi maupun hukum, adalah faktor yang juga harus mendapat perhatian yang cermat. Adapun yang dimaksud dengan globalisasi adalah perkembangan dan interkoneksi dalam perdagangan dan pasar uang yang melewati batas-batas hal mana difasilitasi oleh perkembangan teknologi yang cepat dan luas.⁷⁵

⁶⁹ Subekti dalam Siti Sundari Arie, *Efektifitas Pengaturan Kredit Untuk Usaha Kecil (Suatu Tinjauan Yuridis)*. Disertasi: Universitas Indonesia, Fakultas Hukum-Program Pascasarjana, 2000, hlm. 164.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ Friedman, *What is a Legal System?*, dalam *American Law*: W. W. Norton & Company, New York-London, hlm. 5 dan 6.

⁷² UU No. 10 Tahun 2004, Pasal 1 angka 2.

⁷³ UU No. 10 Tahun 2004, Pasal 4.

⁷⁴ Lihat UU No. 10 Tahun 2004, Penjelasan Pasal 7 ayat (1).

⁷⁵ Erman Radjagukguk, *op. cit.*, hlm. 7-8.

1.8 Sistematika Penulisan

Untuk memudahkan dan memberikan arah dalam penulisan laporan hasil penelitian ini, serta agar terdapat suatu alur pemikiran yang tersusun dengan sistematis, maka penulisan tesis ini disusun dengan sistematika sebagai berikut:

BAB 1 Pendahuluan

Bab ini merupakan bab awal yang akan mendukung bab-bab selanjutnya sehingga dipaparkan masalah-masalah pokok yang didahului oleh latar belakang permasalahan dan pokok permasalahan yang dituangkan dalam bentuk pertanyaan. Selanjutnya, dirumuskan tujuan penelitian, kegunaan penelitian, metode penelitian, kerangka teori, kerangka konseptual, dan sistematika penulisan.

BAB 2 Hubungan Bank Indonesia dengan Pemerintah dalam Pelaksanaan Pembangunan Ekonomi Nasional

Dalam bab ini akan diuraikan tentang latar belakang dan kedudukan Bank Indonesia sebagai lembaga negara yang independen dalam melaksanakan tugasnya dan sebagai bank sentral dalam pelaksanaan pembangunan ekonomi Indonesia, ditinjau dari segi ruang lingkup tugas dan kewenangan Bank Indonesia dalam pelaksanaan pembangunan ekonomi tersebut. Selanjutnya akan diuraikan juga tentang peran dan kedudukan Pemerintah (Eksekutif) dalam merumuskan kebijakan umum dan melaksanakan pembangunan ekonomi Indonesia. Dalam bab ini akan diuraikan dan dijelaskan peran masing-masing lembaga tersebut dan bentuk serta mekanisme koordinasi, baik dalam perumusan kebijakan maupun dalam pelaksanaan pembangunan ekonomi nasional yang pada akhirnya dapat ditarik benang merah yang jelas tentang tujuan akhir dari pelaksanaan dan peran dari kedua lembaga dimaksud dalam rangka menciptakan kesejahteraan masyarakat Indonesia (*welfare state*).

BAB 3 Hukum dan Peraturan Bank Indonesia sebagai Sumber Hukum

Dalam bab ini akan diuraikan tentang teori-teori hukum dan sumber hukum serta tujuan hukum dilihat dari perspektif sistem hukum nasional yang meliputi substansi, struktur, dan budaya hukum. Setelah dilakukan penajaman pada eksistensi hukum yang mengarah pada peran dan fungsinya dalam pembangunan ekonomi, selanjutnya akan diuraikan tentang kedudukan Peraturan Bank Indonesia ditinjau dari sistem peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Orientasi pembahasan dalam bab ini akan diarahkan pada terpenuhinya persyaratan bagi Peraturan Bank Indonesia sebagai hukum yang efektif dan dinamis, dilihat dari segi hukum dalam arti peraturan perundang-undangan yang aktual.

BAB 4 Peraturan Bank Indonesia sebagai *Delegated Legislation* dan Perannya dalam Pembangunan Ekonomi Nasional

Setelah dalam bab sebelumnya diuraikan tentang eksistensi Peraturan Bank Indonesia sebagai hukum (peraturan perundang-undangan), maka dalam bab ini yang merupakan *core* (inti) dari tulisan ini, akan diuraikan secara lengkap dan mendalam tentang kajian dan pandangan hukum penulis dalam mengaktualisasikan Peraturan Bank Indonesia dalam pelaksanaan pembangunan ekonomi Indonesia. Kedudukan Peraturan Bank Indonesia yang dalam berbagai literatur dapat dikategorikan sebagai *delegated legislation* merupakan kajian menarik dan unik karena kedudukannya yang tidak setingkat dengan undang-undang, tetapi hanya sebagai pelaksanaan dari undang-undang, namun oleh karena dikeluarkan oleh suatu lembaga negara yang memiliki kewenangan dan landasan konstitusional yang kuat serta berlaku dan mengikat masyarakat luas, akan memberikan suatu kontribusi penting baik bagi kalangan akademisi maupun praktisi serta masyarakat luas akan arti penting dari setiap Peraturan Bank Indonesia yang dikeluarkan oleh Bank Indonesia sebagai hukum yang wajib dipatuhi dalam

kerangka pelaksanaan pembangunan ekonomi Indonesia. Dalam hal ini, substansi materi dan ruang lingkup berlakunya Peraturan Bank Indonesia tersebut dibatasi pada sektor dan kegiatan pembangunan ekonomi yang berada dalam ruang lingkup tugas dan kewenangan Bank Indonesia. Pada akhirnya, pembahasan dalam bab ini akan bermuara pada adanya kewenangan atributif Bank Indonesia dalam menciptakan hukum yang diperlukan dalam pelaksanaan pembangunan ekonomi Indonesia. Sehubungan dengan itu, sebagai bagian dari sistem hukum nasional, maka disamping pemikiran dan masukan dalam rangka proses dan tata cara pembuatan serta substansinya, setiap Peraturan Bank Indonesia harus benar-benar dapat memenuhi keseluruhan anasir-anasir hukum yang diperlukan agar Peraturan Bank Indonesia tersebut dapat menjadi bukti yang kuat dan meyakinkan serta dapat dipertanggungjawabkan dari segi kajian ilmu hukum tentang adanya hubungan yang jelas antara hukum dan pembangunan ekonomi, serta adanya konsep yang jelas untuk mengaktualisasikannya sebagai hukum yang efektif dan memenuhi tuntutan kebutuhan pelaku pembangunan ekonomi Indonesia.

Bab 5 Penutup

Dalam bab ini berisi kesimpulan dan saran yang dapat diperoleh dari hasil penelitian ini.

BAB 2

HUBUNGAN BANK INDONESIA DENGAN PEMERINTAH DALAM PELAKSANAAN PEMBANGUNAN EKONOMI NASIONAL

2.1. Peran dan Kedudukan Bank Indonesia Dalam Pembangunan Ekonomi

2.1.1 Landasan Konstitusional

Dalam Pasal 23D UUD 1945 dinyatakan bahwa "Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggungjawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang". Menurut Jimly Asshiddiqie, rumusan pasal 23D UUD 1945 tersebut belum menentukan substansi kewenangan bank sentral. Artinya apa yang menjadi kewenangan bank sentral, masih akan diatur dengan undang-undang. Namun demikian, konstitusi (UUD 1945) telah menyebutkan sifat dan kewenangan bank sentral tersebut yaitu bersifat independen yang masih harus diatur dalam undang-undang.⁷⁷

Menurut Reem Heikal, bank sentral dapat dijelaskan sebagai "*the lender of the last resort*" yang berarti bahwa bank sentral tersebut bertanggungjawab untuk menyediakan dana bagi perekonomian apabila bank-bank komersial mengalami masalah pendanaan. Dengan kata lain, bank sentral bertugas menghindarkan sistem perbankan nasional dari kegagalan pelaksanaan fungsinya. Namun demikian, tujuan utama dari bank sentral adalah menjaga stabilitas mata uang negaranya melalui pengendalian inflasi. Bank sentral juga bertindak sebagai otoritas pengaturan kebijakan moneter suatu negara dan menjadi lembaga tunggal dalam mengeluarkan dan mengedarkan uang.⁷⁸

Dalam Pasal 4 UU BI dinyatakan bahwa "Yang dimaksud dengan bank sentral adalah lembaga negara yang mempunyai wewenang untuk mengeluarkan alat

⁷⁷ Jimly Asshiddiqie, "*Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*", Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006, hlm. 59.

⁷⁸ Reem Heikal, "*What are Central Bank?*", <http://www.investopedia.com/articles>, diakses tanggal 8 Mei 2007.

pembayaran yang sah dari suatu negara, merumuskan dan melaksanakan kebijakan moneter, mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran, mengatur dan mengawasi perbankan, serta menjalankan fungsi sebagai *lender of the last resort*.⁷⁹

Berdasarkan rumusan Pasal 23D UUD 1945 tersebut di atas, dapat dipahami bahwa konstitusi telah menetapkan tentang kebutuhan negara Republik Indonesia akan adanya suatu bank sentral. Selanjutnya, konstitusi juga telah menetapkan antara lain bahwa kewenangan dan tanggungjawab bank sentral, selanjutnya diatur dalam undang-undang.

Menurut Jimly Asshiddiqie, lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh UUD merupakan organ konstitusi.⁸⁰ Oleh karena itu, keberadaan setiap organ konstitusi yang adalah juga merupakan organ negara, seharusnya berada dalam suatu kerangka sistem ketatanegaraan yang satu, sehingga keberadaan dan pelaksanaan tugas, fungsi, dan tanggungjawabnya masing-masing, tidak saling bertentangan melainkan harus saling melengkapi antara satu dengan lainnya dalam kerangka tegaknya negara Republik Indonesia.

Terlepas dari perbedaan hierarki dan fungsi lembaga negara yang dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie,⁸¹ keberadaan bank sentral dalam konstitusi merupakan lembaga negara yang memiliki landasan dan kedudukan konstitusional. Sehubungan dengan itu, perlu dikemukakan beberapa aspek yang perlu menjadi orientasi Bank Indonesia dalam melaksanakan tugas dan tanggungjawab konstitusionalnya.

Dilihat dari sistematika UUD 1945, Pasal 23D (bank sentral) ditempatkan dalam Bab VII tentang Hal Keuangan. Namun demikian, sebagai organ konstitusi, maka tanpa mempersoalkan penempatan Pasal 23D dalam bab tentang hal keuangan, bank sentral pertama-tama harus berorientasi pada masalah perekonomian nasional khususnya yang diatur dalam Pasal 33 ayat (1) dan ayat (4) UUD 1945. Dalam

⁷⁹ UU BI, Pasal 4.

⁸⁰ Jimly Asshiddiqie, *op.cit*, hlm. 43.

⁸¹ *Ibid*, hlm. 99-172.

konteks ini, bank sentral harus memahami bahwa perekonomian nasional disusun sebagai usaha bersama berdasar asas kekeluargaan dan diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi.

Menurut Moh. Yamin, dalam lapangan ekonomi, negara akan bersifat kekeluargaan juga oleh karena kekeluargaan itu sifat masyarakat Timur yang harus kita pelihara sebaik-baiknya. Sistem tolong menolong, sistem koperasi hendaknya dipakai sebagai salah satu dasar ekonomi negara Indonesia.⁸² Selanjutnya, menurut Ir. Soekarno, dalam pelaksanaannya, semangat kekeluargaan itu diartikan sebagai gotong royong dalam mengusahakan suatu pekerjaan untuk kepentingan bersama dan semangat kekeluargaan ini akan meliputi suasana persatuan dan kesatuan seluruh bangsa Indonesia.⁸³ Lebih lanjut, Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim mengemukakan bahwa dalam pengertian negara yang berdasarkan integralistik, maka hubungan antara negara dengan perekonomian akan dipakai sistem "*sosialisme negara*" (*staats socialime*). Perusahaan-perusahaan yang penting akan diurus oleh negara sendiri, akan tetapi pada hakekatnya, negara yang akan menentukan di mana dan di masa apa dan perusahaan apa yang akan diselenggarakan oleh pemerintah, tergantung pada kepentingan negara dan kepentingan rakyat seluruhnya.⁸⁴

Dengan demikian, dalam pelaksanaan tugas dan tanggungjawab Bank Indonesia sebagai bank sentral negara Indonesia, maka semangat kekeluargaan yaitu mengusahakan pekerjaan yang dilakukannya tersebut untuk kepentingan bersama seluruh bangsa Indonesia.

Adapun yang dimaksud dengan demokrasi ekonomi menurut Pandji R. Hadinoto adalah prinsip-prinsip tata kehidupan ekonomi yang mengutamakan kemakmuran masyarakat, bukan kemakmuran orang seorang, menuju tercapainya kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dalam demokrasi ekonomi,

⁸² Moh. Yamin, dalam Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, "*Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1978, hlm. 51.

⁸³ Ir. Soekarno, dalam Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *ibid.*

⁸⁴ *Ibid*, hlm. 50-51.

tampak produksi dikerjakan oleh semua anggota masyarakat dan hasil produksinya didistribusikan secara merata kepada semua anggota masyarakat dengan pengawasan pelaksanaannya oleh DPR dan masyarakat luas.⁸⁵

Konteks demokrasi ekonomi sebagaimana pengertian tersebut di atas, pada dasarnya adalah bagian dari pengertian demokrasi dalam arti khusus. Bahwa perekonomian Indonesia haruslah disusun untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat luas, perlu didudukkan pada proporsi hasil proses demokratisasi di negeri ini. Dengan memperhatikan aspek konstitusional tersebut maka peran, tugas, dan tanggungjawab Bank Indonesia akan senantiasa sejalan dengan konstitusi.

Hak-hak asasi manusia sebagaimana diatur dalam Bab XA UUD 1945 yang merupakan rumusan hasil amandemen UUD 1945, banyak yang sifatnya terkait dengan pelaksanaan pembangunan ekonomi Indonesia yang juga harus merupakan orientasi pelaksanaan tugas dan tanggungjawab Bank Indonesia. Dalam hal ini, eksistensi Bank Indonesia dalam pembangunan melalui pengeluaran PBI juga harus memperhatikan aspek-aspek hak asasi manusia karena pelanggaran terhadap faktor tersebut mengandung konsekuensi yuridis yang bersifat substansial. Yang dimaksudkan dengan upaya pemenuhan aspek-aspek hak asasi manusia dalam hubungan dengan pelaksanaan tugas dan tanggungjawab Bank Indonesia adalah bahwa kebijakan dan atau pengaturan yang dikeluarkan oleh Bank Indonesia, hendaknya senantiasa mengandung nilai-nilai pemenuhan hak asasi manusia seperti hak untuk memajukan dirinya untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya, serta hak untuk mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama untuk mencapai persamaan dan keadilan.⁸⁶ Dalam konteks politik dan kemanan yang lebih luas, hak asasi manusia dimaksud sering kali dipandang dari segi perbuatan fisik dari otoritas bagi individu (manusia).

⁸⁵ Pandji R. Hadinoto, "Pengertian Demokrasi Ekonomi UUD 1945", <http://www.kabmalang.go.id/artikel>, diakses tanggal 7 Mei 2007.

⁸⁶ Lihat Pasal 28C ayat (2) dan Pasal 28H ayat (2) UUD 1945.

Namun lebih jauh daripada itu adalah bahwa bahaya laten atas pelanggaran hak asasi tersebut, dapat terjadi secara tidak langsung melalui kebijakan dan peraturan yang dikeluarkan oleh suatu otoritas kenegaraan.

Menurut Bachsan Mustafa, berdasarkan hukum tatanegara Indonesia yaitu konstitusi (UUD 1945), negara Indonesia termasuk negara hukum modern karena memenuhi ciri-ciri negara hukum modern karena corak negara Republik Indonesia adalah “*welfare state*” yang mengutamakan kepentingan seluruh rakyat (Pasal 33 UUD 1945). Selain itu, negara/pemerintah ikut campur dalam segala lapangan kehidupan masyarakat (Pasal 33 UUD 1945), negara menjaga keamanan sosial dari segala lapangan kehidupan masyarakat (Pembukaan UUD 1945), dan sistem ekonomi negara Indonesia dipimpin oleh Pemerintah (TAP MPR No. IV/MPR/73).⁸⁷

Sejalan dengan uraian di atas, maka sebagaimana dikemukakan oleh Prof. Mochtar Kusumaatmadja dan Prof. Satjipto Rahardjo yaitu bahwa di Indonesia, peranan eksekutif dalam pembangunan ekonomi merupakan atribusi penting sebagai penggerak dan pelaku pembangunan⁸⁸, dimana hukum memegang peranan dalam segala tindakan pemerintah yang akan berwujud undang-undang (UU), peraturan dan ketentuan-ketentuan lainnya.⁸⁹ Dalam hal ini, oleh karena sistem dan kebijakan ekonomi nasional pertama-tama dan terutama berada dalam lingkup tanggungjawab Pemerintah, maka untuk mengaktualisasikan peran konstitusional Bank Indonesia dalam pelaksanaan pembangunan ekonomi nasional, adalah menjadi keharusan untuk terciptanya koordinasi dan kerjasama yang harmonis antara Pemerintah dan Bank Indonesia dalam kerangka pencapaian amanat konstitusi dibidang perekonomian, khususnya dalam menciptakan kesejahteraan masyarakat.

⁸⁷ Bachsan Mustafa, *op.cit.*

⁸⁸ Satjipto Rahardjo, *op. cit.*, hlm. 29-30.

⁸⁹ Mochtar Kusumaatmadja, *op. cit.*, hlm. 10.

2.1.2 Landasan Undang-undang

2.1.2.1 Undang-undang Bank Indonesia

Dalam huruf a konsiderans UU BI dinyatakan bahwa:⁹⁰

“Untuk memelihara kesinambungan pelaksanaan pembangunan nasional guna mewujudkan masyarakat Indonesia yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, pelaksanaan pembangunan ekonomi diarahkan kepada terwujudnya perekonomian nasional yang berpihak pada ekonomi kerakyatan, merata, mandiri, andal, berkeadilan, dan mampu bersaing dikancah perekonomian nasional”.

Selanjutnya dalam huruf b konsiderans UU BI dinyatakan bahwa:⁹¹

“Guna mendukung terwujudnya perekonomian nasional sebagaimana tersebut di atas dan sejalan dengan tantangan perkembangan ekonomi yang semakin kompleks, sistem keuangan yang semakin maju serta perekonomian Internasional yang semakin kompetitif dan terintegrasi, kebijakan moneter harus dititikberatkan pada upaya untuk memelihara stabilitas nilai rupiah”.

Perkembangan ekonomi internasional mengalami perubahan sangat cepat dan sangat mendasar menuju kepada sistem ekonomi global yang ditandai dengan semakin terintegrasinya pasar keuangan dunia yang memudahkan pergerakan arus lalu lintas modal disertai dengan semakin ketatnya persaingan dunia usaha internasional. Selain menguntungkan dalam mendorong pertumbuhan ekonomi nasional, pergerakan arus modal juga meningkatkan kerentanan perekonomian nasional. Oleh karena itu, untuk mewujudkan perekonomian nasional yang kukuh, perlu diadakan penyesuaian berbagai kebijakan ekonomi dan moneter.⁹²

Kebijakan moneter yang merupakan salah satu kebijakan penting dari kebijakan pembangunan ekonomi nasional, harus lebih diarahkan pada upaya untuk menciptakan dan menjaga stabilitas moneter. Oleh karena itu, terhadap Bank Indonesia ditetapkan satu tujuan (*single objective*) yaitu “mencapai dan memelihara

⁹⁰ Lihat UU BI, Konsiderans huruf a.

⁹¹ Lihat UU BI, Konsiderans huruf b.

⁹² Lihat UU BI, Penjelasan Umum.

kestabilan nilai rupiah” yang diukur dan tercermin dari kestabilan nilai rupiah terhadap barang dan jasa (perkembangan laju inflasi) dan kestabilan nilai rupiah terhadap mata uang negara lain yang tercermin dari perkembangan nilai tukar rupiah (kurs).⁹³

Untuk mencapai tujuan tunggal Bank Indonesia tersebut di atas, maka tugas yang diembankan kepada Bank Indonesia adalah: (i) menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter; (ii) mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran; dan (iii) mengatur dan mengawasi bank.⁹⁴ Berdasarkan konsiderans dan penjelasan UU BI tersebut di atas, serta sesuai dengan tujuan dan tugas Bank Indonesia, maka keseluruhan pelaksanaan peran dan kedudukan Bank Indonesia harus berorientasi pada terlaksananya pembangunan nasional yang diharapkan dan tercapainya tujuan dan cita-cita konstitusi menuju terciptanya masyarakat yang adil dan makmur serta sejahtera.

2.1.2.2 Undang-undang Perbankan

Dalam huruf b konsiderans UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan UU No. 10 Tahun 1998 (UU Perbankan) dinyatakan bahwa:⁹⁵

“Perbankan yang berdasarkan demokrasi ekonomi dengan fungsi utamanya sebagai penghimpun dan penyalur dana masyarakat, memiliki peranan yang strategis untuk menunjang pelaksanaan pembangunan nasional, dalam rangka meningkatkan pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya, pertumbuhan ekonomi, dan stabilitas nasional, kearah peningkatan taraf hidup rakyat banyak”.

Salah satu sarana yang mempunyai peran strategis dalam menyetarakan dan menyeimbangkan unsur-unsur pembangunan adalah perbankan. Peran yang strategis tersebut terutama disebabkan oleh fungsi utama bank sebagai suatu wahana yang

⁹³ Lihat UU BI, Penjelasan Umum dan Penjelasan Pasal 7.

⁹⁴ Lihat UU BI, Pasal 8.

⁹⁵ Lihat UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan UU No. 10 Tahun 1998 (UU Perbankan), Konsiderans huruf b.

dapat menghimpun dan menyalurkan dana masyarakat secara efektif dan efisien, yang dengan berdasarkan demokrasi ekonomi mendukung pelaksanaan pembangunan nasional dalam rangka meningkatkan pemerataan pembangunan dan hasil-hailnya, pertumbuhan ekonomi dan stabilitas nasional, ke arah peningkatan taraf hidup rakyat banyak.⁹⁶

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, dan untuk menjamin berperannya bank secara efektif dan dinamis dalam pelaksanaan pembanguana ekonomi nasional, maka dalam UU Perbankan diatur bahwa perizinan (pendirian/kepemilikan, kepengurusan, dan kegiatan operasional/usaha bank), pengawasan termasuk pengaturan dan pengenaan sanksi administratif terhadap bank, seluruhnya dan sepenuhnya menjadi tugas dan kewenangan Bank Indonesia.

Selain UU Perbankan tersebut di atas, peran dan tugas Bank Indonesia dibidang perbankan juga diatur dalam UU No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah. Dalam undang-undang tersebut dikemukakan bahwa sejalan dengan tujuan pembangunan nasional untuk mencapai terciptanya masyarakat adil dan makmur berdasarkan demokrasi ekonomi, dikembangkan sistem ekonomi yang berlandaskan pada nilai keadilan, kebersamaan, pemerataan, dan kemanfaatan yang sesuai dengan prinsip syariah.⁹⁷

Dalam Penjelasan Umum UU No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah dikemukakan antara lain bahwa tujuan pembangunan nasional sebagaimana diamanatkan oleh Pancasila dan UUD 1945 adalah terciptanya masyarakat adil dan makmur, berdasarkan demokrasi ekonomi, dengan mengembangkan sistem ekonomi yang bertumpu pada mekanisme pasar yang berkeadilan. Guna mewujudkan tujuan tersebut, pelaksanaan pembangunan ekonomi nasional diarahkan pada perekonomian

⁹⁶ Lihat UU Perbankan, Penjelasan Umum.

⁹⁷ Lihat UU No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah, Konsiderans huruf a.

yang berpihak pada ekonomi kerakyatan, merata, mandiri, handal, berkeadilan, dan mampu bersaing di kancah perekonomian nasional.⁹⁸

Agar tercapai tujuan pembangunan nasional dan dapat berperan aktif dalam persaingan global yang sehat, diperlukan partisipasi dan kontribusi semua elemen masyarakat untuk menggali berbagai potensi yang ada di masyarakat guna mendukung proses akselerasi ekonomi dalam upaya merealisasikan tujuan pembangunan nasional. Salah satu bentuk penggalian potensi dan wujud kontribusi masyarakat dalam perekonomian nasional tersebut adalah pengembangan sistem ekonomi berdasarkan nilai Islam (Syariah) dengan mengangkat prinsip-prinsipnya ke dalam sistem hukum nasional.⁹⁹

Dengan demikian, ditinjau dari segi keberadaan bank dan keberadaan institusi yang bertanggungjawab dalam bidang perbankan, maka peran dan kedudukan Bank Indonesia dalam pelaksanaan pembangunan ekonomi nasional, juga memperoleh landasan yuridis dari UU Perbankan.

Berdasarkan peran, fungsi dan kedudukan perbankan syariah tersebut di atas, maka UU No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah memberikan amanat kepada Bank Indonesia untuk berwenang dalam pemberian izin pendirian, pemilikan, dan kegiatan usaha Bank Syariah. Wujud dari pelaksanaan tugas dan kewenangan Bank Indonesia di bidang perbankan Syariah tersebut di atas dilakukan antara lain dengan mengeluarkan Peraturan Bank Indonesia. Selain pengaturan tersebut, Bank Indonesia juga diberi kewenangan dalam pengaturan dan penerapan sanksi administratif atas pelanggaran ketentuan yang berlaku bagi Bank Syariah. Dengan demikian, peran dan kedudukan Bank Indonesia dalam pelaksanaan pembangunan nasional melalui kewenangan dibidang pengaturan perbankan syariah, memperoleh landasan yuridis dari UU Perbankan Syariah.

⁹⁸ Lihat UU No. 21 Tahun 2008, Penjelasan Umum.

⁹⁹ *Ibid.*

Dalam hal ini, landasan yuridis Bank Indonesia di bidang perbankan sebagaimana dikemukakan di atas juga diatur dalam dan bersumber dari UU BI.

2.1.2.3 Undang-undang Lalu lintas Devisa dan Sistem Nilai Tukar

Pemeliharaan pelaksanaan pembangunan nasional berdasarkan keadilan yang merata dan diarahkan pada terwujudnya perekonomian nasional yang bernafaskan kerakyatan, mandiri, andal dan mampu bersaing dalam kancah perekonomian internasional, juga perlu ditunjang oleh sistem devisa dan nilai tukar yang dapat mendukung tercapainya stabilitas moneter. Hal ini terutama karena devisa merupakan salah satu alat dan sumber pembiayaan yang penting bagi bangsa dan negara, dan oleh karena itu, pemilikan dan penggunaan devisa serta sistem nilai tukar perlu diatur sebaik-baiknya untuk memperlancar lalu lintas perdagangan, investasi, dan pembayaran dengan luar negeri.¹⁰⁰

Dalam mendorong pembangunan ekonomi nasional, salah satu alat dan sumber pembiayaan yang sangat penting adalah devisa. Penerapan sistem devisa (bebas) tanpa diikuti dengan kebijakan pemantauan lalu lintas devisa dan penentuan sistem nilai tukar, dapat menimbulkan dampak negatif bagi perekonomian nasional. Pelaksanaan kebijakan sistem devisa dan sistem nilai tukar dilakukan oleh Bank Indonesia sebagai otoritas moneter yang bertanggungjawab dalam memelihara kestabilan nilai rupiah. Oleh karena itu, upaya tersebut perlu didukung oleh suatu sistem pemantauan lalu lintas yang efektif melalui pemberian kewenangan kepada Bank Indonesia untuk meminta keterangan dan data mengenai kegiatan lalu lintas devisa dan menetapkan ketentuan mengenai kegiatan devisa, baik yang dilakukan oleh penduduk maupun yang dilakukan oleh bank, yang didasarkan atas prinsip kehati-hatian.¹⁰¹

¹⁰⁰ Lihat UU No. 24 Tahun 1999 tentang Lalu Lintas Devisa dan Sistem Nilai Tukar, Konsiderans huruf a dan b.

¹⁰¹ Lihat UU No. 24 Tahun 1999, Pasal 3, Pasal 4, dan Penjelasan Umum.

Khusus mengenai sistem nilai tukar, penetapannya dilakukan oleh Pemerintah dengan mempertimbangkan usulan sistem nilai tukar yang diajukan oleh Bank Indonesia. Atas dasar penetapan sistem nilai tukar yang dilakukan oleh Pemerintah, selanjutnya Bank Indonesia diberi kewenangan penuh untuk melaksanakan kebijakan nilai tukar dalam bentuk devaluasi atau revaluasi, penetapan nilai tukar harian serta penetapan lebar pita intervensi, arah apresiasi atau depresiasi rupiah, dan kegiatan intervensi Bank Indonesia. Keseluruhan kebijakan nilai tukar tersebut, dilaksanakan oleh Bank Indonesia antara lain dengan mengeluarkan Peraturan Bank Indonesia, termasuk pengaturan dan pengenaan sanksi administratif atas pelanggaran pelaksanaan kebijakan dimaksud.¹⁰²

2.1.3 Tujuan dan Tugas Bank Indonesia

2.1.3.1 Tujuan Bank Indonesia

Dalam Pasal 7 ayat (1) UU BI dinyatakan bahwa "Tujuan Bank Indonesia adalah mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah". Selanjutnya dalam ayat (2) dikemukakan bahwa:

"Untuk mencapai tujuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Bank Indonesia melaksanakan kebijakan moneter secara berkelanjutan, konsisten, transparan, dan harus mempertimbangkan kebijakan umum pemerintah dibidang perekonomian".¹⁰³

Dalam penjelasan umum UU tersebut di atas dikemukakan bahwa kestabilan nilai rupiah dan nilai tukar yang wajar merupakan sebagian dari prasyarat bagi tercapai pertumbuhan ekonomi yang berkesinambungan yang pada gilirannya akan meningkatkan kesejahteraan rakyat. Reorientasi sasaran Bank Indonesia tersebut di atas dari yang ditetapkan sebelumnya dalam UU No. 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral, merupakan bagian dari kebijakan pemulihan dan reformasi perekonomian untuk keluar dari krisis ekonomi yang tengah melanda Indonesia. Hal tersebut

¹⁰² Lihat UU No. 24 Tahun 1999, Pasal 5 dan Pasal 7.

¹⁰³ Lihat UU BI, Pasal 7.

sekaligus meletakkan landasan yang kukuh bagi pelaksanaan dan pengembangan perekonomian Indonesia ditengah-tengah perekonomian dunia yang semakin kompetitif dan terintegrasi.¹⁰⁴

Kestabilan nilai rupiah yang dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) UU BI tersebut di atas adalah kestabilan nilai rupiah terhadap barang atau jasa, serta terhadap mata uang negara lain. Kestabilan nilai rupiah terhadap barang dan jasa diukur dengan atau tercermin dari perkembangan laju inflasi. Adapun kestabilan nilai rupiah terhadap mata uang negara lain, diukur atau tercermin dari perkembangan nilai tukar rupiah terhadap mata uang negara lain. Kestabilan nilai rupiah sangat penting untuk mendukung pembangunan ekonomi yang berkelanjutan dan meningkatkan kesejahteraan rakyat.¹⁰⁵

Selanjutnya dalam Penjelasan Pasal 7 ayat (2) UU BI tersebut di atas dinyatakan bahwa kebijakan moneter yang diambil oleh Bank Indonesia secara berkelanjutan, konsisten, dan transparan, dimaksudkan untuk dapat menjadi acuan yang pasti dan jelas bagi dunia usaha dan masyarakat luas. Disamping itu, ketentuan Pasal 7 ayat (2) tersebut dimaksudkan pula agar kebijakan yang diambil oleh Bank Indonesia sudah mempertimbangkan dampaknya terhadap perekonomian nasional secara keseluruhan, termasuk bidang keuangan negara dan perkembangan sektor riil.¹⁰⁶

Untuk mencapai kestabilan nilai rupiah, maka kepada Bank Indonesia diberikan 3 (tiga) tugas yaitu: (i) menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter; (ii) mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran; dan (iii) mengatur dan mengawasi bank. Tugas menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter dilakukan oleh Bank Indonesia antara lain melalui pengendalian jumlah uang beredar dan suku bunga. Efektifitas pelaksanaan tugas dibidang moneter tersebut memerlukan dukungan sistem pembayaran yang efisien, cepat, aman, dan handal, yang merupakan

¹⁰⁴ Lihat UU BI, Penjelasan Umum alinea kelima.

¹⁰⁵ Lihat UU BI, Penjelasan Pasal 7 ayat (1).

¹⁰⁶ Lihat UU BI, Penjelasan Pasal 7 ayat (2).

sasaran dari pelaksanaan tugas mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran. Sistem pembayaran yang cepat, aman, dan handal tersebut memerlukan sistem perbankan yang sehat, yang merupakan sasaran tugas mengatur dan mengawasi bank. Selanjutnya, sistem perbankan yang sehat akan mendukung pengendalian moneter mengingat pelaksanaan kebijakan moneter terutama dilakukan melalui sistem perbankan.¹⁰⁷

2.1.3.2 Tugas Bank Indonesia

a. Tugas di Bidang Moneter

Sesuai dengan UU No. 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia, Bank Indonesia merupakan otoritas moneter yang mempunyai tugas menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter, antara lain dengan mengendalikan jumlah uang beredar. Dalam pada itu, pengendalian jumlah uang beredar dianggap cukup relevan, khususnya apabila dikaitkan dengan arah baru penerapan kebijakan moneter di Indonesia yang menekan pada pencapaian sasaran tunggal, yaitu kestabilan nilai rupiah (harga).¹⁰⁸

Sesuai dengan salah satu aspek dalam paradigma kebijakan moneter yang dianut saat ini, yaitu pencapaian *target kuantitas*, melalui pengendalian jumlah uang beredar, kebijakan moneter oleh Bank Indonesia diarahkan untuk mempengaruhi kegiatan perekonomian agar sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan, yaitu tercapainya kestabilan harga. Dalam pelaksanaannya, pengendalian tersebut tidak dapat dilakukan secara langsung mengingat perkembangan uang beredar sangat terkait dengan perilaku ekonomi lainnya, yaitu perbankan dan masyarakat. Dalam hal ini, yang dapat dilakukan oleh Bank Indonesia ialah pengendalian jumlah uang primer. Pengendalian jumlah uang primer tersebut dilakukan dengan mengasumsikan bahwa perilaku pelipat ganda uang (*money multiplier*) cukup stabil. Dengan

¹⁰⁷ Lihat UU BI, Pasal 8.

¹⁰⁸ Solikin dan Suseno, *Uang (Pengertian, Penciptaan, dan Peranannya dalam Perekonomian)*. Jakarta: PPSK BI, 202, hlm. 52.

demikian, dapat disimpulkan bahwa dengan mengendalikan jumlah uang primer, Bank Indonesia mengendalikan jumlah uang beredar sehingga kegiatan ekonomi dapat diarahkan untuk mencapai harga yang cukup stabil (inflasi yang rendah).¹⁰⁹

Namun, dalam prakteknya, pengendalian jumlah uang beredar yang optimal sangatlah sulit dilakukan. Paling tidak, terdapat tiga faktor yang menyebabkan sulitnya pengendalian jumlah uang tersebut. *Faktor pertama*, adalah adanya unsur-unsur yang bersifat kontradiktif pada pencapaian sasaran kebijakan. Misalnya, Bank Indonesia melakukan kebijakan ekspansi moneter untuk mendorong kegiatan ekonomi yang sedang lesu. Tindakan ini biasanya mempunyai dampak pada meningkatnya inflasi. Sebaliknya, apabila diambil kebijakan kontraksi moneter untuk meredam laju inflasi tersebut, perkembangan kegiatan ekonomi diperkirakan akan terhambat. *Faktor kedua*, adalah sulitnya memprediksi dan mengendalikan permintaan uang masyarakat. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, perilaku permintaan uang masyarakat tergantung pada beberapa motif yang beragam. Sejalan dengan pesatnya perkembangan dan inovasi sektor keuangan dan keterbukaan perekonomian Indonesia dalam beberapa tahun terakhir, perilaku tersebut cenderung tidak stabil sehingga sulit diprediksi dan dikendalikan. *Faktor ketiga*, adalah sulitnya memprediksi angka pelipat ganda uang. Sebagaimana perkembangan permintaan uang, perilaku pelipat ganda uang juga cenderung tidak stabil sehingga sulit untuk diprediksi. Kesulitan dan tantangan yang di hadapi Bank Indonesia dalam rangka pengendalian jumlah uang beredar dimasa mendatang diperkirakan akan semakin berat dan kompleks. Untuk itu, Bank Indonesia senantiasa berupaya untuk menjajagi dan mengkaji beberapa kemungkinan penerapan kerangka kerja kebijakan moneter lain yang lebih optimal dalam rangka pencapaian sasaran akhir kebijakan moneter, yaitu stabilitas nilai rupiah.¹¹⁰

Sesuai dengan *hukum permintaan* pasar, apabila jumlah uang yang disediakan melebihi jumlah uang yang diminta maka akan terjadi kelebihan penyediaan uang

¹⁰⁹ *Ibid*, hlm. 52-52

¹¹⁰ *Ibid*, hlm. 53.

yang pada akhirnya dapat mengakibatkan penurunan harga uang atau suku bunga. Sebaliknya, jumlah uang yang diminta melebihi jumlah uang yang disediakan maka akan dapat mengakibatkan kenaikan harga uang atau suku bunga. Perlu dikemukakan bahwa suku bunga yang dimaksud adalah suku bunga keseimbangan pasar, yaitu suku bunga yang mencerminkan kesesuaian antara suku bunga simpanan (sisi penawaran uang) dan suku bunga pinjaman (sisi permintaan uang).¹¹¹

Pada umumnya, masyarakat membutuhkan uang atau dana untuk membiayai kegiatan ekonominya di sektor riil, seperti produksi, investasi, dan konsumsi. Lalu, apa yang terjadi apabila jumlah uang yang tersedia sangat terbatas sehingga tidak dapat membiayai kegiatan ekonomi tersebut sepenuhnya? Atau sebaliknya, apa yang terjadi apabila jumlah uang tersedia begitu melimpah, sementara kegiatan ekonomi relatif kecil untuk dibiayai? Pertanyaan tersebut pada dasarnya mengarah pada pemahaman bahwa terdapat keterkaitan yang erat antara uang dan kegiatan ekonomi di sektor riil, seperti yang telah disinggung pada awal bab ini. Pengaruh uang terhadap kegiatan ekonomi di sektor riil pada dasarnya dapat bersifat langsung atau tidak langsung. Pengaruh tidak langsung uang dapat dijelaskan melalui pengaruhnya terhadap perkembangan suku bunga seperti telah dijelaskan pada bagian sebelumnya. Dalam hal ini, apabila terjadi penambahan jumlah uang beredar (misalnya sebagai akibat kebijakan bank sentral) maka suku bunga akan cenderung turun. Penurunan suku bunga tersebut akan menurunkan biaya pendanaan kegiatan investasi, yang selanjutnya mendorong kegiatan investasi dan kegiatan ekonomi pada umumnya.¹¹²

Dalam perkembangan sejarah peradaban manusia, peranan uang dirasakan sangat penting. Hampir tidak ada satu pun bagian dari kehidupan ekonomi manusia yang tidak terkait dengan keberadaan uang. Pengalaman menunjukkan bahwa jumlah uang beredar diluar kendali dapat menimbulkan konsekuensi atau pengaruh yang buruk bagi perekonomian secara keseluruhan. Konsekuensi atau pengaruh buruk dari kurang terkendalinya perkembangan jumlah uang beredar tersebut antara lain dapat

¹¹¹ *Ibid*, hlm. 43-44.

¹¹² *Ibid*, hlm. 46.

dilihat pada kurang terkendalinya perkembangan variabel-variabel ekonomi utama, yaitu tingkat produksi (*output*) dan harga.¹¹³

Peningkatan jumlah uang beredar yang berlebihan dapat mendorong peningkatan harga melebihi tingkat yang diharapkan sehingga dalam jangka panjang dapat mengganggu pertumbuhan ekonomi. Sebaliknya, apabila peningkatan jumlah uang beredar sangat rendah, maka kelesuan ekonomi akan terjadi. Apabila hal ini berlangsung terus menerus, kemakmuran masyarakat secara keseluruhan pada gilirannya akan mengalami penurunan. Kondisi tersebut antara lain melatar belakangi upaya-upaya yang dilakukan oleh pemerintah atau otoritas moneter suatu negara dalam mengendalikan jumlah uang beredar dalam perekonomian. Kegiatan pengendalian jumlah uang beredar tersebut lazimnya disebut dengan kebijakan moneter, yang pada dasarnya merupakan salah satu bagian integral dari kebijakan ekonomi makro yang ditempuh oleh otoritas moneter.¹¹⁴

Kebijakan moneter merupakan kebijakan otoritas moneter atau bank sentral dalam bentuk pengendalian besaran moneter untuk mencapai perkembangan kegiatan perekonomian yang diinginkan. Dalam praktek, perkembangan kegiatan perekonomian yang diinginkan tersebut adalah stabilitas ekonomi makro yang antara lain dicerminkan oleh stabilitas harga (rendahnya laju inflasi), membaiknya perkembangan *output* riil (pertumbuhan ekonomi), serta cukup luasnya lapangan/kesempatan kerja yang tersedia.¹¹⁵

Kebijakan moneter yang disebutkan di atas merupakan bagian integral dari kebijakan ekonomi makro, yang pada umumnya dilakukan dengan mempertimbangkan siklus kegiatan ekonomi, sifat perekonomian suatu negara tertutup atau terbuka, serta faktor-faktor fundamental ekonomi lainnya. Dalam pelaksanaannya, strategi kebijakan moneter dilakukan berbeda-beda dari suatu negara dengan negara lain, sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai dan mekanisme transmisi

¹¹³ Perry Warjiyo dan Solikin, *Kebijakan Moneter di Indonesia*. Jakarta: PPSK-BI, 2003, hlm. 1.

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ *Ibid.*, hlm. 2.

yang diyakini berlaku pada perekonomian yang bersangkutan. Berdasarkan strategi dan transmisi yang dipilih, maka dirumuskan kerangka operasional kebijakan moneter.¹¹⁶

Dalam hal terjadi aliran dana luar negeri masuk yang besar, maka bank sentral dapat melakukan kontraksi moneter untuk mengurangi jumlah uang beredar. Sebaliknya, jika terjadi aliran dana luar negeri keluar yang besar maka bank sentral dapat melakukan ekspansi moneter untuk menambah jumlah uang moneter. Kontraksi dan ekspansi moneter akan dapat meningkatkan atau menurunkan suku bunga dalam negeri. Mobilitas dana dari dan keluar negeri yang tinggi tersebut akan menyebabkan bank sentral tidak dapat melaksanakan "*independent monetary policy*" (kebijakan moneter yang independen). Sementara itu, mobilitas dana dari dan keluar negeri akan dipengaruhi oleh sistem nilai tukar dan sistem devisa yang dianut suatu negara. Dengan demikian, sampai sejauh mana pelaksanaan kebijakan moneter dapat dilakukan secara independen tergantung pada sistem nilai tukar dan sistem devisa yang terpilih.¹¹⁷

Dari uraian tugas Bank Indonesia di bidang moneter sebagaimana dikemukakan di atas, tergambar dengan jelas tentang peran dan kedudukan Bank Indonesia dalam pembangunan ekonomi nasional karena keseluruhan kebijakan yang diambil dan dilaksanakan oleh Bank Indonesia akan berdampak baik langsung maupun tidak langsung pada kegiatan ekonomi nasional.

b. Tugas di Bidang Perbankan

Keberadaan bank dalam perekonomian modern sudah menjadi kebutuhan yang sulit dihindari, karena bank sudah menyentuh kebutuhan setiap orang dan seluruh lapisan masyarakat. Kalau dahulu masyarakat masih dapat menyimpan uang dibawah bantal atau dalam celengan yang terbuat dari gerabah, saat ini masyarakat

¹¹⁶ *Ibid*, hlm. 2-3.

¹¹⁷ *Ibid*, hlm. 9.

akan lebih senang menyimpan uang di bank, karena uang tersebut dapat menghasilkan bunga dan lebih aman. Sementara itu, masyarakat yang membutuhkan dana akan lebih mudah datang ke bank dari pada mencari orang yang dapat dan mau meminjamkan dana kepada yang memerlukan.¹¹⁸

Dengan menyimpan dana masyarakat dan menyalurkan kembali dalam bentuk kredit, bank telah menjembatani pihak-pihak yang kelebihan dan membutuhkan dana. Sehubungan dengan apa yang dilakukan tersebut bank disebut sebagai lembaga yang menjalankan fungsi intermediasi. Dalam perkembangan selanjutnya bank tidak hanya menjalankan fungsi intermediasi tetapi juga memberi jasa dan pelayanan lain kepada masyarakat, misalnya dalam lalu lintas pembayaran maupun jasa keuangan lainnya.¹¹⁹

Sebagai lembaga kepercayaan, bank tidak hanya dibutuhkan atau bermanfaat bagi individu dan masyarakat secara keseluruhan tetapi juga sangat berperan dalam pertumbuhan dan perkembangan ekonomi suatu negara. Dalam proses intermediasi, dana yang dikerahkan atau mobilisasi oleh suatu bank, selanjutnya akan disalurkan dan diinvestasikan ke sektor-sektor ekonomi yang produktif. Kegiatan bank ini tentu saja akan meningkatkan investasi, produksi, serta konsumsi barang dan jasa yang berarti akan meningkatkan kegiatan ekonomi suatu negara. Sementara itu, bank juga sangat membantu dalam memperlancar kegiatan transaksi, produksi serta konsumsi melalui fungsi bank sebagai lembaga yang melaksanakan lalu lintas pembayaran. Sementara itu, perbankan juga sangat berperan dalam pelaksanaan kebijakan moneter. Efektivitas kebijakan moneter akan sangat dipengaruhi oleh kesehatan dan stabilitas sektor perbankan.¹²⁰

Melihat peran perbankan yang sangat strategis tersebut, maka kesehatan dan stabilitas perbankan menjadi sesuatu yang sangat vital. Bank yang sehat, baik secara individu maupun secara keseluruhan sebagai suatu sistem, merupakan kebutuhan

¹¹⁸ Suseno dan Peter Abdullah, *Sistem dan Kebijakan Perbankan di Indonesia*. Jakarta: PPSK BI, 2003, hlm. 1.

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ *Ibid*, hlm. 1-2.

suatu perekonomian yang ingin tumbuh dan berkembang dengan baik. Kesehatan dan stabilitas perbankan akan sangat berpengaruh terhadap pasang surut suatu perekonomian. Sebagai gambaran, dengan terganggunya fungsi intermediasi perbankan setelah terjadinya krisis perbankan di Indonesia, antara lain telah mengakibatkan melambatnya kegiatan investasi dan pertumbuhan ekonomi.¹²¹

Untuk menciptakan dan memelihara perbankan yang sehat diperlukan suatu kebijakan perbankan yang efektif. Kebijakan tersebut meliputi kebijakan yang menyangkut perizinan, pengaturan, pengawasan, dan yang tidak kalah pentingnya adalah kebijakan yang terkait dengan tindak lanjut dari kebijakan pengawasan yaitu, baik berupa pemberian sanksi terhadap setiap penyimpangan terhadap ketentuan perbankan maupun tindakan-tindakan lain dalam rangka pembinaan terhadap bank serta upaya-upaya dalam meningkatkan kesehatan perbankan secara keseluruhan.¹²²

Kebijakan perbankan pada umumnya mengacu pada *best practice* yang berlaku secara internasional. Dalam dua dasa wara terakhir kebijakan perbankan diberbagai negara, termasuk Indonesia, cenderung mengacu pada sistem pengawasan bank yang efektif sebagaimana direkomendasikan oleh *Bank for International Settlement* (BIS, 1997). Kecenderungan tersebut tidak terlepas dari proses globalisasi industri perbankan yang terjadi dalam kurun waktu yang sama.¹²³

Sebagaimana dikemukakan sebelumnya, bank pada dasarnya merupakan bagian dari suatu sistem yang lebih besar yang disebut dengan sistem perbankan. Sistem perbankan dapat diartikan sebagai kumpulan dari lembaga, kegiatan usaha, serta cara dan proses pelaksanaan kegiatan usaha yang memungkinkan bank melaksanakan fungsinya dengan baik. Dengan demikian, sistem perbankan tidak hanya terdiri dari bank sebagai lembaga, tetapi antara lain juga termasuk di dalamnya pasar uang antar bank, instrumen-instrumen yang dipergunakan, produk-produk yang dihasilkan, berbagai ketentuan dan aturan main, serta interaksi antara berbagai unsur

¹²¹ *Ibid.*

¹²² *Ibid.*

¹²³ *Ibid.*

tersebut. Berdasarkan pengertian ini, maka dapat disimpulkan bahwa sistem perbankan di satu negara akan berbeda dengan sistem perbankan di negara lainnya.¹²⁴

Sementara itu, secara kelembagaan bank merupakan bagian dari lembaga keuangan. Berdasarkan pengertian ini, maka sistem perbankan juga dapat dikatakan sebagai bagian dari suatu sistem yang lebih luas, yaitu sistem keuangan. Sistem keuangan merupakan kumpulan dari pasar, lembaga keuangan, hukum, peraturan, *customs* 'tradisi', dan teknik yang memungkinkan piranti keuangan yang terdiri dari uang dan surat-surat berharga diperdagangkan, suku bunga dan harga surat berharga ditentukan, serta jasa-jasa lembaga keuangan dihasilkan dan dijual. Pengertian tersebut di atas antara lain menjelaskan hal-hal yang tercakup dalam sistem keuangan, yaitu pasar keuangan, lembaga keuangan, dan piranti keuangan.¹²⁵

Selain sebagai bagian dari sistem keuangan, sistem perbankan juga merupakan bagian dari sistem moneter. Secara kelembagaan sistem moneter terdiri dari otoritas moneter dan bank atau lembaga lain yang menjalankan fungsi moneter. Bank termasuk dalam sistem moneter karena bank selain menjadi sarana dalam transmisi kebijakan moneter, bank juga dapat menciptakan uang. Perlu dicatat bahwa selain bank, di beberapa negara lain juga terdapat lembaga yang dapat menciptakan sesuatu yang didefinisikan sebagai uang. Dalam praktek, bank umum di Indonesia adalah bank yang dapat menciptakan uang giral dan uang kuasi. Sebagai bank umum, bank dapat memberikan jasa lalu lintas pembayaran dengan menerima simpanan masyarakat dalam bentuk rekening giro, yang penarikannya dapat dilakukan setiap saat dengan menggunakan cek atau alat pembayaran lalu lintas giral lainnya. Cek atau alat pembayaran lalu lintas giral ini dapat difungsikan sebagai uang dan disebut sebagai uang giral. Sementara itu, tabungan dan deposito berjangka yang disimpan masyarakat di bank umum dikategorikan sebagai uang kuasi.¹²⁶

¹²⁴ *Ibid*, hlm. 7-8.

¹²⁵ *Ibid*.

¹²⁶ *Ibid*, hlm. 8-9.

Dalam beberapa tahun terakhir, terutama setelah terjadi krisis perbankan, perhatian pemerintah di berbagai negara termasuk Indonesia terhadap kebijakan pengaturan dan pengawasan bank semakin besar. Perhatian tersebut antara lain karena semakin disadari arti penting dan peran strategis sektor perbankan dalam suatu perekonomian. Kegagalan suatu bank khususnya yang bersifat sistemik akan dapat mengakibatkan terjadinya krisis yang dapat mengganggu kegiatan suatu perekonomian. Sektor keuangan, terutama di negara-negara berkembang, masih didominasi oleh lembaga perbankan. Di Indonesia misalnya, menurut Yunus Husein, industri perbankan menguasai sekitar 93% dari total aset industri keuangan.¹²⁷ Dalam kondisi yang demikian, apabila lembaga perbankan tidak sehat dan tidak dapat berfungsi secara optimal, maka dapat dipastikan akan berakibat pada terganggunya kegiatan perekonomian. Menurut Andrew Crockett, stabilitas dan kesehatan sektor perbankan sebagai bagian dari stabilitas sektor keuangan terkait erat dengan kesehatan suatu perekonomian.¹²⁸

Apabila suatu sistem perbankan dalam kondisi yang tidak sehat, maka fungsi bank sebagai lembaga intermediasi tidak akan berfungsi dengan optimal. Dengan terganggunya fungsi intermediasi tersebut, maka alokasi dan penyediaan dana dari perbankan untuk kegiatan investasi dan membiayai sektor-sektor yang produktif dalam perekonomian menjadi terbatas. Sistem perbankan yang tidak sehat juga akan mengakibatkan lalu lintas pembayaran yang dilakukan oleh sistem perbankan menjadi tidak lancar dan tidak efisien. Selain itu, sistem perbankan yang tidak sehat juga akan menghambat efektifitas kebijakan moneter. Melihat akibat yang di timbulkan oleh sistem perbankan yang tidak sehat tersebut, maka dapat disimpulkan pentingnya pengaturan dan pengawasan bank sebagai upaya menciptakan dan memelihara kesehatan sistem perbankan.¹²⁹

¹²⁷ Yunus Husein dalam Suseno dan Peter Abdullah, *ibid*, hlm. 9.

¹²⁸ Andrew Crockett dalam Suseno dan Peter Abdullah, *ibid*.

¹²⁹ *Ibid*, hlm 10.

Bank adalah unit usaha yang khusus karena dalam menjalankan kegiatan operasionalnya tergantung pada sumber dana dari masyarakat. Oleh karena itu, kelangsungan hidup suatu bank ditentukan oleh kepercayaan masyarakat terhadap lembaga tersebut. Bagaimanapun baik atau sehatnya suatu bank, apabila terjadi krisis kepercayaan yang mengakibatkan penarikan dana masyarakat secara besar-besaran maka dapat dipastikan bank tersebut akan hancur. Masyarakat penyimpan dana di bank pada umumnya memiliki informasi yang sangat terbatas mengenai kondisi (harta dan kondisi kesehatan) bank tempat ia menyimpan dananya. Kondisi ini mengakibatkan suatu bank rentan terhadap *bank run* atau penarikan dana masyarakat dari perbankan. Ketidakpastian atas kondisi tingkat kesehatan suatu bank dapat mengakibatkan penarikan dana masyarakat dari sistem perbankan secara besar-besaran. *Rush* terhadap perbankan ini pada umumnya bersifat menular dan tidak pandang bulu, dan dapat terjadi pada bank yang dalam kondisi baik (sehat) atau buruk (tidak sehat). Kejadian ini sering disebut sebagai masalah perbankan yang bersifat sistemik. Hal ini pada umumnya terjadi apabila kepercayaan masyarakat terhadap sistem perbankan sangat rendah. Apabila kepercayaan masyarakat tidak dapat dipulihkan, maka akibatnya terhadap suatu perekonomian akan sangat berbahaya. Kebijakan pengaturan dan pengawasan yang dilaksanakan oleh otoritas pengawas pada dasarnya adalah dalam rangka menjaga kepercayaan masyarakat dan pihak-pihak lain yang berkepentingan dengan bank.¹³⁰

Pengaturan dan pengawasan bank dalam rangka menciptakan dan memelihara kesehatan sistem perbankan memegang peranan penting karena, kesehatan bank tidak hanya menjadi kepentingan pemilik dan pengelola bank yang bersangkutan, tetapi merupakan kepentingan masyarakat dan pemerintah serta perekonomian nasional. Pengaturan dan pengawasan bank tidak hanya dimaksudkan untuk menjaga dan meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap perbankan, tetapi juga dimaksudkan untuk mencegah kerugian masyarakat dan pemerintah. Selain itu, dengan pengaturan dan pengawasan memungkinkan tersedianya informasi yang dibutuhkan oleh

¹³⁰ *Ibid*, hlm. 10-11.

masyarakat sesuai dengan kepentingannya. Dengan informasi tersebut masyarakat dapat mengambil keputusan yang lebih baik dalam melakukan transaksi dan kegiatan lainnya yang terkait dengan bank.¹³¹

Pengaturan dan pengawasan bank yang efektif sangat dibutuhkan untuk menjaga dan melihara kepercayaan masyarakat terhadap perbankan, walaupun pengawasan bank pada dasarnya mejadi tanggungjawab pengurus (pemilik dan pengelola) bank yang bersangkutan. Namun demikian, terdapat kelemahan dalam rangka pelaksanaan tanggungjawab pengurus bank yang bersangkutan. Untuk mengatasi kelemahan tersebut pada umumnya suatu negara melengkapi dengan membentuk suatu lembaga yang diberi otoritas untuk mengatur dan mengawasi bank. Pengaturan terhadap bank dilakukan dengan membuat berbagai ketentuan untuk mengatur keberedaan dan seluruh kegiatan operasional bank. Peraturan atau ketentuan tersebut sering disebut dengan *banking prudential principles* atau pengaturan tentang prinsip-prinsip kehati-hatian pada bank. Berbagai ketentuan tersebut selain untuk keperluan pengawasan oleh otoritas pengawas juga harus memungkinkan pihak-pihak yang berkepentingan dengan bank untuk mendapat informasi yang diperlukan.¹³²

Prudential banking regulation atau pengaturan atau ketentuan tentang kehati-hatian pada bank pada dasarnya berupa pengaturan tentang izin pendirian atau pembukaan bank baru dan cakupan kegiatan yang boleh dan tidak boleh dilakukan. Ketentuan tentang pendirian suatu bank sangat diperlukan karena jumlah bank akan menentukan struktur pasar dan persaingan dalam sistem perbankan di negara yang bersangkutan. Izin pendirian bank yang sangat liberal dapat meningkatkan persaingan dan dalam jangka pendek akan menguntungkan nasabah bank, tetapi apabila bank-bank tersebut modalnya tidak cukup besar dan tidak dikelola secara tidak baik maka bank-bank tersebut dapat dipastikan akan menimbulkan masalah. Sementara itu, izin pendirian yang ketat atau bahkan penutupan izin pendirian dapat mengakibatkan

¹³¹ *Ibid*, hlm. 13.

¹³² *Ibid*.

kondisi yang tidak sehat karena persaingan juga menjadi tidak sehat. Bank-bank yang sudah mendapatkan izin seakan-akan mendapat proteksi sehingga mereka cenderung dikelola secara tidak optimal. Pengaturan sebaiknya tidak diarahkan untuk memberikan proteksi terhadap bank-bank yang sudah ada, tetapi diarahkan agar bank-bank dapat beroperasi secara efisien dan sehat dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Prosedur pemberian izin yang baik harus dapat meyakini bahwa bank-bank yang diberi izin adalah sehat dan dapat beroperasi secara aman dan berhati-hati. Untuk itu harus ada rencana usaha yang jelas dan dikelola oleh pengurus yang *fit* dan *proper* (mempunyai kompetensi, karakter, dan integritas yang baik).¹³³

Selain harus mengatur masalah izin pembukaan bank baru, otoritas juga harus mengatur kegiatan operasional suatu bank, apa yang boleh dan apa yang tidak boleh dilakukan. Pengaturan mengenai cakupan kegiatan operasional juga akan menentukan struktur industri perbankan di negara yang bersangkutan. Kegiatan operasional bank ini dapat bervariasi dari satu negara ke negara yang lain tergantung dari faktor, misalnya besar kecilnya kegiatan dan struktur perekonomian, dan luas geografis. Hal-hal yang perlu diperhatikan adalah bahwa pembatasan-pembatasan terhadap cakupan kegiatan operasional suatu bank, misalnya pembatasan untuk melakukan kegiatan di daerah tertentu atau pembatasan untuk menyalurkan kredit pada sektor tertentu, kadang dapat mengurangi efisiensi terhadap sistem perbankan. Sebaliknya, memperbolehkan suatu kegiatan tertentu sebaiknya juga harus dinyatakan secara jelas. Secara umum pengaturan hendaknya mengarahkan suatu bank agar tidak melakukan kegiatan operasional yang mengandung resiko berlebihan.¹³⁴

Pengaturan tentang prinsip kehati-hatian harus dapat meyakinkan bahwa pemilik dan pengelola bank adalah orang yang *fit and proper* atau kompeten dan mempunyai integritas dan tanggung jawab yang tinggi. Otoritas pengawas sebaiknya melakukan *fit and proper test* terhadap pengurus bank. Pengaturan juga harus secara jelas mengatur peran dan tanggung jawab pemilik dan pengelola bank. Hal ini penting

¹³³ *Ibid*, hlm. 14-15.

¹³⁴ *Ibid*.

karena bank yang sehat hanya di mungkinkan oleh bankir yang baik pula. Dengan pengurus bank *fit and proper* tersebut pengelolaan bank diharapkan akan menjadi lebih baik. Sebelum suatu bank diberi izin, pemilik mayoritas atau pemegang saham pengendali, direksi dan pemimpin bank harus terlebih dahulu mendapat persetujuan dari otoritas pengawas.¹³⁵

Berbagai penganturan juga harus dilakukan dengan tujuan membatasi berbagai kegiatan operasional yang mengandung resiko tinggi, misalnya, kegiatan yang melibatkan pihak-pihak terkait (seperti pemberian kredit kepada kelompok usaha sendiri), dan *exposure* terhadap transaksi valuta asing. Pengaturan tersebut sebenarnya adalah untuk membantu pengelola bank agar tidak melakukan hal-hal yang mengandung resiko yang berlebihan. Dalam hal-hal tertentu pengaturan dapat berupa penetapan dalam rasio-rasio tertentu, yaitu berupa suatu persentase tertentu dari kredit yang dapat diberikan kepada kelompok usaha, persentase tertentu alat likuid yang harus disediakan dan sebagainya.¹³⁶

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka dalam Pasal 8 huruf c UU BI dinyatakan bahwa tugas mengatur dan mengawasi bank dilakukan sepenuhnya oleh Bank Indonesia. Dalam hal ini, keseluruhan tugas dan tanggungjawab, mulai dari pendirian, operasionalisasi, dan berakhirnya suatu bank, menjadi tanggungjawab dan kewenangan penuh Bank Indonesia. Pelaksanaan kewenangan dan tanggungjawab tersebut dilakukan antara lain dan terutama melalui fungsi pengaturan (*regulatory function*) Bank Indonesia dan pengaturan serta penerapan sanksi administratif. Keseluruhan pelaksanaan tugas Bank Indonesia dibidang perbankan tersebut, disamping dilaksanakan dalam kerangka pelaksanaan tugas Bank Indonesia sebagai bank sentral, terutama juga karena peran dan kedudukan perbankan yang sangat strategis dalam perekonomian nasional, sehingga Bank Indonesia perlu melaksanakan peran, tugas, dan tanggungjawabnya secara lebih baik dalam kerangka pelaksanaan pembangunan ekonomi nasional.

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ *Ibid.*, hlm. 17.

c. Tugas Bidang Sistem Pembayaran

Sistem pembayaran adalah suatu sistem yang mencakup pengaturan, kontrak/perjanjian, fasilitas operasional, dan mekanisme teknis yang digunakan untuk penyampaian, pengesahan dan penerimaan instruksi pembayaran, serta pemenuhan kewajiban pembayaran melalui pertukaran "nilai" antar perorangan, bank, dan lembaga lainnya, baik domestik maupun *cross border* 'antarnegara'.¹³⁷

Dalam prakteknya, transaksi pembayaran dilakukan dengan instrumen tunai dan nontunai. Instrumen pembayaran yang digunakan oleh suatu masyarakat tergantung kepada banyak faktor, antara lain tingkat ekonomi, budaya, dan preferensinya. Namun demikian, instrumen tunai biasanya digunakan untuk transaksi bernilai kecil di tingkat ritel dan antar individu, sementara instrumen nontunai umumnya digunakan untuk transaksi bernilai besar. Persentase penggunaan pembayaran nontunai pada umumnya meningkat terus sejalan dengan perkembangan ekonomi negara yang bersangkutan, dengan kecenderungan penggunaan pembayaran tunai yang menurun. Misalnya, di Jepang, pembayaran dengan tunai dan cek semakin menurun, sementara pembayaran dengan instrumen lain (berbasis elektronik, seperti kartu) semakin meningkat. Di Jerman pembayaran dengan instrumen berbasis kartu terus meningkat dari tahun ke tahun. Di Inggris, meskipun pembayaran tunai tinggi dalam volume namun terus menurun persentasenya, sedangkan pembayaran nontunai meningkat. Perkembangan sistem pembayaran di atas berbeda-beda sesuai dengan kondisi ekonomi dan sistem keuangan suatu negara. Semakin berkembang suatu perekonomian, peran sistem pembayaran nontunai semakin penting. Dengan adanya perkembangan seperti tersebut di atas, pembahasan sistem pembayaran lebih banyak

¹³⁷ Sri Mulyati Tri Subari dan Ascarya, *Kebijakan Sistem Pembayaran di Indonesia*. Jakarta: PPSK BI, 2003, hlm. 2.

terkait dengan instrumen nontunai dan umumnya menggunakan instrumen yang berbasis dokumen maupun elektronik.¹³⁸

Sesuai dengan pengertian sistem pembayaran sebagaimana tersebut di atas, dalam pelaksanaan diperlukan adanya komponen sistem pembayaran yang memadai dan saling terkait, antara lain:¹³⁹

- 1) Institusi atau lembaga yang menyediakan jasa pembayaran;
- 2) Instrumen yang digunakan adalah sistem pembayaran yang mengatur hak dan kewajiban keuangan peserta pembayaran;
- 3) Kerangka hukum yang mengatur ruang lingkup hukum dan instrumen sistem pembayaran, hak dan kewajiban peserta, sanksi, dan aturan lainnya untuk menjamin terlaksananya sistem pembayaran secara hukum; dan
- 4) Kerangka kebijakan sistem pembayaran yang jelas, baik kebijakan umum maupun operasional, yang mendasari pengembangan sistem pembayaran.

Sistem pembayaran tidak dapat dipisahkan dari perkembangan uang yang diawali dari pembayaran secara tunai sampai kepada pembayaran elektronik yang bersifat nontunai. Perkembangan sistem pembayaran didorong oleh semakin besarnya volume dan nilai transaksi, dan perkembangan teknologi. Sistem pembayaran tunai berkembang dari *commodity money* sampai *fiat money*, sementara sistem pembayaran yang tunai berkembang dari yang berbasis warkat (cek, bilyet giro, dan sebagainya) sampai kepada yang berbasis elektronik (kartu dan *electronic money*). Dengan perkembangan tersebut, peran sistem pembayaran menjadi semakin penting dalam perekonomian.¹⁴⁰

Sistem pembayaran merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem keuangan dan perbankan suatu negara. Keberhasilan sistem pembayaran akan menunjang perkembangan sistem keuangan dan perbankan, sebaliknya risiko

¹³⁸ *Ibid*, hlm. 2-4.

¹³⁹ *Ibid*.

¹⁴⁰ *Ibid*, hlm. 1.

ketidاكلancaran atau kegagalan sistem pembayaran akan berdampak negatif pada kestabilan ekonomi secara keseluruhan. Berkenaan dengan permasalahan tersebut, maka sistem pembayaran perlu diatur dan dijaga keamanan serta kelancarannya oleh suatu lembaga, dan umumnya dilakukan oleh bank sentral.¹⁴¹

Sistem pembayaran yang aman dan lancar merupakan salah satu prasyarat bagi pencapaian stabilitas moneter dan keuangan yang merupakan tujuan utama dari bank sentral. Oleh karena itu, bank sentral pada umumnya terlibat dalam penyelenggaraan sistem pembayaran, terutama sebagai pembuat kebijakan dan peraturan penyelenggaraan, serta *oversight* 'pengawas' dalam rangka mengontrol risiko, baik yang diakibatkan oleh transaksi harian, seperti risiko likuiditas dan risiko kredit, maupun risiko yang bersifat sistemik.¹⁴²

Peran sistem pembayaran dalam perekonomian semakin hari semakin penting seiring dengan semakin meningkatnya volume dan nilai transaksi, serta sejalan dengan pesatnya perkembangan teknologi. Dengan semakin meningkatnya transaksi tersebut, maka risiko yang ditimbulkan menjadi semakin besar karena dengan terganggunya sistem pembayaran dapat membahayakan stabilitas sistem dan pasar keuangan secara keseluruhan.

Menurut Sheppard, peran penting sistem pembayaran dalam perekonomian adalah sebagai berikut.¹⁴³

- 1) Sebagai elemen penting dalam infrastruktur keuangan suatu perekonomian untuk mendukung stabilitas keuangan. Hal itu disebabkan sistem keuangan dan perbankan berkaitan erat dengan sistem pembayaran. Gangguan di sistem pembayaran akan menimbulkan keterlambatan atau kegagalan kewajiban pembayaran, yang pada gilirannya akan menyebabkan turunnya kepercayaan masyarakat terhadap likuiditas dan stabilitas sistem keuangan dan perbankan. Demikian pula sebaliknya. Krisis keuangan dan perbankan yang

¹⁴¹ *Ibid.*

¹⁴² Chandravakar dan Sheppard dalam Sri Mulyati Tri Subari dan Ascarya, *ibid*, hlm. 25.

¹⁴³ Shapperd dalam Sri Mulyati Tri Subari dan Ascarya, *ibid*, hlm. 5.

mempengaruhi satu atau lebih bank peserta sistem pembayaran akan mempengaruhi setelmen antarbank dan dapat menyebabkan *gridlock* 'kemacetan' di dalam keseluruhan sistem pembayaran. Oleh karena itu, diperlukan koordinasi yang baik antara pihak bank dan pengawas pasar keuangan dengan pengawas sistem pembayaran, untuk memastikan agar masalah-masalah tersebut dapat diantisipasi dan diselesaikan seawal mungkin;

- 2) Sebagai *channel* 'saluran' penting dalam pengendalian ekonomi yang efektif, khususnya melalui kebijakan moneter. Dengan lancarnya sistem pembayaran, kebijakan moneter dapat mempengaruhi likuiditas perekonomian sehingga proses transmisi kebijakan moneter dari sistem perbankan ke sektor riil dapat menjadi lancar; dan
- 3) Sebagai alat untuk mendorong efisiensi ekonomi. Keterlambatan dan ketidaklancaran pembayaran akan mengganggu perencanaan keuangan usaha dan pada akhirnya akan mengakibatkan penurunan produktivitas perekonomian.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa peranan sistem pembayaran penting dalam suatu perekonomian, yaitu untuk menjaga stabilitas keuangan dan perbankan, sebagai sarana transmisi kebijakan moneter, serta sebagai alat untuk meningkatkan efisiensi ekonomi suatu negara. Untuk itu, sistem pembayaran perlu diatur dan diawasi dengan baik agar sistem pembayaran berjalan dengan aman dan lancar. Berbagai lembaga terkait dengan sistem pembayaran mulai dari lembaga yang menyelenggarakan sistem pembayaran, lembaga yang memberikan jasa pelayanan pembayaran, lembaga yang mengatur dan mengawasi sistem pembayaran, sampai kepada lembaga yang mendukung.¹⁴⁴

Sistem pembayaran yang aman dan efisien sangat penting untuk berfungsinya sistem keuangan yang efektif. Untuk itu, *The Committee on Payment and Settlement Systems (CPSS)* dari bank sentral kelompok *G10* (kelompok sepuluh negara maju)

¹⁴⁴ *Ibid.*

mengembangkan prinsip-prinsip dasar penting sistem pembayaran (*CPPS-BIS, 2000*) yang meliputi 10 kriteria di bawah ini.¹⁴⁵

- 1) Sistem ini harus memiliki landasan hukum yang kuat;
- 2) Sistem ini harus mempunyai aturan dan prosedur yang memungkinkan peserta memahami risiko keuangan yang mungkin dihadapi;
- 3) Sistem ini harus memiliki prosedur yang jelas untuk manajemen risiko kredit dan risiko likuiditas;
- 4) Sistem ini harus menjamin agar setelmen dapat dilakukan pada hari yang sama, minimal pada akhir hari;
- 5) Untuk sistem yang memiliki *multilateral netting*, minimal sistem ini harus mampu memastikan penyelesaian setelmen harian yang cepat pada saat peserta tidak mampu menyelesaikan kewajibannya untuk satu setelmen terbesar;
- 6) Aset yang digunakan untuk setelmen sebaiknya berada di bank sentral (*claim on the central bank*). Dalam hal aset yang berada di luar bank sentral yang digunakan, maka aset tersebut harus tidak memiliki (atau kecil) risiko kredit dan risiko likuiditas;
- 7) Sistem ini harus menjamin tingkat keamanan dan kepercayaan operasional yang tinggi, dan harus memiliki penanganan darurat untuk penyelesaian pemrosesan harian yang cepat;
- 8) Sistem ini harus menyediakan alat untuk melakukan pembayaran yang praktis untuk pemakainya dan efisien untuk perekonomian;
- 9) Sistem ini harus memiliki tujuan dan kriteria yang transparan untuk peserta, yang memungkinkan akses yang adil dan transparan; dan

¹⁴⁵ *Ibid*, hlm. 6-7.

10) Pengaturan (*governance arrangements*) dari sistem ini harus efektif, akuntabel, dan transparan.

Prinsip-prinsip dasar sistem pembayaran tersebut di atas dimaksudkan sebagai pedoman umum untuk mendorong perancangan dan pelaksanaan sistem pembayaran global yang lebih aman dan efisien. Hal ini terutama untuk kasus-kasus negara sedang berkembang yang sedang membangun sistem pembayarannya agar menjadi lebih baik dalam menghadapi perkembangan pasar keuangan nasional maupun internasional.¹⁴⁶

Sebagaimana telah dikemukakan bahwa sistem pembayaran yang penting dalam suatu perekonomian. Untuk itu, sistem pembayaran perlu diatur dan diawasi mengingat terdapat berbagai risiko yang mungkin dihadapi antara lain risiko kredit, yaitu risiko ketika salah satu peserta dalam sistem pembayaran tidak dapat memenuhi kewajibannya pada saat jatuh tempo atau di masa mendatang. Selain itu, juga *risiko hukum*, yaitu risiko ketika kerangka hukum yang lemah atau ketidakpastian hukum yang dapat menyebabkan atau memperburuk risiko kredit dan risiko likuiditas.¹⁴⁷

Sesuai dengan UU BI, telah ditetapkan bahwa salah satu tugas Bank Indonesia sebagai bank sentral adalah mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran. Efektivitas pelaksanaan tugas Bank Indonesia ini memerlukan dukungan sistem pembayaran yang efisien, cepat, aman, dan handal. Hal itu merupakan sasaran dari pelaksanaan tugas mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran. Dalam melaksanakan tugas tersebut, Bank Indonesia harus memainkan peran aktif dalam pengembangan sistem pembayaran.¹⁴⁸

Keberadaan suatu sistem pembayaran yang aman dan handal dapat mendukung pelaksanaan tugas Bank Indonesia untuk memperkuat pengendalian moneter dan meningkatkan stabilitas dan keamanan sektor keuangan termasuk perbankan. Dengan demikian, sistem pembayaran merupakan salah satu komponen yang terintegrasi dari fungsi bank sentral lainnya yaitu moneter dan perbankan.

¹⁴⁶ *Ibid*, hlm. 7-8.

¹⁴⁷ *Ibid*.

¹⁴⁸ *Ibid*, hlm. 27. Lihat juga UU BI, Pasal 8 huruf b.

Keberadaan sistem pembayaran yang menjamin aliran dana yang efisien, aman, handal, dan berisiko rendah dapat mempermudah para pelaku ekonomi untuk melakukan akses terhadap berbagai keperluan pembayaran. Sebaliknya, jika sistem pembayaran mengalami gangguan, maka yang terkena dampaknya adalah sistem keuangan secara menyeluruh. Selain itu, keberadaan sistem pembayaran yang efisien dan aman juga merupakan salah satu prasyarat khususnya bagi kelancaran perdagangan baik di dalam negeri maupun antarnegara serta bagi perekonomian pada umumnya.¹⁴⁹

Peran penting Bank Indonesia lainnya yang terkait dengan sistem pembayaran, yang tidak dapat dipisahkan dengan tugas Bank Indonesia, adalah melakukan pencetakan dan peredaran uang. Bank Indonesia berupaya untuk menyediakan uang yang layak edar dan memenuhi kebutuhan masyarakat baik dari sisi nominal maupun pecahannya.¹⁵⁰

Sesuai dengan UU BI, telah ditetapkan bahwa salah satu tugas Bank Indonesia sebagai bank sentral adalah mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran, Bank Indonesia berwenang untuk menetapkan kebijakan, mengatur, melaksanakan, dan memberi persetujuan, perizinan dan pengawasan atas penyelenggaraan jasa sistem pembayaran. Selain itu, Bank Indonesia juga mempunyai transaksi-transaksi yang harus dilaksanakan seperti setelmen operasi pasar terbuka, menyelesaikan tagihan-tagihan, gaji, dan pensiun, serta transaksi yang terkait dengan rekening Pemerintah dan lembaga keuangan internasional yang ada di Bank Indonesia. Bank Indonesia juga berperan sebagai pengguna dan sebagai anggota sistem pembayaran.¹⁵¹

Salah satu peran pokok Bank Indonesia dalam sistem pembayaran adalah sebagai regulator, fasilitator, dan katalisator pengembangan sistem pembayaran di Indonesia. Secara umum, pengaturan terhadap sistem pembayaran di Indonesia yang

¹⁴⁹ *Ibid.*

¹⁵⁰ *Ibid.*, hlm. 49.

¹⁵¹ *Ibid.*, hlm. 30.

diatur dalam berbagai ketentuan yang dikeluarkan oleh Bank Indonesia antara lain memuat:¹⁵²

- 1) Cakupan wewenang dan tanggungjawab penyelenggara sistem pembayaran, tergantung tanggung jawab yang berkaitan dengan manajemen risiko;
- 2) Jenis penyelenggaraan jasa sistem pembayaran dan prosedur pemberian persetujuan;
- 3) Persyaratan keamanan dan efisiensi dalam penyelenggaraan jasa sistem pembayaran;
- 4) Penyelenggara jasa sistem pembayaran yang wajib menyampaikan laporan, jenis laporan kegiatan, dan tata cara penyampaian;
- 5) Jenis dan persyaratan keamanan instrumen pembayaran yang dapat digunakan di Indonesia termasuk instrumen pembayaran yang bersifat elektronis, seperti kartu *Automated Teller Machine (ATM)*, kartu debit, kartu kredit, kartu Prabayar, dan kartu elektronik; dan
- 6) Sanksi terhadap pelanggaran ketentuan Bank Indonesia yang tidak ditaati.

Untuk mewujudkan adanya suatu sistem pembayaran yang efisien, cepat, aman, dan handal. Bank Indonesia secara terus menerus melakukan penyempurnaan dan pengembangan terhadap sistem yang telah ada sesuai dengan perencanaan sistem pembayaran nasional. Penyempurnaan dan pengembangan tersebut direalisasikan dalam bentuk kebijakan, pengembangan mekanisme, infrastruktur dan ketentuan yang diarahkan untuk mengurangi risiko pembayaran antarbank, serta peningkatan efisiensi pelayanan jasa sistem pembayaran.¹⁵³

Dalam kaitannya dengan pengawasan sistem pembayaran, Bank Indonesia memiliki tanggung jawab agar masyarakat luas dapat memperoleh layanan jasa sistem pembayaran yang efisien, cepat, tepat, dan aman. Dalam menjalankan fungsi pengawasan sistem pembayaran ini, selain berwenang untuk memberikan izin operasional, Bank Indonesia juga berwenang melakukan pengawasan terhadap

¹⁵² *Ibid*, hlm. 31.

¹⁵³ *Ibid*.

penyelenggaraan sistem pembayaran, baik yang dilakukan oleh Bank Indonesia maupun pihak lain. Dalam memantau penyelenggaraan sistem pembayaran, Bank Indonesia mewajibkan seluruh penyelenggara sistem pembayaran di Indonesia untuk menyampaikan laporan. Hal ini dimaksudkan juga untuk memperoleh informasi yang diperlukan untuk menunjang pelaksanaan tugas Bank Indonesia.¹⁵⁴

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, kepada Bank Indonesia diberi wewenang untuk mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran. Untuk melaksanakan hal tersebut, diperlukan perangkat hukum yang mencakup undang-undang dan peraturan-peraturan terkait dalam sistem pembayaran, termasuk juga aturan main berbagai pihak yang terlibat misalnya, antarbank, antarbank dengan bank sentral, antar bank dan nasabah, dan lain-lain.¹⁵⁵

Perangkat hukum ini sangat penting untuk menjamin adanya aspek legalitas dalam penyelenggaraan sistem pembayaran. Ketiadaan perangkat hukum tertentu dapat menghambat penyelenggaraan dan pengembangan sistem pembayaran. Sebagai contoh, perkembangan sistem pembayaran elektronik memerlukan perangkat hukum yang mengatur bukti pembayaran elektronik agar penyelenggaraan sistem tersebut menjadi lebih efektif dan efisien.¹⁵⁶

Aturan hukum pokok yang menjadi dasar sistem pembayaran di Indonesia adalah Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata), Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (KUHD) dan UU No.23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia. KUH Perdata di antaranya mengatur berbagai hukum perjanjian yang menjadi dasar dalam perjanjian yang berhubungan dengan sistem pembayaran. KUHD menetapkan berbagai ketentuan tentang warkat pembayaran antara lain cek, promes, wesel aksep, dan instrumen pembayaran lainnya. Sementara itu, UU No.23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia meletakkan dasar bagi Bank Indonesia sebagai lembaga yang berwenang mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran. Selain itu,

¹⁵⁴ *Ibid.*, hlm. 32.

¹⁵⁵ *Ibid.*, hlm. 33.

¹⁵⁶ *Ibid.*

ketentuan-ketentuan lainnya yang berhubungan dengan sistem pembayaran diatur dalam berbagai peraturan Bank Indonesia.¹⁵⁷

Mengingat pentingnya sistem pembayaran dalam perekonomian khususnya dalam pelaksanaan pembangunan ekonomi sebagaimana dikemukakan di atas, maka sejalan dengan itu, UU BI dalam Pasal 8 huruf b UU BI dinyatakan bahwa salah satu tugas Bank Indonesia dalam rangka mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah adalah melakukan pengaturan dan menjaga kelancaran sistem pembayaran. Kiranya jelas bahwa terdapat keterkaitan yang erat antara pelaksanaan tugas Bank Indonesia dibidang sistem pembayaran dengan pelaksanaan pembangunan ekonomi nasional.

2.1.4 Kedudukan Bank Indonesia

a. Sebagai Lembaga Negara

Sebagaimana dikemukakan sebelumnya bahwa dalam Pasal 23D UUD 1945 dinyatakan bahwa "Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggungjawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang". Menurut Jimly Asshiddiqie, rumusan pasal 23D UUD 1945 tersebut belum menentukan substansi kewenangan bank sentral. Artinya apa yang menjadi kewenangan bank sentral, masih akan diatur dengan undang-undang. Namun demikian, konstitusi (UUD 1945) telah menyebutkan sifat dan kewenangan bank sentral tersebut yaitu bersifat independen yang masih harus diatur dalam undang-undang.¹⁵⁸

Berdasarkan rumusan Pasal 23D UUD 1945 tersebut di atas, dapat dipahami bahwa konstitusi telah menetapkan tentang kebutuhan negara Republik Indonesia akan adanya suatu bank sentral. Selanjutnya, konstitusi juga telah menetapkan antara lain bahwa kewenangan dan tanggungjawab bank sentral, selanjutnya diatur dalam

¹⁵⁷ *Ibid* hlm. 34.

¹⁵⁸ Jimly Asshiddiqie, *op. cit.*, hlm. 59.

undang-undang. Menurut Jimly Asshiddiqie, lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh UUD merupakan organ konstitusi.¹⁵⁹ Oleh karena itu, keberadaan setiap organ konstitusi yang adalah juga merupakan organ negara, seharusnya berada dalam suatu kerangka sistem ketatanegaraan yang satu, sehingga keberadaan dan pelaksanaan tugas, fungsi, dan tanggungjawabnya masing-masing, tidak saling bertentangan melainkan harus saling melengkapi antara satu dengan lainnya dalam kerangka tegaknya negara Republik Indonesia.

Terlepas dari pembedaan hierarki dan fungsi lembaga negara yang dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie,¹⁶⁰ keberadaan bank sentral dalam konstitusi merupakan lembaga negara yang memiliki landasan dan kedudukan konstitusional.

Lembaga negara terkadang disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan non-departemen, atau lembaga negara saja. Ada yang dibentuk berdasarkan atau karena diberi kekuasaan oleh UUD, ada pula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari undang-undang, dan bahkan ada pula yang hanya dibentuk berdasarkan keputusan presiden. Hierarki atau ranking kedudukannya tentu saja tergantung pada derajat pengaturannya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁶¹

Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh UUD merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan UU merupakan organ UU, sementara yang dibentuk karena keputusan presiden tentunya lebih rendah lagi ditingkatan dan derajat perlakuan hukum terhadap derajat yang duduk di dalamnya. Demikian pula jika lembaga dimaksud dibentuk dan diberi kekuasaan berdasarkan peraturan daerah, tentu lebih rendah lagi tingkatannya.¹⁶²

Karena warisan sistem lama, harus diakui bahwa ditengah masyarakat kita masih berkembang pemahaman dengan cabang-cabang kekuasaan tradisional

¹⁵⁹ *Ibid*, hlm. 43.

¹⁶⁰ *Ibid*, hlm. 99-172.

¹⁶¹ *Ibid*.

¹⁶² *Ibid*.

legislatif, eksekutif dan yudikatif. Lembaga negara dikaitkan dengan pengertian lembaga yang berada di tanah kekuasaan legislatif disebut lembaga legislatif, yang berada di tanah eksekutif disebut lembaga pemerintahan, dan yang berada di tanah judikatif disebut sebagai lembaga pengadilan.¹⁶³

Karena itu, sebelum perubahan (UUD 1945), biasa dikenal adanya istilah lembaga pemerintahan, lembaga departemen, lembaga pemerintahan non departemen, lembaga negara, lembaga tertinggi negara. Dalam hukum tata negara biasa dipakai pula istilah yang menunjuk kepada pengertian yang lebih terbatas, yaitu alat perlengkapan negara yang biasanya dikaitkan dengan cabang-cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudisial.¹⁶⁴

Kata pemerintah dan pemerintahan bercampur baur pengertiannya atau kadang-kadang saling dipertukarkan penggunaannya sehari-hari, sehingga tidak baku. Misalnya, pemerintahan sering diartikan lebih luas dari pemerintah, tetapi kadang-kadang bukan soal luas sempitnya yang yang menjadi perosalan, melainkan kata pemerintahan dilihat sebagai proses, sedangkan pemerintah dilihat sebagai institusi.¹⁶⁵

Dalam Pasal 4 ayat (2) UU BI dinyatakan antara lain bahwa "Bank Indonesia adalah lembaga negara yang independen dalam melaksanakan tugasnya ..." Dalam UU BI tersebut, tidak terdapat penjelasan lebih lanjut mengenai latar belakang dan urgensi pemberian status lembaga negara kepada Bank Indonesia. Dalam keterangan pemerintah yang disampaikan oleh Menteri Keuangan dalam Rapat Kerja Komisi VIII ke-6 tanggal 9 Maret 1999 sebagaimana dikemukakan oleh Maqdir Ismail dalam bukunya "Bank Indonesia (Independensi, Akuntabilitas, dan Transparansi)", dinyatakan bahwa:

"Ingin disebut lembaga pemerintahan tidak bias, sebagai *government agency* dia tidak bisa karena di luar pemerintahan. Tapi dia bukan swasta, dia juga

¹⁶³ *Ibid.*

¹⁶⁴ *Ibid.*

¹⁶⁵ *Ibid.*

bukan lembaga tinggi negara, tapi dia bukan lembaga swasta, bukan *privat agency*, bukan *government agency*, bukan *privat agency*, bukan sebagai lembaga tinggi negara.... Ini suatu *agency*, suatu lembaga bukan pemerintahan tetapi punya negara, lalu oleh sebab itu istilah lembaga Negara dengan huruf kecil, "l" kecil, "m" kecil".¹⁶⁶

Selanjutnya, Maqdir Ismail mengemukakan bahwa kedudukan Bank Indonesia sebagai lembaga negara, jika dihubungkan dengan Pasal 24C UUD 1945, bukanlah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, akan tetapi kewenangan Bank Indonesia sebagai lembaga diatur oleh undang-undang, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 23D UUD 1945.¹⁶⁷ Pendapat Maqdir Ismail tersebut juga dikaitkan dengan TAP MPR No. III/MPR/1978 tentang pembagian dan kedudukan Lembaga Tertinggi dan Lembaga Tinggi Negara yang menurut Prof. Jimly Assidhiqie, TAP MPR tersebut dengan sendirinya tidak berlaku lagi setelah dilakukan Amandemen Keempat UUD 1945 karena kedudukan masing-masing lembaga negara tidak lagi dapat dibedakan antara lembaga tertinggi dengan lembaga tinggi seperti sebelumnya. Hal tersebut karena adanya pergeseran pengertian tentang pembagian kekuasaan secara vertikal (*vertical distribution of power*) yaitu sejak dilakukannya Amandemen UUD 1945 sehingga konfigurasi kekuasaan dan kelembagaan negara juga mengalami perubahan secara mendasar.¹⁶⁸

Pada bagian lain (dalam buku yang sama), Maqdir Ismail mengemukakan bahwa jika dihubungkan dengan tata kerja antara Pemerintah dan Bank Indonesia, maka peran dan tugas Bank Indonesia sangat penting dan berpengaruh sangat besar terhadap kehidupan berbangsa dan bernegara, terutama yang berhubungan dengan masalah ekonomi, perbankan, dan keuangan. Peran dan tugas Bank Indonesia yang sangat besar dan berpengaruh dalam masalah ekonomi dan perbankan ini dapat disetarakan dengan fungsi Mahkamah Agung dalam penegakan hukum dan keadilan. Bahkan dikemukakan lebih lanjut oleh Maqdir Ismail bahwa posisi kesetaraan fungsi

¹⁶⁶ Sekretariat Komisi VIII. , dalam Maqdir Ismail, *Bank Indonesia (Independensi, Akuntabilitas, dan Transparansi)*. Jakarta: Universitas Al-Azhar Indonesia, 2007, hlm. 243.

¹⁶⁷ *Ibid*, hlm. 250.

¹⁶⁸ Jimly Assidhiqie, *op. cit.*, hlm. 46.

Bank Indonesia dengan pemerintah sebagai badan hukum, dapat disejajarkan dengan lembaga tinggi negara dalam hal ini, pemerintah.¹⁶⁹

Berdasarkan uraian di atas, dan oleh karena sampai saat ini belum terdapat peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang kelembagaan negara pasca amandemen UUD 1945, maka keberadaan Bank Indonesia sebagai lembaga negara, perlu dilihat dari aspek eksistensi penyebutan dan aktualisasi pelaksanaan fungsinya, baik yang diatur dalam UUD 1945, maupun dalam undang-undang yang terkait. Sebagai fakta hukum yang eksis sebagai organ negara dalam negara Republik Indonesia, kedudukan Bank Indonesia sebagai Lembaga Negara, adalah lebih penting diposisikan dari segi pelaksanaan amanat konstitusional dan undang-undang yang keberadaan dan fungsinya sangat diperlukan dan dirasakan oleh bangsa Indonesia, khususnya dalam rangka pelaksanaan pembangunan ekonomi nasional.

b. Sebagai Bank Sentral

Peran dan kedudukan Bank Indonesia tidak terlepas dari faktor sejarah pembentukan dan tujuan serta kegiatan bank sentral pada umumnya.

Salah satu Bank sentral tertua adalah *Bank of England* yang didirikan pada tahun 1694. Saat awal berdirinya, *Bank of England* berfungsi sebagai bank swasta biasa, dan kemudian pada perkembangannya baru menjadi bank sirkulasi pada tahun 1773. Pada awalnya, *Bank of England* berfungsi memberikan uang muka kepada pemerintah dengan imbalan berhak menerbitkan uang kertas bank melalui undang-undang, kemudian menyelenggarakan kiring di antara bank-bank, dan selanjutnya berkembang sebagai *lender of the last resort* setelah sukses mengatasi berbagai krisis keuangan. Sukses tersebut tidak hanya menjadi prestise dan status sebagai bank

¹⁶⁹ Maqdir Ismail, *op. cit.*, hlm. 246-247.

sentral Inggris, tetapi juga mendorong perkembangan bank sentral di negara-negara lain di dunia.¹⁷¹

Sebelumnya, di Swedia, pada tahun 1656 didirikan *Riksbank* sebagai bank swasta mengalami hal serupa dengan *Bank of England*. *Riksbank* menjadi bank negara dan kemudian berkembang menjadi bank sentral. Melalui undang-undang, *Riksbank* berhak memonopoli untuk penerbitan uang kertas bank pada tahun 1809. Kemudian monopoli itu berkurang ketika pada tahun 1830 bank-bank lain diperbolehkan menerbitkan uang kertas bank, namun *Riksbank* kembali memperoleh hak tunggal untuk menerbitkan uang kertas bank pada tahun 1897.¹⁷²

Di Belanda, fungsi bank sentral dipegang oleh *Nederlanche Bank* yang didirikan pada 25 Maret 1814 menggantikan *Bank of Amsterdam* yang kehilangan kepercayaan dari masyarakat ketika itu. *De Nederland Bank* adalah bank swasta yang diberi hak monopoli untuk menerbitkan uang kertas bank dan bertindak sebagai banker pemerintah. Bank inilah yang ditunjuk sebagai bank sentral untuk Hindia Belanda dan selanjutnya kegiatan sirkulasi di Hindia Belanda diserahkan kepada *De Javasche Bank*.¹⁷³

Di Austria, tahun 1817 didirikan *National Bank of Austria* untuk memulihkan situasi moneter yang kacau akibat merosotnya nilai uang pemerintah. *The National Bank of Austria* diberi *previlage* untuk menerbitkan uang kertasnya sendiri menggantikan uang kertas pemerintah akibat pecahnya perang dan gejolak sosial di negara tersebut. Namun karena *The National Bank of Austria* terus dipaksa untuk memberikan uang kepada pemerintah, sampai pada akhirnya tahun 1878 dibentuk *Bank of Austria* yang diberi tugas untuk menarik uang kertas pemerintah dan menggantikannya dengan uang kertas bank.¹⁷⁴

¹⁷¹ M. Dawam Rahardjo, et. al., *Bank Indonesia Dalam Kilasan Bangsa*. Jakarta: PT. Pustaka LP3ES, 2000, hlm. 18.

¹⁷² *Ibid.*, hlm. 19.

¹⁷³ *Ibid.*

¹⁷⁴ *Ibid.*

Di Denmark, terjadi hal yang sama, *National Bank of Kopenhagen* yang kini dikenal dengan *National Bank of Denmark*, didirikan pada 1817 merupakan bank dengan modal swasta yang berhak memonopoli penerbitan uang kertas pemerintah akibat kemerosotan uang kertas pemerintah. *National Bank of Denmark* adalah bank pemerintah yang dibentuk untuk menggantikan *Riksbank* yang didirikan pada tahun 1813 karena tidak mampu memelihara dan menjaga stabilitas moneter.¹⁷⁵

Di Jepang, terjadi hal serupa tetapi dengan alasan yang berbeda. *Bank of Japan* dibentuk pada tahun 1882 untuk memulihkan kekacauan karena terlalu banyaknya uang kertas yang diterbitkan oleh berbagai bank di negeri itu, sehingga akhirnya diberikan hak monopoli untuk penerbitan uang kertas bank.¹⁷⁶

Di Amerika, pada awalnya telah ada lembaga yang dalam beberapa hal menyerupai bank sentral, yaitu *First Bank of The United States* (1792-1812) dan *Second Bank of the United States* (1816-1830). Karena gagal dan menyebabkan perkembangan bank sentral di Amerika terputus selama hampir 80 tahun, maka kemudian dibentuk *Federal Reserve System* sebagai bank sentral pada tahun 1913 yang agak berbeda dengan bank sentral di negara-negara lain. Dewan Gubernurnya terdiri dari 7 orang anggota yang diusulkan oleh Presiden Amerika Serikat dan dikukuhkan oleh Senat untuk mengabdikan selama 14 tahun. Namun karena Presiden hanya berkuasa selama 4 tahun sementara Gubernur selama 14 tahun, maka Gubernur memiliki kebebasan relatif. *The Federal Reserve System* memiliki kedudukan yang cukup kuat karena ia bukan dibuat oleh Presiden Amerika tetapi oleh Kongres, dan juga bertanggung jawab kepada sekitar 5.000 hingga 6.000 bank-bank komersial yang menjadi anggotanya dan yang memilih 12 Presiden *Federal Reserve System*.¹⁷⁷

Dari beberapa pengalaman negara-negara di atas, sebenarnya belum digunakan istilah bank sentral. Namun secara konsep, istilah 'sentral' mengandung pengertian bahwa bank tersebut mengemban tugas sebagai pelayan publik yang

¹⁷⁵ *Ibid.*

¹⁷⁶ *Ibid.*

¹⁷⁷ *Ibid.*

bersifat memenuhi kepentingan umum (*public purpose*). Ia tidak berorientasi mencari keuntungan, tetapi mempengaruhi pasar uang dan memberi efek terhadap struktur perbankan pada umumnya, serta bertindak sebagai banker bagi bank-bank yang ada.

Kemudian muncul pembahasan dari para pakar mengenai ciri-ciri bank sentral dengan melihat perkembangan 'bank sentral' di negara-negara tersebut di atas. Para ahli berbeda pendapat mengenai hal ini, dan menganggap bahwa ciri khusus bank sentral terletak pada peranan suatu bank sebagai pencetak dan pengedar uang kertas dengan hak monopoli dari pemerintah. Untuk itulah muncul istilah dan pengertian lain yang mengalami perkembangan, diantaranya adanya fungsi utama bank sentral, fungsi sekunder, fungsi hakiki, fungsi sejati, serta posisinya dalam pemerintah. Barulah pada abad ke 19, berbagai negara mulai memberikan hak khusus kepada sebuah bank di negaranya untuk menjalankan fungsi sebagai bank sentral.¹⁷⁸

Setelah proklamasi kemerdekaan Indonesia, tepat satu tahun kemudian, berdirilah Bank Negara Indonesia (BNI) 1946. Sebagai bank pertama yang dimiliki oleh bangsa Indonesia, maka selain berfungsi sebagai bank komersial, BNI 1946 juga berstatus sebagai bank sentral. Peranan ini dijalankan sampai pertamuan Konferensi Meja Bundar (KMB) yang berlangsung di Den Haag-Belanda pada tahun 1949. Dalam KMB tersebut, pemerintah Indonesia dan pemerintah Belanda sepakat untuk menetapkan *De Javasche Bank* sebagai bank sentral. Dengan hasil KMB tersebut, maka BNI 1946 kemudian beralih menjadi bank pembangunan.¹⁷⁹

Selama dua tahun berfungsinya *De Javasche Bank* sebagai bank sentral, dalam proses perjalanannya, muncul pula desakan untuk melakukan nasionalisasi, yang kemudian direalisasikan pada tanggal 2 Juli 1951 melalui Keputusan Pemerintah Nomor 118. Sepuluh hari kemudian, ditunjuklah Sjafruddin Prawingara sebagai seorang putra bangsa Indonesia pertama yang meraih posisi tertinggi di lembaga tersebut. Langkah nasionalisasi ini kemudian lebih dipertegas dengan

¹⁷⁹ Didik I. Rachbini dan Suwandi Tono, et. al., *Bank Indonesia Menuju Independensi Bank Sentral*. Jakarta: PT. Mardi Mulyo, 2000, hlm. 1-2.

lahirnya Undang-Undang No. 11 tahun 1953 tentang Pokok-pokok Bank Indonesia yang dapat disebut merupakan jawaban atas kehendak bangsa yang berdaulat dibidang moneter dan ekonomi di negeri sendiri (*a symbol of sovereignty in monetary and economic affairs*). Sejak keluarnya UU tersebut, maka peran Bank Indonesia sebagai institusi bank sentral sebuah negara yang merdeka mulai terlihat jelas.¹⁸⁰

Seiring dengan berjalannya waktu, UU No. 11 Tahun 1953 kemudian dicabut dan digantikan dengan UU No. 13 tahun 1968 tentang Bank Sentral (UU Bank Indonesia 1968). Dalam UU Bank Indonesia 1968 tersebut dinyatakan bahwa tugas pokok Bank Indonesia adalah: (i) mengatur, menjaga dan memelihara kestabilan nilai Rupiah; dan (ii) mendorong kelancaran produksi dan pembangunan serta memperluas kesempatan kerja, guna meningkatkan taraf hidup rakyat.¹⁸¹

Berdasarkan tugas pokok Bank Indonesia yang tidak hanya berkonsentrasi dibidang moneter dan dipicu oleh terjadinya krisis pada tahun 1997/1998 sebagai akibat banyaknya intervensi pemerintah terhadap pelaksanaan tugas Bank Indonesia, sehingga kondisi menjadi semakin memburuk dengan adanya tekanan negatif terhadap perekonomian dalam negeri akibat perkembangan ekonomi regional, maka dalam Kabinet Reformasi, Bank Indonesia diposisikan sebagai institusi negara yang benar-benar independen. Akhirnya, setelah melalui pembahasan panjang dan mendalam antara Pemerintah dan DPR, maka pada tanggal 17 Mei 1999 dikeluarkanlah UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia yang mencabut dan menggantikan UU No. 13 Tahun 1968. Dalam UU No. 23 Tahun 1999 tersebut, ditetapkan bahwa tujuan Bank Indonesia adalah "Mencapai dan memelihara kestabilan nilai Rupiah" (*single objective*), dengan pemberian 3 (tiga) tugas pokok yaitu: (i) menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter; (ii) mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran; dan (iii) mengatur dan mengawasi bank.¹⁸²

¹⁸⁰ *Ibid.*

¹⁸¹ Lihat UU No. 13 Tahun 1968, Pasal 7.

¹⁸² Lihat UU BI, Pasal 7 dan Pasal 8.

Sehubungan dengan kedudukan dan peran bank sentral sebagaimana diuraikan di atas, dalam Pasal 4 ayat (1) UU BI dinyatakan bahwa "Bank Indonesia adalah Bank Sentral Republik Indonesia". Yang dimaksud dengan bank sentral adalah lembaga negara yang mempunyai wewenang untuk mengeluarkan alat pembayaran yang sah dari suatu negara, merumuskan dan melaksanakan kebijakna moneter, mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran, mengatur dan mengawasi perbankan, serta menjalankan fungsi sebagai *lender of the last resort*.¹⁸³

Selanjutnya dikemukakan bahwa bank sentral tersebut di atas (Bank Indonesia) mempunyai tujuan mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah dan tidak melakukan kegiatan intermediasi seperti dilakukan oleh bank pada umumnya. Walaupun demikian, dalam rangka mendukung tugas-tugasnya, bank sentral dapat melakukan aktivitas perbankan yang dianggap perlu. Setelah UU No. 23 Tahun 1999 diamandemen dengan UU No. 3 Tahun 2004, dalam Penjelasan Pasal 4 ayat (2) ditambahkan rumusan bahwa "Di Indonesia hanya ada satu bank sentral sesuai dengan Pasal 23D UUD 1945".¹⁸⁴ Dengan demikian, keberadaan, fungsi dan pengertian serta kedudukan Bank Indonesia sebagai bank sentral, telah dipertegas dalam UU BI khususnya setelah dilakukan amandemen pada tanggal 15 Januari 2004.

c. Sebagai Badan Hukum Publik

Untuk memahami kedudukan Bank Indonesia sebagai badan hukum publik, menurut Chidir Ali, perlu dikemukakan tentang pengertian badan hukum publik yang orisiniil. Negara Republik Indonesia adalah badan hukum orsinil, sehingga perlu diingat bahwa:¹⁸⁵

- a) Negara Republik Indonesia itu adalah badan hukum publik dan merupakan negara itu bukan karena diadakan (*ingesteld*) berdasar pasal 1653 KUHPerduta, dan,

¹⁸³ Lihat UU BI, Pasal 4 ayat (1).

¹⁸⁴ *Ibid.*

¹⁸⁵ Chidir Ali, *Badan Hukum*. Bandung: Alumni, 1999, hlm. 57.

b) Juga negara Republik Indonesia sebagai badan hukum itu bukan pula karena penyerahan kedaulatan tanggal 27 Desember 1949, hukum itu sejalan berdiri sendiri dengan proklamasi tanggal 17 Agustus 1945.

Kesimpulannya, bahwa kepribadian hukum (*rechtspersoonlijk held*) dari negara Republik Indonesia ialah satu-satunya contoh dari badan hukum yang sebenarnya yaitu badan hukum publik yang orisinal.¹⁸⁶

Negara Republik Indonesia yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945 tersebut sangat berlainan dengan badan hukum Hindia Belanda sebelum perang dunia ke-II. Dahulu Hindia Belanda, merupakan badan hukum, tetapi ini karena dibentuk oleh undang-undang (*ingesteld/diadakan*) dan dinyatakan oleh Raja dalam *Compatibiliteitswet* Stb. 1925 no. 44b, Pasal 1 bahwa Hindia Belanda adalah suatu badan hukum yang diwakili bertindaknya oleh Gubernur Jenderal atau oleh Menteri jajahan.¹⁸⁷

Demikian juga dengan *daswati-daswati*, kota praja merupakan badan hukum publik yang diadakan oleh kekuasaan umum, bukan berdasarkan hukum existensi. Jadi berlainan dengan negara Republik Indonesia yang berdasarkan hukum existensi merupakan badan hukum yang orisinal. Untuk membedakan badan hukum publik dan badan hukum perdata dapat bertitik tolak pada kriteria yaitu dengan mencari pada bagaimana cara pendirian badan hukum tersebut seperti digariskan oleh pasal 1653 KUHPerdata yaitu ada tiga macam yakni: (i) badan hukum yang diadakan oleh kekuasaan umum (pemerintah/negara); (ii) badan hukum yang diakui oleh kekuasaan umum; dan (iii) badan hukum yang diperkenankan dan yang didirikan dengan tujuan tertentu yang tidak bertentangan dengan undang-undang atau kesusilaan. Bentuk yang ketiga ini disebut juga dengan badan hukum dengan konstruksi keperdataan.¹⁸⁸

Dahulu untuk membedakan kedua jenis badan hukum diatas, dicari kriteria keduanya yaitu pada badan hukum perdata ialah badan hukum yang didirikan oleh

¹⁸⁶ *Ibid*, hlm. 59.

¹⁸⁷ *Ibid*.

¹⁸⁸ *Ibid*, hlm. 59-60.

perseorangan, sedangkan pada badan hukum publik ialah badan hukum yang diadakan oleh kekuasaan umum.¹⁸⁹

Sekarang, karena perkembangan ilmu hukum, kriteria tersebut telah berubah seperti di Jerman kalangan sarjananya berpendapat bahwa perbedaan kedua jenis badan hukum di atas terutama di cari dalam apakah badan hukum tersebut mempunyai kekuasaan sebagai penguasa? Dan badan itu dianggap mempunyai kekuasaan sebagai penguasa, yaitu jika badan hukum tersebut dapat mengambil keputusan-keputusan dan membuat peraturan-peraturan yang mengikat orang lain yang tidak bergabung dalam badan hukum tersebut. Jadi kriteria di sini dicari wewenang badan hukum, seperti provinsi Jawa Barat mempunyai wewenang membuat keputusan, ketetapan dan peraturan yang mengikat orang-orang yang menjadi penduduk Jawa Barat, maka provinsi Jawa Barat adalah badan hukum publik.¹⁹⁰

Tetapi menurut *de heersende leer*, kriteria yang ada di Indonesia tidak mempergunakan kriteria dari Jerman itu, di Indonesia yang dipergunakan adalah kriteria: (i) yang berdasarkan terjadinya; dan (ii) lapangan pekerjaan dari badan hukum itu, yaitu apakah lapangan pekerjaan itu untuk kepentingan umum atau tidak. Jika untuk kepentingan umum, maka badan hukum itu adalah badan hukum publik, tapi jika untuk perseorangan adalah badan hukum perdata. Contoh, Bank Indonesia, siapa yang mendirikannya? Berdirinya diadakan (*ingesteld*) oleh undang-undang. Kemudian jika di kaji lebih lanjut apakah Bank Indonesia itu bekerjanya untuk kepentingan umum ataukah untuk orang-orang yang bekerja di situ? Bank Indonesia bekerja untuk kepentingan umum, karena bekerjanya untuk sirkulasi uang di Indonesia. Maka kesimpulannya Bank Indonesia bersifat *publiekrechtelijk*.¹⁹¹

Menurut Soenawar Soekawati, di Indonesia untuk menentukan perbedaan antara kedua badan hukum tersebut dapat mempergunakan kriteria dari *de heersende*

¹⁸⁹ *Ibid.*

¹⁹⁰ *Ibid*, hlm. 60.

¹⁹¹ *Ibid.*

leer dan kriteria dari sarjana Jerman itu bersama-sama, agar lebih lengkap.¹⁹² Selanjutnya diingatkan bahwa menurut sementara sarjana suatu badan atau badan publik atau badan hukum yang didirikan oleh penguasa (negara) itu merupakan badan publik atau badan hukum publik dan mempunyai wewenang publik. Pendapat ini didasarkan pada ketentuan pasal 1653 KUHPerdara yaitu badan hukum yang didirikan dengan undang-undang. Jadi, badan hukum inilah yang pada umumnya dianggap oleh sementara orang sebagai badan hukum publik.

Sehubungan dengan pendapat diatas, Soenawar Soekawati beranggapan bahwa badan hukum yang didirikan dengan konstruksi hukum publik tersebut, belum tentu merupakan badan hukum publik dan juga belum tentu mempunyai wewenang publik. Lain dari itu, juga ada badan hukum yang didirikan oleh orang-orang swasta (partikelir), namun dalam stelsel hukum tertentu badan tersebut mempunyai kewenangan publik. Jadi cara pendirian badan hukum itu, kiranya tidak dapat dipergunakan sebagai kriteria untuk menetapkan apakah badan hukum itu merupakan badan hukum publik atautakah badan hukum keperdataan. Kriteria manakah yang dapat dipergunakan untuk memecahkan masalah tersebut, untuk ini dalam stelsel hukum Indonesia dapat dipergunakan kriteria, yaitu:¹⁹³

- a) Dilihat dari cara pendiriannya/terjadinya, artinya badan hukum itu diadakan dengan konstruksi hukum publik yaitu didirikan oleh penguasa (negara) dengan undang-undang atau peraturan-peraturan lainnya, juga meliputi kriteria berikut;
- b) Lingkungan kerjanya, yaitu apakah dalam melaksanakan tugasnya badan hukum itu pada umumnya dengan publik/umum melakukan perbuatan-perbuatan hukum perdata, artinya bertindak dengan kedudukan yang sama dengan publik/umum atau tidak. Jika tidak, maka badan hukum itu merupakan badan hukum publik; demikian pula dengan kriteria.;

¹⁹² Soenawar Soekawati, dalam Chidir Ali, *ibid*, hlm. 61.

¹⁹³ *Ibid*, hlm. 61-62.

- c) Mengenai wewenangnya, yaitu apakah badan hukum yang didirikan oleh penguasa (negara) itu diberi wewenang untuk membuat keputusan, ketetapan atau peraturan yang umum. Jika ada wewenang publik maka ia adalah badan hukum publik.

Demikianlah, jika ketiga kriteria (unsur) itu terdapat pada suatu badan hukum, maka ia dapat disebut badan hukum politik. Badan hukum yang *publiekrechtelijk* itu meliputi:¹⁹⁴

- a) Badan hukum yang mempunyai teritorial yaitu suatu badan hukum itu pada umumnya harus memperhatikan atau menyelenggarakan kepentingan mereka yang tinggal didalam daerah atau wilayahnya. Misalnya, Negara Republik Indonesia itu mempunyai wilayah dari Sabang sampai Marauke. Propinsi Jawa Barat, Kotapraja-kotapraja masing-masing mempunyai wilayah. Selain itu ada juga badan hukum yang hanya menyelenggarakan kepentingan beberapa orang saja, seperti subak di Bali, Waterrshchap di Klaten.
- b) Badan hukum yang tidak mempunyai teritorial yaitu suatu badan hukum yang dibentuk oleh yang berwajib hanya untuk tujuan tertentu saja. Contohnya Bank Indonesia adalah badan hukum yang di bentuk yang berwajib hanya untuk tujuan yang tertentu saja, yang dalam bahasa Belanda disebut *Publiekrechtelijk doel corporatie* dan oleh Soewarno Soekawati disebut badan hukum kepentingan. Badan hukum tersebut dianggap tidak mempunyai teritorial, atau teritorialnya sama dengan teritorial negara.

Badan hukum atau *rechtspersoon* sebagai subyek hukum seperti yang telah diuraikan di atas, biasa dibedakan antara pengertian publik badan hukum publik dan badan hukum privat (perdata). Menurut C.S.T. Kansil dan Cristine S.T. Kansil, dalam bukunya Pokok-pokok Badan Hukum,¹⁹⁵

¹⁹⁴ *Ibid*, hlm. 62-63.

¹⁹⁵ C.S.T. Kansil dan Kristine S.T. Kansil, dalam Jimly Assiddhiqie, *op. cit.*, hlm.80.

“Badan Hukum Publik (*Publiek Recht Persoon*) adalah badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum publik atau yang menyangkut kepentingan publik atau orang banyak atau negara umumnya”

Badan hukum publik itu, menurut mereka, merupakan badan-badan negara dan mempunyai kekuasaan wilayah atau merupakan lembaga yang dibentuk oleh yang berkuasa berdasarkan perundang-undangan yang dijalankan secara fungsional oleh eksekutif atau pemerintahan atau badan pengurus yang diberikan tugas untuk itu. Oleh karena demikian, maka Kansil menyebut Bank Indonesia, Bank-bank negara, dan bahkan perusahaan atau Badan-badan Usaha Milik Negara sebagai contoh bentuk badan hukum publik.¹⁹⁶

Sedangkan yang disebut sebagai badan hukum privat oleh Kansil diartikan sebagai badan hukum yang didirikan sebagai badan hukum yang menyangkut kepentingan pribadi orang didalam badan hukum itu. Badan hukum semacam itu merupakan badan swasta yang didirikan oleh pribadi orang itu untuk tujuan tertentu yaitu mencari keuntungan, sosial, pendidikan, ilmu pengetahuan, politik, kebudayaan, kesenian, olahraga dan lain-lain, menurut hukum yang berlaku secara sah. Oleh karena itu, partai politik oleh Kansil, dikategorikan sebagai badan hukum privat atau perdata bukan badan hukum publik.¹⁹⁷

Rupanya perbedaan antara badan hukum publik atau privat, bagi Kansil terletak pada sumber kekuasaan atau subyek yang mengatur dan membentuknya. Jika badan hukum tersebut dibentuk oleh penguasa umum atau negara, maka badan hukum itu disebut badan hukum publik. Tetapi jika badan hukum itu dibentuk atas kehendak pribadi orang per orang, maka badan hukum itu disebut badan hukum perdata atau privat. Partai politik dibentuk oleh individu atau perorangan, tetapi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dibentuk oleh penguasa karena kekuasaannya yang bersifat publik sehingga harus disebut pula sebagai badan hukum publik.¹⁹⁸ Namun, jika disimpulkan demikian, aneh juga bahwa Kansil dan Cristine

¹⁹⁶ *Ibid.*, hlm. 81.

¹⁹⁷ *Ibid.*

¹⁹⁸ *Ibid.*

mengkategorikan Perguruan Tinggi Negeri yang dibentuk berdasarkan ketentuan Peraturan Pemerintah No. 61 Tahun 1999 sebagai Badan Hukum Privat.¹⁹⁹ Oleh karena itu, seharusnya untuk menentukan letak perbedaan antara badan hukum publik dan badan hukum privat itu kita tidak boleh hanya melihat dari segi subyek yang membentuknya, yaitu kekuasaan umum atau negara.

Menurut Prof. Arifin P. Soeria Atmadja,²⁰⁰ dalam kehidupan sehari-hari memang dikenal dua jenis badan hukum di tinjau dari sudut kewenangan yang dimilikinya, yakni badan hukum publik (*personne morale*) dan badan hukum privat (*personne juridique*). Badan hukum publik (*personne morale*) mempunyai kewenangan untuk mengeluarkan kebijakan publik, baik yang mengikat umum seperti undang-undang perpajakan maupun yang tidak mengikat umum seperti APBN. Sedangkan badan hukum privat (*personne juridique*) tidak mempunyai kewenangan mengeluarkan kebijakan publik yang dapat mengikat umum.

Dengan perkataan lain, badan hukum publik itu sendiri terkait erat dengan organisasi negara sebagai pemegang otoritas publik atau pemegang kekuasaan umum. Selanjutnya, negara itu sebagai badan hukum publik tidak mungkin melaksanakan kewenangan-kewenangan publiknya tanpa melalui organ-organnya. Seperti dikatakan oleh Hans Kelsen, "*The State acts only through its organs.*" Salah satunya adalah pemerintah yang diberikan kewenangan berdasarkan konsitusi untuk mewakili negara sebagai pemegang otoritas publik.²⁰¹

Dalam pelaksanaan tugas dan tanggung jawabnya, badan hukum negara dapat pula mendirikan badan-badan hukum publik lain atau lembaga-lembaga negara, sesuai dengan kebutuhannya menurut hukum, negara dapat mendirikan badan hukum perdata seperti mendirikan persero, koperasi, badan hukum milik negara, dan

¹⁹⁹ *Ibid*, hlm. 81-81.

²⁰⁰ Arifin P. Soeria Atmadja dalam Jimly Asshiddiqie, *ibid*.

²⁰¹ Hans Kelsen dalam Jimly Asshiddiqie, *ibid*.

sebagainya. Sedangkan badan hukum perdata tidak mempunyai kewenangan untuk membentuk badan publik.²⁰²

Dalam Undang-Undang Dasar 1945 terdapat lebih dari 34 buah lembaga yang disebut baik secara langsung ataupun tidak langsung. Ke-34 organ tersebut dapat dibedakan dari dua segi, yaitu dari segi fungsinya dan dari segi hierarkinya. Hierarki antara lembaga negara itu penting untuk dilakukan, karena harus ada pengaturan mengenai perlakuan hukum terhadap orang yang menduduki jabatan dalam lembaga negara itu. Mana yang lebih tinggi dan mana yang lebih rendah perlu dipastikan untuk menentukan tata tempat duduk dalam upacara dan besarnya tunjangan jabatan terhadap para pejabat. Untuk itu, ada dua kriteria yang dapat dipakai yaitu (i) kriteria hierarki bentuk sumber normatif yang menentukan kewenangannya, dan (ii) kualifikasi fungsinya yang bersifat utama atau penunjang dalam sistem kekuasaan negara.²⁰³

Sehubungan dengan hal itu, maka dapat ditentukan bahwa dari segi fungsinya, ke-34 lembaga tersebut, ada yang bersifat sekunder atau penunjang (*auxiliary*). Sedangkan dari segi hierarkinya, ke-34 lembaga itu dapat dibedakan kedalam tiga lapis. Organ lapis pertama dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara. Organ lapis kedua disebut sebagai lembaga negara saja. Sedangkan organ lapis ketiga merupakan lembaga daerah.²⁰⁴ Memang benar, sekarang tidak ada lagi kebutuhan lembaga tinggi dan lembaga tertinggi negara. Namun untuk memudahkan pengertian, organ-organ konstitusi pada lapis pertama dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara, yaitu :

1. Presiden dan Wakil Presiden
2. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)
3. Dewan Perwakilan Daerah (DPD)
4. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)
5. Mahkamah Konstitusi (MK)

²⁰² Arifin P. Soeria Atmadja dalam Jimly Asshiddiqie, *ibid.*

²⁰³ *Ibid.*, hlm. 106.

²⁰⁴ *Ibid.*

6. Mahkamah Agung (MA)
7. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

Organ lapis kedua dapat disebut lembaga negara saja. Ada yang mendapatkan kewenangannya dari UUD, dan ada pula yang mendapatkan kewenangannya dari undang-undang. Yang mendapatkan kewenangan dari UUD, misalnya adalah Komisi Yudisial, Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara, sedangkan lembaga yang sumber kewenangannya adalah undang-undang, misalnya adalah Komnas HAM, Komisi Penyiaran Indonesia, dan sebagainya. Kedudukan kedua jenis lembaga negara tersebut dapat dibandingkan satu sama lain. Hanya saja, kedudukannya meskipun tidak lebih tinggi, tetapi jauh lebih kuat. Keberadaannya disebutkan secara eksplisit dalam undang-undang sehingga tidak dapat ditiadakan atau dibubarkan hanya karena kebijakan pembentukan undang-undang. Lembaga-lembaga negara sebagai organ konstitusi lapis kedua itu adalah:²⁰⁵

- 1) Menteri Negara;
- 2) Tentara Nasional Indonesia;
- 3) Kepolisian Negara;
- 4) Komisi Yudisial;
- 5) Komisi Pemilihan Umum; dan
- 6) Bank Sentral.

Dari keenam lembaga atau organ negara tersebut di atas, yang secara tegas ditentukan nama dan kewenangannya dalam UUD 1945 adalah Menteri Negara, Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara, dan Komisi Yudisial. Komisi Pemilihan Umum hanya disebutkan kewenangan pokoknya, yaitu sebagai lembaga penyelenggara pemilihan umum (pemilu). Akan tetapi, nama lembaganya apa, tidak secara tegas disebut, karena perkataan misi pemilihan umum tidak disebut dengan huruf besar.

²⁰⁵ *Ibid*, hlm. 107.

Selain itu, nama dan kewenangan bank sentral juga tidak tercantum secara eksplisit dalam UUD 1945. Ketentuan Pasal 23D UUD 1945 hanya menyatakan "Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggungjawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang". Bahwa bank sentral itu diberi nama seperti yang sudah dikenal seperti selama ini, yaitu "Bank Indonesia", maka hal itu adalah urusan pembentuk undang-undang yang akan menentukannya dalam undang-undang. Demikian pula dengan kewenangan Bank Sentral itu, menurut Pasal 23D tersebut, akan diatur dengan UU.²⁰⁶

Dengan demikian derajat protokoler kelompok organ konstitusi pada lapis kedua tersebut diatas jelas berbeda dengan kelompok organ konstitusi lapis pertama. Organ lapis kedua ini dapat disejajarkan dengan posisi lembaga-lembaga negara yang dibentuk berdasarkan undang-undang, seperti Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM),¹⁰⁷ Komisi penyiaran Indonesia (KPI), Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR).

Kelompok ketiga adalah organ konstitusi yang termasuk kategori lembaga negara yang sumber kewengannya berasal dari *regulator* atau pembentuk peraturan dibawah undang-undang. Misalnya komisi hukum nasional dan komisi Ombudsman Nasional dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden belaka. Artinya keberadaannya secara hukum hanya didasarkan atas kebijakan presiden (*presidential policy*) atau *beleid* presiden. Jika Presiden hendak membubarkannya lagi, maka tentu Presiden berwenang untuk itu. Artinya keberadaannya sepenuhnya tergantung kepada *beleid* presiden.²⁰⁷

2.2 Peran dan Kedudukan Pemerintah Dalam Pembangunan Ekonomi

UUD 1945 yang merupakan landasan konstitusional penyelenggaraan Negara, dalam waktu singkat (1999-2002), telah mengalami 4 (empat) kali perubahan.

²⁰⁶ *Ibid*, hlm. 108.

²⁰⁷ *Ibid*, hlm. 109.

Dengan berlakunya amandemen UUD 1945, telah terjadi perubahan dalam pengelolaan pembangunan, yaitu:²⁰⁸

- 1) Penguatan kedudukan lembaga legislatif dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN);
- 2) Ditiadakannya Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai pedoman penyusunan rencana pembangunan nasional; dan
- 3) Diperkuatnya Otonomi Daerah dan desentralisasi pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

GBHN yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) berfungsi sebagai landasan perencanaan pembangunan nasional sebagaimana telah dilaksanakan dalam praktek ketatanegaraan selama ini. Dengan perubahan UUD 1945 yang mengatur bahwa Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat dan tidak adanya GBHN sebagai pedoman Presiden untuk menyusun rencana pembangunan, maka dibutuhkan pengaturan lebih lanjut bagi proses perencanaan pembangunan nasional.²⁰⁹ Dalam Pasal 3 ayat (1) UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dinyatakan bahwa "Perencanaan pembangunan nasional mencakup penyelenggaraan perencanaan makro semua fungsi pemerintahan yang meliputi semua bidang kehidupan secara terpadu dalam wilayah negara Republik Indonesia". Selanjutnya dalam Pasal 14 ayat (1) UU No. 25 Tahun 2004 tersebut dinyatakan antara lain bahwa Menteri (Pimpinan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional) menyiapkan rancangan awal Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Nasional sebagai penjabaran dari visi, misi, dan program Presiden ke dalam strategi pembangunan nasional, kebijakan umum, program prioritas Presiden, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara

²⁰⁸ Lihat UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Penjelasan Umum.

²⁰⁹ *Ibid.*

menyeluruh. Adapun mengenai Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) ditetapkan dengan undang-undang.²¹⁰

Dari rumusan ketentuan dalam UU No. 25 Tahun 2004 tersebut di atas dapat dikemukakan bahwa Presiden dan Menteri (Pimpinan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional) ditugaskan oleh undang-undang untuk menyusun strategi pembangunan nasional, kebijakan umum, program prioritas, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh. Ekonomi makro berhubungan dengan isu dan masalah ekonomi sehari-hari yang berkenaan dengan pengukuran statistik yang melingkupi pendapatan, tenaga kerja, produksi, inflasi, tingkat bunga, dan transaksi internasional.²¹¹

Dalam Bagian I.1. Lampiran Peraturan Presiden No. 7 Tahun 2005 tentang RPJM Nasional Tahun 2004-2009 dikemukakan bahwa prioritas dan arah kebijakan untuk mencapai sasaran agenda meningkatkan kesejahteraan masyarakat antara lain pematapan stabilitas ekonomi makro yang diarahkan untuk menjaga dan mempertahankan stabilitas ekonomi makro yang telah dicapai dengan memberi ruang yang lebih luas untuk mendorong pertumbuhan ekonomi.²¹² Dalam kaitan itu, upaya yang ditempuh mencakup :

- 1) Penyusunan formulasi APBN dengan tujuan mengembalikan kemampuan fiskal sebagai salah satu instrumen perekonomian yang efektif untuk menciptakan lapangan kerja melalui dorongan pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan dan berkualitas;
- 2) Pengembangan strategi pengelolaan pinjaman luar negeri sebagai pelengkap pembiayaan pembangunan dengan mendasarkan pada prinsip pengelolaan yang efisien dan memungkinkan meningkatnya kemampuan membayar;

²¹⁰ *Ibid*, Pasal 13 ayat (1).

²¹¹ Said Kelana, *Teori Ekonomi Makro*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada. 1996, hlm. 1.

²¹² Lihat Lampiran Peraturan Presiden No. 7 Tahun 2005 tentang RPJM Nasional, Bagian I.1 butir 9, hlm. 16.

- 3) Peningkatan koordinasi kebijakan fiskal dan moneter antara Pemerintah dan Bank Indonesia dengan tetap menjaga peran masing-masing; serta
- 4) Peningkatan upaya penyehatan dan penertiban lembaga-lembaga keuangan dan perbankan dalam rangka meningkatkan peran lembaga-lembaga tersebut sebagai intermediasi ke sektor produksi.

Untuk mempertegas arah peran Pemerintah dalam pembangunan ekonomi, dalam Lampiran UU No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 dijelaskan bahwa kelembagaan ekonomi dikembangkan sesuai dengan dinamika kemajuan ekonomi dengan menerapkan prinsip-prinsip tata kelola pemerintah yang baik di dalam menyusun kerangka regulasi dan perizinan yang efisien, efektif, dan non-diskriminatif; menjaga, mengembangkan, dan melaksanakan iklim persaingan usaha secara sehat serta melindungi konsumen; mendorong pengembangan standardisasi produk dan jasa untuk meningkatkan daya saing; merumuskan strategi dan kebijakan pengembangan teknologi sesuai dengan pengembangan ekonomi nasional; dan meningkatkan daya saing usaha kecil dan menengah (UKM) di berbagai wilayah Indonesia sehingga menjadi bagian integral dari keseluruhan kegiatan ekonomi dan memperkuat basis ekonomi dalam negeri.²¹³ Oleh karena itu peranan pemerintah yang efektif dan optimal diwujudkan sebagai fasilitator, regulator, sekaligus sebagai katalisator pembangunan di berbagai tingkat guna efisiensi dan efektivitas pelayanan publik, terciptanya lingkungan usaha yang kondusif dan berdaya saing, dan terjaganya kelangsungan mekanisme pasar.²¹⁴

Stabilitas perekonomian adalah prasyarat dasar untuk tercapainya peningkatan kesejahteraan rakyat melalui pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan peningkatan kualitas pertumbuhan. Stabilitas perekonomian sangat penting untuk memberikan kepastian berusaha bagi para pelaku ekonomi. Stabilitas ekonomi makro dicapai ketika hubungan variabel ekonomi makro yang utama berada dalam kesinambungan,

²¹³ Lihat Lampiran UU No. 17 Tahun 2007, angka IV,1.2, huruf B butir 9, hlm. 49.

²¹⁴ *Ibid.*

misalnya antara permintaan domestik dengan keluaran nasional, neraca pembayaran, penerimaan dan pengeluaran fiskal, serta tabungan dan investasi. Perekonomian yang tidak stabil menimbulkan biaya yang tinggi pada perekonomian dan masyarakat. Inflasi yang tinggi dan fluktuasi yang tinggi akan dirasakan oleh penduduk miskin yang mengalami penurunan daya beli. Inflasi yang berfluktuasi tinggi menyulitkan pembedaan pergerakan harga yang disebabkan oleh perubahan permintaan atau penawaran barang dan jasa dari kenaikan umum harga-harga yang disebabkan oleh permintaan yang berlebih sehingga mengakibatkan terjadinya alokasi inefisiensi sumber daya.

Mengingat pentingnya stabilitas ekonomi makro bagi kelancaran dan pencapaian sasaran pembanguana nasional, Pemerintah bertekad untuk terus menciptakan dan memantapkan stabilitas ekonomi makro. Salah satu arah kerangka ekonomi makro dalam jangka menengah adalah untuk menjaga ekonomi makro dan mencegah timbulnya fluktuasi inflasi yang berlebihan dalam perekonomian. Stabilitas ekonomi makro tidak hanya tergantung pada pengelolaan besaran makro semata, tetapi juga tergantung kepada struktur pasar dan sektor-sektor. Untuk memantapkan stabilitas ekonomi makro, kebijakan ekonomi makro, melalui kebijakan fiskal dan moneter yang terkoordinasi dengan baik, harus didukung oleh kebijakan reformasi struktural yang ditujukan untuk memperkuat dan memperbaiki fungsi pasar barang dan jasa, dan sektor-sektor seperti sektor industri, pertanian, perdagangan, keuangan dan perbankan.²¹⁵

Terkait dengan peran pemerintah dalam pembangunan ekonomi nasional tersebut di atas, khususnya di sektor jasa keuangan dan perbankan, dalam Bagian IV.24 Lampiran Peraturan Presiden No. 7 Tahun 2005 diidentifikasi antara lain bahwa laju inflasi dan tingkat suku bunga relatif tinggi dibandingkan negara-negara kawasan yang ditandai dengan nilai tukar Rupiah yang mencapai kisaran rata-rata harian Rp8.928/USD serta laju inflasi sebesar 6,4 %. Sementara itu, suku bunga SBI

²¹⁵ Lihat Lampiran Peraturan Presiden No. 7 Tahun 2005, Bab 24, Bagian Pembukaan.

3 (tiga) bulan pada akhir 2004 menjadi 7,3% dari 8,3% pada tahun sebelumnya. Untuk itu, kebijakan moneter yang hati-hati perlu terus dipelihara dalam rangka menurunkan laju inflasi dan memelihara kestabilan nilai Rupiah. Selain itu, juga diidentifikasi bahwa kondisi perbankan dan lembaga keuangan lainnya belum mantap. Lemahnya pengaturan dan pengawasan terhadap produk perbankan dan keuangan yang semakin bervariasi dan kompleks, serta dalam mengantisipasi globalisasi perdagangan jasa dan inovasi teknologi informasi, telah meningkatkan arus transaksi keuangan masuk dan keluar Indonesia. Disamping itu, adanya kecenderungan pemusatan aset lembaga jasa keuangan pada sektor perbankan (di atas 80% di tahun 2003), menyiratkan bahwa kuatnya ancaman krisis lembaga keuangan, terutama perbankan di masa depan.²¹⁶

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, dalam kaitannya dengan peran Pemerintah dalam Pembangunan Ekonomi, dalam mewujudkan visi pembangunan nasional jangka panjang (tahun 2005-2025) ditempuh melalui misi pembangunan antara lain:²¹⁷

1. Mewujudkan pemerataan pembangunan dan berkeadilan melalui peningkatan pembangunan daerah, mengurangi kesenjangan sosial secara menyeluruh, keberpihakan kepada masyarakat, kelompok dan wilayah/daerah yang masih lemah; menanggulangi kemiskinan dan pengangguran secara drastis; menyediakan akses yang sama bagi masyarakat terhadap berbagai pelayanan sosial serta sarana dan prasarana ekonomi; serta menghilangkan diskriminasi dalam berbagai aspek termasuk gender.
2. Mewujudkan masyarakat demokratis berdasarkan hukum dengan memantapkan kelembagaan demokrasi yang lebih kokoh; memperkuat peran masyarakat sipil; memperkuat kualitas desentralisasi dan otonomi daerah; menjamin pengembangan media dan kebebasan media dalam mengkomunikasikan kepentingan masyarakat; dan melakukan pembenahan struktur hukum dan

²¹⁶ *Ibid.*

²¹⁷ Lihat Lampiran UU No. 17 Tahun 2007, Bab III, hlm. 36-40.

meningkatkan budaya hukum serta menegakkan hukum secara adil, konsekuen, tidak diskriminatif, dan memihak pada rakyat kecil.

Terwujudnya Indonesia yang demokratis, berlandaskan hukum dan berkeadilan ditunjukkan oleh hal antara lain terciptanya supremasi hukum dan penegakan hak-hak asasi manusia yang bersumber pada Pancasila dan UUD 1945 serta tertatanya sistem hukum nasional yang mencerminkan kebenaran, keadilan, akomodatif, dan aspiratif. Terciptanya penegakan hukum tanpa memandang kedudukan, pangkat, dan jabatan seseorang demi supremasi hukum dan terciptanya penghormatan pada hak-hak asasi manusia.²¹⁸

Pembangunan hukum diarahkan untuk mendukung terwujudnya pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan; mengatur permasalahan yang berkaitan dengan ekonomi, serta menciptakan kepastian investasi, terutama penegakan dan perlindungan hukum. Pembangunan hukum diarahkan pada makin terwujudnya sistem hukum nasional yang mantap dan bersumber pada Pancasila dan UUD 1945, yang mencakup pembangunan materi hukum, struktur hukum termasuk aparat hukum, sarana dan prasarana hukum; perwujudan masyarakat yang mempunyai kesadaran dan budaya hukum yang tinggi dalam rangka mewujudkan negara hukum; serta penciptaan kehidupan masyarakat yang adil dan demokratis.²¹⁹

Pembangunan materi hukum diarahkan untuk melanjutkan pembaruan produk hukum untuk menggantikan peraturan perundang-undangan warisan kolonial yang mencerminkan nilai-nilai sosial dan kepentingan masyarakat Indonesia serta mampu mendorong tumbuhnya kreativitas dan melibatkan masyarakat untuk mendukung pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan nasional yang mencakup perencanaan hukum, pembentukan hukum, penelitian dan pengembangan hukum. Pembentukan hukum diselenggarakan melalui proses terpadu dan demokratis agar menghasilkan produk hukum beserta peraturan pelaksanaan yang dapat diaplikasikan secara efektif dengan didukung oleh penelitian dan pengembangan

²¹⁸ *Ibid.*

²¹⁹ *Ibid.*, Bab IV.1.3. butir 6.

hukum yang didasarkan pada aspirasi dan kebutuhan masyarakat, termasuk kerja sama dengan berbagai komponen lembaga terkait, baik di dalam maupun di luar negeri.

Dalam satu kesatuan lingkungan bisnis (*business entity*), bangunan ekonomi, sistem politik, sistem keuangan dan praktek usaha adalah faktor-faktor penting yang berhubungan erat dan saling mempengaruhi. Meskipun ada faktor-faktor yang berada di luar jangkauan dan kontrol otoritas moneter yang dapat menghambat bangunan landasan sistem keuangan serta sulit dikendalikan, sebuah sistem yang baik dan sehat akan tetap kokoh dan menjadi syarat untuk menghadapi keadaan sesulit apapun. Faktor tersebut antara lain kebijakan pemerintah, sistem politik, dinamika ekonomi dunia, dan sebagainya yang selalu berubah dan tidak dapat diatur menurut keinginan sistem ekonomi.²²⁰

Sejak Pelita I, pembangunan di bidang ekonomi merupakan prioritas dan sebagai hasilnya tingkat kemampuan perekonomian nasional semakin meningkat. Meningkatnya perekonomian nasional adalah merupakan langkah maju untuk mencapai tujuan utama pembangunan yaitu "masyarakat yang adil dan makmur".²²¹

Untuk tercapainya "masyarakat yang adil dan makmur, tidak hanya cukup dengan peningkatan kemampuan ekonomi tetapi harus disertai dengan adanya pemerataan menikmati hasil pembangunan, sehingga betul-betul terjadi adanya "kemakmuran yang bekeadilan" dan atau "keadilan yang berkemakmuran". Dengan demikian maka kegiatan untuk mengembangkan ekonomi nasional dihadapkan kepada upaya untuk meningkatkan kemampuan ekonomi dan upaya pemerataan menikmati hasil pembangunan untuk mencapainya, tidak cukup dengan pendekatan ekonomi, tetapi perlu disertasi dengan disiplin lain terutama dari segi hukum.²²²

²²⁰ *Ibid*, hlm. 7.

²²¹ Sunaryati Hartono, et. al., *Analisis dan Evaluasi Hukum tentang Upaya Mempertahankan Eksistensi Ketahanan Ekonomi Nasional*. Jakarta: BPHN, 1995/1996, hlm. 5.

²²² *Ibid*.

Hakekat pembangunan nasional adalah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan masyarakat Indonesia seluruhnya, dengan Pancasila sebagai dasar, tujuan dan pedoman pembangunan nasional. Pembangunan nasional dilaksanakan:²²³

- a. Merata diseluruh tanah air dan tidak hanya suatu golongan atau sebagian dari masyarakat, tetapi untuk seluruh masyarakat, serta harus benar-benar dapat dirasakan seluruh rakyat sebagai perbaikan tingkat hidup yang berkeadilan sosial, yang menjadi tujuan dan cita-cita kemerdekaan bangsa Indonesia.
- b. Secara berencana menyeluruh, terpadu terarah, bertahap dan berlanjut untuk memacu peningkatan kemampuan nasional dalam rangka mewujudkan kehidupan yang sejajar dan sederajat dengan bangsa ,lain yang telah maju.

Bangsa indonesia adalah bangsa yang satu tetapi majemuk seperti dilambangkan dalam Bhineka Tuggal Ika. Kemajemukan ini merupakan kekuatan bangsa, tetapi sekaligus menimbulkan berbagai masalah pula dalam proses pembangunan karena:²²⁴

- a. Segolongan masyarakat memiliki peluang ekonomi yang lebih besar dibandingkan dengan golongan lainnya.
- b. Kesempatan mendapatkan peluang dalam pembangunan tidak sama, ada golongan yang mendapat lebih baik dibandingkan dengan yang lain.
- c. Dengan intensitas pembangunan yang makin meningkat, kesenjangan tersebut dirasakan makin melebar karena laju pertumbuhan masyarakat yang berbeda.
- d. Kesenjangan antar golongan ekonomi ini apabila berlanjut dapat menghambat terwujudnya penyelenggaraan kehidupan ekonomi sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan dan ditujukan bagi kemakmuran rakyat yang sebesar-besarnya.

²²³ *Ibid*, hlm. 6.

²²⁴ *Ibid*, hlm. 7.

- e. Berlanjutnya kesenjangan antar golongan ekonomi, yaitu golongan ekonomi yang sangat lemah dan kuat akan menghambat meningkatnya peran serta, efisiensi dan produktifitas rakyat yang memadai yang diperlukan dalam pembangunan.
- f. Kesenjangan antar golongan ekonomi dan strata pendapatan yang melebar juga akan meningkatkan kecemburuan sosial yang pada gilirannya dapat mengancam stabilitas nasional.
- g. Dengan mengurangi kesenjangan golongan ekonomi dan strata pendapatan dalam masyarakat maka pembangunan akan dapat berjalan diatas landasan yang kukuh, dan terjamin kesinambungan dan pertumbuhannya.

Hasil pembangunan secara nyata tercermin dalam peningkatan pendapatan masyarakat, peningkatan kesempatan kerja dan hasil lainnya, yang semuanya merupakan hasil nyata dari seluruh upaya pembangunan. Mengingat sektor pembangunan saling terkait satu dengan yang lainnya, kelemahan dalam suatu sektor lainnya, hal tersebut pada gilirannya dapat menyebabkan rendahnya efisiensi dan produktifitas perekonomian secara keseluruhan.²²⁵

Pertumbuhan ekonomi yang tinggi selama ini merupakan cermin makin membaiknya efisiensi dan tingkat produktifitas dari sektor pembangunan. Namun produktivitas sektor pertanian tetap jauh tertinggal dibanding dengan sektor industri dan jasa. Hal tersebut terutama erat kaitannya dengan rendahnya nilai tukar komoditas hasil industri dan jasa, serta tidak sebandingnya jumlah tenaga kerja yang diserap oleh sektor pertanian dari hasil produksi ini. Kesenjangan nilai tukar tersebut merupakan nilai utama yang menyebabkan makin rendahnya produktivitas pertanian dibanding sektor lainnya, menurunkan produktivitas relatif antara sektor pertanian dan sektor lainnya, dapat mengakibatkan pula makin tajamnya kesenjangan antar golongan ekonomi dan kesenjangan antar daerah. Melebarnya kesenjangan antar wilayah perkotaan yang ditandai oleh kegiatan industri dan jasa dan wilayah pedesaan yang menitik beratkan pada pertanian, dengan pendapatan yang relatif lebih rendah,

²²⁵ *Ibid*, hlm. 8.

mendorong perpindahan penduduk pedesaan ke daerah perkotaan tanpa persiapan untuk menempuh kehidupan di perkotaan.²²⁶

Hal tersebut dapat menimbulkan permasalahan sosial ekonomi baik bagi daerah pedesaan maupun perkotaan. Melebarnya kesenjangan antara golongan ekonomi sebagai akibat perbedaan laju pertumbuhan antar sektor dapat menumbuhkan kecemburuan sosial. Oleh karena itu tantangan lain pembangunan nasional adalah mewujudkan keseimbangan dan meningkatkan keterkaitan, terutama antara sektor pertanian dan sektor industri dan jasa sehingga peran serta, efisiensi dan produktifitas semua sektor dalam pembangunan dapat meningkat secara lebih serasi dan seimbang.²²⁷

Pembangunan ekonomi nasional dalam rangka globalisasi dilaksanakan melalui pembangunan Hukum Nasional. Oleh karena itu dalam pembangunan, hukum menempati posisi sebagai sebagai :

- a. Pelopor kaidah-kaidah pembangunan; dan
- b. Pelopor kumulasi hasil aspirasi keadilan dan kebenaran untuk menciptakan masyarakat adil dan makmur yang bersumber pada filsafah Pancasila dan UUD 1945.

Pembangunan itu sendiri pada hakekatnya adalah perubahan dan pertumbuhan yang terus menerus sehingga hukum yang mengatur gerak ekonomi akan berkembang terus berdasarkan orientasi pembangunan bangsa yang berkesinambungan. Interaksi tindakan ekonomi dalam pembangunan nasional yang berupa transaksi dalam lingkungan usaha kecil atau besar selalu didasarkan pada aturan tertentu agar tidak timbul sengketa bisnis. Dan mekanisme hukum yang dapat mengarahkan agar tidak terjadi transaksi bisnis yang dikemudian hari akan mengakibatkan kesenjangan sosial politik yang makin besar.²²⁸

²²⁶ *Ibid.*

²²⁷ *Ibid.*

²²⁸ *Ibid.*, hlm. 33.

Pembangunan bidang ekonomi tidak boleh menunggu kepada hancurnya asas-asas kekeluargaan, kesinambungan kemanfaatan dan kemanusiaan Indonesia yang beradab. Untuk itu sikap dalam tindakan yang harus diambil pemerintah dalam mengatur perekonomian negara telah dirumuskan dengan tegas dan terarah dalam UUD 1945. Konstitusi tersebut terdapat pada Pasal 33 UUD 1945 ayat (1) yang berbunyi "Perekonomian negara disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan". Dalam ketentuan ini ditegaskan perlunya materi hukum yang mengatur susunan ekonomi dan tidak boleh melepaskan kekuatan pasar dengan menentukan sendiri harga-harga dan permintaan sehingga jelas menjadi kewajiban pemerintah untuk menjaga kesinambungan perekonomian negara demi kepentingan rakyat banyak.²²⁹

Seharusnya ekonomi dan hukum saling mengisi dan tidak bertentangan namun kenyataannya pembangunan hukum belum berimbang dengan pertumbuhan ekonomi. Hukum Indonesia berfungsi sentral lebih luas dan lebih dalam karena meliputi pengaturan niat dan sikap tindakan hidup bangsa untuk memajukan kesejahteraan sosial seluruh rakyat Indonesia. Oleh karena itu perlu lebih diberikan perhatian kepada usaha untuk membina dan melindungi usaha kecil dan tradisional serta golongan ekonomi lemah umumnya.²³⁰

Kebijakan mendasar untuk menumbuhkan perekonomian kepada usaha untuk membina dan melindungi usaha kecil dan tradisional serta golongan ekonomi lemah umumnya. Kebijakan mendasar untuk menumbuhkan perekonomian rakyat dan mengatasi kesenjangan antara golongan ekonomi, dilaksanakan melalui penataan kembali sebagai perangkat peraturan perundang-undangan yang menyentuh kehidupan ekonomi banyak orang antara lain mekanisme sistem ekonomi pasar yang berdasar demokrasi ekonomi Pancasila.²³¹

²²⁹ *Ibid.*

²³⁰ *Ibid.*

²³¹ *Ibid.*

Permasalahan yang menyangkut usaha kecil/sector formal dapat diuraikan kedalam beberapa kelompok bidang masalah. Secara keseluruhan masalah tersebut terdiri dari:²³²

- Masalah Hukum;
- Masalah Ekonomi;
- Masalah Kelembagaan;
- Masalah Lingkungan Hidup.

Aspek hukum ini lebih banyak berkaitan dengan penciptaan iklim usaha yang ditunjukkan untuk memberi peluang-peluang seluas-luasnya bagi para pengusaha golongan ekonomi lemah dalam mengembangkan kegiatan usahanya. Kebijakan pemerintah yang dikeluarkan selama ini telah banyak memberikan sumbangan besar bagi terciptanya kegairahan usaha dikalangan pengusaha kecil, namun masih harus diakui adanya kelemahan-kelemahan yang kurang menguntungkan, antara lain.²³³

1. Pengusaha kecil tidak sedikit yang masih mengalami kesulitan dalam memperoleh ijin usahanya karena dirasakan terlalu memakan ongkos dan tenaga. Kesulitan yang dihadapi oleh Usaha Kecil antara lain banyak instansi yang harus didatangi, sistim dan prosedur perijinan yang dianggap berbelit-belit dan banyaknya pungutan-pungutan.
2. Sistim perpajakan yang selama ini dikenakan pada pengusaha golongan ekonomi lemah dan banyaknya jenis pungutan pajak sering dianggap memberatkan pengusaha kecil. Di lain pihak dari sudut pengusaha sendiri pengetahuan dan ketaatan tentang perpajakan masih kurang, sehingga intensifikasi pemungutan pajak banyak mengalami hambatan.
3. Kebijakan ekonomi makro maupun yang bersifat mikro yang selama ini sudah ada, dirasa belum dapat menciptakan iklim yang dapat mendorong perkembangan usah kecil secara lebih cepat. Kebijakan ekonomi secara makro tersebut antara lain peraturan ekspor-import, peraturan perdagangan dalam

²³² *Ibid*, hlm. 40.

²³³ *Ibid*, hlm. 40-41.

negeri, peraturan-peraturan tentang yang berkenaan dengan produksi dan peraturan-peraturan tentang kredit dan lain-lain belum bisa diterapkannya peraturan perpajakan bagi usaha kecil.

4. Dalam pada itu kebijaksanaan tentang pengaturan usaha selama ini cenderung kurang mendorong perkembangan usaha kecil. Timbulnya perusahaan bata-genteng press dan berdirinya perusahaan-perusahaan padat modal yang semula dipegang oleh pengusaha kecil daripada pribumi lebih banyak memhatikan unit-unit usaha kecil daripada yang terdorong untuk berkembang. Begitu pula belum adanya standarisasi harga dan mutu produksi Usaha Kecil sering menimbulkan masalah persaingan yang kurang sehat, diantara pengusaha kecil maupun dengan perusahaan-perusahaan besar.

2.3 Koordinasi dan Kerjasama Bank Indonesia dengan Pemerintah Dalam Pembangunan Ekonomi Nasional

Menurut Hendra Nurtjahjo dkk., dilihat dari aspek kedudukan Bank Indonesia dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia, hubungan Bank Indonesia dengan Presiden (pemerintah) adalah hubungan "koordinatif" dan bukan merupakan hubungan "sub-ordinatif" yang bersifat komando. Selanjutnya dikemukakan bahwa secara teoritis, Bank Indonesia tetap merupakan bagian dalam lingkup kerja lembaga eksekutif, namun tidak ada garis komando langsung (*no chain of command*) antara Presiden dengan Bank Indonesia melainkan hanya hubungan koordinatif dalam kebijakan keuangan negara yang menyangkut moneter. Sebagai konsekuensi dari kedudukan Bank Indonesia yang tidak sejajar dengan Presiden, maka dalam hal ketentuan normatif perundang-undangan, kedudukan Peraturan Bank Indonesia (PBI) tidak sejajar dengan Peraturan Pemerintah (PP), dimana PBI dapat lahir dari UU maupun dari PP.²³⁴

²³⁴ Hendra Nurtjahjo, *loc. cit.* hlm. 79-90.

Berdasarkan konstitusi dan dalam rangka pembangunan ekonomi Indonesia, dikenal juga prinsip "demokrasi ekonomi". Menurut C.S.T. Kansil, demokrasi ekonomi adalah perjuangan atas persamaan kehidupan sosial bagi tiap manusia.²³⁵ Sementara itu, menurut Sritua Arief, demokrasi ekonomi adalah suatu situasi kehidupan ekonomi nasional dimana kalangan masyarakat luas ikut serta menjadi pelaku aktif dalam proses ekonomi dan dalam keikutsertaan ini memperoleh kesempatan untuk menikmati secara wajar manfaat-manfaat yang timbul dari proses ekonomi tersebut.²³⁶

Dalam Bab IV.1.3. Lampiran UU No. 17 Tahun 2007 dinyatakan bahwa demokrasi yang berlandaskan hukum merupakan landasan penting untuk mewujudkan pembangunan Indonesia yang maju, mandiri, dan adil. Demokrasi dapat meningkatkan partisipasi masyarakat dalam berbagai kegiatan pembangunan, dan memaksimalkan potensi masyarakat, serta meningkatkan akuntabilitas dan transparansi dalam penyelenggaraan Negara.²³⁷

Pembangunan ekonomi dikembangkan berdasarkan prinsip demokrasi ekonomi yang memperhatikan kepentingan nasional sehingga terjamin kesempatan berusaha dan bekerja bagi seluruh masyarakat dan mendorong tercapainya penanggulangan kemiskinan. Selain itu, pengelolaan kebijakan perekonomian perlu memperhatikan secara cermat dinamika globalisasi, komitmen nasional di berbagai fora perjanjian ekonomi internasional, dan kepentingan nasional dengan mengutamakan kelompok masyarakat yang masih lemah, serta menjaga kemandirian dan kedaulatan ekonomi bangsa²³⁸. Rumusan angka IV.1.2 huruf B Lampiran UU No. 17 Tahun 2007 tersebut adalah merupakan kebijakan ekonomi nasional yang adalah juga menjadi konsiderasi dalam menetapkan kebijakan dan politik hukum di bidang perekonomian sebagaimana yang dilakukan oleh Bank Indonesia melalui PBI.

²³⁵ C.S.T. Kansil, *Hukum Tata Pemerintahan Indonesia*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985, hlm. 53.

²³⁶ Sritua Arief, "Pemikiran Pembangunan dan Kebijakan Ekonomi". Lembaga Riset Pembangunan, Jakarta, 1993, hlm. 267-268.

²³⁷ Lihat Lampiran UU No. 17 Tahun 2007, Bab IV.1.3.

²³⁸ *Ibid.*

Sebagaimana diuraikan sebelumnya, ditinjau dari konstitusi negara, pemerintah dalam kekuasaan Presiden adalah penentu dan sekaligus penanggungjawab utama pelaksanaan pembangunan ekonomi Indonesia. Oleh karena itu, penciptaan kesejahteraan masyarakat, pertama-tama dan terutama bertumpu kepada pemerintah. Namun demikian, perlu difahami secara seksama bahwa pemerintah sendiri, tidak akan mungkin berhasil dalam melaksanakan peran dan tanggungjawabnya tersebut tanpa partisipasi dan kontribusi lembaga lainnya, termasuk masyarakat luas.

Sistem ketatanegaraan yang diformulasikan dalam konstitusi, menganut prinsip integralistik yaitu bahwa keberadaan antara suatu lembaga konstitusional (lembaga negara) dengan yang lainnya adalah merupakan satu kesatuan sistem. Ditinjau dari segi pembangunan ekonomi Indonesia, maka Pemerintah bertindak sebagai *leader* sedangkan yang lainnya menjadi pilar bangunan perekonomian yang didirikan dan dibentuk oleh negara melalui pengejawantahan tugas-tugas dan fungsi Pemerintah.

Dalam rangka penyusunan dan pelaksanaan program pembangunan nasional, Pasal 3 UU No. 17 Tahun 2007 menyatakan bahwa Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Nasional Tahun 2005 – 2025 merupakan penjabaran dari tujuan dibentuknya Pemerintahan Negara yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 yaitu untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial dalam bentuk rumusan visi, misi, dan arah pembangunan Nasional. Selanjutnya dalam Pasal 4 ayat (2) UU tersebut dinyatakan bahwa RPJP Nasional menjadi pedoman dalam penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Nasional yang memuat Visi, Misi, dan Program Presiden.²³⁹

²³⁹ Lihat UU No. 17 Tahun 2007, Pasal 3 dan Pasal 4 ayat (2).

Berdasarkan konstitusi dan UU tersebut di atas maka, pembangunan nasional yang didalamnya termasuk pembangunan ekonomi Indonesia, akan selalu menjadi *concern* Pemerintah atau Presiden bersama pembantu-pembantunya untuk menjalankan roda pemerintahan. Ditinjau dari segi hukum, lembaga pemerintah (Presiden) dan lembaga bank sentral (Bank Indonesia) adalah dua lembaga yang mempunyai hubungan hukum konstitusional karena keduanya merupakan organ konstitusional. Landasan, tujuan, orientasi dan komitmen pelaksanaan tugas dan tanggungjawab pemerintah, demikian juga dengan Bank Indonesia, bersumber dari konstitusi dengan tujuan yang sama yaitu untuk kesejahteraan masyarakat.

Selain hubungan dalam arti hukum dan materiil tersebut di atas, hubungan hukum dan formiil antara Bank Indonesia dengan pemerintah juga perlu dilihat dari segi hubungan hukum ekonomi dan pembangunan. Berdasarkan hasil penelitian Fakultas Hukum Unpad mengenai hukum ekonomi pembangunan dan hukum ekonomi sosial, hukum ekonomi pembangunan menyangkut pengaturan dan pemikiran hukum mengenai cara-cara peningkatan dan pengembangan kehidupan ekonomi Indonesia secara nasional.²⁴⁰

Hubungan hukum dan formiil tersebut di atas ditandai dengan adanya unsur pengaturan yang melekat pada kedua lembaga yaitu Bank Indonesia dan Pemerintah dengan obyek pengaturan yang sama yaitu pembangunan ekonomi Indonesia. Dalam kerangka sistem hukum, maka keseluruhan produk hukum yang dikeluarkan oleh kedua lembaga tersebut, secara hukum dan logika, seharusnya saling mendukung dan melengkapi satu sama lain. Terkait dengan itu maka baik kebijakan strategis (*strategic policy*) maupun kebijakan hukum (*legal policy*) dalam rangka melaksanakan peran dalam pembangunan ekonomi yang dilakukan oleh lembaga Bank Indonesia dan Pemerintah akan senantiasa berorientasi pada pemenuhan konstitusi dan peraturan perundang-undangan lainnya. Dengan adanya UU No. 17

²⁴⁰ Sunaryati Hartono, "Pengetian dan Luas Lingkup Hukum Ekonomi Indonesia, Hukum Ekonomi Pembangunan dan Hukum Ekonomi Sosial" (Simposium Pembinaan Hukum Ekonomi Nasional-BPHN), Binacipta, Bandung, 1978, hlm. 23-24.

Tahun 2007 sebagai penjabaran dari tujuan yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945, maka arah/pedoman pengaturan oleh kedua lembaga tersebut, juga harus dipertautkan secara sinkron dan harmonis berdasarkan UU RPJP Nasional tersebut.

Berdasarkan Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 3 Tahun 2004 (UU BI), Bank Indonesia adalah lembaga negara yang independen dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, bebas dari campur tangan Pemerintah (eksekutif) dan/atau pihak lain.²⁴¹ Di satu sisi, Pemerintah memegang peranan penting dan utama serta memiliki kewenangan penuh dalam menentukan dan menetapkan arah kebijakan pembangunan ekonomi Indonesia. Dengan demikian, Pemerintah memiliki otoritas penuh dalam menentukan faktor-faktor ekonomi, baik mikro maupun makro seperti pertumbuhan ekonomi, tingkat inflasi, dan perluasan kesempatan kerja termasuk pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya.

Disisi lain, Bank Indonesia mempunyai tujuan "mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah". Yang dimaksud dengan kestabilan nilai rupiah adalah kestabilan nilai rupiah terhadap barang dan jasa yang diukur dengan atau tercermin dari perkembangan laju inflasi, dan kestabilan nilai rupiah terhadap mata uang negara lain yang diukur atau tercermin dari perkembangan nilai tukar (kurs) rupiah terhadap mata uang negara lain.²⁴²

Kestabilan nilai rupiah sangat penting untuk mendukung perkembangan ekonomi yang berkelanjutan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Kenaikan harga-harga (inflasi) yang tinggi dan terus-menerus akan menurunkan daya beli masyarakat, khususnya yang mempunyai pendapatan tetap, sehingga tingkat kesejahteraannya akan menurun. Demikian juga jika nilai tukar rupiah terus melemah, meskipun mungkin dapat meningkatkan pendapatan neto dari perdagangan luar negeri, akan meningkatkan harga-harga di dalam negeri, khususnya barang dan jasa yang harus diimpor dari luar negeri. Lebih dari itu, ketidakstabilan inflasi dan

²⁴¹ Lihat UU BI, Pasal 4 ayat (2).

²⁴² *Ibid.*

kurs rupiah menyebabkan dunia usaha dan para pelaku ekonomi akan mengalami kesulitan dalam menyusun perencanaan usahanya. Pada akhirnya hal ini akan mengakibatkan fluktuasi perkembangan ekonomi secara keseluruhan yang berakibat buruk pada kesejahteraan masyarakat.²⁴³

Dalam pembicaraan sehari-hari mengenai kondisi perekonomian, masyarakat sering mengaitkan uang beredar dengan pertumbuhan ekonomi, kenaikan harga (inflasi), suku bunga, dan sebagainya. Sering dikatakan bahwa jumlah uang beredar terlalu banyak akan mendorong kegiatan ekonomi berkembang dengan sangat pesat. Apabila berlangsung terus, hal ini dianggap berbahaya karena harga barang-barang akan meningkat tajam. Sebaliknya, apabila uang beredar terlalu sedikit maka kegiatan ekonomi akan seret dan melambat. Sering juga dikatakan bahwa apabila uang beredar terlalu banyak maka suku bunga akan cenderung turun dan sebaliknya. Apakah pandangan-pandangan di atas sesuai dengan fakta yang terjadi? Apakah uang beredar mempunyai peranan dan keterkaitan yang erat dengan kegiatan suatu perekonomian Indonesia? Bab terakhir dari seri kesentralan ini akan diarahkan untuk menjelaskan sekaligus menjawab pandangan dan pertanyaan tersebut di atas.²⁴⁴

Pada dasarnya, peranan dan keterkaitan yang erat antara uang dengan kegiatan suatu perekonomian dapat dianggap sebagai suatu hal yang bersifat alami karena semua kegiatan perekonomian modern, misalnya produksi, investasi, dan konsumsi, selalu melibatkan uang. Bahkan, dalam perkembangannya uang tidak hanya digunakan untuk mempermudah transaksi perdagangan di pasar barang namun uang itu sendiri juga menjadi suatu komoditas yang dapat diperdagangkan di pasar uang. Dengan kondisi tersebut, sangatlah sulit dibayangkan apabila tidak ada benda yang namanya uang.²⁴⁵

²⁴³ Perry Warjiyo, *op.cit.*

²⁴⁴ Solikin dan Suseno, *Uang (Pengertian, Penciptaan, dan Peranannya dalam Perekonomian)*. Jakarta: PPSK BI, 2002, hlm. 41.

²⁴⁵ *Ibid.*

Bagaimana melihat peran uang seperti yang telah dipaparkan diatas? Salah satu cara adalah dengan memahami bagaimana aliran atau arus perputaran barang dan uang terjadi dalam suatu perekonomian. Perlu diketahui bahwa perkembangan kegiatan suatu perekonomian pada dasarnya dapat diamati dari dua sektor yang saling berkaitan, yaitu sektor riil (barang dan jasa) dan sektor moneter (uang). Sektor riil dan sektor moneter tidak hanya berkaitan erat, kedua sektor tersebut bahkan seperti dua sisi dari satu mata uang yang tidak dapat dipisahkan. Secara teoritis, sektor yang satu merupakan cerminan dari sektor lainnya. Sebagai contoh, dalam satu transaksi jual-beli akan terdapat penjual yang mempunyai barang dan pembeli yang memiliki uang. Pembeli memiliki uang tetapi membutuhkan barang, sementara penjual memiliki barang tetapi membutuhkan uang. Dengan demikian, apabila transaksi tersebut dilakukan maka nilai transaksi jual-beli barang dan jasa harus sama dengan nilai uang yang diserahterimakan.²⁴⁶

Ilustrasi sederhana mengenai aliran atau arus perputaran barang dan uang terjadi dalam suatu perekonomian dapat dijelaskan sebagai berikut. Sesuai dengan fungsi uang sebagaimana telah diuraikan dalam bab pertama, dalam kehidupan sehari-hari masyarakat membutuhkan uang untuk memperlancar kegiatan ekonominya baik berupa kegiatan produksi, investasi, maupun konsumsi. Sebagaimana diketahui, dalam setiap kegiatan ekonomi tersebut selalu terdapat dua macam aliran, yaitu aliran barang dan aliran uang atau dana. Sebagai contoh, dalam suatu kegiatan produksi, untuk menghasilkan suatu produk perusahaan membutuhkan input, misalnya berupa bahan baku dan tenaga kerja. Dalam proses tersebut perusahaan akan membeli bahan baku dan menyewa tenaga (keahlian) dari masyarakat sehingga akan terjadi aliran barang dan jasa berupa bahan baku dan tenaga kerja dari masyarakat. Pada saat yang sama juga terjadi aliran uang dari perusahaan untuk pembayaran bahan baku yang dibeli tersebut. Aliran uang keluar tersebut bagi perusahaan akan menjadi pos biaya, sementara bagi masyarakat, aliran uang masuk tersebut merupakan pos pendapatan. Sementara itu, setelah perusahaan

²⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 41-42.

menghasilkan suatu produk dan menjualnya ke masyarakat akan terjadi aliran uang keluar dari masyarakat dan sebaliknya terjadi aliran uang masuk yang merupakan pendapatan perusahaan. Mekanisme yang berupa suatu perekonomian aliran uang akan sebanding dengan aliran barang dan jasa.²⁴⁷

Sebagaimana dikemukakan sebelumnya, penciptaan uang beredar pada dasarnya ditentukan atau dipengaruhi oleh otoritas moneter, bank umum, dan masyarakat. Jumlah uang beredar yang tercipta tersebut merupakan jumlah uang yang ditinjau dari penyediaannya atau *sisi penawaran*. Sementara itu dari *sisi permintaan*, masyarakat membutuhkan uang, baik uang kartal, uang giral, maupun uang kuasi, untuk membiayai semua kegiatan ekonominya. Idealnya, jumlah uang yang tercipta atau tersedia harus seimbang dengan jumlah uang dibutuhkan atau diminta oleh masyarakat sehingga tidak terdapat kelebihan atau kekurangan jumlah uang yang beredar. Dalam praktik, permintaan masyarakat akan uang sulit diperhitungkan mengingat kebutuhan masyarakat akan uang tersebut tidak hanya dilandasi oleh motif untuk melakukan transaksi saja namun juga motif lainnya, yaitu untuk berjaga-jaga atau bahkan untuk melakukan kegiatan yang sifatnya spekulatif.²⁴⁸

Pembangunan ekonomi sebuah negara pada dasarnya bertujuan untuk mencapai kemakmuran masyarakat melalui pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan distribusi pendapatan yang merata. Kemakmuran dan pertumbuhan ekonomi tersebut dapat tercipta melalui bekerjanya pasar secara efisien. Mekanisme pasar akan bekerja secara efisien apabila tersedia tata aturan dan hukum-hukum pasar yang dilaksanakan dengan baik. Demikian halnya dengan bank sentral yang menetapkan kebijakan moneter, sebagai salah satu elemen kebijakan makroekonomi, mempunyai peranan penting dalam penciptaan kondisi bagi bekerjanya mekanisme pasar yang efisien.²⁴⁹

Menurut Karst, pasar memegang peranan penting dalam pertumbuhan ekonomi dan hukum adalah unsur esensial untuk menciptakan dan memelihara

²⁴⁷ *Ibid.*, hlm. 42-43.

²⁴⁸ *Ibid.*

²⁴⁹ Burhanuddin Abdullah, *op.cit.*

pasar.²⁵⁰ Bahkan dikemukakan lebih lanjut bahwa ketika penelitian ekonomi mengenyampingkan hukum sebagai faktor utama dari masyarakat maka penelitian tersebut telah meninggalkan pelajaran tentang hukum dan pembangunan. Dari hasil studi literatur hukum dan pembangunan yang dilakukan oleh Burg, terdapat 5 (lima) hal yang terkandung dalam hukum untuk menciptakan suasana kondusif dalam pembangunan yaitu (1) *stability*; (2) *predictability*; (3) *fairness*; (4) *education*; dan (5) *the special development abilities of the lawyer*.²⁵¹ Menurut Prof. Erman Radjagukguk, SH., LL.M., Ph.D dalam kuliah Peranan Hukum Dalam Pembangunan Ekonomi untuk Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia semester genap tahun 2007, dari kelima unsur yang dikemukakan oleh Burg tersebut di atas, diperlukan adanya 3 (tiga) unsur sebagai prasyarat bagi sistem ekonomi (Indonesia) untuk dapat berfungsi dengan baik yaitu unsur *stability*, *predictability*, dan *fairness* karena tidak ada suatu masyarakat yang dapat menjadi dewasa tanpa adanya suatu kerangka hukum yang dapat menjamin dipenuhinya prasyarat tersebut.

Keberadaan Pemerintah dan Bank Indonesia yang keduanya mempunyai peran, tugas, dan tanggungjawab dalam pembangunan ekonomi Indonesia, membutuhkan koordinasi dan sinkronisasi yang tepat agar dikotomi pelaksana pembangunan ekonomi tersebut dapat dipertautkan untuk menimbulkan sinergi dalam menciptakan kesejahteraan masyarakat sebagai tujuan bersama. Koordinasi dan sinkronisasi tersebut harus dilakukan dalam koridor hukum yang jelas sehingga tidak menimbulkan benturan kepentingan (*conflict of interest*) dan tumpang tindih (*overlap*) yang apabila tidak berada dalam konstruksi yang sesuai, justru dapat menjadi kontraproduktif bagi pembangunan ekonomi Indonesia. Dengan demikian, keberadaan lembaga-lembaga negara lainnya seperti Bank Indonesia, termasuk lembaga non-pemerintahan, dapat diposisikan secara tepat sebagai bagian dari pelaksana pembangunan ekonomi Indonesia dan agar kedudukan dan perannya tidak dipersepsikan secara marjinal.

²⁵⁰ David M. Trubek, *op. cit.*

²⁵¹ Leonard J. Theberg, *op. cit.*

Dalam Pasal 8 UU BI dinyatakan bahwa “untuk mencapai tujuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7, Bank Indonesia (BI) mempunyai tugas:²⁵²

- a. menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter;
- b. mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran;
- c. mengatur dan mengawasi bank”.

Adapun tujuan Bank Indonesia berdasarkan Pasal 7 ayat (1) UU BI adalah “mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah”. Yang dimaksud dengan kestabilan nilai rupiah adalah kestabilan nilai rupiah terhadap barang dan jasa yang tercermin dari perkembangan laju inflasi, serta kestabilan nilai rupiah terhadap mata uang negara lain yang tercermin dari perkembangan nilai tukar (kurs) rupiah terhadap mata uang negara lain.

Pada saat terjadinya gelombang reformasi di Indonesia, apapun pengertian masyarakat tentang reformasi tersebut, telah menyeret bidang hukum yang selama ini hampir tenggelam karena kurang diperhitungkan dalam proses pembangunan yang menitikberatkan bidang politik dan ekonomi sebagai penglima. Krisis ekonomi telah membuka mata berbagai kalangan bahwa reformasi hukum sangat diperlukan sebagai salah satu sarana untuk menyelesaikan krisis.²⁵³ Sementara itu, menurut Lawrence M. Friedman dalam bukunya *American Law*, elemen-elemen dalam sistem hukum meliputi : (1) tatanan kelembagaan dan kinerja lembaga (*structure*), (2) ketentuan perundang-undangan (*substance*), dan (3) budaya hukum (*legal culture*).²⁵⁴ Faktor reformasi yang dikemukakan oleh Satya Arinanto dan elemen sistem hukum yang dikemukakan oleh Friedman tersebut, menggambarkan betapa penting peranan hukum dalam pembangunan ekonomi. Elemen *structure* dan *substance* adalah elemen yang melekat pada lembaga pembuat peraturan perundang-undangan. Elemen

²⁵² UU BI, Pasal 8.

²⁵³ Satya Arinanto, “Reformasi Hukum, Demokrasi, dan Hak-hak Asasi Manusia”, Hukum dan Pembangunan, Nomor 1-3, Tahun XXVIII, Januari-Juni 1998, hlm. 124 -125.

²⁵⁴ Friedman, “What is a Legal System?”, dalam *American Law*; W.W. Norton & Company, New York- London, hlm. 5 dan 6.

tersebut juga dimiliki oleh BI sebagai lembaga yang berwenang mengeluarkan peraturan yang walaupun secara spesifik berada dalam bidang moneter, perbankan, dan sistem pembayaran nasional, namun produk yang dihasilkannya adalah bagian integral dari pembangunan ekonomi Indonesia. Peran dan elemen hukum yang terdapat dalam produk peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh BI menjadi sangat menarik dan menantang untuk dicermati secara mendalam dilihat dari perspektif pembangunan ekonomi Indonesia.

Pembangunan memang menjadi kata kunci yang penting, terutama di negara-negara berkembang. Pembangunan saat ini, telah berubah maknanya, tidak lagi bermakna luas yang meliputi seluruh bidang mulai dari ekonomi, politik, sosial, dan budaya, tetapi telah bermakna sempit, yaitu pembangunan ekonomi, dan inipun telah merujuk pada makna yang lebih sempit lagi yaitu pertumbuhan ekonomi. Disadari atau tidak, paradigma dan teori-teori ini memiliki keterbatasan untuk melihat akibat-akibat sosial dari penerapannya.²⁵⁵ Lebih lanjut dikemukakan bahwa masalah sosial yang ditimbulkan dari perubahan makna tersebut dimana pembangunan diarahkan untuk mengejar pertumbuhan, telah melahirkan kesenjangan ekonomi dan ketimpangan sosial, suatu persoalan yang sebenarnya *inheren* dalam setiap upaya pembangunan dan dalam setiap masyarakat. Kesenjangan ekonomi dan ketimpangan sosial ini pada akhirnya melahirkan kecemburuan sosial, dan menyebabkan munculnya penyimpangan tingkah laku masyarakat seperti praktek pungli, korupsi, manipulasi, dan kolusi. Pernyataan ini juga menarik untuk disimak dalam rangka mereposisi dan mengarahkan pelaksanaan peran BI melalui fungsi pengaturan agar akibat sosial yang ditimbulkannya tidak menjadi "*handycap*" dalam melaksanakan pembangunan ekonomi Indonesia.

Berdasarkan uraian di atas, hukum memegang peranan penting dalam pembangunan (ekonomi) termasuk di negara-negara berkembang seperti Indonesia.

²⁵⁵ Emir Wiraatmaja dalam Sali Susiana dan Yulia Indahri, ed., *Pembangunan Sosial: Teori dan Implikasi Kebijakan* (Jakarta: Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (P3I) Sekretariat Jenderal DPR RI, 2000), hlm. 11.

Dalam pengertian hukum adalah peraturan perundang-undangan (dalam arti luas) yang berlaku bagi Indonesia yang menggunakan sistem hukum Eropa Continental (*civil law*) maka pranata hukum tersebut pertama-tama harus memiliki landasan yuridis, filosofis, dan sosiologis yang jelas yang dapat diberdayakan sesuai fungsinya sebagai *a tool of social engeneering* dalam rangka menciptakan suasana yang kondusif antara lain dalam melakukan pembangunan ekonomi.

Dalam Pasal 43 ayat (1) huruf b UU tentang Bank Indonesia dinyatakan bahwa Rapat Dewan Gubernur Bank Indonesia diselenggarakan sekurang-kurangnya 1 (satu) kali dalam sebulan untuk menetapkan kebijakan umum di bidang moneter yang dapat dihadiri oleh seorang menteri atau lebih yang mewakili Pemerintah dengan hak bicara tanpa hak suara. Selanjutnya dalam Pasal 54 ayat (1) UU tentang Bank Indonesia tersebut dinyatakan bahwa Pemerintah wajib meminta pendapat Bank Indonesia dan/atau mengundang Bank Indonesia dalam sidang kabinet yang membahasa masalah ekonomi, perbankan, dan keuangan yang berkaitan dengan tugas Bank Indonesia atau masalah lain yang termasuk dalam kewenangan Bank Indonesia. Kemudian dalam ayat (2) Pasal 54 tersebut dinyatakan bahwa Bank Indonesia wajib memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah mengenai Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara serta kebijakan lain yang berkaitan dengan tugas dan wewenang Bank Indonesia.²⁵⁶

Khusus dalam rangka penerbitan surat-surat utang negara, undang-undang menetapkan bahwa pemerintah wajib terlebih dahulu berkonsultasi dengan Bank Indonesia dan dengan Dewan Perwakilan Rakyat.²⁵⁷

Dari uraian tersebut di atas, terdapat hubungan yang jelas dan aktif antara Bank Indonesia dengan pemerintah bahkan termasuk dengan DPR dalam rangka perumusan kebijakan dan pelaksanaan pembangunan ekonomi Indonesia. Sebagai implementasi dari perumusan dan untuk pelaksanaan pembangunan ekonomi Indonesia tersebut, maka salah satu bentuk konkritnya adalah dikeluarkannya

²⁵⁶ Lihat UU BI, Pasal 43 ayat (1), Pasal 54 ayat (1) dan ayat (2).

²⁵⁷ Lihat UU BI, Pasal 55 ayat (1) dan ayat (2).

peraturan oleh masing-masing lembaga tersebut. Dalam keadaan ini maka politik hukum termasuk didalamnya kebijakan hukum yang harus menjadi konsiderasi dalam mengeluarkan peraturan untuk pembangunan ekonomi Indonesia tersebut, harus berada dalam satu *framework* yang sama agar tujuan yang hendak dicapai yaitu kesejahteraan masyarakat, menjadi suatu kenyataan sebagai hasil kinerja lembaga yang memiliki hubungan kelembagaan dan hukum tersebut.

Namun demikian, tetap juga perlu diperhatikan bahwa undang-undang telah memberi batasan tugas dan tanggungjawab serta kedudukan masing-masing lembaga dalam menjalankan peran konstitusionalnya. Sebagai contoh, bagi Bank Indonesia, telah dirumuskan tujuan yang hendak dicapai dan tugas yang harus dilaksanakannya, namun undang-undang bahkan konstitusi telah mengatur bahwa dalam konteks pelaksanaan tugas Bank Indonesia tersebut, pihak lain dilarang melakukan campur tangan, namun tidak berarti dilarang untuk melakukan koordinasi satu dengan yang lain.

Para ahli administrasi Negara telah meletakkan fungsi perumusan kebijakan Negara (*public policy formulation*) sebagai bagian yang sama pentingnya dengan fungsi pelaksanaan kebijaksanaan Negara (*public policy implementation*). Nicholas Henry menyatakan bahwa "*For the latter part of the twentieth century, the public bureaucracy has been the locus of public policy formulation and the major determinant of where this country is going*".²⁵⁸ Selanjutnya, Felix A. Nigro dan Lloyd G. Nigro mendefinisikan administrasi Negara secara tegas bahwa "*Public administration ... has an important role in the formulation of public policy and is thus part of the political process*".²⁵⁹ Dari perspektif ini maka apabila BI terlibat dalam *public policy formulation* termasuk *public policy implementation* perlu berhati-hati karena administrasi Negara pada dasarnya merupakan bagian dari proses politik.

²⁵⁸ Ifran Islamy, ed., *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 1997, hlm. 1-2.

²⁵⁹ *Ibid.*

BI adalah lembaga yang seharusnya profesional dalam merumuskan dan melaksanakan tugas-tugasnya (*policy making process*).

Efisiensi dalam konteks administrasi negara menurut Ostrom adalah kemampuan organisasi publik secara optimal untuk mempertemukan dan menyediakan barang dan jasa sesuai dengan kepentingan publik. Tugas utama organisasi publik adalah "*service making*".²⁶⁰ Menurut Michael P. Barker, di dalam mengartikan efisiensi dalam administrasi negara, penggunaan ukuran standar biaya tidak selalu tepat. Oleh karena itu, pengertian efisiensi yang murni adalah pengertian yang dikaitkan dengan faktor-faktor pelayanan umum, akuntabilitas, dan responsibilitas sosial.²⁶¹

Untuk mewujudkan *welfare state* dalam negara Indonesia, maka kekuatan dan alokasi kewenangan bagi kedua lembaga yaitu Bank Indonesia dan pemerintah, senantiasa dilihat dalam perspektif kebersamaan dan koordinatif sehingga tercipta sinergi pembangunan ekonomi Indonesia menuju cita negara (*staatsidee*) yang diamanatkan oleh konstitusi (UUD 1945).

Perkembangan ekonomi suatu negara tentu mengalami pasang surut (siklus) yang pada periode tertentu perekonomian tumbuh pesat dan pada periode lain tumbuh melambat. Untuk mengelola dan mempengaruhi perkembangan perekonomian agar dapat berlangsung dengan baik dan stabil, pemerintah atau otoritas moneter biasanya melakukan langkah-langkah yang dikenal dengan kebijakan ekonomi makro. Inti dari kebijakan tersebut pada dasarnya adalah pengelolaan sisi permintaan dan sisi penawaran suatu perekonomian agar mengarah pada kondisi keseimbangan dengan tingkat pertumbuhan ekonomi yang berkesinambungan.

Kebijakan moneter sebagai salah satu dari kebijakan ekonomi makro pada umumnya diterapkan sejalan dengan *business cycle* 'siklus kegiatan ekonomi'. Dalam hal ini, kebijakan moneter yang diterapkan pada kondisi dimana perekonomian

²⁶⁰ *Ibid.*, hlm. 13.

²⁶¹ *Ibid.*, hlm. 13-14.

sedang mengalami *boom* 'perkembangan yang sangat pesat' tentu berbeda dengan kebijakan moneter yang diterapkan pada kondisi dimana perekonomian sedang mengalami *depression* atau *slump* 'perkembangan yang melambat'. Dalam kajian literatur dikenal dua jenis kebijakan moneter, yaitu kebijakan moneter ekspansif dan kebijakan moneter kontraktif. Kebijakan moneter ekspansif adalah kebijakan moneter yang ditujukan untuk mendorong kegiatan ekonomi, yang antara lain dilakukan melalui peningkatan jumlah uang beredar. Sebaliknya, kebijakan moneter kontraktif adalah kebijakan moneter yang ditujukan untuk memperlambat kegiatan ekonomi, yang antara lain dilakukan melalui penurunan jumlah uang beredar.²⁶²

Terlepas dari perbedaan sudut pandang di atas, umumnya kalangan praktisi maupun akademisi meyakini bahwa dalam jangka pendek kebijakan moneter ekspansif dapat mendorong kegiatan ekonomi yang sedang mengalami resesi yang berkepanjangan. Sebaliknya, kebijakan moneter kontraktif dapat memperlambat laju inflasi yang umumnya terjadi pada saat kegiatan perekonomian yang sedang mengalami *boom*.²⁶³

Dalam perkembangannya, perbedaan padangan tersebut melandasi perbedaan penentuan respons kebijakan moneter yang dilakukan oleh bank sentral dalam beberapa tahun terakhir ini. Dalam hal ini, perbedaan yang muncul berkaitan dengan apakah respons kebijakan moneter sebaiknya dilakukan dengan menggunakan *rules* 'pola atau kaidah-kaidah tertentu yang dirumuskan secara permanen dalam kurun waktu tertentu' atau dengan menggunakan *descretion* 'kewenang untuk bertindak secara aktif guna mempengaruhi naik turunnya kegiatan ekonomi riil yang terjadi'.²⁶⁴

Penerapan kebijakan moneter tidak dapat secara terpisah dengan penerapan kebijakan ekonomi makro lainnya, seperti kebijakan fiskal, kebijakan sektor riil, dan lain-lain. Hal ini terutama mengingat keterkaitan antara kebijakan moneter dan bagian kebijakan ekonomi makro lain yang sangat erat. Selain itu, pengaruh kebijakan-

²⁶² Perry Warjiyo dan Solokin, *Kebijakan Moneter di Indonesia*. Jakarta: PPSK, B1, 2003, hlm. 3.

²⁶³ *Ibid*, hlm. 4.

²⁶⁴ *Ibid*, hlm. 6.

kebijakan yang diterapkan secara bersama-sama mungkin mempunyai arah yang bertentangan sehingga saling memperlemah. Misalnya, dalam perekonomian yang mengalami tekanan inflasi, bank sentral melakukan pengetatan moneter. Pada saat yang bersamaan, pemerintah melakukan ekspansi disektor fiskal dalam rangka mendorong pertumbuhan ekonomi. Ketidakharmomonisan kedua kebijakan tersebut dapat mengakibatkan tujuan menekan inflasi tidak tercapai. Sementara itu, kombinasi kebijakan moneter dan fiskal yang terlalu ekspansif akibat tidak adanya koordinasi dapat mendorong pemanasan kegiatan perekonomian. Dengan demikian, untuk mencapai tujuan kebijakan ekonomi makro secara optimal, biasanya diterapkan *policy mix* 'bauran kebijakan' yang terkoordinasi antara satu kebijakan dengan kebijakan lain.²⁶⁵

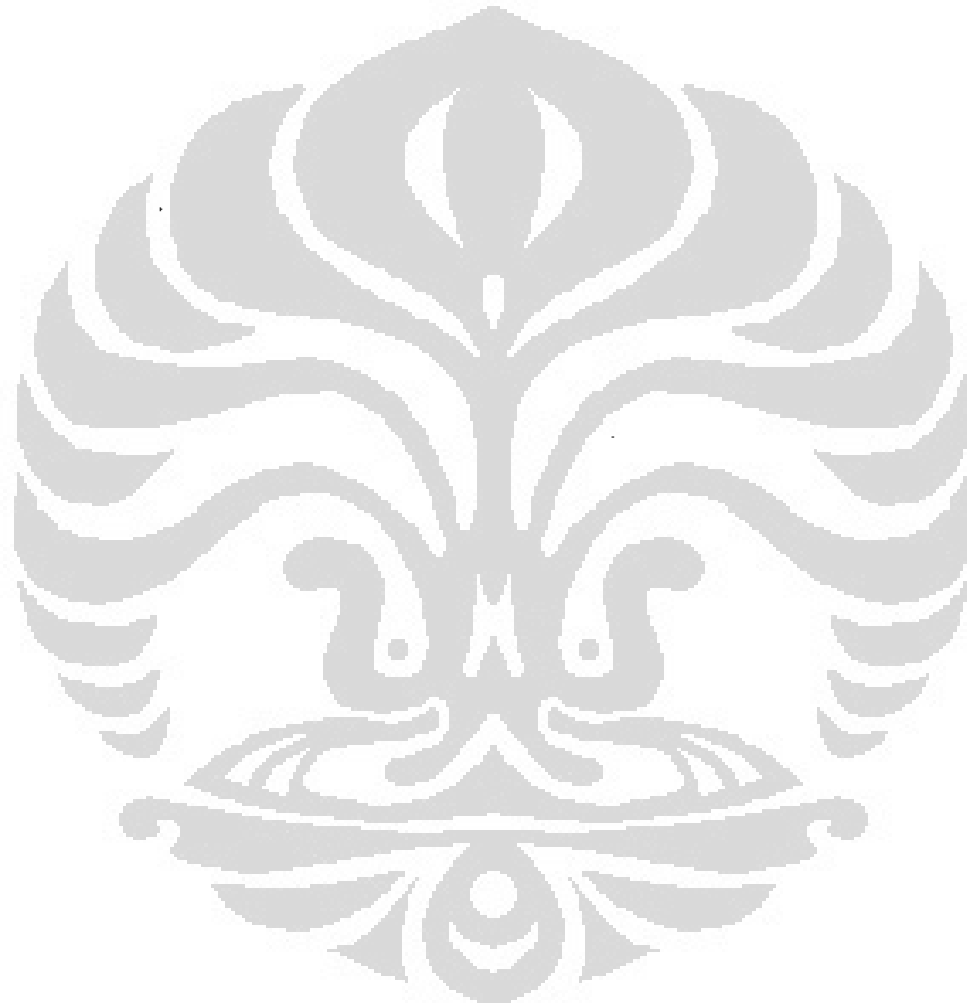
Pengertian optimal disini adalah pencapaian tujuan antar-kebijakan dapat dikoordinasikan sehingga tidak menimbulkan dampak yang kurang menguntungkan bagi pencapaian tujuan kebijakan ekonomi makro secara keseluruhan. Salah satu penerapan bauran kebijakan yang banyak dikenal adalah bauran kebijakan moneter-fiskal (*monetary-fiskal policy mix*). Secara konseptual, koordinasi bauran kebijakan moneter-fiskal dapat dilakukan melalui beberapa skenario, yaitu: (1) kebijakan moneter ekspansif/kebijakan fiskal ekspansif, (2) kebijakan moneter kontraktif/kebijakan fiskal ekspansif, (3) kebijakan moneter ekspansif/kebijakan fiskal kontraktif, dan (4) kebijakan moneter kontraktif/kebijakan fiskal kontraktif.²⁶⁶

Sebagai contoh, apabila bauran kebijakan moneter-fiskal dapat dilakukan secara terkoordinasi, maka skenario kebijakan 1 dan 4 merupakan skenario kebijakan paling efektif diterapkan untuk tujuan kebijakan yang bersifat *counter-cyclical* seperti yang dijelaskan sebelumnya. Dalam pengamatan empiris dapat dilihat bahwa apabila perekonomian mengalami resesi yang berkepanjangan, kebijakan moneter dan fiskal yang sama-sama ekspansif dan dikoordinasikan sangat tepat untuk mendorong kegiatan ekonomi dengan pengaruh yang moderat pada perkembangan suku bunga.

²⁶⁵ *Ibid.*

²⁶⁶ *Ibid.* hlm.7.

Sejalan dengan itu, kebijakan moneter dan fiskal yang sama-sama kontraktif dan dikoordinasikan sangat bermanfaat bagi upaya untuk mewngurangi laju ekspansi kegiatan perekonomian.²⁶⁷



²⁶⁷ *Ibid.*

BAB 3

HUKUM DAN PERATURAN BANK INDONESIA SEBAGAI SUMBER HUKUM

3.1 Pengertian, Fungsi, dan Tujuan Hukum

3.1.1 Pengertian Hukum

Sampai saat ini, belum terdapat kata sepakat diantara para ahli hukum tentang definisi "hukum". Bahkan yang juga masih diperdebatkan adalah tentang perlu-tidaknya hukum tersebut didefinisikan. Ada yang berpendapat bahwa definisi hukum diperlukan terutama bagi mereka yang baru mempelajari hukum, setidak-tidaknya merupakan pegangan pendahuluan untuk mempelajari hukum lebih lanjut.²⁶⁸ Definisi tersebut akan membantu mereka untuk menunjukkan jalan (*open the way*) ke arah mana ia harus berjalan, terlebih lagi apabila definisi itu adalah hasil dari pikiran dan penyelidikan sendiri.²⁶⁹ Di lain pihak Imanuel Kant mengatakan bahwa "*noch suchen die juristen eine definition zu ihrem begriffe von recht*" atau tidak seorang pun yang mampu membuat definisi tentang hukum.²⁷⁰

Bagir Manan dalam bukunya *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia* mengemukakan bahwa, dalam kalangan awam (*man in the street*), tidak jarang ada semacam salah pengertian mengenai istilah-istilah peraturan perundang-undangan, undang-undang, dan hukum. Mereka acapkali menganggap peraturan perundang-undangan tidak berbeda dengan undang-undang atau hukum.²⁷¹ Yang benar adalah undang-undang itu sebagian dari peraturan perundang-undangan yang terdiri dari undang-undang dan berbagai peraturan perundang-undangan lain seperti Peraturan Pemerintah, Peraturan Daerah dan lain sebagainya.²⁷² Selanjutnya tidak salah juga mengatakan bahwa undang-undang itu adalah hukum, Yang keliru kalau dikatakan

²⁶⁸ Lili Rasjidi, *Filosafat Hukum*. Bandung: CV. Remadja Karya, 1984, hlm. 1.

²⁶⁹ Van Apeldorn dalam Lili Rasjidi, *ibid*.

²⁷⁰ Imanuel Kant dalam Lili Rasjidi, *ibid*.

²⁷¹ Bagir Manan, dalam H. Abdul Latief, *Hukum dan Peraturan Kebijaksanaan (Beleidsregel) Pada Pemerintahan Daerah*, Yogyakarta: UII Press, 2005), hlm. 35.

²⁷² *Ibid*, hlm. 36.

bahwa hukum adalah sama dengan undang-undang, sebab diluar undang-undang masih terdapat kaidah hukum lain seperti hukum adat, hukum kebiasaan, dan hukum yurisprudensi.²⁷³

Pandangan tersebut di atas tidak hanya milik awam, tetapi juga dalam teori hukum (*jurisprudence*) dengan ajaran "legisme" dan "positivisme" seperti yang diajarkan oleh John Austin dan Kelsen bahwa hukum itu semata-mata kehendak dari penguasa (*command of the sovereign*) dalam bentuk peraturan perundang-undangan dan tidak ada hukum diluar undang-undang atau peraturan perundang-undangan.²⁷⁴ Pengertian tersebut juga tidak hanya berlaku dikalangan ilmuwan tetapi juga dilingkungan peradilan. Dalam hukum keperdataan di Belanda dan Indonesia, kita mengenal perkembangan konsep perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige daad*). Pada suatu saat, perbuatan melawan hukum hanya diartikan oleh pengadilan (*Hoge Raad*) sebagai perbuatan melawan undang-undang. Baru kemudian pengadilan yang sama mengartikan bahwa perbuatan melawan hukum tidak sekedar perbuatan yang bertentangan dengan undang-undang tetapi juga perbuatan-perbuatan yang bertentangan dengan keputusan yang harus diindahkan dalam pergaulan masyarakat terhadap pribadi atau benda orang lain.²⁷⁵ Sebenarnya Austin sendiri tidak memberi arti "*command of the sovereign*" begitu sempit hanya terbatas pada undang-undang atau peraturan perundang-undangan. Menurut Austin, "*command of the sovereign*" yang melahirkan hukum positif, selain dari pembentuk undang-undang (formal), juga badan-badan pemerintah (administrasi Negara) yang memperoleh delegasi dari "*sovereign*" untuk membentuk peraturan perundang-undangan dan badan peradilan yang putusan-putusannya (*judge made law*), merupakan ketentuan yang mengikat berdasarkan wewenang yang diberikan negara kepadanya.²⁷⁶ Kelsen juga tidak mengartikan bahwa "*command*" yang menciptakan hukum itu semata-mata adalah pembuat undang-undang atau peraturan perundang-undangan. Hukum menurut

²⁷³ H. Abdul Latie, *ibid.*

²⁷⁴ Ahmad Sanusi, dalam H. Abdul Latief, *ibid.*

²⁷⁵ Subekti, dalam H. Abdul Latief, *ibid.*

²⁷⁶ Edgar Bodenheimer, dalam H. Abdul Latief, *ibid.*, hlm. 37.

Kelsen dapat berupa “*general norms*” yang berlaku secara umum dan “*individual norms*” yang berlaku untuk orang tertentu. Norma individual ini antara lain lahir dari putusan pengadilan. Putusan pengadilan merupakan hukum karena “*command*” mempunyai kekuatan mengikat.²⁷⁷

Ilmu hukum membedakan antara undang-undang dalam arti material dan undang-undang dalam arti formal. Dalam arti material, undang-undang adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan oleh pejabat yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat mengikat secara umum.²⁷⁸ Inilah yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan. Adapun undang-undang dalam arti formal adalah keputusan tertulis sebagai hasil kerjasama antara pemegang kekuasaan eksekutif dan legislatif yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat secara umum.²⁷⁹

Dari uraian di atas, Bagir Manan menyimpulkan bahwa pengkajian mengenai peraturan perundang-undangan mencakup segala bentuk peraturan perundang-undangan, baik yang dibuat pada tingkat pusat pemerintah negara maupun di tingkat daerah. Oleh karena peraturan perundang-undangan adalah salah satu aspek dari hukum, maka pengkajian peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari pengkajian hukum.²⁸⁰

Yang seringkali muncul ketika kita berbicara mengenai hukum adalah hukum yang berlaku di sebuah negara. Hukum semacam ini disebut hukum positif. Asal mula hukum ini ialah penetapan oleh pimpinan yang sah dalam suatu Negara. Hukum semacam ini disebut hukum positif. Asal mula hukum ini ialah penetapan oleh pimpinan yang sah dalam Negara. Kalau seorang ahli hukum berbicara mengenai hukum biasanya ia maksudkan hukum ini. Lain halnya kalau rakyat berbicara mengenai hukum. Bila ada yang mengatakan bahwa “rakyat mencari hukum”, ini berarti rakyat menuntut supaya hidup bersama dalam masyarakat segera diatur secara

²⁷⁷ Hans Kelsen, dalam H. Abdul Latief, *ibid.*

²⁷⁸ P.J.P. Tak, dalam H. Abdul Latief, *ibid.*

²⁷⁹ H. Abdul Latief, *ibid.*

²⁸⁰ *Ibid.*

adil. Dan untuk mengesahkan tuntutan ini, tidak perlu diketahui apa yang terkandung dalam undang-undangan Negara. Rakyat meminta supaya tindakan-tindakan yang diambil adalah sesuai dengan norma yang lebih tinggi dari norma hukum dalam undang-undang. Norma yang lebih tinggi itu dapat disamakan dengan prinsip keadilan.²⁸¹ Hukum positif menjamin kepastian hidup, tetapi baru menjadi lengkap bila disusun sesuai dengan prinsip-prinsip keadilan. Betapa besar juga untuk mewujudkan suatu hukum positif yang benar hasilnya, tidak pernah akan sempurna dan tetap ada dualisme antara norma-norma keadilan dan hukum yang diciptakan manusia sebagai hukum positif.²⁸²

Pada dasarnya manusia adalah makhluk sosial yang saling membutuhkan antara satu dan yang lainnya, hal inilah yang menyebabkan manusia hidup berkelompok atau lebih dikenal dengan hidup bermasyarakat. Dalam kehidupan bermasyarakat tersebut, bangsa Indonesia menganut cara pandang integralistik dan bukan individualistik atau manusia sebagai makhluk bebas, dalam cara pandang integralistik hubungan antara individu dan masyarakat, maka masyarakat yang lebih diutamakan namun, harkat, martabat, dan hak asasi manusia tetap dihargai.²⁸³

Kehidupan manusia dalam bermasyarakat, bernegara dan berbangsa tidak lepas dari adanya suatu aturan hukum sebagai rambu-rambu yang mengatur masyarakat dalam menjalankan roda kehidupannya agar dapat berjalan dengan tertib. Sebagaimana dalil yang dikenal dalam teori hukum bahwa "tiada masyarakat tanpa hukum", demikian pula masyarakat Indonesia tidak terlepas dari dalil tersebut.²⁸⁴

Beberapa pendapat pakar hukum mengenai definisi hukum antara lain:²⁸⁵

- Victor Hugo menyatakan hukum adalah kebenaran dan keadilan.

²⁸¹ Huijbers dalam H. Muchsin dan Fadillah Putra, *Hukum dan Kebijakan Publik*. Malang: Universitas Sunangiri Surabaya dan Averroes Press, 2002, hlm. 14.

²⁸² *Ibid*, hlm. 16.

²⁸³ *Ibid*.

²⁸⁴ *Ibid*.

²⁸⁵ *Ibid*, hlm. 17-18.

- Prof. Mr. E.K. Meyers dalam buku "*De algemene berippen van het burgerlijk recht*", menyatakan hukum adalah keseluruhan norma-norma dan penilaian-penilaian tentang harga susila yang mempunyai hubungan dengan perbuatan-perbuatan manusia sebagai anggota masyarakat.
- Prof. Padmo Wahyono, SH., menyatakan hukum adalah alat atau sarana untuk menyelenggarakan kehidupan negara atau ketertiban dan sekaligus merupakan sarana untuk menyelenggarakan kesejahteraan sosial.
- Pro. Dr. Van Kan dalam bukunya "*Inleiding tot de Rechtwetenschap*" menyatakan bahwa hukum adalah keseluruhan peraturan hidup yang bersifat memaksa untuk melindungi kepentingan manusia dalam masyarakat.
- Prof. Mr. L.J. Van Apeldoorn dalam bukunya "*Inleiding tot de studie van het Nederlandse recht*" menyatakan bahwa hukum sebenarnya hanya bersifat menyamaratakan saja dan itupun tergantung siapa yang memberikannya.
- Philip S. James MA., menyatakan bahwa hukum adalah "*a body of rules for the guidance of human conduct which are imposed upon and enforced among the members of given state.*"
- Dr. E. Utrecht SH, dalam bukunya "*Pengantar dalam Hukum Indonesia*" menyatakan bahwa hukum adalah himpunan petunjuk-petunjuk hidup tata tertib suatu masyarakat dan seharusnya ditaati oleh anggota masyarakat yang bersangkutan.

Menurut Wirjono Kusumo, hukum ialah keseluruhan peraturan, baik yang tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur tata tertib di dalam masyarakat dan terhadap pelanggarnya umumnya dikenakan sanksi.²⁸⁶ Selanjutnya, Donald Black

²⁸⁶ Wirjono Kusumo, Elsi Kartika Sari dan Advendi Simangunsong, *Hukum dalam Ekonomi*. Jakarta: Grasindo, 2007, hlm. 3.

dalam bukunya *"The Behavior of Law"* sebagaimana dikutip oleh Friedman mengemukakan bahwa hukum adalah kontrol sosial dari pemerintah.²⁸⁷

Dari berbagai pengertian atau definisi tersebut di atas, dan masih banyak lagi definisi hukum dari para pakar hukum, H. Muchsin dan Fadillah Putra menyimpulkan bahwa hukum adalah alat atau sarana untuk mengatur dan menjaga ketertiban guna mencapai suatu masyarakat yang berkeadilan dalam menyelenggarakan kesejahteraan sosial yang berupa peraturan-peraturan yang bersifat memaksa dan memberikan sanksi bagi yang melanggarnya, baik itu untuk mengatur masyarakat ataupun aparat pemerintah sebagai penguasa.²⁸⁸

Menurut Hamid Prof. Hamid Attamimi, dewasa ini orang memahami hukum hanyalah undang-undang dan peraturan-peraturan bawahan, baik yang diatribusikan maupun yang didelegasikan oleh undang-undang seperti Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Peraturan Menteri, Peraturan Daerah, dan lain-lain. Hal tersebut tampak antara lain dalam Ketetapan-ketetapan MPR yang menetapkan GBHN. Di sana, hukum diletakkan dalam satu kelompok bersama-sama dengan politik, aparatur pemerintah, penerangan dan pers, serta hubungan luar negeri. Seolah-olah di bidang sosial budaya, politik, dan ekonomi, hukum tidak mempunyai atau tidak perlu melakukan peranan dan bimbingan.²⁸⁹ Akibatnya menurut Prof. Hamid Attamimi adalah hukum diartikan secara sempit dan tunduk pada atau berada dibawah kebijaksanaan bidang-bidang lainnya. Dalam hal ini, hukum hanya sebagai pelaksanaan kebijaksanaan ekonomi.²⁹⁰

Negara Indonesia adalah negara yang berdasarkan hukum. Menurut Burkens dkk. secara sederhana, yang dimaksud dengan negara hukum adalah negara yang

²⁸⁷ Donald Black, dalam Lawrence M. Friedman, *Hukum Amerika: Sebuah Pengantar*. Penerjemah, Whisnu Basuki. Jakarta: Tatanusa, 2001, hlm. 3.

²⁸⁸ *Op.cit.*

²⁸⁹ A. Hamid SA., *Teori Perundang-undangan (Suatu Sisi Pengetahuan Perundang-undangan Indonesia Yang Menjelaskan dan Menjernihkan Pemahaman)*, diucapkan dalam Upacara Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap pada FH UI di Jakarta, tanggal 25 April 1992, yang dimuat dalam Buletin Legalitas Perhimpunan Perancang Peraturan Perundang-undangan Indonesia (P4I), No. 1/93. Jakarta: P4I, 1993, hlm. 10.

²⁹⁰ *Ibid.*

menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara, dan penyelenggaraan kekuasaan negara tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum.²⁹¹

Dalam negara hukum yang moderen, fungsi perundang-undangan bukanlah hanya memberi bentuk kepada endapan nilai-nilai dan norma-norma yang berlaku dan hidup dalam masyarakat, dan undang-undang bukanlah hanya sekedar produk fungsi negara di bidang pengaturan. Perundang-undangan adalah salah satu metoda dan instrumen ampuh yang tersedia untuk mengatur dan mengarahkan kehidupan masyarakat menuju cita-cita yang diharapkan.²⁹²

Dewasa ini, peraturan perundang-undangan tidak lagi berjalan di belakang mengikuti dan membuntuti perkembangan masyarakat, melainkan berjalan di depan memimpin dan membimbing perkembangan serta perubahan masyarakat bangsa. Tepatlah pula apa yang dikatakan oleh Koopmans bahwa pembentuk undang-undang pertama-tama atau primer, tidak lagi mengarah kepada melakukan kodifikasi melainkan melakukan modifikasi (*de wetgever srteest niet meer primair naar codificatie maar naar modicicatie*). Dengan demikian, pandangan yang menganggap fungsi hukum adalah alat perekayasaan masyarakat atau *social engineering* menurut Roscoe Pound, telah tertinggal karena fungsi hukum kini adalah alat perubahan masyarakat atau *soial modification*.²⁹³ Hal ini tidak berarti bahwa kodifikasi hukum ke dalam berbagai kitab undang-undang tidak penting atau tidak perlu, tetapi perubahan masyarakat ke arah cita-cita bangsa adalah lebih penting dan lebih diperlukan.²⁹⁴

Selanjutnya kata-kata perundang-undangan merupakan terjemahan dari *wetgeving*, *gesetzgebung*, atau *legislation* yang mengandung dua arti. Pertama, berarti proses pembentukan peraturan-peraturan negara dari jenis yang tertinggi yaitu

²⁹¹ Burkens dkk. dalam Hamid Attamini, *ibid.*

²⁹² *Ibid.*

²⁹³ *Ibid.*, hlm. 11

²⁹⁴ *Ibid.*

undang-undang (*wet, gesetz, statute*) sampai yang terendah, yang dihasilkan secara atribusi atau delegasi dari kekuasaan perundang-undangan (*wetgevendmacht, gesetzgebende, legislative power*). Kedua, berarti keseluruhan produk peraturan-peraturan negara tersebut yang dibentuk oleh lembaga-lembaga negara/pemerintah.²⁹⁵ Adapun perbedaan antara peraturan perundang-undangan (*wettelijke regels*) yang sumber kewenangannya berada pada kekuasaan legislatif dan peraturan kebijakan (*beleidsregels*) yang sumber kewenangannya berada pada kekuasaan eksekutif menurut Prof. Hamid Attamimi adalah bahwa peraturan perundang-undangan tidak dapat menjadi obyek Peradilan Tata Usaha Negara, sedangkan peraturan kebijakan dapat menjadi obyek Peradilan Tata Usaha Negara.²⁹⁶

Apabila pengertian peraturan perundang-undangan mencakup keseluruhan peraturan yang berhubungan dengan undang-undang dan bersumber pada kekuasaan legislatif, maka jenis peraturan perundang-undangan ialah undang-undang dan peraturan lain yang dibentuk berdasar kewenangan atributif ataupun kewenangan delegasi dari undang-undang. Karena itu, peraturan perundang-undangan tertentu dan terbatas jenisnya, mengingat kewenangan atribusi bersifat tertentu dan terbatas, sedangkan kewenangan delegasi juga tidak dapat dilimpahkan lebih lanjut tanpa persetujuan yang mendelegasikannya (*delegatus non potest delegare*).²⁹⁷

3.1.2 Fungsi Hukum

Hukum dan masyarakat bagaikan dua sisi mata uang, *ubi societas ibi ius* (di mana ada masyarakat di sana ada hukum), keduanya tidak dapat dipisahkan. Hukum yang tidak dikenal dan tidak sesuai dengan konteks sosialnya serta tidak ada

²⁹⁵ *Ibid*, hlm. 23-24. Lihat juga Pidato Purna Bakti Prof. Hamid Attamimi sebagai Guru Besar Tetap pada FH-UI yang diucapkan di Kampus UI Depok tanggal 30 September 1993 yang dimuat dalam Buletin Legalitas, edisi No. 2/94. Jakarta: P4I, 1993, hlm. 1-2.

²⁹⁶ *Ibid*, hlm. 24.

²⁹⁷ *Ibid*, hlm. 4.

komunikasi yang efektif tentang tuntutan dan pembaharuannya bagi warga negara tidak akan bekerja secara efektif.

Berlakunya hukum di masyarakat akan berakibat terjadinya perubahan sosial pada masyarakat itu sendiri, sedangkan fungsi hukum bagi kehidupan masyarakat menurut Soejono Dirdjosisworo ada 4 (empat) yaitu:²⁹⁸

1. Fungsi hukum sebagai alat ketertiban dan keteraturan masyarakat. Hal ini dimungkinkan karena sifat dan watak hukum yang memberi pedoman dan petunjuk tentang bagaimana berperilaku di dalam masyarakat sehingga masing-masing anggota masyarakat telah jelas apa yang harus diperbuat dan apa yang tidak boleh diperbuat.
2. Fungsi hukum sebagai sarana untuk mewujudkan keadilan sosial lahir batin. Hal ini dimungkinkan karena sifat hukum yang mengikat, baik fisik maupun psikologis.
3. Fungsi hukum sebagai sarana penggerak pembangunan hukum merupakan alat bagi otoritas untuk membawa masyarakat ke arah yang lebih maju.
4. Fungsi kritis dari hukum. Dewasa ini berkembang suatu pandangan bahwa hukum mempunyai fungsi kritis yaitu daya kerja hukum tidak semata-mata melakukan pengawasan pada aparatur pemerintah (petugas) dan aparatur penegak hukum termasuk didalamnya.

Dalam kaitannya dengan pembangunan, terdapat beberapa pendapat tentang fungsi hukum sebagai berikut:

1. Sunaryati Hartono menyebutkan ada 4 (empat) fungsi hukum dalam pembangunan yaitu:²⁹⁹
 - a. Hukum sebagai pemelihara ketertiban dan keamanan;

²⁹⁸ Soejono Dirdjosisworo, dalam H. Muchsin dan Fadillah Putra, *ibid*, hlm. 20.

²⁹⁹ Sunaryati Hartono, *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*. Bandung: Binacipta, 1988, hlm. 10.

- b. Hukum sebagai sarana pembangunan;
 - c. Hukum sebagai sarana penegak keadilan; dan
 - d. Hukum sebagai sarana pendidikan masyarakat.
2. Dalam seminar hukum nasional IV dirumuskan adanya 6 (enam) fungsi dan peranan hukum dalam pembangunan yaitu.³⁰⁰
- a. Pengatur, penertib dan pengawas kehidupan masyarakat;
 - b. Penegak keadilan dan pengayom warga masyarakat terutama yang mempunyai kedudukan sosial ekonomi lemah;
 - c. Penggerak dan pendorong pembangunan dan perubahan menuju masyarakat yang dicita-citakan;
 - d. Pengaruh masyarakat pada nilai-nilai yang mendukung usaha pembangunan;
 - e. Faktor penjamin keseimbangan dan keserasian yang dinamis dalam masyarakat yang mengalami perubahan cepat; dan
 - f. Faktor integrasi antara berbagai sub sistem budaya bangsa.

Fungsi atau tujuan hukum itu sebenarnya sudah terkandung dalam batasan pengertian atau definisinya.³⁰¹ Kalau dikatakan bahwa hukum itu adalah perangkat kaidah-kaidah dan asas-asas yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, dapat disimpulkan bahwa salah satu yang terpenting dari hukum adalah tercapainya keteraturan dalam kehidupan manusia dalam masyarakat. Keteraturan ini yang menyebabkan orang dapat mengadakan kegiatan-kegiatan yang diperlukan dalam kehidupan bermasyarakat karena ia dapat mengadakan perhitungan tentang apa yang akan terjadi atau apa yang bisa ia harapkan.³⁰² Keteraturan yang intinya kepastian ini, apabila dihubungkan dengan kepentingan penjagaan keamanan diri maupun harta

³⁰⁰ Badan Pembinaan Hukum Nasional, dalam H. Muchsin dan Fadillah Putra, *ibid*, hlm. 20-21.

³⁰¹ Mochtar Kusumaatmadja dan Arief Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum*. Bandung: Alumni, 2000, hlm. 49.

³⁰² *Ibid*.

milik dapat juga dinamakan ketertiban. Dihubungkan dengan dunia usaha, kepastian demikian diperlukan karena tanpa kepastian tidak mungkin diadakan perhitungan-perhitungan yang diperlukan dalam berusaha. Fungsi hukum menjamin keteraturan dan ketertiban ini demikian pentingnya sehingga ada orang yang menyamakan fungsi ini dengan tujuan hukum.³⁰³

3.1.3. Tujuan Hukum

Para ahli hukum dalam merumuskan tujuan dari hukum sama dengan merumuskan tujuan dari hukum sama dengan merumuskan definisi dari hukum, antara satu dan yang lainnya pendapatnya berbeda-beda. Sebagaimana dikemukakan oleh Utrecht bahwa menurut teori etis (*ethische theorie*), hukum hanya semata-mata bertujuan mewujudkan keadilan. Teori ini pertama kali dikemukakan oleh Filosof Yunani, Aristoteles dalam karyanya "*Ethica Nicomachea*" dan "*Rheotorika*" yang menyatakan bahwa hukum mempunyai tugas yang suci, yaitu memberi kepada setiap orang yang ia berhak menerimanya.³⁰⁴

Kemudian Van Apeldoorn dalam bukunya "*Inleiding tot Studie van Het Nederlands Recht*" mengatakan:³⁰⁵

Tujuan hukum adalah untuk mengatur pergaulan hidup secara damai. Hukum menghendaki kedamaian. Kedamaian diantara manusia dipertahankan oleh hukum dengan melindungi kepentingan manusia yang tertentu yaitu kehormatan, kemerdekaan, jiwa dan harta benda, dan lain sebagainya terhadap yang merugikannya. Kepentingan individu dan kepentingan golongan-golongan manusia selalu bertentangan satu sama lain. Pertentangan kepentingan ini selalu akan menyebabkan pertikaian dan kekacauan satu sama lain kalau tidak diatur oleh hukum untuk menciptakan kedamaian. Dan hukum mempertahankan kedamaian dengan mengadakan keseimbangan antara kepentingan yang dilindungi, dimana setiap orang harus memperoleh sedapat mungkin yang menjadi haknya.

³⁰³ *Ibid*, hlm, 50.

³⁰⁴ Utrecht, dalam H. Muchsin dan Fadillah Putra, *op. cit*, hlm. 21.

³⁰⁵ Van Apeldoorn, dalam H. Muchsin dan Fadillah Putra, *ibid*.

Beberapa ahli hukum bangsa Indonesia sendiri telah mengemukakan perumusan apa yang telah menjadi tujuan hukum itu. Wirjono Prodjodikoro dalam bukunya "Perbuatan Melanggar Hukum" berpendapat bahwa tujuan hukum adalah mengadakan keselamatan bahagia dan tertib dalam masyarakat. Kemudian Utrecht dalam bukunya "Pengantar dalam Hukum Indonesia" mengatakan bahwa:³⁰⁶

Hukum bertugas menjamin adanya kepastian hukum (*rechtszekerheid*) dalam pergaulan manusia. Dalam tugas itu tersimpul dua tugas lain yaitu harus menjamin keadilan serta hukum tetap berguna. Dalam kedua tugas tersebut tersimpul pula tugas ketiga yaitu hukum bertugas polisionil (*politionale taak van het recht*). Hukum menjaga agar dalam masyarakat tidak terjadi main hakim sendiri (*eigenrechting*).

Menurut Mochtar Kusumaatmadja dalam tulisannya yang berjudul "Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional" mengatakan bahwa:³⁰⁷

Dalam analisis terakhir, tujuan pokok dari hukum apabila hendak direduksi pada satu hal saja, adalah ketertiban (*order*). Lepas dari segala kerinduan terhadap hal-hal lain yang juga menjadi tujuan dari hukum, ketertiban sebagai tujuan utama dari hukum, merupakan fakta obyektif yang berlaku bagi segala masyarakat manusia dalam segala bentuknya. Disamping ketertiban, tujuan lain dari hukum adalah tercapainya keadilan yang berbeda-beda isi dan ukurannya, menurut masyarakat dan zamannya. Untuk mencapai ketertiban dalam masyarakat ini, diperlukan adanya kepastian dalam pergaulan antarmanusia dalam masyarakat. Tanpa kepastian hukum dan ketertiban masyarakat yang dijelmakan olehnya, manusia tidak mungkin mengembangkan bakat-bakat dan kemampuan yang diberikan Tuhan kepadanya secara optimal di dalam masyarakat tempat ia hidup.

Berdasarkan pendapat beberapa pakar tersebut di atas, H. Muchsin dan Fadillah Putra menyimpulkan bahwa tujuan dari hukum adalah:³⁰⁸

Mengatur masyarakat agar bertindak tertib dalam pergaulan hidup secara damai, menjaga agar masyarakat tidak bertindak anarki dengan main hakim sendiri dan menjamin keadilan bagi setiap orang akan hak-haknya sehingga tercipta masyarakat yang teratur, bahagia, dan damai.

³⁰⁶ Wirjono Prodjodikoro, dalam H. Muchsin dan Fadillah, *ibid*, hlm. 22.

³⁰⁷ Mochtar Kusumaatmadja dalam Ojje Salman dan Eddy Damian, *ibid*, hlm. 3-4

³⁰⁸ *Ibid*, hlm. 22

Adapun menurut Wiryo Kusumo, tujuan hukum adalah untuk mengadakan keselamatan, kebahagiaan, dan ketertiban dalam masyarakat.³⁰⁹

Menurut Mochtar Kusumaatmadja dan Arief Sidharta, tujuan hukum adalah terpelihara dan terjaminnya keteraturan (kepastian) dan ketertiban. Tanpa keteraturan dan ketertiban, kehidupan manusia yang wajar memang tidak mungkin. Orang tidak dapat mengembangkan usaha dan bakatnya tanpa adanya kepastian dan keteraturan. Ia tidak dapat meninggalkan rumahnya sekalipun untuk bekerja apalagi mengadakan perjalanan usaha apabila tidak ada kepastian bahwa keamanan usaha, demikian pula hartanya tidak terjamin. Karena itu pandangan yang mengatakan bahwa tujuan hukum adalah menjamin keteraturan atau kepastian dan ketertiban tidak terlalu salah.³¹⁰

Dengan cara pandang hukum secara abstrak atau formal, memungkinkan orang untuk mengatakan bahwa semua negara sebagai bentuk kehidupan bermasyarakat memiliki sistem hukum positifnya, apakah negara itu negara totaliter, kerajaan, demokrasi parlementer, atau fasis sekalipun bila asas-asas dan kaidah-kaidah yang mengatur kehidupan masyarakat itu dilepaskan atau diceraikan dari nilai-nilai yang menjadi dasar falsafah masyarakat itu. Sebagaimana dilakukan oleh pendekatan formal ini memang kesemuanya ada persamaannya, yakni semua negara ini memiliki suatu perangkat asas dan kaidah yang menjamin keteraturan dan ketertiban hidup dalam masyarakat itu. Ini yang diajarkan oleh teori hukum murni dari *Hans Kelsen*, yang dikenal juga dengan nama aliran Wina. Cara memandang hukum secara murni atau formal demikian yang menganggap keadilan sebagai sesuatu yang tidak relevan atau paling tidak nisbi (relatif) memang tidak bisa dipertahankan hingga suatu titik tertentu.³¹¹

Selanjutnya, menurut Prof. Mochtar Kusumaatmadja dan Arief Sidharta bahwa suatu sistem hukum positif berarti harus berdasarkan keadilan. Walaupun arti atau makna keadilan itu bisa berbeda-beda dari suatu sistem nilai ke sistem nilai yang

³⁰⁹ Elsi Kartika Sari dan Advendi Simangunsong, *op. cit.*

³¹⁰ Mochtar Kusumaatmadja dan Arief Sidharta, *op. cit.* hlm. 50.

³¹¹ *Ibid.*, hlm. 51.

lain, namun suatu sistem hukum tak dapat bertahan lama apabila tidak dirasakan adil oleh masyarakat yang diatur oleh hukum itu. Dengan perkataan lain, ketidakadilan tidak akan mengganggu ketertiban yang justru menjadi tujuan tatanan hukum itu. Ketertiban yang terganggu berarti bahwa ketidakteraturan dan karenanya kepastian tidak lagi terjamin. Jadi suatu tatanan hukum tidak bisa dilepaskan dari keadilan. Atau dengan perkataan lain memandang hukum atau sistem hukum secara formal bukan cara memandang hukum yang realistik dan hanya memberikan kepuasan proses berpikir belaka.³¹² Oleh karena itu, Prof. Mochtar Kusumaatmadja dan Arief Sidharta lebih condong untuk membedakan antara fungsi dan tujuan. Bahwa hukum menjamin keteraturan (kepastian) dan ketertiban, bukan tujuan akhir dari hukum melainkan lebih baik disebut fungsi hukum, sedangkan tujuan hukum tidak bisa dilepaskan dari tujuan akhir dari hidup bermasyarakat yang tidak dapat dilepaskan dari nilai-nilai dan falsafah hidup yang menjadi dasar hidup masyarakat itu, yang akhirnya berwujud pada keadilan.³¹³

Keadilan adalah sesuatu yang sukar didefinisikan, tetapi bisa dirasakan dan merupakan unsur yang tidak bisa tidak harus ada dan tidak dapat dipisahkan dari hukum sebagai perangkat asas dan kaidah yang menjamin adanya keteraturan (kepastian) dan ketertiban dalam masyarakat. Tujuan hukum dalam sistem hukum positif Indonesia tidak bisa dilepaskan dari aspirasi dan tujuan perjuangan bangsa sebagaimana tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dan Sila Keadilan Sosial yang merupakan bagian penting dari sistem nilai Indonesia.³¹⁴

Dalam pada itu tidak dapat disangkal pula bahwa proses modernisasi dan globalisasi cenderung untuk mengurangi bobot sosial dan budaya yang mewarnai tujuan hukum sebagai suatu masalah etika. Hukum makin lama makin menjadi netral secara budaya dan kemasyarakatan (*socially and culturally neutral*). Dengan perkataan lain hukum, di masa kemajuan dan modernisasi ini, makin lama makin

³¹² *Ibid*, hlm, 51-52.

³¹³ *Ibid*.

³¹⁴ *Ibid*, hlm, 52-53.

(tambah) lepas dari kehidupan manusia sebagai makhluk sosial yang berbudaya (*de-personalized*) sehingga aspek *fungsi* menjadi lebih menonjol atau penting daripada aspek tujuan hukum.³¹⁵

3.2 Sumber Hukum

Istilah sumber hukum digunakan dalam berbagai macam makna. Alasannya ialah bahwa hukum itu dapat ditinjau dengan berbagai cara. Seseorang dapat menjelaskan hukum positif yang sedang berlaku dan dapat menjelaskan dengan tegas sumber-sumber tempat hukum positif yang sedang berlaku itu digali.³¹⁶ Namun, jika orang menulis suatu bidang studi yang bersifat sejarah maka, sumber-sumber sejarah hukum itu kebanyakan adalah sumber-sumber yang lain seperti sumber-sumber tulisan ilmu pengetahuan yang lama, notulen dari sidang-sidang rapat tertentu dan sebagainya.³¹⁷

Dalam sumber-sumber hukum dalam arti formal diperhitungkan terutama "bentuk tempat hukum itu". Dengan kata lain, bentuk wadah sesuatu badan pemerintah tertentu dapat menciptakan hukum. Yang dimaksud dengan sumber hukum dalam arti formal di Indonesia, sebagaimana diatur dalam ketetapan MPRS No. XX/MPR/1966 adalah Undang-Undang Dasar 1945, ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah sebagai pengganti Undang-Undang, peraturan pemerintah keputusan presiden, instruksi presiden, peraturan menteri, sedangkan dalam prakteknya masih dikenal adanya instruksi menteri, surat menteri. Dalam pada itu berdasarkan Undang-Undang No. 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintah Daerah dikenal dengan adanya

³¹⁵ *Ibid.*

³¹⁶ Philipus Hadjon, et.al. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2005, hlm. 52.

³¹⁷ *Ibid.*

Peraturan Daerah (Tingkat I dan Tingkat II) dan Keputusan Kepala Daerah (Tingkat I dan Tingkat II).³¹⁸

Seperti ditentukan dalam pasal 5 ayat (2) UUD 1945, Peraturan Pemerintah dibuat dan dikeluarkan oleh Presiden untuk melaksanakan undang-undang. Peraturan pemerintah memuat aturan-aturan yang bersifat umum. Terhadap peraturan pemerintah, Mahkamah Agung dalam pemeriksaan tingkat kasasi berwenang untuk menyatakan tidak sah. Adapun asalannya ialah karena peraturan pemerintah itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.³¹⁹

Seperti halnya Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden juga dikeluarkan oleh Presiden. Akan tetapi berbeda dengan peraturan pemerintah yang memuat aturan-aturan yang bersifat khusus (*einmalig*). Hal ini tercantum dalam lampiran Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1996. Dalam lampiran ketetapan MPRS itu juga disebutkan bahwa Keputusan Presiden yang terdapat dalam UUD 1945, atau untuk melaksanakan praktek kita kenal adanya beberapa macam Keputusan Presiden, yaitu:³²⁰

1. Keputusan presiden yang berisi pengangkatan seorang menjadi menteri atau menjadi Duta Besar atau menjadi Guru Besar atau menjadi Direktur Jenderal suatu Departemen.
2. Keputusan Presiden yang berisi pemberian tunjangan kepada pejabat negara tertentu, seperti Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 13 tahun 1985 tentang Tunjangan Jabatan Bagi Pejabat Negara Tertentu.
3. Keputusan Presiden yang mengatur hal-hal tertentu seperti :
 - a. Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 12 tahun 1983 tentang penataan dan peningkatan pembinaan penyelenggaraan Catatan Sipil. Keputusan

³¹⁸ *Ibid*, hlm, 54.

³¹⁹ *Ibid*, hlm, 58.

³²⁰ *Ibid*, hlm, 58-59.

Presiden ini antara lain mengatur kewenangan organisasi, keuangan dan penyelenggaraan catatan sipil.

- b. Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 52 tahun 1977 tentang pendaftaran penduduk. Keputusan presiden ini antara lain mengatur penyelenggaraan dan penyeragaman Kartu Keluarga, Kartu Tanda Penduduk, persyaratan untuk memiliki Kartu Tanda Penduduk.

Istilah sumber hukum dapat juga diartikan dengan memberi tekanan pada "faktor-faktor yang telah menentukan isi yang sesungguhnya dari hukum". Faktor-faktor sosiologis tersebut, tentu saja dapat berbentuk macam-macam.³²¹

- Situasi sosial ekonomi menentukan isi perundang-perundangan dalam bidang-bidang harga, hubungan tenaga kerja, penggajian, dan lain-lain. Perkembangan dalam lingkungan sebagai akibat dari industrialisasi, peningkatan lalu-lintas dan pertumbuhan penduduk merupakan dorongan-dorongan bagiterciptanya perundang-undangan tentang lingkungan.
- Hubungan-hubungan politik corak penting menentukan apakah suatu tugas umum tertentu dilakukan oleh propinsi atau kotapraja atau pun oleh pemerintah pusat atau badan-badan swasta.

Dalam arti sejarah, istilah sumber hukum punya dua makna :

- Sebagai sumber pengenalan dari hukum yang berlaku pada suatu saat tertentu.
- Sebagai sumber tempat asal pembuat undang-undang menggalinya dalam penyusunan suatu aturan menurut undang-undang.

Bagi para sejarawan hukum hal yang penting terutama adalah sumber pertama. Yang dimaksud ialah dokumen-dokumen resmi kuno, buku-buku ilmiah, majalah-majalah dan sebagainya. Sedangkan bagi para ahli hukum pemerintahan dewasa ini, sumber historis (yang dari sejarah) terutama yang dipentingkan. Yang

³²¹ *Ibid*, hlm. 66.

dimaksud ialah dokumen-dokumen resmi kuno, buku-buku ilmiah, majalah-majalah dan sebagainya.³²²

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) RI, Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR GR mengenai Sumber Tata Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan RI menggunakan istilah peraturan-peraturan perundang-undangan, sementara beberapa produk undang-undang menggunakan istilah peraturan perundang-undangan selaku penamaan bagi semua produk hukum tertulis yang dibuat dan dilakukan oleh negara berdasar tata urutan peraturan perundang-undangan menurut UUD 1945.

Tap MPRS RI, Nomor XX/MPRS/1966 mengemukakan pelbagai bentuk peraturan perundang-undangan menurut Undang-Undang Dasar 1945, sebagai berikut:

- UUD 1945;
- Ketetapan MPR;
- Undang-undang dan peraturan pelaksanaan lainnya, seperti :
 - a. Peraturan pemerintah;
 - b. Keputusan presiden;
 - c. Peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya, seperti: Peraturan Menteri, Instruksi menteri, dan lain-lainya.

Sesuai Pasal 7 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, jenis hierarki peraturan perundang-undangan adalah:

- a. UUD 1945;
- b. Undang-Undang/Perpu;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden; dan

³²² *ibid.*

e. Peraturan Daerah.

Sebagaimana ternyata, tidak semua peraturan perundang-undangan dibuat badan kekuasaan legislatif, pemerintah pusat, dan badan-badan pembuat peraturan pada pemerintahan daerah di tingkat I dan II. Penjelasan Pasal I angka 2, Undang-Undang, Nomor 5, Tahun 1986 merumuskan bahwa peraturan undang-undangan adalah semua peraturan yang bersifat mengikat secara umum yang dikeluarkan oleh badan perwakilan rakyat bersama pemerintah baik di tingkat pusat maupun daerah, serta semua keputusan dan atau pejabat tata usaha negara, baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah. Tetapi termasuk perbuatan tata usaha negara di bidang pembuatan peraturan (*gelend ded van de administrative*).³²³ Pasal 2 huruf 2 b dari undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 secara tegas menentukan bahwa keputusan tata usaha negara merupakan pengaturan yang bersifat umum (*besluit van algemene streking*) tidak termasuk keputusan tata usaha negara dalam arti *beschikking*, yang berarti bahwa terhadap perbuatan badan atau pejabat tata usaha negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum tidak dapat digugat dihadapan hakim Pengadilan Tata Usaha Negara.³²⁴ Misalnya keputusan tata usaha dan negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum disebut dengan judul keputusan gubernur sementara keputusan tata usaha negara dalam arti *beschikking* disebut dengan judul surat keputusan, seperti halnya surat keputusan menteri, surat keputusan gubernur/KDH, surat keputusan bupati/KDH, dst. Keputusan yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara (dalam arti *beschikking*) harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang mendasari keputusan yang bersangkutan.³²⁵

Pasal 53 ayat 2 sub a dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menentukan bahwa salah satu dasar pengujian (*toetsinggrond*) yang dapat digunakan oleh seorang atau badan hukum perlu untuk menggugat badan atau pejabat tata usaha negara di hadapan Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara adalah manakala keputusan

³²³ *Ibid*, hlm. 151.

³²⁴ *Ibid*.

³²⁵ *Ibid*.

(*beschikking*) yang dikeluarkan itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang dimaksud pada Pasal 53 ayat 2 sub b Undang-undang nomor 5 Tahun 1986 termasuk pula keputusan tata usaha negarayang merupakan pengaturan perundang-undangan lainnya. Maka keputusan tata usaha negara yang merupakan pengaturan bersifat umum dapat pula dijadikan salah satu dasar hukum bagi dikeluarkannya suatu keputusan (dalam arti *beschikking*).³²⁶

Pada tahun-tahun terakhir, peraturan-peraturan kebijaksanaan telah mengambil tempat yang makin lama makin penting didalam hukum administrasi Belanda. Peraturan-peraturan kebijaksanaan juga ditandai dengan sebutan *pseudo-wetgeving* (perundang-undangan semu). Peraturan-peraturan kebijaksanaan bukan peraturan perundang-undangan. Badan yang mengeluarkan peraturan-peraturan kebijaksanaan adalah tidak memiliki kewenangan pembuatan peraturan. peraturan-peraturan kebijaksanaan juga tidak mengikat hukum secara langsung, namun mempunyai relevansi hukum. peraturan-peraturan kebijaksanaan memberikan peluang bagaimana suatu badan tata usaha negara menjalankan kewenangan pemerintahan.³²⁷

Dari uraian di atas, dapat dipahami bahwa keputusan lembaga pemerintahan dalam arti luas seperti Bank Indosia dapat berbentuk pengaturan atau *beschikking*. Jika *beschikking* yang tidak termasuk peraturan perundang-undangan namun mengikat para pihak yang ditetapkan didalamnya dan merupakan sumber hukum, maka Peraturan Bank Indonesia yang karakter dasarnya adalah peraturan yang bersifat mengikat umum, adalah merupakan sumber hukum positif dalam wilayah Negara Republik Indonesia.

Ilmu hukum positif adalah ilmu tentang hukum yang berlaku di suatu negara atau masyarakat tertentu pada saat tertentu.³²⁸ Dengan demikian dalam kehidupan

³²⁶ *Ibid*, hlm. 152.

³²⁷ *Ibid*, hlm. 152-153.

³²⁸ G. Radbruch dan J.W. Harris, dalam Mochtar Kusumaatmadja dan Arief Sidharta, *op. cit.*, hlm. 1.

masyarakat Indonesia hukum positif adalah hukum yang berlaku di Indonesia pada waktu ini. Dalam hal ini, hukum nyata berlaku (*ius constitutum*) di Indonesia, dan bukan hukum masa depan yang kita idam-idamkan (*ius constituendum*), tidak pula hukum kodrati atau alami (*ius natural* atau *natural law*) yang bersifat universal.³²⁹ Dalam hukum positif, objek yang diaturinya sekaligus merupakan subjek (pelaku).

Hukum positif (Indonesia) adalah keseluruhan asas dan kaidah-kaidah yang mengatur hubungan manusia dalam masyarakat. Apabila diuraikan lebih lanjut, hubungan manusia dalam masyarakat ini berarti hubungan antar-manusia, hubungan antara manusia dengan masyarakat dan sebaliknya hubungan masyarakat dengan manusia anggota masyarakat itu.³³⁰

Dalam kenyataannya, yang dinamakan masyarakat itu bisa berwujud suatu kelompok manusia berdasarkan pertalian darah yang dinamakan kekerabatan misalnya suatu marga ataupun kelompok manusia yang merupakan masyarakat berdasarkan teritorial, misalnya kampung atau desa. Masyarakat dalam bentuknya yang terbesar dalam batas-batas wilayah nasional adalah negara. Berdasarkan definisi umum tersebut, Prof. Mochtar Kusumaatmadja dan Arief Sidharta memberikan definisi hukum positif yang lengkap adalah "sistem atau tatanan hukum dan asas-asas berdasarkan keadilan yang mengatur kehidupan manusia di dalam masyarakat".³³¹

Definisi di atas yang merupakan definisi yang umum diterima mempunyai beberapa konsekuensi atau akibat. Akibat yang pertama adalah bahwa didalam tatanan hukum positif demikian yaitu didasarkan atas keadilan, tidak ada tempat bagi kesewenang-wenangan sebagai bentuk buruk atau penyalahgunaan kekuasaan, karena kesewenang-wenangan itu bertentangan dengan keadilan. Pengertian hukum positif sebagai tatanan hukum juga berarti bahwa tidak ada tempat bagi anarki, sebagai akibat tidak adanya kekuasaan atau tidak diaturnya kekuasaan oleh hukum. Adapun mengenai tujuan suatu masyarakat maupun negara yang diatur oleh hukum itu

³²⁹ *Ibid.*

³³⁰ *Ibid.*, hlm. 4.

³³¹ *Ibid.*, hlm. 5.

tergantung dari tujuan yang dikandung dalam falsafah yang menjadi dasar kumpulan manusia yang berbentuk negara itu.³³²

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa mempelajari sumber hukum (positif) tidak dapat dilepaskan dari kegiatan ilmu yang menyangkut ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku atau kaidah-kaidah hukum positif atau yang disebut ilmu hukum positif. Adapun metode yang digunakan adalah metode analitis atau positivisme. Jelas kiranya bahwa dalam menangani ilmu hukum positif sebagai sumber hukum, akan selalu berurusan dengan kaidah-kaidah bagaimana orang seharusnya berperilaku (*das sollen*) dalam masyarakat, bukan bagaimana sebenarnya mereka berperilaku (*das sein*)³³³ dalam masyarakat.

Untuk mengatur segala hubungan antar manusia di atas, baik hubungan antar-individu atau antara perorangan, maupun antara perorangan dengan kelompok-kelompok maupun antara individu atau kelompok-kelompok dengan pemerintah diperlukan hukum. Hukum yang mengatur kepentingan umum (publik) dan menyangkut negara dan penyelenggaraan pemerintahan dinamakan hukum publik. Sedangkan hukum yang mengatur hubungan di antara orang perorangan dinamakan hukum perdata atau hukum sipil.³³⁴ Oleh karena peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan untuk kepentingan publik akan menjadi sumber hukum bagi publik itu sendiri, maka adalah sangat penting untuk memahami dan mengenali dengan baik, ciri, karakteristik, dan keberadaan masyarakat itu sendiri.

Agar hubungan ini bisa berjalan dengan baik dibutuhkan aturan berdasarkan mana orang melindungi kepentingannya dan menghormati kepentingan dan hak orang lain sesuai hak dan kewajiban yang ditentukan aturan (hukum). Bila masyarakat menyerahkan pengurusan soal-soal yang menjadi kepentingan bersama atau umum kepada seorang di antara mereka yang mereka tunjuk atau pilih untuk itu. Dengan penunjukkan seseorang yang diberi wewenang untuk mengurus untuk dan atas nama

³³² *Ibid.*

³³³ Hans Kelsen, dalam Mochtar Kusumaatmadja dan Arief Sidharta, *ibid.*, hlm. 8.

³³⁴ *Ibid.*, hlm. 16-17.

mereka beberapa urusan yang menyangkut semua warga masyarakat itu, sesungguhnya terjadi penyerahan sebagian hak warga masyarakat untuk mengurus diri sendiri kepada orang lain dipilih atau ditunjuk untuk melakukan pengurusan kepentingan umum itu untuk kebaikan bersama.³³⁵

Pemikiran tersebut di atas dikenal dengan teori kontrak sosial dimana manusia yang membentuk masyarakat untuk hidup bersama dan dengan demikian berkesempatan untuk mengembangkan kemampuan dan bakat mereka, dengan mengorbankan kebebasan penuh yang ada padanya, menyerahkan kepada orang atau kumpulan orang yang dipercaya untuk memerintahkan mereka demi kebaikan bersama (*common-wealth*). Ini merupakan dasar pemikiran pemerintah republik sebagai bentuk pemerintahan yang menjadi pilihan manusia-manusia merdeka yang mengilhami revolusi Perancis, revolusi Amerika dan Revolusi Indonesia. Dalam konsep ini pimpinan pemerintah dan negara adalah mendataris dari rakyat yang berdaulat. Dalam rangka pemikiran ini, kedaulatan atau kesuksesan tertinggi (tetap) ada pada rakyat dan wakil-wakilnya. Rakyat melalui wakil-wakilnya berhak mengawasi pelaksanaan mandat dan minta pertanggungjawaban kekuasaan yang diberikan, dengan kemungkinan menariknya kembali bila perlu.³³⁶ Namun demikian, kehidupan dalam masyarakat juga berlaku kaidah-kaidah lain yang tidak diatur oleh hukum seperti kaidah-kaidah agama dan kaidah-kaidah sosial bukan hukum seperti kebiasaan, moral positif dan kesopanan. Kaidah-kaidah sosial itu mengikat dalam arti dipatuhi oleh anggota masyarakat di mana kaidah itu berlaku apabila masyarakat menerima kaidah sosial itu sebagai sesuatu yang harus detail.

Sumber hukum lainnya adalah keputusan pengadilan. Dalam sistem hukum Indonesia, keputusan pengadilan hanya mempunyai kekuatan mengikat bagi perkara yang diadili itu dan pihak-pihak yang bersengketa dalam perkara tersebut. Dengan perkataan lain, keputusan pengadilan dalam sistem hukum Indonesia mempunyai kekuatan yang terbatas pada perkara yang diputuskan. Keputusan tersebut tidak

³³⁵ *Ibid*, hlm. 19.

³³⁶ *Ibid*.

mempunyai kekuatan mengikat secara umum walaupun bagi peristiwa atau perkara serupa. Berlainan dengan sistem hukum Inggris atau Amerika dimana keputusan pengadilan itu mempunyai kekuatan mengikat bagi perkara-perkara serupa lainnya ("*rule of binding precedent*" atau "*Stare decisis*").³³⁷

Kumpulan keputusan pengadilan mengenai perkara yang serupa atau *yurisprudensi* mengenai suatu jenis perkara sangat memperkuat arti keputusan pengadilan itu sebagai sumber hukum. Walaupun dalam sistem hukum nasional Indonesia keputusan pengadilan tidak mempunyai kekuatan yang mengikat, namun paling tidak kumpulan keputusan pengadilan atau *yurisprudensi* demikian mempunyai kekuatan yang cukup meyakinkan (*persuasive*).³³⁸

Karena eratnya sumber (2) kebiasaan dan (3) keputusan pengadilan, ada pendapat yang mengelompokkannya menjadi satu, yakni menjadi kebiasaan sebagai sumber hukum formal. Adanya pola tindak yang berulang, menambahkan unsur-unsur kebiasaan pada kaidah yang terbatas kekuatannya pada perkara yang diadili itu saja (yaitu keputusan pengadilan) menjadi kaidah yang jangkauannya lebih luas. Mengenai keputusan pengadilan perlu dijelaskan di sini bahwa keadaan sekarang berlainan dengan pendapat kuno, antara lain yang dikemukakan oleh Montesquieu dalam *L'Esprit de Lois* (semangat dari undang-undang). Ia mengatakan bahwa "Hakim itu hanya merupakan corong dari undang-undang yang berlaku. Pendapat masa kini adalah bahwa di samping menerapkan ketentuan undang-undang yang berlaku, tugas hakim atau pengadilan sekarang selain mengungkapkan hukum kebiasaan yang berlaku dalam masyarakat, juga melakukan penemuan hukum atau pembentukan hukum dalam hal itu diperlukan. Dengan perkataan lain dalam sistem hukum Indonesia yang dapat dikatakan merupakan sistem hukum tertulis yang terbuka, kedudukan Hakim atau pengadilan itu cukup penting sebagai sumber hukum."³³⁹

³³⁷ *Ibid.*, hlm. 67-68.

³³⁸ *Ibid.*

³³⁹ *Ibid.*, hlm. 69-70.

Traktat atau perjanjian internasional yaitu persetujuan yang oleh Indonesia diadakan dengan negara atau negara-negara lain di mana Indonesia telah mengikatkan diri untuk menerima hak-hak dan kewajiban yang timbul dari perjanjian yang diadakannya itu, merupakan sumber hukum yang penting. Untuk itu tidak cukup traktat atau perjanjian itu ditandatangani oleh Indonesia, namun harus pula di ratifikasi (mendapatkan pengesahan) sebelum perjanjian itu mengikat. Di samping traktat (*treaty*) ada perjanjian internasional biasa yang diadakan pemerintah atau badan eksekutif (*executive agreement*) dengan pemerintah yang tidak memerlukan pengesahan (ratifikasi). Berlainan dengan sistem di Inggris yang menganut *teori transformasi*, dalam sistem hukum Indonesia tidak perlu ditetapkan undang-undang nasional yang memuat isi (materi atau substansi) konvensi atau perjanjian internasional itu sebelum isi perjanjian itu berlaku dan mengikat bagi kita. Perjanjian internasional itu sudah mengikat setelah dilakukan ratifikasi yang dalam hal traktat dengan undang-undang, yakni dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Karena pentingnya traktat dan perjanjian internasional lainnya sebagai sumber hukum nasional pengetahuan tentang traktat dan perjanjian hukum internasional sangat penting dalam rangka menjadikan PBJ sebagai sumber hukum di Indonesia yang telah mengakomodir kebutuhan dan perkembangan internasional.³⁴⁰

Pendapat sarjana Hukum terkemuka sebagai sumber tambahan cukup penting karena adakalanya bahkan sering, fenomena hukum kebiasaan itu tidak tampak bagi masyarakat. Fenomena kebiasaan yang sudah menjadi hukum mungkin diketahui oleh kalangan terbatas yang berkecimpung di bidang yang bersangkutan, misalnya jual beli barang atau tanah. Namun, sebelum ada keputusan pengadilan mengenai peristiwa atau sengketa yang konkrit, hal apakah sesuatu kebiasaan sudah menjadi suatu kaidah belum terungkap secara pasti (positif). Lagi pula terhadap pola tindak kebiasaan dan kekuatan mengikatnya bisa berlainan dari suatu tempat ke tempat lain. Karena itu tulisan para sarjana terkemuka apabila ia benar merupakan Sarjan Hukum yang berbobot baik, cukup berharga untuk membantu orang mencari atau menetapkan

³⁴⁰ *Ibid*, hlm. 70-71.

mana diantara kebiasaan itu yang sudah menjadi kaidah, terutama bagi kaidah-kaidah hukum kebiasaan yang belum terungkap dalam kumpulan keputusan pengadilan atau yurisprudensi. Tulisan-tulisan para Sarjana Hukum demikian dapat membantu hakim didalam memberikan keputusannya. Karena bukan merupakan sumber langsung bagi keputusan, melainkan membantu hakim dalam mengambil keputusan, maka pendapat Sarjana Hukum terkemuka atau "doktrin" itu merupakan sumber tambahan.³⁴¹

Berdasarkan uraian sumber-sumber hukum tersebut di atas, termasuk kaitannya dengan hierarki peraturan perundang-undangan, yang menjadi persoalan sekarang adalah tempat dan kedudukan Peraturan Bank Indonesia, karena dalam tata urutan peraturan perundang-undangan sekarang tidak ada lagi peraturan menteri atau Instruksi Menteri. Sebab selama ini dalam praktek, Peraturan Bank Indonesia kedudukannya dianggap sama dengan Peraturan Menteri.

Dalam pasal 1 butir 2, No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang disebut sebagai "Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum." Kalau ketentuan ini dihubungkan dengan Pasal 4 ayat 3 UU 23 Tahun 1999, maka peraturan dan sanksinya yang ditetapkan termasuk oleh Bank Indonesia sebagai badan hukum publik mengikat secara umum khususnya bagi perbankan, sebab Pasal 7 ayat 4 UU No. 10 Tahun 2004 menyatakan,

"Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada Ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi".

Dengan demikian maka Peraturan Bank Indonesia diakui keberadaannya oleh undang-undang, karena diperintahkan oleh undang-undang Bank Indonesia, sehingga mempunyai kekuatan yang mengikat. Kekuatan mengikat dari peraturan Bank

³⁴¹ *Ibid*, hlm. 71-73.

Indonesia dibuat berdasarkan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi antara lain oleh undang-undang tentang Bank Indonesia. Paling tidak dari penjelasan umum dapat dilihat adanya kekuasaan Bank Indonesia sebagaimana layaknya lembaga negara independen lain untuk menerbitkan peraturan dengan rumusan:³⁴²

“... Bank Indonesia juga mempunyai kewenangan mengatur atau membuat/menerbitkan peraturan yang merupakan pelaksanaan undang-undang dan menjangkau seluruh bangsa dan negara Indonesia. Dengan demikian, Bank Indonesia sebagai suatu lembaga negara yang independen dapat menerbitkan peraturan dengan disertai kemungkinan pemberian sanksi administrasi”.

3.3 Peraturan Bank Indonesia

3.3.1 Pengertian

Dalam Pasal 23D UUD 1945 bahwa “Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggungjawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang”. Rumusan Pasal 23D tersebut merupakan hasil Perubahan Keempat UUD 1945 yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) pada tanggal 10 Agustus 2002. Sebelum adanya Pasal 23D sebagai hasil Perubahan Keempat UUD 1945 tersebut, dalam Penjelasan Pasal 23 UUD 1945 dinyatakan antara lain bahwa :

“Tentang hal macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang. Ini penting karena kedudukan uang itu besar pengaruhnya atas masyarakat. Uang terutama adalah alat pengukur dan pengatur harga. Sebagai alat penukar untuk memudahkan pertukaran jual-beli dalam masyarakat. Berhubungan dengan itu perlu ada macam dan rupa uang yang diperlukan oleh rakyat sebagai pengukur harga untuk dasar menetapkan harga masing-masing barang yang dipertukarkan. Barang yang menjadi pengukur harga itu, mestilah tetap harganya, jangan naik turun karena keadaan uang yang tidak teratur. Oleh karena itu, keadaan uang itu harus ditetapkan dengan undang-undang. Berhubungan dengan itu, kedudukan Bank Indonesia yang akan mengeluarkan dan mengatur peredaran uang kertas, ditetapkan dengan undang-undang.”

³⁴² Lihat UU BI, Penjelasan Umum Paragraf dua belas.

Selanjutnya dalam Pasal 26 ayat (1) UU No. 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral yang berada di dalam Bab X dengan judul Perincian Tugas Bank (Bank Indonesia) dan judul sub bab Pengedaran Uang dinyatakan bahwa “Bank Indonesia mempunyai hak tunggal untuk mengeluarkan uang kertas dan uang logam”. Selanjutnya pada ayat (4) dinyatakan bahwa “Jenis, nilai dan cirri-ciri uang yang akan dikeluarkan ditentukan oleh Bank (Bank Indonesia), dan diberitahukan kepada umum dengan jalan pengumuman dalam Berita Negara”. Adapun tentang macam dan harga uang yang disebut dalam Pasal 23 ayat (3) UUD 1945 diatur dengan undang-undang tersendiri³⁴³

Dalam Pasal 1 ayat (1) UU No. 13 Tahun 1968 dinyatakan bahwa “Dengan nama Bank Indonesia didirikan suatu Bank Sentral di Indonesia”. Kemudian pada ayat (2) ketentuan tersebut dinyatakan bahwa “Bank Indonesia adalah milik Negara dan merupakan badan hukum, yang berhak melakukan tugas dan usaha berdasarkan undang-undang ini. Selanjutnya dalam Penjelasan Pasal 1 ayat (1) UU No. 13 Tahun 1968 tersebut dinyatakan bahwa “Bank Sentral berdasarkan Undang-undang ini diberi nama “Bank Indonesia”, sesuai dengan bunyi Penjelasan Pasal 23 UUD 1945”.

Dari uraian tersebut di atas terdapat sekurang-kurangnya 3 (tiga) hal penting yaitu:

1. Nama “Bank Indonesia” telah diatur/dikenal sejak pembentukan UUD 1945 sebagaimana tercantum dalam Penjelasan Pasal 23;
2. Bank Indonesia adalah bank sentral yang diberi tugas berdasarkan amanat konstitusi; dan
3. Bank Indonesia adalah milik Negara dan merupakan badan hukum.

Ketentuan dalam Pasal 1 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 13 Tahun 1968 tersebut di atas ditegaskan kembali dalam Pasal 4 ayat (1) UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana telah diubah dengan UU No. 3 Tahun 2004 (UU BI)

³⁴³ Lihat UU No. 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral, Penjelasan Pasal 26 ayat (4).

yang merupakan undang-undang pengganti dari UU No. 13 Tahun 1968 tersebut bahwa "Bank Indonesia adalah Bank Sentral Republik Indonesia". Dalam ayat (2) Pasal 4 UU BI tersebut dinyatakan juga bahwa "Bank Indonesia adalah lembaga negara yang independen dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya, bebas dari campur tangan Pemerintah dan/atau pihak lain, kecuali untuk hal-hal yang secara tegas diatur dalam Undang-undang ini". Selanjutnya dalam ayat (3) Pasal 4 UU BI dinyatakan bahwa "Bank Indonesia adalah badan hukum berdasarkan Undang-undang ini". Dalam Penjelasan Pasal 4 ayat (3) UU BI dinyatakan antara lain bahwa "Bank Indonesia sebagai badan hukum publik berwenang menetapkan peraturan dan mengenakan sanksi dalam batas kewenangannya".

Peraturan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (3) tersebut di atas adalah Peraturan Bank Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 8 UU BI yaitu "Ketentuan hukum yang ditetapkan oleh Bank Indonesia dan mengikat setiap orang atau badan dan dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia". Unsur-unsur yang terdapat dalam rumusan Pasal 1 angka 8 tersebut yaitu:

1. Peraturan Bank Indonesia adalah "ketentuan hukum". Ketentuan hukum dimaksud adalah sumber hukum yang memuat norma-norma hukum, baik tentang hak dan kewajiban maupun tentang anjuran/perintah untuk dilaksanakan dan larangan untuk tidak dilakukan.
2. Peraturan Bank Indonesia "ditetapkan oleh Bank Indonesia". Bank Indonesia disini dapat ditinjau dari beberapa aspek sebagai berikut :
 - a. Sebagai "bank sentral Republik Indonesia" yaitu lembaga negara yang mempunyai wewenang untuk mengeluarkan alat pembayaran yang sah dari suatu negara, merumuskan dan melaksanakan kebijakan moneter, mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran, mengatur dan mengawasi perbankan, serta menjalankan fungsi sebagai *lender of the last resort*.³⁴⁴

³⁴⁴ Lihat UU BI, Penjelasan Pasal 4 ayat (1) Paragraf Pertama.

- b. Sebagai “lembaga negara” yang menurut Jimly Asshiddiqie terkadang disebut dengan istilah lembaga pemerintahan yang dapat dibentuk berdasarkan atau karena kekuasaan oleh UUD yang merupakan organ konstitusi, oleh UU yang merupakan organ UU, atau oleh Keppres yang melaksanakan proses pemerintahan negara. Pemerintahan negara dalam hal ini mencakup pengertian yang luas meliputi fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Dalam hal ini, Jimly Asshiddiqie mengklasifikasikan Bank Indonesia sebagai lembaga negara tingkat kedua, sedangkan lembaga negara yang diklasifikasikan pada tingkat pertama adalah Presiden, Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Mahkamah Konstitusi (MK), Mahkamah Agung (MA), dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) (2006, hlm 42 - 51)³⁴⁵;
 - c. Sebagai “badan hukum” yang dalam hal ini adalah badan hukum publik yang berwenang menetapkan peraturan dan mengenakan sanksi dalam batas kewenangannya. Batas kewenangan dimaksud adalah sebagaimana diatur antara lain dalam UU BI dan UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan UU No. 10 Tahun 1998 seperti menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter, mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran, dan mengatur dan mengawasi bank;
3. Mengikat setiap orang atau badan. Orang atau badan dimaksud adalah penyanggah hak dan kewajiban yang berada dalam wilayah negara kesatuan Republik Indonesia yang dalam melaksanakan hak dan kewajibannya, terkait dan terikat dengan norma hukum yang terdapat dalam Peraturan Bank Indonesia tersebut.
 4. Dimuat dalam lembaran negara Republik Indonesia. Menurut Pasal 45 UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dengan diundangkannya peraturan perundang-undangan dalam lembaran resmi antara lain

³⁴⁵ Jimly Asshiddiqie, *op. cit.*, hlm. 42 - 51.

Lembaran Negara Republik Indonesia dan Berita Negara Republik Indonesia , maka setiap orang dianggap telah mengetahuinya. Pemuatan dalam Lembaran Negara tersebut merupakan bagian dari proses pengundangan suatu peraturan dalam rangka memenuhi azas publisitas agar setiap orang yang terhadapnya berlaku peraturan perundang-undangan tersebut dianggap telah mengetahui isi peraturan dimaksud, dan dengan demikian peraturan tersebut mempunyai kekuatan mengikat. Selanjutnya dalam Pasal 46 peraturan perundang-undangan yang diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia dan dalam Berita Negara Republik Indonesia meliputi antara lain peraturan perundang-undangan yang menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku, harus diundangkan dalam Lembaran Negara dan dalam Berita Negara. Dalam hal ini, peraturan perundang-undangan yang berlaku tersebut adalah Pasal 1 angka 8 UU BI.

Menurut John Austin, hukum dalam arti yang sebenarnya (hukum positif) yang dibuat oleh penguasa seperti undang-undang, peraturan pemerintah, dan lain-lain, untuk dapat dinamakan sebagai hukum harus memenuhi unsur : perintah, sanksi, kewajiban, dan kadaulatan.³⁴⁶ Unsur perintah berarti bahwa satu pihak menghendaki agar orang lain melakukan kehendaknya. Unsur sanksi berarti bahwa pihak yang diperintah akan mengalami penderitaan jika perintah itu tidak dijalankan atau ditaati. Unsur kewajiban berarti perintah itu merupakan pembedaan kewajiban terhadap yang diperintah, dan perintah tersebut hanya dapat terlaksana jika yang memerintah itu adalah pihak yang berdaulat.³⁴⁷ Selanjutnya Eugen Ehrlich berpendapat bahwa hukum positif akan memiliki daya berlaku yang efektif apabila berisikan atau selaras dengan hukum yang hidup dalam masyarakat (*living law*). Disamping itu, Ehrlich berpendapat bahwa pusat perkembangan hukum saat ini dan yang akan datang, tidak terletak pada perundang-undangan, tidak pada ilmu hukum, ataupun pada keputusan hakim, tetapi pada masyarakat itu sendiri.³⁴⁸ Sejalan dengan itu, Roscoe Pound

³⁴⁶ John Austin dalam Lili Rasjidi, *op.cit.*, hlm. 19.

³⁴⁷ *Ibid*, hlm. 19-20.

³⁴⁸ Eugen Ehrlich dalam Lili Rasjidi, *ibid*, hlm. 28.

berbendapat bahwa hukum harus dilihat sebagai suatu lembaga kemasyarakatan yang berfungsi untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan sosial.³⁴⁹

Berdasarkan unsur-unsur/uraian di atas dikaitkan dengan teori dan pengertian khususnya dalam konteks sistem *common law* (Eropa Kontinental), karena Peraturan Bank Indonesia adalah merupakan peraturan perundang-undang yang berlaku di Indonesia, maka Peraturan Bank Indonesia tersebut adalah hukum. Dalam hal ini dilihat dari segi fungsinya, adalah sebagai “*a tool of social engeneering*” baik dalam kerangka *rule of law* atau merupakan bagian dari sistem hukum nasional, khususnya sebagai sarana bagi Bank Indonesia untuk berperan dalam pelaksanaan pembangunan ekonomi Indonesia berdasarkan peran, tugas, dan wewenang yang dimiliki oleh Bank Indonesia di bidang tersebut.

3.3.2 Pembentukan

Pembentukan Peraturan Bank Indonesia tidak dapat dilepaskan dari kewenangan yang diberikan oleh undang-undang kepada Bank Indonesia untuk melakukan hal tersebut. Tanpa adanya kewenangan yang jelas, maka sebaik apapun upaya pembentukan Peraturan Bank Indonesia dilakukan, tidak akan mempunyai kekuatan mengikat sebagai hukum (peraturan perundang-undangan).

Kewenangan atau wewenang adalah suatu istilah yang biasa digunakan dalam lapangan hukum publik. Namun sesungguhnya terdapat perbedaan diantara keduanya. Kewenangan adalah apa yang disebut “kekuasaan formal”, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-undang atau legislatif dari kekuasaan eksekutif atau administratif.³⁵⁰ Karenanya, merupakan kekuasaan dari segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan atau urusan pemerintahan tertentu yang bulat. Sedangkan “wewenang” hanya mengenai suatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Kewenangan diperoleh oleh

³⁴⁹ Roscoe Pound dalam Lili Rasjidi, *ibid.*

³⁵⁰ http://www.jdih.bnk.go.id/informasihukum/Pelimpahan_wewenang.pdf, diakses tgl. 14 November 2008.

seseorang melalui 2(dua) cara yaitu dengan atribusi atau dengan pelimpahan wewenang.³⁵¹

Atribusi adalah wewenang yang melekat pada suatu jabatan. Dalam tinjauan hukum tata Negara, atribusi ini ditunjukkan dalam wewenang yang dimiliki oleh organ pemerintah dalam menjalankan pemerintahannya berdasarkan kewenangan yang dibentuk oleh pembuat undang-undang. Atribusi ini menunjuk pada kewenangan asli atas dasar konstitusi (UUD) atau peraturan perundang-undangan.

Selain secara atribusi, wewenang juga dapat diperoleh melalui proses pelimpahan yang disebut delegasi atau mandat. Diantara jenis-jenis pelimpahan wewenang ini, perbedaan antara keduanya adalah bahwa pendelegasian diberikan biasanya antara organ pemerintah satu dengan organ pemerintah lain, dan biasanya pihak pemberi wewenang memiliki kedudukan lebih tinggi dari pihak yang diberikan wewenang. Umumnya mandat diberikan dalam hubungan kerja internal antara atasan dan bawahan. Terjadi pengakuan kewenangan atau pengalih-tanganan kewenangan. Tidak terjadi pengakuan kewenangan atau pengalih-tanganan kewenangan dalam arti yang diberi mandat hanya bertindak untuk dan atas nama yang memberikan mandat.

Baik wewenang yang diperoleh berdasarkan atribusi maupun berdasarkan pelimpahan sama-sama harus terlebih dahulu dipastikan bahwa yang melimpahkan benar memiliki wewenang tersebut dan wewenang itu benar ada berdasarkan konstitusi (UUD) atau peraturan perundang-undangan. Demikian pula wewenang dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan dapat dibedakan antara atribusi dan delegasi. Atribusi terdapat apabila adanya wewenang yang diberikan oleh UUD atau UU kepada suatu badan dengan kekuasaan dan tanggung jawab sendiri (mandiri) untuk membuat/membentuk peraturan perundang-undangan. Sedangkan delegasi terdapat apabila suatu badan (organ) yang mempunyai wewenang secara mandiri membuat peraturan perundang-undangan (wewenang atribusi) menyerahkan

³⁵¹ *Ibid.*

(*overdragen*) kepada suatu badan atas kekuasaan dan tanggung jawab sendiri wewenang untuk membuat/membentuk peraturan perundang-undangan.

Wewenang atribusi dan delegasi dalam membuat/membentuk peraturan perundang-undangan timbul karena :

1. Tidak dapat bekerja cepat dan mengatur segala sesuatu sampai pada tingkat yang rinci.
2. Adanya tuntutan dari para pelaksana untuk melayani kebutuhan dengan cepat berdasarkan aturan-aturan hukum tertentu.

Dalam suatu struktur organisasi lembaga negara, umumnya yang terjadi adalah pelimpahan wewenang. Lembaga Negara dibentuk berdasarkan konstitusi (UUD) yang kemudian diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang. Berdasarkan atribusi, pimpinan suatu lembaga Negara memiliki wewenang. Kewenangan ini tidak dapat dilaksanakan oleh pimpinan lembaga Negara tersebut karenanya kemudian untuk pelaksanaannya secara teknis di lapangan, pimpinan lembaga negara tersebut dapat melimpahkan wewenangnya.

Biasanya ada tiga dasar agar hukum mempunyai kekuatan berlaku secara baik yaitu mempunyai dasar yuridis, sosiologis, dan filosofis. Karena peraturan perundang-undangan adalah hukum, maka peraturan perundang-undangan yang baik, harus mengandung ketiga unsur tersebut.³⁵² Pendekatan hukum atas ketiga unsur tersebut, perlu dilakukan secara seimbang agar hukum yang diciptakan melalui peraturan perundang-undangan mempunyai daya berlaku yang dapat diterima oleh masyarakat secara luas karena telah memenuhi rasa keadilan dan kebutuhan masyarakat itu sendiri. Setiap pembuat peraturan perundang-undangan berharap agar ketiga kaidah yang tercantum dalam perundang-undangan itu adalah sah secara

³⁵² Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*. Jakarta: Ind-Hill, 1992, hlm. 13.

hukum (*legal validity*) dan berlaku efektif karena dapat atau akan diterima masyarakat secara wajar dan berlaku untuk waktu yang panjang.³⁵³

Menurut Bagir Manan, selain ketiga unsur tersebut di atas, unsur teknik perancangan merupakan unsur lain yang tidak boleh diabaikan dalam upaya membuat peraturan perundang-undangan yang baik. Oleh karena itu, ditinjau dari sudut perancangan, keempat unsur tersebut (yuridis, sosiologis, filosofis, dan teknik perancangan), dapat dibagi kedalam dua kelompok utama yang sekaligus merupakan tahap-tahap dalam perancangan peraturan perundang-undangan yaitu:³⁵⁴

1. Tahap penyusunan naskah akademik. Pada tahap ini, dilakukan analisis akademik terhadap berbagai aspek dari peraturan perundang-undangan yang hendak dirancang. Aspek-aspek yuridis, sosiologis, dan filosofis mendapat pengkajian secara mendalam, dan bila diperlukan, sebelum penyusunan naskah akademik dilakukan penelitian-penelitian dan pengkajian secara ilmiah. Disamping itu, dapat juga dimasukkan dalam naskah akademik tentang pertimbangan manfaat dan akibat-akibat yang dapat timbul dari peraturan perundang-undangan jika dikeluarkan seperti beban keuangan negara dan lain-lain. Agar naskah akademik tersebut tidak merupakan kajian ilmiah semata, maka harus disertai dengan pokok-pokok isi yang akan dimasukkan ke dalam peraturan perundang-undangan yang hendak dirancang.
2. Tahap perancangan yaitu menyangkut aspek-aspek prosedural dan penulisan rancangan. Aspek prosedural tersebut terkait dengan adanya kewenangan dan izin untuk prakarsa penyusunan peraturan perundang-undangan. Sedangkan aspek penulisan rancangan adalah menterjemahkan gagasan-gagasan, naskah akademik, atau bahan-bahan lain ke dalam bahasa dan struktur yang normatif. Bahasa normatif artinya bahasa yang akan mencerminkan asas-asas hukum tertentu, pola tingkah laku tertentu (kewajiban, larangan, hak, dan sebagainya). Bahasa normatif ini selain tunduk pada kaidah-kaidah bahasa Indonesia, juga harus tunduk pada

³⁵³ *Ibid*, hlm. 14.

³⁵⁴ *Ibid*.

bahasa hukum. Sedangkan struktur normatif artinya mengikuti teknik penulisan peraturan perundang-undangan seperti pertimbangan, dasar hukum, pembagian bab, dan seterusnya.

Dalam Pasal 2 ayat (1) Peraturan Dewan Gubernur Bank Indonesia (PDG BI) No. 1/1/PDG/1999 tentang Tata Tertib Penyusunan Peraturan Perundang-undangan Bank Indonesia dinyatakan bahwa salah satu jenis peraturan perundang-undangan Bank Indonesia adalah Peraturan Bank Indonesia. Adapun mekanisme penyusunan Peraturan Bank Indonesia yang ditetapkan dalam PDG BI tersebut sebagai berikut:

1. Dewan Gubernur Bank Indonesia melalui Rapat Dewan Gubernur menetapkan pokok-pokok kebijakan dan atau konsep peraturan dan menugaskan Satuan Kerja Pemrakarsa di lingkungan Bank Indonesia atau menetapkan Satuan Kerja Koordinator untuk menindaklanjuti keputusan Dewan Gubernur dimaksud;
2. Satuan Kerja Pemrakarsa atau Satuan Kerja Koordinator melakukan pembahasan dengan Satuan Kerja terkait atau dengan instansi terkait (apabila dianggap perlu) dan merumuskan konsep Peraturan Bank Indonesia;
3. Hasil pembahasan dan perumusan Rancangan Peraturan Bank Indonesia diajukan kembali oleh Satuan Kerja Pemrakarsa atau Satuan Kerja Koordinator ke dalam Rapat Dewan Gubernur dalam bentuk pokok-pokok kebijakan atau konsep Peraturan Bank Indonesia untuk dibahas oleh dan untuk memperoleh persetujuan dari Dewan Gubernur. Dalam Rapat Dewan Gubernur tersebut, disamping dihadiri oleh Anggota Dewan Gubernur dan Pimpinan Satuan Kerja Pemrakarsa atau Pimpinan Satuan Kerja Koordinator serta Pimpinan Satuan Kerja terkait, juga dapat dihadiri oleh Pimpinan Instansi terkait (apabila dianggap perlu);
4. Berdasarkan hasil Rapat Dewan Gubernur sebagaimana pada angka 3 tersebut di atas, Satuan Kerja Pemrakarsa atau Satuan Kerja Koordinator menyusun final konsep Peraturan Bank Indonesia dan selanjutnya disampaikan kepada Satuan Kerja yang membidangi hukum (Direktorat Hukum) untuk dilakukan pembahasan dan penyusunan Peraturan Bank Indonesia (*legal drafting*);

5. Hasil penyusunan Peraturan Bank Indonesia (*legal drafting*) sebagaimana pada angka 4 tersebut di atas, dituangkan dalam format Peraturan Bank Indonesia sebagaimana ditetapkan dalam Surat Edaran Bank Indonesia No. 1/15/INTERN tanggal 24 September 1999 perihal Tata Tertib Penyusunan Dokumen Bank Indonesia, kemudian disampaikan kepada Gubernur Bank Indonesia melalui Anggota Dewan Gubernur yang membawahkan Satuan Kerja Pemrakarsa atau Satuan Kerja Koordinator untuk disetujui dan ditandatangani;
6. Peraturan Bank Indonesia yang telah ditandatangani oleh Gubernur sebagaimana dimaksud pada angka 5 di atas, kemudian disampaikan kepada Satuan Kerja yang membidangi hukum (Direktorat Hukum) untuk dilakukan penomoran Peraturan Bank Indonesia dan selanjutnya disampaikan kepada Instansi yang berwenang untuk dimuat dalam Lembaran Negara dan Tambahan Lembaran Negara;
7. Peraturan Bank Indonesia yang telah dimuat dalam Lembaran Negara dan Tambahan Lembaran Negara, kemudian disebarluaskan kepada pihak terkait dan masyarakat melalui internet, intranet, dan *Local Area Network* (LAN).

3.3.3 Substansi Materi Pengaturan

Sebelum diuraikan tentang pokok-pokok (substansi) materi yang terdapat dalam Peraturan Bank Indonesia, terlebih dahulu dikemukakan tentang pengertian dan jenis norma hukum.

Menurut Maria Farida, norma adalah suatu ukuran yang harus dipatuhi oleh seseorang dalam hubungannya dengan sesamanya ataupun dengan lingkungannya. Istilah norma, yang berasal dari bahasa Latin, atau kaidah dalam bahasa Arab, dan sering juga disebut dengan *pedoman*, *patokan*, atau *aturan dalam* bahasa Indonesia, mula-mula diartikan dengan siku-siku, yaitu garis tegak lurus yang menjadi ukuran atau patokan untuk membentuk suatu sudut atau garis yang dikehendaki. Dalam perkembangannya, norma itu diartikan sebagai suatu ukuran atau patokan bagi

sesorang dalam bertindak atau bertingkah laku dalam masyarakat. Jadi, inti suatu norma adalah segala aturan yang harus dipatuhi.³⁵⁵

Suatu norma itu baru ada apabila terdapat lebih dari satu orang, karena norma itu pada dasarnya mengatur tata cara bertingkah laku seseorang terhadap orang lain, atau terhadap lingkungannya. Setiap norma itu mengandung suruhan-suruhan (penyuruhan-penyuruhan) yang didalam bahasa asingnya sering disebut dengan *das sollen (ought to be/ought to do)*³⁵⁶ yang didalam bahasa Indonesia sering dirumuskan dengan istilah hendaknya, misalnya "hendaknya engkau menghormati orang tua".

Norma hukum itu dapat dibentuk secara tertulis atau tidak tertulis oleh lembaga-lembaga yang berwenang membentuknya, sedangkan norma-norma moral, adat, agama dan lainnya terjadi secara tidak tertulis, tumbuh dan berkembang dari kebiasaan-kebiasaan yang ada dalam masyarakat. Fakta-fakta kebiasaan yang terjadi mengenai sesuatu yang baik dan buruk, yang berulang kali terjadi, sehingga ini selalu sesuai dengan rasa keadilan dalam masyarakat tersebut, berbeda dengan norma-norma hukum negara yang kadang-kadang tidak selalu sesuai dengan rasa keadilan/pendapat masyarakat.³⁵⁷

Di dalam kehidupan masyarakat, selalu terdapat berbagai macam norma yang secara langsung atau tidak langsung mempengaruhi tata cara kita berperilaku atau bertindak. Di negara kita, norma-norma yang masih sangat dirasakan adalah norma-norma adat, norma-norma agama, norma-norma moral, dan norma-norma hukum negara, sedangkan bila suatu norma hukum negara menentukan bahwa setiap warga negara wajib membayar pajak, maka norma hukum ini berlaku bagi seluruh warga negara di mana pun ia berada.³⁵⁸

Di dalam bukunya yang bert judul *General Theory of Law and State*, Hans Kelsen mengemukakan adanya dua sistem norma, yaitu sistem norma yang statis

³⁵⁵ Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan*. Yogyakarta: Kanisius, 1998, hlm. 6.

³⁵⁶ Hans Kelsen, dalam Maria Farida, *ibid.*

³⁵⁷ *Ibid*, hlm. 6-7.

³⁵⁸ *Ibid*,

(*nomostatics*) dan sistem norma yang dinamik (*nomodynamics*). Hans Kelsen mengatakan bahwa hukum termasuk dalam sistem norma yang dinamik (*nomodynamics*)³⁵⁹ karena hukum ini selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga-lembaga atau otoritas-otoritasnya yang berwenang membentuknya, sehingga dalam hal ini tidak kita lihat dari segi norma tersebut, tetapi dari berlakunya, tetapi dari segi berlakunya atau pembentukannya. Hukum itu adalah sah (*valid*) apabila dibuat oleh lembaga atau otoritas yang lebih tinggi sehingga dalam hal ini norma yang lebih rendah (*inferior*) dapat dibentuk norma yang yang lebih tinggi (*superior*), dan hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis membentuk suatu hierarki.

Perbedaan-perbedaan antara norma-norma hukum dan norma-norma lainnya adalah sebagai berikut:³⁶⁰

1. Suatu norma hukum itu bersifat heteronom, dalam arti bahwa norma hukum itu datangnya dari luar diri kita sendiri. Contohnya dalam hal pembayaran pajak ; kewajiban itu datangnya bukan dari diri kita sendiri, tetapi dari negara sehingga kita harus memenuhi kewajiban tersebut, senang atau tidak senang. Norma-norma lainnya bersifat otonom dalam arti norma itu datangnya dalam diri kita sendiri. Contohnya apabila kita akan menghormati orang tua atau akan berpuasa; hal ini kita lakukan karena kehendak dan keyakinan kita sendiri untuk menjalankan norma-norma itu sehingga tindakan tersebut tidak dapat dipaksakan dari luar.
2. Suatu norma hukum itu dapat dilekati dengan sanksi pidana ataupun dengan sanksi pemaksa secara fisik, sedangkan norma lainnya tidak dapat dilekati oleh sanksi pidana ataupun sanksi pemaksa secara fisik. Contohnya apabila seseorang melanggar norma hukum, misalnya menghilangkan nyawa orang lain: ia akan dituntut dan dipidana. Tetapi bila seseorang melanggar norma lainnya, tidak dapat dituntut dan dipidana.
3. Dalam norma hukum sanksi pidana, sanksi pemaksa itu dilaksanakan oleh aparat negara sedangkan terhadap pelanggaran norma-norma lainnya sanksi datangnya

³⁵⁹ *Ibid.*, hlm. 112-113

³⁶⁰ *Ibid.*

dari diri kita sendiri, misalnya adanya perasaan bersalah, perasaan berdosa atau terhadap pelanggaran norma-norma adat tertentu, para pelanggarnya akan dikucilkan dari masyarakat.

Dengan demikian, jelas terlihat bahwa walaupun norma hukum dan norma-norma lainnya itu mempunyai persamaan, yaitu merupakan suatu pedoman dalam hal bertingkah laku, keduanya juga mempunyai perbedaan-perbedaan.

Norma hukum yang terdapat dalam Peraturan Bank Indonesia ditinjau dari segi sumber pengaturannya adalah norma yang bersifat atributif dan delegasian dari undang-undang. Berawal dari rumusan batang tubuh dan penjelasan Pasal 4 ayat (3) UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana telah diubah dengan UU No. 3 Tahun 2004 yaitu bahwa sebagai badan hukum publik, Bank Indonesia berwenang menetapkan dan mengenakan sanksi dalam batas kewenangannya. Selanjutnya dalam rumusan Pasal 8 undang-undang tersebut dikemukakan bahwa untuk mencapai tujuan Bank Indonesia sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 7 yaitu "mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah", Bank Indonesia diberi tugas oleh undang-undang antara lain untuk menetapkan atau melakukan pengaturan dibidang (kebijakan) moneter, (kelancaran) sistem pembayaran dan (pengawasan) perbankan.

Sesuai dengan rumusan dalam undang-undang tersebut di atas, kewenangan Bank Indonesia melakukan pengaturan untuk ketiga bidang tugasnya tersebut di atas, pada dasarnya bersifat atributif, yaitu bahwa pembuat undang-undang (Presiden dan DPR) mendelegasikan kewenangan kepada Bank Indonesia untuk dapat melakukan pengaturan melalui Peraturan Bank Indonesia sepanjang substansi materi yang berkaitan dengan ketiga bidang tersebut. Disamping itu, substansi materi yang dapat dimuat atau diatur lebih lanjut oleh Bank Indonesia dalam Peraturan Bank Indonesia ada yang bersifat delegasian sebagaimana ditetapkan dalam beberapa undang-undang yaitu UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana telah diubah dengan UU No. 3 Tahun 2004, dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 2 Tahun 2008. Demikian juga yang ditetapkan dalam UU No. 7 Tahun 1992

tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan UU No. 10 Tahun 1998, juga dalam UU No. 24 Tahun 1999 tentang Lalu Lintas Devisa dan Sistem Nilai Tukar, serta dalam UU No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah.

Dalam keempat undang-undang tersebut di atas, berbagai aspek yang terkait dengan bidang moneter, sistem pembayaran, dan perbankan, dideglasikan secara tegas dan eksplisit untuk diatur lebih lanjut oleh Bank Indonesia dalam Peraturan Bank Indonesia. Khusus mengenai wewenang pengaturan yang diberikan kepada Bank Indonesia yang berasal dari undang-undang perbankan, masih menggunakan rumusan "ditetapkan lebih lanjut oleh Bank Indonesia". Sebelum dikeluarkannya undang-undang Bank Indonesia, bentuk produk hukum pengaturan yang dikeluarkan oleh Bank Indonesia disebut dengan Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia. Dengan dikeluarkannya undang-undang Bank Indonesia tersebut, maka sejak saat itu Bank Indonesia tidak pernah lagi mengeluarkan Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia dan sebagai penggantinya adalah Peraturan Bank Indonesia yang sifatnya mengikat masyarakat luas.

Menurut Suharyono A.R., Direktur Perancangan Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia bahwa jika memperhatikan rumusan pemberian wewenang kepada Bank Indonesia untuk melakukan pengaturan dalam bentuk Peraturan Bank Indonesia sebagaimana diatur khususnya dalam UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana telah diubah dengan UU No. 3 Tahun 2004, terhadap Bank Indonesia diberikan kewenangan yang bersifat atributif, tetapi pada umumnya bersifat delegasian.³⁶¹

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka menurut penulis, substansi materi peraturan yang dapat diatur lebih lanjut oleh Bank Indonesia dalam bentuk Peraturan Bank Indonesia adalah keseluruhan hal-hal yang berhubungan dengan ketiga tugas utama Bank Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 8 undang-undang Bank Indonesia dalam rangka mencapai tujuan sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 7

³⁶¹ Wawancara penulis dengan Bp. Suharyono A.R. pada tanggal 16 November 2008.

undang-undang tersebut. Sifat kewenang pengaturan Bank Indonesia berdasarkan rumusan undang-undang tersebut adalah atributif dan delegatif.

3.3.4 Sebagai Sarana (*A Tool*)

Masalah hukum dan Pembangunan dinegara kita adalah merupakan obyek studi yang menarik dikalangan para ahli hukum kita dewasa ini karena hukum dan pembangunan adalah merupakan dua hal yang saling berkaitan dan saling menunjang antara satu dengan yang lainnya. Hukum sebagai suatu masalah manusiawi merupakan suatu permasalahan yang senantiasa dihadapi oleh umat manusia dimana dan dalam waktu kapanpun juga.³⁶² Hukum menurut Harold J. Berman adalah "*one of deepest concern of all civilized men every where*", yang merupakan suatu permasalahan yang paling dalam bagi manusia yang berperadaban dimanapun juga.³⁶⁴

Dalam mengkaji berbagai masalah Hukum yang tunubuh dan berkembang di negara kita dewasa ini, kita tidak bisa melepaskan diri dari dalam pikiran dan kerangka dasar Pembangunan Nasional yang sedang dilaksanakan di negara kita sebagai suatu hubungan yang bersifat interdependensi oleh karena itu perkembangan studi hukum dewasa ini selalu dikaitkan dengan masalah-masalah pembangunan dalam bentuk "Studi hukum dan Pembangunan" atau pengembangan bidang-bidang hukum yang termasuk dalam "*development law*". Pembangunan nasional yang sedang di lancarkan adalah merupakan suatu rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana yang dilakukan secara sadar oleh bangsa, Negara dan Pemerintah Indonesia, menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa. Dengan perkataan lain juga dapat dipandang sebagai suatu usaha transformasi total dari pola kehidupan tradisional yang berlangsung sejak masa sebelum perang dunia ke-II kepada pola

³⁶² Abdurrahman, *Aneka Masalah Hukum Dalam Pembangunan di Indonesia*. Bandung: Alumni, 1979, hlm. 17.

³⁶⁴ Harold J. Berman, dalam Abdurrahman, *ibid.*

kehidupan modern sesuai dengan tingkat kemajuan zaman yang didukung oleh ilmu dan teknologi masa kini.³⁶⁵

Pelaksanaan pembangunan tersebut dewasa ini di negara kita mendapat pemantapan dengan diberikannya suatu landasan operasional MPR melalui Ketetapan No. IV/MPR/1973 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara, yang sebenarnya adalah tidak lain dari pada "Pola Umum Pembangunan Nasional" yang memuat tujuan, landasan, azas serta perincian daripada bidang-bidang Pembangunan nasional yang diselenggarakan di negara kita. Penegasan mana kemudian diberikan secara terperinci dan bertahap oleh pemerintah seperti antara lain yang dituangkan dalam keputusan Presiden Republik Indonesia tanggal 11 Maret 1974 No. 11/1974 tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun tahap kedua (REPELITA II) sehingga hal tersebut benar-benar merupakan suatu usaha yang berencana dan terarah.

Hukum dilihat dalam kaitannya dengan kerangka dasar pembangunan nasional tersebut menampakkan dirinya dalam dua wajah. Disitu pihak hukum memperlihatkan diri sebagai suatu "obyek" dari pada Pembangunan Nasional, dalam artian bahwa Hukum itu sendiri yang perlu untuk mendapat prioritas dalam usaha penegakkan, pengembangan dan pembinaannya, sedangkan dilain pihak hukum itu harus dipandang sebagai suatu "alat" ("*tool*") dan sarana penunjang yang akan menentukan usaha-usaha Pembangunan Nasional di negara kita.³⁶⁶

Berbicara mengenai masalah hubungan antara Hukum dan Pembangunan ini, kita mencatat ada berbagai konsepsi yang diajukan para ahli Hukum yang pada umumnya berpendapat bahwa dalam suasana pembangunan, hukum berfungsi bukan hanya sekedar "*as a tool of social control*" dalam artian sebagai alat yang hanya berfungsi untuk mempertahankan stabilitas, akan tetapi sebagaimana yang dikatakan oleh Roscoe Pound (1870-1974) tokoh terkemuka dari aliran "*Sociological*

³⁶⁵ *Ibid*, hlm. 18-19.

³⁶⁶ *Ibid*.

Jurisprudence” adalah “*as a tool of sosial engineering*” yaitu sebagai suatu alat pembaharuan masyarakat.³⁶⁷

Lebih jauh lagi Dr. Sunaryati Hartono SH, berpendapat bahwa hukum adalah merupakan salah satu “Prasarana Mental” untuk memungkinkan terjadinya Pembangunan dengan cara tertib dan teratur, tanpa menghilangkan martabat kemanusiaan daripada anggota-anggota masyarakat dimana ia berfungsi untuk mempercepat proses pendidikan masyarakat (merupakan bagian dari pada “*social education*” kearah suatu sikap mental yang paling sesuai dengan masyarakat yang dicita-citakan.

Menurut Mochtar Kusumaatmadja, dari uraian mengenai arti dan fungsi hukum, dapat dikatakan bahwa hukum merupakan suatu alat untuk memelihara ketertiban dalam masyarakat. Mengingat fungsinya, sifat hukum pada dasarnya adalah konservatif, artinya bahwa hukum bersifat memelihara dan mempertahankan yang telah tercapai.³⁶⁸ Lebih lanjut dikemukakan bahwa fungsi demikian diperlukan dalam setiap masyarakat, termasuk masyarakat yang sedang membangun, karena disini pun ada hasil-hasil yang harus dipelihara, dilindungi, dan diamankan. Akan tetapi, masyarakat yang sedang membangun yang secara definisi berarti masyarakat yang sedang berubah cepat, hukum tidak cukup memiliki fungsi demikian saja. Hukum juga harus dapat membantu proses perubahan masyarakat tersebut.³⁶⁹ Sebagai contoh di Indonesia beberapa puluh tahun yang lalu, di zaman Hindia Belanda, telah dilakukan tindakan di bidang hukum (pidana) yaitu pelarangan praktek pemenggalan kepala di pedalaman Kalimantan yang pada waktu itu masih merupakan praktik yang lazim menurut adat setempat. Disini pun telah terjadi perubahan nilai kebudayaan kearah yang dianggap oleh penguasa pada waktu itu lebih menguntungkan.³⁷⁰

³⁶⁷ Roscou Pound, dalam Abdurrahman, *ibid*.

³⁶⁸ Ojje Salman dan Eddy Damian, ed. *Konsep-konsep Hukum Dalam Pembangunan (Kumpulan Karya Tulis Mochtar Kusumaatmadja)*, Bandung: Alumni, 2006, hlm. 13-14.

³⁶⁹ *Ibid*.

³⁷⁰ *Ibid*, hlm. 15.

Dengan demikian maka konsepsi tentang Hukum sudah beranjak jauh meninggalkan konsepsi lamanya. Menurut Mochtar Kusumaatmadja, konsepsi yang menyatakan "*het recht think achter de faitena an*" (hukum mengikuti perkembangan masyarakat) sudah harus ditinggalkan.³⁷¹ Ditegaskan lebih jauh bahwa hukum merupakan "sarana pembaharuan masyarakat" adalah didasarkan atas anggapan bahwa adanya keteraturan atau ketertiban dalam usaha pembangunan atau pembaharuan itu merupakan suatu yang diinginkan bahkan dipandang mutlak perlu. Anggapan lain yang terkandung dalam konsepsi "Hukum sebagai sarana pembaharuan" adalah bahwa hukum dalam artian kaidah atau peraturan hukum memang bisa berfungsi sebagai alat (pengatur) atau sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia kearah yang dikehendaki oleh pembangunan. Kedua fungsi tersebut menurut pendapatnya diharapkan dapat dilakukan oleh hukum disamping fungsinya yang tradisionil yakni untuk menjamin adanya kepastian dan ketertiban.³⁷²

Sebagai suatu sarana penunjang Pembangunan, hukum tersebut harus mempunyai suatu pola tersendiri. Michael Hager dalam hubungan ini mengintrodusir apa yang dinamakannya dengan "*development law* (hukum pembangunan)". Yang dimaksudnya dengan "*development law*" adalah suatu sistem hukum yang sensitif terhadap pembangunan, yang meliputi keseluruhan hukum substantif.³⁷³ Lembaga-lembaga hukum berikut keterampilan para sarjana hukum secara sadar dan aktif mendukung proses pembangunan. Dalam sistem hukum ini maka "*development law*" meliputi segala tindakan dan kekuatan yang memperkuat infra struktur hukum seperti lembaga-lembaga hukum, organisasi-organisasi profesi hukum, lembaga-lembaga pendidikan hukum dan lain-lainnya, serta segala sesuatunya yang berkenaan dengan penyelesaian problema-problema khusus pembangunan.³⁷⁴

³⁷¹ Mochtar Kusumaatmadja, dalam Abdurrahman, *op. cit.* hlm. 20.

³⁷² *Ibid.*

³⁷³ Micheal Hager, dalam Abdurrahman, *ibid.*, hlm. 21.

³⁷⁴ *Ibid.*

Konsepsi tentang “*development law*”, adalah selaras pula dengan orientasi baru mengenai pengertian tentang hukum sebagaimana yang dikemukakan oleh A. Villhem Runsted yang menyatakan bahwa hukum itu adalah merupakan “*legal machinery in action*” yaitu sebagai satu kesatuan yang mencakup segala kaidah baik yang tertulis maupun tidak tertulis, prasarana-prasarana seperti Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan, para Advokat dan keadaan diri pribadi daripada para individual penegak hukum itu sendiri, bahwa juga fakultas-fakultas hukum sebagai lembaga pendidikan tinggi hukum.³⁷⁵

Dalam fungsi sebagai sarana pembangunan, maka hukum itu menurut Michael Hager dapat mengabdikan dalam 3 (tiga) sektor yaitu:³⁷⁶

1. Hukum sebagai alat penertib (*ordering*)

Dalam rangka penertiban ini dapat menciptakan suatu kerangka bagi pengambilan keputusan politik serta pemecahan sengketa yang mungkin timbul melalui suatu hukum acara yang baik. Iapun dapat meletakkan dasar hukum (*legitimacy*) bagi penggunaan kekuasaan.

2. Hukum sebagai alat penjaga keseimbangan (*balancing*)

Fungsi hukum dapat menjaga keseimbangan dan keharmonisan antara kepentingan negara/kepentingan umum dan kepentingan perorangan.

3. Hukum sebagai katalisator

Sebagai katalisator hukum dapat membantu untuk memudahkan terjadinya proses perubahan melalui pembaharuan hukum (*law reform*) dengan bantuan tenaga kreatif dibidang profesi hukum.

Pendekatan yang dipergunakan terhadap hukum pada umumnya adalah pendekatan yang bersifat “*sociological approach*” atau pendekatan secara sosiologis. Hukum dalam pendekatan yang demikian tidak lagi pandang sebagai suatu kaidah normatif akan tetapi sebagai suatu proses perkaidahan (*normerings process*). Hukum itu menurut Prof. Djodiguno adalah suatu proses pengkaidahan yang terus menerus

³⁷⁵ A. Vilhem Runsted, dalam Abdurrahman, *ibid*.

³⁷⁶ Michael Hager, dalam Abdurrahman, *ibid*, hlm. 21-22.

mengadakan pembaharuan yang mengadakan pembaharuan yang dilakukan oleh masyarakat baik secara langsung maupun dengan perantaraan alat-alat kekuasaannya, tentang perbuatan dalam hubungan pamrih dan tingkat laku dari anggota-anggota yang mempunyai arti guna memberi dasar untuk mempertahankan ketertiban, keadilan dan kesejahteraan bersama.³⁷⁷

Berdasarkan proses tersebut maka nyatalah bahwa manusia sebagai warga masyarakat, senantiasa mengarahkan dirinya kepada suatu keadaan yang selalu dianggapnya wajar dalam pola-pola tertentu, dan bilamana pola-pola dimaksud sudah mulai tidak dapat lagi memberikan jaminan dalam melindungi berbagai kepentingannya, maka manusia niscaya akan berusaha untuk merubah pola-pola tersebut. Dengan demikian maka dengan pola-pola yang mengatur pergaulan hidup terbentuk melalui proses pengkaidahan yang tujuannya sangat tergantung pada Obyek (pengaturannya) yaitu aspek hidup pribadi, maka proses tersebut menuju pada pembentukan kaidah-kaidah hukum proses pengkaidahan tersebut dapat terjadi oleh Warga masyarakat, atau oleh sebahagian kecil dari masyarakat yang mempunyai kekuasaan dan wibawa.³⁷⁸

Menurut Sunaryati Hartono, hukum dalam pembangunan mempunyai empat fungsi yaitu:³⁷⁹

- a. sebagai pemelihara ketertiban dan keamanan;
- b. sebagai sarana pembangunan;
- c. sebagai sarana penegak keadilan; dan
- d. sebagai sarana pendidikan masyarakat.

Selanjutnya Sunaryati Hartono mengemukakan bahwa dalam masyarakat yang membangun secara berencana, maka pembentukan hukum justru harus mendahului pelaksanaan pembangunan di lain-lain bidang untuk melancarkan pembangunan di

³⁷⁷ M.M. Djojodiguno, dalam Abdurrahman, *ibid.*

³⁷⁸ Soerjono Soekanto, dalam Abdurrahman, *ibid.*, hlm. 23.

³⁷⁹ Sunaryati Hartono, *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*. Bandung: Binacipta, 1988, hlm. 10.

bidang tersebut, terutama untuk menjaga agar supaya pembangunan masyarakat tidak akan mengakibatkan ketidakadilan di dalam masyarakat, tetapi akan menegakkan keadilan, sekalipun hubungan-hubungan masyarakat dan hubungan antarmanusia mengalami perubahan yang terus-menerus dan bertubi-tubi. Menurut Sunaryati Hartono, inilah inti dari arti hukum sebagai sarana pembangunan dan keadilan.³⁸¹

Dari uraian di atas, karena substansi materi pengaturan yang terdapat dalam Peraturan Bank Indonesia adalah terkait dengan hal-hal yang secara langsung atau tidak langsung merupakan bagian tidak terpisahkan dari pelaksanaan pembangunan ekonomi nasional yaitu di bidang moneter, sistem pembayaran, dan perbankan, maka Peraturan Bank Indonesia adalah juga sebagai alat atau sarana hukum yang digunakan oleh Bank Indonesia untuk melaksanakan perannya dalam pembangunan ekonomi nasional.

Pembangunan ekonomi nasional yang merupakan lingkup kewenangan Pemerintah, baik dalam perumusan kebijakan pokok pembangunan ekonomi nasional, maupun dalam pelaksanaan dan koordinasinya, adalah mutlak memerlukan kerjasama antara Pemerintah dengan Bank Indonesia. Dalam hal ini, kerjasama dimaksud adalah perlunya sinkronisasi dan harmonisasi dalam pengeluaran dan pelaksanaan peraturan perundang-undangan termasuk Peraturan Bank Indonesia agar benar-benar dapat berfungsi sebagai alat (*a tool*) dalam pelaksanaan pembangunan ekonomi nasional. Sebagaimana dikemukakan oleh Muchtar bahwa hukum bukanlah tujuan, melainkan sebagai suatu alat yang terkait pada pencapaian suatu tujuan,³⁸² demikianlah hukum itu harus senantiasa dikaitkan dengan suatu tujuan yang hendak dicapai dalam pelaksanaan pembangunan ekonomi nasional.

³⁸¹ *Ibid*, hlm. 18-19.

³⁸² Muchtar, *Hukum dan Pembangunan*, Himpunan Karya Tulis Bidang Hukum Tahun 1995. Jakarta: BPHN, 1996, hlm. 166.

3.3.5 Sebagai Sumber Hukum

Ehrmann mengatakan bahwa peraturan perundang-undangan sebagai sumber hukum, lazim dianggap sebagai ungkapan perubahan. Orang lain berpendapat sebaliknya yaitu di dalam masa perubahan orang harus berhati-hati dengan peraturan perundang-undangan. Perubahan-perubahan sosial harus pertama-tama menjadi lebih jelas dulu.³⁸³

Dalam menetapkan apa yang lazimnya merupakan hukum masih timbul suatu masalah. Pada uraian di atas, istilah 'peraturan hukum' juga 'pendapat hukum' dipergunakan kalau masalahnya menyangkut subyek yang akan dikodifikasikan. Ketajelasan ini sering ditemui orang dan ini agaknya memang khas untuk hukum. Untuk dapat dianggap sebagai peraturan hukum suatu peraturan tidak perlu ditaati dalam semua kasus yang cocok untuk itu. Seseorang dapat saja mempunyai pikiran yang berbeda mengenai apa yang merupakan hukum, lebih daripada sekedar apa yang dapat disimpulkan dari tindakan-tindakannya. Mana yang sekarang harus dikodifikasikan di dalam hal semacam itu? Apakah peraturan hukum itu hanyalah peraturan yang diikuti orang, atau apakah peraturan hukum itu peraturan yang dirasa orang seharusnya diikuti?³⁸⁴

Pembedaan antara peraturan perundang-undangan kodifikasi dan modifikasi sekilas pandang kelihatannya jelas. Peraturan perundang-undangan yang berdasar hukum tak tertulis, yang menetapkan dalam bentuk tertulis peraturan-peraturan yang berlaku secara keseluruhan. Peraturan perundang-undangan modifikasi adalah a) peraturan perundang-undangan yang menetapkan peraturan-peraturan yang baru diakui sebagai peraturan hukum melalui penetapan undang-undang dan b) peraturan perundang-undangan yang mengubah hubungan-hubungan sosial. Namun, jika orang lebih mendalami pengertian-pengertian tadi, timbulah berbagai masalah. Karena tidak

³⁸³ I.C. van der Vlies, *Perancangan Peraturan Perundang-undangan*, Penerjemah Linus Doludjawa, Jakarta: Dijen Peraturan Perundang-undangan Depkumham, 2005, hlm. 12.

³⁸⁴ *Ibid*, hlm. 12-13.

jelas apakah masyarakat yang mempengaruhi undang-undang ataukah undang-undang yang mempengaruhi masyarakat, maka yang ada ialah suatu pengaruh timbal balik.³⁸⁵

Peraturan perundang-undangan abad ke-19 sebagian besarnya memuat aturan-aturan tentang bagaimana orang harus berperilaku. Ada peraturan tentang keharusan menaati perjanjian dan tentang larangan merusak atau mengambil barang orang lain. Selain itu diciptakan juga suatu aparat pemerintah yang bertugas membantu orang untuk memaksakan aturan-aturan ini pada orang lain. Sejauh menyangkut norma-norma yang tidak bersifat pidana, aparat itu adalah kekuasaan kehakiman; sejauh yang menyangkut aturan-aturan yang dapat ditegakkan secara pidana, itu masuk urusan kejaksaan. Selanjutnya, menurut van deer Vlies, abad ke-20 mengenal aturan perundang-undangan yang tidak hanya ditujukan kepada rakyat tetapi juga kepada pemerintah. Peraturan perundang-undangan sosial ekonomi antara lain sebagian besarnya berisikan kewajiban pemerintah terhadap rakyat. Hal yang sama juga dapat dirumuskan secara lain: rakyat mendapat hak-hak terhadap pemerintah atau terhadap instansi *semi-pemerintah* (meski kewajiban-kewajiban juga kepada rakyat terhadap pemerintah). Di sini orang dapat teringat akan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan hak atas tunjangan sosial bagi orang yang tidak dapat (lagi) bekerja.³⁸⁶

Ada juga banyak peraturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan tindakan pemerintah dalam rangka hubungan sosial-ekonomi seperti berbagai peraturan perundang-undangan mengenai keuangan (Undang-undang Pengawasan Lembaga Kredit, Undang-undang Harga). Dan ada peraturan perundang-undangan yang mewajibkan kepada rakyat dan badan usaha untuk, di bawah pengawasan pemerintah, berperilaku tertentu sesuai dengan lingkungan hidup (Undang-undang Tata Ruang, peraturan perundang-undangan mengenai lingkungan hidup).

Dalam abad ke-20 secara global terdapat banyak peraturan perundang-undangan yang membebankan tugas kepada pemerintah. Akan tetapi ada juga banyak

³⁸⁵ *Ibid.*

³⁸⁶ *Ibid.*

peraturan perundang-undangan yang memaksa orang untuk bertindak satu sama lain menurut cara tertentu di bawah pengawasan instansi pemerintah yang sengaja dibentuk untuk itu, misalnya seperti peraturan perundang-undangan perburuhan, peraturan perundang-undangan keamanan, peraturan perundang-undangan mengenai perdagangan luar negeri (Undang-undang Ekspor dan Impor, Undang-undang Pelaporan Boikot Luar Negeri). Peraturan perundang-undangan sosial-ekonomi dapat dibagi dalam dua kelompok: ada peraturan perundang-undangan yang hanya memberikan kepada pemerintah pengawasan atas tindakan orang dan badan usaha; dan ada peraturan perundang-undangan yang memberikan kepada orang hak atas prestasi tertentu dari pemerintah.³⁸⁷

Melalui perbedaan antara undang-undang kodifikasi dan modifikasi orang mencoba memperlihatkan perbedaan antara berbagai jenis tindakan pemerintah. Secara garis besarnya ini menyangkut suatu pemerintah yang tidak – campur-tangan dalam hubungan sosial; pemerintah abad ke -19 dan pemerintah ke -20 . Ada aliran dalam ilmu pengetahuan yang memberi perhatian penting pada kadar campur-tangan pemerintah dalam hubungan-hubungan sosial. Mereka berpendapat bahwa pemerintah ingin mengatur masyarakat dengan membuat aturan-aturan dengan berbagai kemungkinan bentuknya. Geelhoed membedakan empat jenis tindakan pemerintah yang diatur oleh pembuat undang-undang:³⁸⁸

- fungsi mengatur;
- fungsi memberi presentasi;
- fungsi mengarahkan;
- fungsi mewasiti.

Dalam perbedaan di atas dapat ditemukan perkembangan historis. Pada abad ke-19 fungsi mengatur lebih menonjol. Pada zaman itu fungsi utama pemerintah adalah mengatur hubungan antar-masyarakat dengan cara langgeng. Undang-undang abad itu banyak sekali mengatur hubungan hukum antar-masyarakat (hukum perdata)

³⁸⁷ *Ibid*, hlm. 12-15.

³⁸⁸ *Ibid*, hlm. 17.

serta cara menegakkannya (hukum pidana, undang-undang kekuasaan kehakiman). Selain itu di abad itu juga lahir antara lain aturan-aturan di bidang jaminan sosial dan pendidikan.³⁸⁹

Menjelang pergantian abad ke- 19 ke abad ke- 20 lebih banyak perhatian diperhatikan diberikan pada jenis peraturan perundang-undangan lain. Pemerintah mendapat tanggung jawab atas kesejahteraan sosial rakyat: jaminan sosial, urusan kesehatan umum, perumahan rakyat, dan pendidikan. Tidak semua peraturan yang diperlukan dibuat oleh pembuat undang-undang; umumnya seorang menteri yang membuat peraturan-peraturan itu. Belakangan, peraturan-peraturan seperti itu kebanyakannya ditetapkan lagi dengan undang-undang. Kegiatan ini dinamakan oleh Geelhoed sebagai kegiatan yang memberi presentasi.³⁹⁰

Di tahun 30-an krisis ekonomi memaksa campur-tangan lebih jauh kedalam pasar. Campur-tangan ini tidak berhenti ketika krisis itu diakhiri secara tak-alami; pecahnya perang dunia II. Sebaliknya, kita dapat mengatakan: [diakhiri] terlalu terburu-buru. Pengarahan pasar melalui pengendalian harga dan peraturan-peraturan mengenai produksi barang masih tetap merupakan, pun sesudah perang usai, suatu kegiatan pemerintah yang diterima umum. Melalui pemberian premi (subsidi) pada investasi oleh perusahaan di dalam bidang-bidang tertentu, pemerintah mengarahkan kegiatan ekonomi. Fungsi mengarahkan ini sebagian besar diwujudkan melalui peraturan-peraturan subsidi. Peraturan yang bersifat mengarahkan itu berjalan mengikuti pasar. Peraturan-peraturan ini karenanya agak teratur dikeluarkan dan karenanya juga harus luwes. Sebagai contoh dapat disebut undang-undang Perhitungan Investasi.³⁹¹

Mengingat hierarki peraturan perundang-undangan tersebut diatas, yang menjadi persoalan sekarang adalah tempat dan kedudukan Pemerintah Bank Indonesia, karena dalam tata urutan peraturan perundang-undangan sekarang tidak

³⁸⁹ *Ibid.*

³⁹⁰ *Ibid.*, hlm. 18.

³⁹¹ *Ibid.*

ada lagi peraturan menteri atau Instruksi Menteri. Sebab selama ini dampak praktik, Peraturan Bank Indonesia kedudukannya dianggap sama dengan Peraturan Menteri.

Dalam pasal 1 butir 2, No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang disebut sebagai "Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum." Kalau ketentuan ini dihubungkan dengan Pasal 4 ayat 3 UU 23 Tahun 1999, maka peraturan dan sanksinya yang ditetapkan termasuk oleh Bank Indonesia sebagai badan hukum publik mengikat secara umum khususnya bagi perbankan, sebab Pasal 7 ayat 4 UU No. 10 Tahun 2004 menyatakan,

"Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada Ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sepanjang diperrintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi".

Dengan demikian maka peraturan Bank Indonesia ini diakui keberadaannya oleh undang-undang, karena diperintahkan oleh undang-undang Bank Indonesia, sehingga mempunyai kekuatan yang mengikat. Kekuatan mengikat dari peraturan Bank Indonesia ini dibuat berdasarkan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yaitu undang-undang tentang Bank Indonesia. Paling tidak dari penjelasan umum dapat dilihat adanya kekuasaan Bank Indonesia sebagaimana lembaga Independen untuk menerbitkan peraturan sebagaimana dinyatakan,

"... Bank Indonesia juga mempunyai kewenangan mengatur atau membuat/menerbitkan peraturan yang merupakan pelaksanaan undang-undang dan menjangkau seluruh bangsa dan negara Indonesia. Dengan demikian, Bank Indonesia sebagai suatu lembaga negara yang independent dapat mengakibatkan peraturan dengan disertai kemungkinan pemberian sanksi administrasi".

Menurut Suhariyono A.R., seluruh peraturan perundang-undangan, tentunya termasuk Peraturan Bank Indonesia karena dikeluarkan oleh lembaga yang diberi wewenang atau perintah oleh undang-undang, merupakan sumber hukum.³⁹²

Dalam hal ini, Suhariyono A.R. berpendapat bahwa menurut UU No. 10 Tahun 2004, RBI adalah peraturan perundang-undangan, tetapi harus dimulai dari arti hukum itu sendiri yaitu sebagai hukum tertulis. Secara maknawi peraturan perundang-undangan adalah hukum dan peraturan pelaksanaan termasuk juga sumber hukum. Menurut Suhariyono A.R. Bank Indonesia adalah penyelenggara negara berdasarkan undang-undang Bank Indonesia yang hukum dasarnya adalah UUD 1945 yang menyatakan bank sentral diatur dengan undang-undang. Untuk melaksanakan undang-undang Bank Indonesia, Bank Indonesia diberi kewenangan atribusi, karena Bank Indonesia adalah bagian dari penyelenggara negara, berarti Bank Indonesia menjalankan hukum. Oleh karena itu, jika Peraturan Bank Indonesia dikatakan sebagai peraturan perundang-undangan, maka pasti mengikat umum karena merupakan peraturan atribusi yang dilimpahkan dari Presiden dan DPR kepada Bank Indonesia untuk dapat membuat peraturan perundang-undangan.³⁹³

³⁹² Wawancara Penulis dengan Bp. Suhariyono A.R., tanggal 16 November 2008.

³⁹³ *Ibid.*

BAB 4

PERATURAN BANK INDONESIA SEBAGAI *DELEGATED LEGISLATION* DAN PERANNYA DALAM PEMBANGUNAN EKONOMI NASIONAL

4.1 Peran Pengaturan Bank Sentral

Bank sentral mempunyai peran yang sangat strategis bagi masyarakat pada umumnya dan pembangunan ekonomi pada khususnya, dan yang paling mendasar adalah perannya dalam mengeluarkan dan mengedarkan uang. Peran ini vital karena begitu penting dan luasnya fungsi uang dalam perekonomian seperti untuk kegiatan konsumsi, investasi, ekspor-impor, suku bunga, nilai tukar, pertumbuhan ekonomi, dan inflasi. Untuk itulah, kepada bank sentral diberikan beberapa kewenangan dalam melakukan tugasnya, antara lain fungsi pengaturan (*regulatory function*).³⁹⁴

Dalam bab sebelumnya telah diuraikan tentang kedudukan Bank Indonesia sebagai lembaga negara, bank sentral, dan badan hukum (publik) yang memiliki kewenangan dan fungsi mengatur (*regulatory function*). Untuk memahami lebih lanjut tentang fungsi Bank Indonesia dibidang pengaturan tersebut, perlu lebih jelas dan dipertegas mengenai urgensi dan tujuan adanya fungsi mengatur tersebut, baik ditinjau dari segi pencapaian tujuan maupun pelaksanaan tugas Bank Indonesia yang diamanatkan oleh undang-undang (UU BI). Lebih dari pada itu, untuk memperoleh gambaran dan pemahaman tentang wujud konkrit dari pelaksanaan peran Bank Indonesia dalam pembangunan ekonomi nasional dengan menggunakan hukum sebagai alat atau sarannya.

Kedudukan Bank Indonesia adalah lembaga negara yang independen dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, bebas dari campur tangan pemerintah atau pihak lain. Independensi Bank Indonesia tersebut, tidak hanya diatur dalam undang-undang, bahkan diamanatkan dalam Pasal 23D UUD 1945 (Konstitusi). Ditinjau dari

³⁹⁴ Perry Warjiyo, *loc.cit*, hlm. 1-2.

segi hukum dan sejarah, keberadaan Bank Indonesia tidak dapat dipisahkan dari peran dan eksistensinya dalam pelaksanaan pembangunan ekonomi nasional.

Sampai dengan dikeluarkannya UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, Bank Indonesia menjalankan tugas pokoknya berdasarkan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Pemerintah, dimana Bank Indonesia diposisikan sebagai suatu lembaga negara yang bertugas untuk membantu Presiden dalam melaksanakan kebijaksanaan moneter. Oleh karena itu, dalam Pasal 16 ayat (2) UU No. 13 Tahun 1968 dinyatakan bahwa atas pelaksanaan tugas dan kewajibannya, Direksi Bank Indonesia bertanggungjawab kepada Pemerintah. Adapun lembaga yang berwenang untuk merumuskan dan menetapkan kebijaksanaan pemerintah di bidang moneter adalah Dewan Moneter yang diketuai oleh Menteri Keuangan.³⁹⁵ Selanjutnya dalam UU No. 13 Tahun 1968 dinyatakan bahwa dalam struktur pemerintahan, Bank Indonesia sebagai bank sentral berkedudukan di luar departemen-departemen, sedangkan Gubernur Bank Indonesia tidak mempunyai kedudukan sebagai Menteri.³⁹⁶ Namun demikian, di era Orde Baru, Gubernur Bank Indonesia diberi kedudukan setingkat dengan Menteri Negara bersama dengan Jaksa Agung dan Panglima TNI. Di era Orde Lama, pimpinan tertinggi bank sentral (Bank Indonesia) diberi kedudukan sebagai Menteri Negara Urusan Bank Sentral.

Dalam UU No. 13 Tahun 1968, Bank Indonesia telah diberi kewenang untuk menetapkan ketentuan-ketentuan yang terkait dengan pelaksanaan tugasnya antara lain dibidang kepegawain, penggunaan anggaran, dan dibidang perbankan seperti ketentuan umum tentang solvabilitas dan likuiditas bank. Dalam prakteknya, pengaturan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia disebut dengan Keputusan Direksi Bank Indonesia. Namun demikian, disamping karena aturan dalam UU No. 13 Tahun 1968 tersebut maupun dalam UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan memberikan kewenangan pengaturan tidak hanya kepada Bank Indonesia tetapi juga kepada Pemerintah, sehingga dalam prakteknya, banyak peraturan yang dikeluarkan

³⁹⁵ Lihat UU No. 13 Tahun 1968, Pasal 9 – Pasal 11 dan Penjelasan Umum.

³⁹⁶ *Ibid.*

sehubungan dengan pelaksanaan tugas Bank Indonesia yang tidak hanya dikeluarkan oleh Bank Indonesia, tetapi juga oleh Pemerintah melalui Peraturan Pemerintah atau Keputusan Menteri Keuangan.

Dalam kedudukan kelembagaan seperti tersebut di atas, dimana Bank Indonesia hanya melaksanakan kebijakan moneter yang ditetapkan oleh Pemerintah dan mempertanggungjawabkan pelaksanaannya kepada Pemerintah, maka ketika Bank Indonesia mengeluarkan peraturan (Keputusan Direksi Bank Indonesia) yang walaupun mengikat masyarakat luas khususnya perbankan, masih dapat diterima jika hal tersebut dilaksanakan oleh Bank Indonesia karena Bank Indonesia ketika itu masih merupakan bagian pemerintah, sehingga pengaturan yang dilakukan oleh Bank Indonesia tersebut adalah bagian dari pengaturan yang seharusnya dilakukan sendiri oleh Pemerintah.

Akan tetapi dengan dikeluarkannya UU No. 23 Tahun 1999 dan UU No. 24 Tahun 1999 sebagaimana telah diawali dengan dikeluarkannya UU No. 10 Tahun 1998 sebagai perubahan atas UU No. 7 Tahun 1982, kedudukan kelembagaan Bank Indonesia secara tegas dinyatakan sebagai lembaga yang independen dari pemerintah, termasuk independensi dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan yang berkaitan dengan tugas pokoknya serta mengeluarkan Peraturan Bank Indonesia. Kemudian timbul pertanyaan, apabila kewenangan mengatur hanya dimiliki oleh Pemerintah, apakah peraturan yang dikeluarkan oleh Bank Indonesia masih dapat dinyatakan sebagai peraturan perundang-undangan? Termasuk karena Peraturan Bank Indonesia tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2004.

Menurut Maria Farida, apabila kita melihat dalam Pembukaan dan Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945, maka terlihat bahwa Negara Republik Indonesia yang berdiri pada tanggal 17 Agustus 1945 adalah negara yang berdasar atas hukum

(*Rechtsstaat*) dalam arti negara pengurus (*verzorgingsstant*). Hal ini tertulis dalam Pembukaan UUD 1945 alinea ke-4 yang berbunyi sebagai berikut:³⁹⁷

“...untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial...”.

Selanjutnya, dengan diembannya tugas negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan umum tersebut, maka menjadi pentinglah arti pembentukan peraturan-peraturan negara kita, karena campur tangan negara dalam mengurus kesejahteraan rakyat dalam bidang hukum, sosial, politik, ekonomi, budaya, lingkungan hidup, serta pertahanan dan keamanan yang diselenggarakan dengan pembentukan peraturan-peraturan negara tak mungkin lagi dihindarkan.³⁹⁸

Menurut T. Koopmans, fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan itu semakin terasa diperlukan kehadirannya karena di dalam negara yang berdasar atas hukum modern (*verzorgingstant*), tujuan utama pembentukan undang-undang bukan lagi menciptakan kodifikasi bagi norma-norma dan nilai-nilai kehidupan yang sudah mengendap dalam masyarakat, melainkan menciptakan modifikasi perubahan dalam kehidupan masyarakat.³⁹⁹

Dengan adanya pengutamaan pembentukan undang-undang melalui cara modifikasi, maka diharapkan suatu undang-undang itu tidak lagi berada di belakang dan kadang-kadang terasa ketinggalan tetapi dapat berada di depan, dan tetap berlaku sesuai dengan perkembangan masyarakat.⁴⁰⁰ Menurut I.C. van deer Vlies, undang-undang modifikasi adalah undang-undang yang bertujuan mengubah pendapat hukum

³⁹⁷ Maria Farida Indrati Soeprpto, *op. cit.*, hlm. 1.

³⁹⁸ *Ibid.*

³⁹⁹ T. Koopmans, dalam Maria Farida, *ibid.*, hlm. 2.

⁴⁰⁰ *Ibid.*

yang berlaku, dan peraturan perundang-undangan yang mengubah hubungan-hubungan sosial.⁴⁰¹

Istilah “perundang-undangan” (*legislation, wetgeving, atau gesetzgebung*) mempunyai dua pengertian yang berbeda yaitu : *pertama*, perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat Pusat, maupun di tingkat Daerah. *Kedua*, perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat Pusat maupun di Tingkat Daerah.⁴⁰²

Apabila demikian, pengembangan ilmu perundang-undangan terasa semakin perlu untuk membentuk hukum nasional, karena hukum nasional yang dicita-citakan terdiri dari hukum tertulis dan hukum tidak tertulis. Selain itu pembentukan hukum tertulis itu dirasakan sangat perlu bagi perkembangan masyarakat dan negara saat ini.⁴⁰³

Menurut Jellink, pemerintah dalam arti formal mengandung kekuasaan mengatur (*verordnungswalt*) dan kekuasaan memutus (*entscheidungsgewalt*), sedangkan dalam arti material mengandung unsur memerintah dan melaksanakan (*das element der regierung und das der Vollziehung*), juga apabila dihubungkan dengan teori van Vollenhoven yang menyatakan bahwa pemerintahan dalam arti luas itu termasuk ketataprajaan, keamanan/kepolisian, dan pengaturan (karena peradilan dipisahkan), maka menurut Maria Farida, sebenarnya Presiden Republik Indonesia yang dinyatakan memegang kekuasaan pemerintahan mempunyai arti bahwa Presiden itu bertugas menyelenggarakan pemerintahan termasuk juga pengaturan sehingga dalam menyelenggarakan pemerintahan itu, Presiden dapat membentuk peraturan-peraturan perundang-undangan yang diperlukan oleh karena Presiden juga merupakan pemegang kekuasaan pengaturan di negara Republik Indonesia. Fungsi pengaturan ini terlihat dalam pembentukan Undang-undang dengan persetujuan DPR, sesuai dengan

⁴⁰¹ *Ibid.*

⁴⁰² S.J. Fockema Andreae, dalam Maria Farida, *ibid*, hlm. 3.

⁴⁰³ Hamid Attamini, dalam Maria Farida, *ibid*, hlm. 4

Pasal 5 ayat (1) UUD 1945, pembentukan Peraturan Pemerintah berdasarkan Pasal 5 ayat (2) UUD 1945, pembentukan Peraturan Pengganti Undang-undang berdasarkan Pasal 22 ayat (1) UUD 1945, disamping pembentukan Keputusan Presiden yang merupakan peraturan perundang-undangan yang berasal dari ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945.⁴⁰⁴

Selanjutnya yang dimaksud dengan Peraturan Pemerintah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk berdasarkan ketentuan Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 yang menentukan sebagai berikut “Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan Undang-undang sebagaimana mestinya”. Apabila kita menyebutkan Peraturan Pemerintah, menurut Maria Farida harus ditafsirkan secara teknis saja sebab walaupun namanya peraturan pemerintah, sebenarnya yang membentuk adalah Presiden.⁴⁰⁵

Peraturan pemerintah ini berisi peraturan-peraturan untuk menjalankan undang-undang, atau dengan perkataan lain Peraturan Pemerintah merupakan peraturan-peraturan yang membuat ketentuan-ketentuan dalam suatu undang-undang bisa berjalan/diberlakukan. Suatu Peraturan Pemerintah baru dapat dibentuk apabila sudah ada Undang-undangnya, namun suatu Peraturan Pemerintah dapat dibentuk meskipun dalam Undang-undangnya tidak dibentuk secara tegas supaya diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah. Menurut Hamid Attamimi, beberapa karakteristik Peraturan Pemerintah sebagai berikut:⁴⁰⁶

1. Peraturan Pemerintah tidak dapat dibentuk tanpa terlebih dulu ada Undang-undang yang menjadi induknya.
2. Peraturan Pemerintah tidak dapat mencantumkan sanksi pidana apabila Undang-undang yang bersangkutan tidak mencantumkan sanksi pidana.
3. Ketentuan Peraturan Pemerintah tidak dapat menambah atau mengurangi ketentuan Undang-undang yang bersangkutan.

⁴⁰⁴ *Ibid.*, hlm. 63-64.

⁴⁰⁵ *Ibid.*, hlm. 98.

⁴⁰⁶ Hamid Attamimi, dalam Maria Farida, *ibid.*, hlm. 99.

4. Untuk menjalankan, menjabarkan, atau merinci ketentuan Undang-undang, Peraturan Pemerintah dapat dibentuk meski ketentuan Undang-undang tersebut tidak memintanya secara tegas-tegas.
5. Ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah berisi peraturan atau gabungan peraturan dan penetapan: Peraturan Pemerintah tidak berisi penetapan semata-mata.

Dalam Bab I huruf C.3 butir 90 Lampiran UU No. 10 Tahun 2004, dinyatakan bahwa ketentuan pidana hanya hanya dimuat dalam Undang-Undang dan Peraturan Daerah. Dengan adanya ketentuan dalam lampiran UU No. 10 Tahun 2004 tersebut, maka angka 2 karakteristik Peraturan Pemerintah yang disebutkan oleh Hamid Attamimi tersebut di atas, tidak dapat dilaksanakan.

Selanjutnya, Maria Farida mengemukakan bahwa hubungan antara lembaga pemerintah dalam perundang-undangan yang terakhir di tingkat pusat adalah Badan negara. Badan negara ini adalah merupakan lembaga-lembaga pemerintah yang dibentuk berdasarkan suatu undang-undang dan berfungsi menyelenggarakan urusan-urusan yang berhubungan dengan kesejahteraan masyarakat misalnya Bank Indonesia.⁴⁰⁷ Diakui juga oleh Maria Farida bahwa lembaga pemerintah badan-badan negara tersebut berwenang mengeluarkan peraturan-peraturan walaupun jumlah badan-badan negara semakin lama semakin berkurang.

Berdasarkan uraian tentang karakteristik Peraturan Pemerintah dan kewenangan badan negara dalam mengeluarkan peraturan, maka Peraturan Bank Indonesia adalah peraturan perundang-undangan karena memenuhi karakteristik seperti yang dimiliki oleh Peraturan Pemerintah, kecuali lembaga pembuatnya yaitu Gubernur, sedangkan Peraturan Pemerintah dikeluarkan oleh Presiden. Selanjutnya, walaupun Maria Farida tidak memberikan penjelasan lebih lanjut tentang perbedaan antara lembaga pemerintah dengan badan negara, namun menurut rumusan Pasal 4 UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana telah diubah dengan

⁴⁰⁷ *Ibid*, hlm. 85.

UU No. 3 Tahun 2004 yaitu bahwa Bank Indonesia adalah lembaga negara dan badan hukum publik, maka Bank Indonesia memiliki kewenangan atribusi dan kewenangan delegasi untuk membuat peraturan perundang-undangan berupa Peraturan Bank Indonesia.

Walaupun demikian, tetap masih dapat timbul pertanyaan bahwa apabila kewenangan mengatur hanya dimiliki oleh Pemerintah, apakah peraturan yang dikeluarkan oleh Bank Indonesia masih dapat dinyatakan sebagai peraturan perundang-undangan? Termasuk karena Peraturan Bank Indonesia tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana ditetapkan dalam UU No. 10 Tahun 2004.

Untuk menjawab pertanyaan yang timbul tentang kewenangan mengatur bagi Bank Indonesia sebagaimana dikemukakan pada bagian awal sub bab ini, berikut perlu dikemukakan tentang urgensi dan peran bank sentral di beberapa negara dalam melaksanakan *regulatory function*.

The Federal Reserve System (bank sentral Amerika Serikat) diberikan tanggungjawab untuk melakukan pengawasan dan pengaturan di bidang industri perbankan dalam rangka menjamin dan memastikan keamanan serta kesehatan dalam praktek perbankan dan pemenuhan terhadap ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dalam undang-undang perbankan. Bahkan *Federal Reserve System* juga memiliki otoritas yang cukup luas untuk melakukan pengaturan terhadap lembaga dan aktifitas keuangan lainnya yang dilaksanakan melalui kerjasama dengan lembaga pengawasan lainnya di Amerika Serikat. Fokus *Federal Reserve System* dan lembaga terkait lainnya dalam melakukan pengawasan dan pengaturan lembaga keuangan di Amerika Serikat adalah menciptakan stabilitas pasar keuangan dan menjamin perlakuan yang adil dan seimbang bagi para nasabah dalam melakukan transaksi keuangannya.⁴⁰⁸

⁴⁰⁸ A Publication of the Board of Governor of The Federal Reserve System, *Supervision and Regulation of The Federal Reserve System*. http://www.federalreserve.gov/pt/pdf/pf_5.pdf, p.59, diakses tgl. 17 November 2008

Untuk menjamin pelaksanaan fungsi pengaturan tersebut di atas dan dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan bank, *Federal Reserve* melakukan monitoring, inspeksi, dan pemeriksaan lembaga perbankan untuk mengetahui sejauh mana kondisi dan kepatuhan bank-bank yang diawasinya terhadap undang-undangan dan peraturan yang dikeluarkan oleh *Federal Reserve System*. Jika ditemukan adanya ketidakpatuhan bank atau timbul masalah bagi bank dalam mematuhi ketentuan yang berlaku, maka *Federal Reserve* dapat menggunakan otoritas pengawasannya untuk mengambil tindakan formal atau non-formal dalam rangka memperbaiki keadaan. Dalam kerangka pelaksanaan fungsi pengaturan, *Federal Reserve* juga menerbitkan peraturan khusus beserta petunjuk pelaksanaannya tentang operasional, aktifitas, dan akuisisi atas organisasi perbankan.⁴⁰⁹

Selanjutnya, sebagai regulator di bidang perbankan, *Federal Reserve* menetapkan suatu desain baku untuk memastikan bahwa setiap bank dapat beroperasi dalam keadaan dan cara yang aman dan sehat serta untuk memastikan bahwa peraturan yang ada dapat/telah dilaksanakan dengan baik. Penetapan standar tersebut dapat dilakukan dalam bentuk peraturan, pedoman, atau petunjuk kebijakan, serta pedoman pengawasan, atau jika dianggap perlu diatur dalam suatu ketentuan khusus dalam undang-undang. Bahkan dalam banyak kasus, peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh *Federal Reserve Board* diadopsi oleh Kongres Amerika dalam bentuk pelaksanaan inisiatif Kongres untuk melaksanakan fungsi legislasinya. Ketentuan-ketentuan yang bersifat pelaksanaan kewajiban bagi bank, seringkali diadopsi oleh Kongres untuk merespon persoalan-persoalan atau krisis yang pernah terjadi atau dimaksudkan untuk meng-*update* undang-undang perbankan yang berlaku sebagai respon atas perubahan yang terjadi dalam perkembangan pasar keuangan.⁴¹⁰

Sebaliknya, peraturan yang dikeluarkan oleh *Federal Reserve Board* merupakan implementasi dari kebijakan yang ditetapkan oleh Kongres dengan pemberian perintah atau amanat untuk ditindaklanjuti oleh *Federal Reserve* berupa

⁴⁰⁹ *Ibid*, hlm. 59-60.

⁴¹⁰ *Ibid*, hlm. 70.

pengeluaran peraturan *Federal Reserve Board*. Peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh Federal Reserve Board Misalnya antara lain didasarkan pada undang-undang Transfer Dana, undang-undang Perkreditan, dan undang-undang Pembelian Rumah. Dalam mengeluarkan peraturan tersebut, *Federal Reserve* melakukan koordinasi dengan lembaga pengaturan federal lainnya.⁴¹¹

Di Malaysia, kegiatan dibidang perbankan dan asuransi merupakan kewenangan Bank Negara Malaysia (BNM) untuk melakukan pengaturan, sedangkan pengaturan dibidang pasar modal merupakan kewenangan Komisis Sekuritas Malaysia (*Securities Commission Malaysia*). Kewenangan pengaturan BNM di bidang perbankan, juga meliputi pengaturan kelembagaan, baik untuk kegiatan konvensional maupun bidang Syariah. Kewenangan mengatur dibidang perbankan dan asuransi tersebut diberikan kepada BNM berdasarkan undang-undang. Adapun pelaksanaan pengaturan oleh BNM dilakukan melalui kerjasama baik dengan lembaga pemerintah maupun dengan lembaga swasta untuk merumuskan pengembangan sektor perbankan dan asuransi.⁴¹²

Di Philipina, *Bangko Sentral ng Pilipinas* (bank sentral Philipina) adalah otoritas moneter pusat Philipina yang merupakan lembaga independen yang memiliki kewenangan dibidang pengaturan dan pengawasan seluruh bank dan lembaga keuangan non-bank di Philipina sebagaimana diamanatkan dalam UU Philipina No. 7653 dan dalam UU Bank Umum No. 2000. Oleh karena sistem keuangan Philipina sangat tergantung (umumnya demikian) pada kepercayaan publik, maka merupakan tugas dan tanggungjawab *Bangko Sentral ng Pilipinas* sebagai suatu badan yang berwenang melakukan pengaturan untuk melakukan pengawasan dan menerbitkan

⁴¹¹ Pauline Smale, *Structure and Functions of The Federal Reserve System*. <http://openers.com/document/RS20826>, diakses tgl. 17 November 2008, p. 1.

⁴¹² Malaysia International Islamic Financial Centre (MIFC), *Regulatory Roles and Responsibilities*. http://www.mifc.com/index.php?ch=con_reg, diakses tgl. 17 November 2008.

peraturan dalam rangka memperkuat dan melindungi integritas dari sistem keuangan tersebut.⁴¹³

Fungsi pengaturan bank di China pada mulanya dilakukan oleh bank sentral China. Namun karena pertimbangan untuk lebih memfokuskan pelaksanaan kebijakan moneter oleh bank sentral China, maka fungsi pengaturan dan pengawasan bank dialihkan dari bank sentral kepada Komisi Pengaturan Perbankan China (*China Banking Regulatory Commission* atau CBRC). CBRC adalah lembaga tersendiri yang terpisah dari bank sentral yang disamping ditugaskan untuk melakukan pengaturan di bidang perbankan, juga melakukan fungsi pengawasan dan manajemen aset terhadap perusahaan pembiayaan dan lembaga keuangan lainnya. Namun demikian, dalam melaksanakan fungsi pengaturan tersebut, CBRC tetap melakukan koordinasi dengan bank sentral.⁴¹⁴

Selain itu, dalam Pasal 110 ayat (1) *Treaty Establishing the European Community* (TEC) dinyatakan bahwa dalam melaksanakan tugas-tugasnya dalam rangka *European System of Central Bank* (ESCB), dengan berdasarkan pada ketentuan yang ditetapkan dalam TEC dan Statuta ESCB, *European Central Bank* (ECB) berwenang untuk membuat peraturan yang dianggap perlu dalam rangka melaksanakan tugas-tugas yang diamanatkan kepada ECB. Peraturan yang dikeluarkan oleh ECB tersebut berlaku secara umum (dalam wilayah Uni Eropa) dan mengikat serta dapat langsung diterapkan kepada seluruh negara-negara anggota Uni Eropa. Disamping memiliki kewenangan untuk mengeluarkan peraturan, ECB juga diberi kewenangan untuk mengenakan sanksi atau penerapan kewajiban membayar secara periodik jika atas ketidakpatuhan atau pelanggaran terhadap setiap peraturan atau keputusan yang diambil oleh ECB. Adapun materi pengaturan yang dapat diatur oleh ECB adalah hal-hal yang berkaitan dengan kebijakan moneter dan sistem pembayaran, namun terbatas hanya terhadap pokok-pokok yang telah ditetapkan

⁴¹³ Ricardo P. Lirio, *Central Bank's Regulatory Role Over Non-Bank Financial Institutions*. <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/157239>, diakses tgl. 17 November 2008.

⁴¹⁴ China Internet Information Center, *Banking Regulatory Body for China*. <http://www.china.org.cn/english/Mar/58502>, diakses tgl. 17 November 2008.

dalam TEC dan Statuta ESCB. Peraturan yang dikeluarkan oleh ECB disebut dengan "ECB Regulation".⁴¹⁵ Menurut Gertrude Tumpel-Gugerell, Executive Board of the ECB bahwa kebutuhan untuk memberikan fungsi pengaturan kepada ECB sebagai suatu peran khusus antara lain adalah untuk meningkatkan dan memperlancar sistem pembayaran bagi masyarakat Eropa. Dengan fungsi pengaturan tersebut akan semakin memperjelas tanggungjawab ECB dalam mengembangkan dan meningkatkan efisiensi sistem pembayaran bagi aktifitas bank sentral dalam wilayah Uni Eropa.⁴¹⁶

Demikian juga adanya kewenangan pengaturan yang diberikan oleh undang-undang kepada bank sentral di negara Ekuador (*Central Bank of Ecuador*), bank sentral Barbados (*Central Bank of Barbados*), dan bank sentral Polandia (*National Bank of Poland*). Kewenangan pengaturan di negara-negara tersebut, meliputi hal-hal yang terkait dengan bidang moneter, perbankan, dan sistem pembayaran.⁴¹⁷ Menurut Paul Davidson bahwa hampir semua bank sentral di negara-negara maju telah diberikan fungsi yang luas dibidang pengaturan.⁴¹⁸

Dari uraian tentang peran bank sentral tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa untuk dapat melaksanakan fungsi dan menjalankan tugas sebagai bank sentral dalam rangka pelaksanaan kebijakan moneter, perbankan, dan sistem pembayaran, kepada bank sentral umumnya diberikan kewenangan oleh undang-undang dinegaranya untuk mengeluarkan atau melakukan pengaturan. Tujuan utama yang hendak dicapai dari pemberian kewenangan atau fungsi pengaturan kepada bank

⁴¹⁵ Grahnlaw, *European Central Bank: Regulatory Powers*. <http://grahnlaw.blogspot.com/2008/11/national-central-banks-emu-compatible.html>, diakses tgl. 17 November 2008.

⁴¹⁶ Gertrude Tumpel-Gugerell, disampaikan dalam Konferensi Pembayaran Internasional di London pada tanggal 25 April 2005. <http://www.ecb.de/press/key/date/2005/html/sp050425.en.html>, diakses tgl. 17 November 2008.

⁴¹⁷ Lihat Paul Davidson dalam makalahnya yang disampaikan dalam peringatan 50 tahun Central Bank of Ecuador, Agustus 2002, yang berjudul "*Dollarization, The Functions of A Central Bank and The Ecuadorean*". Lihat juga "about the bank of Central Bank of Barbados (CBB) sebagaimana dimuat dalam website: <http://www.centralbank.org.bb/WEBCBB.ns?webpage/3497E819DF6F27E8042573>, diakses tgl. 17 November 2008, dan lihat juga Central Bank Function dalam website National Bank of Poland, http://www.nbp.pl/Homen.asp?f=cn/onbp/informacie/funkcje_banku_centralnego.html, diakses tgl. 17 November 2008.

⁴¹⁸ Paul Davidson, *ibid.*

sentral tersebut di atas adalah agar setiap kebijakan atau keputusan yang diambil oleh bank sentral dapat segera dilaksanakan secara efektif dalam rangka pelaksanaan kegiatan ekonomi atau pelaksanaan pembangunan ekonomi di negara masing-masing. Bahkan sudah menjadi *common practice* juga bahwa kepada bank sentral diberi kewenangan untuk mengenakan sanksi dalam batas kewenangannya sebagai bagian dari *law enforcement* untuk menjamin ditegakkannya dan dipatuhinya peraturan yang dikeluarkan oleh bank sentral yang bersangkutan.

Dari perkembangan dan praktek bank sentral tersebut di atas, dan dengan latar belakang serta tujuan yang sama, maka kepada Bank Indonesia juga diberikan kewenangan untuk melakukan pengaturan di bidang moneter, perbankan, dan sistem pembayaran nasional dengan mengeluarkan Peraturan Bank Indonesia sebagai ketentuan hukum yang mengikat setiap orang atau badan dalam wilayah negara Republik Indonesia. Bahkan untuk menjamin ditegakkannya atau dipatuhinya Peraturan Bank Indonesia dalam rangka pelaksanaan tugas-tugas Bank Indonesia, maka kepada Bank Indonesia, juga diberikan kewenangan untuk mengenakan sanksi administratif sesuai dengan batas kewenangannya.

4.2 *Delegated Legislation*

Pengertian legislasi menurut *Legal Information Access Centre (LIAC)*, pusat informasi pada Perpustakaan Nasional New South Wales, adalah pengertian umum yang digunakan untuk menjelaskan berbagai dokumen hukum dengan 2 (dua) tipe utama yaitu: *pertama*, undang-undang yang dikeluarkan oleh Parlemen (*acts, statutes, atau enactments*), dan *kedua*, *delegated legislation* atau *subordinate legislation* atau legislasi yang didelegasikan.⁴¹⁹ Pada dasarnya, yang memiliki kewenangan untuk membuat undang-undang adalah Parlemen, namun untuk beberapa hal seringkali undang-undang menyerahkan pengaturan lebih lanjut kepada seorang pejabat atau

⁴¹⁹ LIAC, *Delegated Legislation*. <http://www.liac.sl.nsw.gov.au/legislation/delegated1.cfm>, diakses tgl. 17 November 2008.

suatu lembaga pemerintah lainnya. Dalam pengertian legislasi yang didelegasikan mengandung banyak tipe dari instrumen peraturan yang didelegasikan dan tergantung kepada siapa (pejabat atau lembaga) yang diberi otoritas oleh Parlemen untuk membuat hukum. Namun demikian, umumnya kewenangan tersebut adalah untuk membentuk peraturan.⁴²⁰

Peraturan (*regulations*), aturan (*rules*), dan *by-laws* adalah contoh dari legislasi yang didelegasikan atau peraturan pelaksanaan (*subordinate legislation*) yang kesemuanya disebut sebagai legislasi yang didelegasikan karena Parlemen telah mendelegasikan kewenangannya kepada daerah, departemen pemerintahan atau lembaga lainnya untuk mengatur lebih lanjut berdasarkan undang-undang yang memerintahkannya. Lazimnya, legislasi yang didelegasikan merupakan *nature* administratif yang materinya dapat meliputi bentuk-bentuk standar atau informasi tentang mekanisme pembiayaan, dan lain-lain. Peraturan yang di negara-negara Commonwealth dikenal dengan *statutory rules*, umumnya memuat materi-materi yang relatif sering mengalami perubahan.⁴²¹

Kewenangan membuat keputusan hanya diperoleh dengan dua cara, yaitu dengan atribusi atau dengan delegasi. Atribusi adalah wewenang yang melekat pada suatu jabatan (pasal 1 angka 6 UU no. 5 tahun 1986 menyebutnya wewenang yang ada pada badan atau pejabat tata usaha negara yang dilawankan dengan wewenang yang dilimpahkan) kita berbicara tentang delegasi dalam hal ada pemindahan/pengalihan suatu kewenangan yang ada.⁴²²

Pemikiran negara hukum menyebabkan bahwa apabila penguasa ini meletakkan kewajiban-kewajiban di atas para warga (masyarakat), maka kewenangan itu harus ditemukan dalam suatu undang-undang. Didalamnya juga terdapat suatu legitimasi yang demokratis. Parlemen menjadi bagian dari pembuat undang-undang

⁴²⁰ *Ibid.*

⁴²¹ Legal Service Commission of South Australia. <http://www.lawhandbook.sa.gov.au/ch25s13s01.php>, diakses tgl. 17 November 2008.

⁴²² Philipus Hadjon, et.al, *loc.cit*, hlm. 130.

dalam arti formal. Pada para warga (masyarakat) hanya dapat diberikan kewajiban-kewajiban dengan kerjasama dari para wakil rakyat yang dipilih oleh mereka. Ini berarti, bahwa juga untuk atribusi dan delegasi kewenangan membuat keputusan harus didasarkan pada suatu undang-undang formal, setiadak-tidaknya apabila keputusan itu memberikan kewajiban-kewajiban di atas para warga (masyarakat). Sejauh itu berkaitan dengan keputusan-keputusan yang mengakui hak-hak, seperti subsidi, maka tuntutan atas keabsahan dari penguasa tidak dikendalikan dengan terlalu ketat. Dalam hal mandat tidak ada sama sekali pengakuan kewenangan atau pengalih-tanganan kewenangan. Di sini menyangkut janji-janji kerja intern antara penguasa dan pegawai. Dalam hal tertentu seorang pegawai memperoleh kewenangan untuk atas nama si penguasa. Misalnya seorang menteri, mengambil keputusan-keputusan tertentu. Namun, menurut hukum menteri itu tetap merupakan badan yang berwenang. Secara formal dia mengambil keputusan dan dialah yang bertanggungjawab. Akan tetapi karena hampir tidak bisa dilakukan, bahwa seorang menteri membuat sendiri semua keputusan-keputusan, maka dia harus menyerahkan satu dan lain hal kepada pegawai-pegawainya. Memang dengan sendirinya dia selalu dapat memberikan petunjuk-petunjuk dan bila perlu membuat sendiri keputusan-keputusan tertentu. Apabila perkara-perkara tertentu peka dari segi politik, maka si pegawai berkewajiban untuk merundingkan hal itu dengan menternya.⁴²³

Legislasi yang didelegasikan memberi kewenangan kepada lembaga yang ditunjuknya untuk menetapkan atau mengubah hal-hal yang bersifat teknis dari suatu undang-undang seperti menyesuaikan besarnya sanksi atau tentang tata cara pengenaan sanksi yang ditetapkan dalam suatu undang-undang. Tujuan utama dari legislasi yang didelegasikan adalah untuk mengurangi beban pekerjaan dan jadwal legislasi Parlemen.⁴²⁴ Alasan lainnya mengapa legislasi yang didelegasikan tersebut dilakukan adalah karena seringkali suatu permasalahan bersifat sangat detail yang akan sangat memakan waktu bagi Parlemen apabila membahas dan

⁴²³ *Ibid*, hlm. 130-131.

⁴²⁴ BBC News, *Delegated Legislation*. http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/82112.stm. diakses tgl. 17 November 2008.

mempertimbangkannya secara lengkap. Disamping itu, banyak hal yang sangat tinggi aspek teknisnya dimana Parlemen mungkin tidak memiliki pengalaman dalam membahas atau merumuskan undang-undang yang terkait dengan hal tersebut.⁴²⁵

Pertimbangan lain yang juga mendasari pembuatan legislasi yang didelegasikan adalah karena beberapa undang-undang memang membutuhkan perubahan secara terus-menerus untuk tetap menjaga kesesuaiannya dengan keadaan yang terjadi, karena melakukan amandemen undang-undang secara konstan akan memakan waktu yang sangat banyak bagi Parlemen. Sedangkan legislasi yang didelegasikan dapat dibuat dengan cepat untuk mengatasi suatu permasalahan baru dan dapat dibuat dalam bentuk yang sederhana (*short notice*).⁴²⁶

Di New South Wales, beberapa legislasi yang didelegasikan termasuk *statutory rules* harus dipublikasikan dalam *New South Wales Government Gazette*. Dalam beberapa kasus, Parlemen harus memberikan catatan legislasi yang didelegasikan tersebut "telah dibuat". Berlakunya legislasi yang didelegasikan tersebut adalah pada saat diumumkan melalui pemuatannya dalam Berita Negara, kecuali jika dalam peraturan tersebut disebutkan tentang tanggal mulai berlakunya.⁴²⁷

Berdasarkan uraian tentang pengertian, cakupan, dan eksistensi konstitusi dalam sistem hukum dan politik yang dianut suatu negara, maka berikut ini dikemukakan tentang eksistensi PBI yang merupakan bagian dari peraturan perundang-undangan yang berasal dari kedudukan Bank Indonesia dalam konstitusi negara Republik Indonesia.

Sebagaimana telah dikemukakan pada bagian sebelumnya bahwa dalam Pasal 23D UUD 1945, dinyatakan bahwa "Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggungjawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang". Dari rumusan Pasal 23D UUD 1945 tersebut, secara tegas

⁴²⁵ LIAC, *op. cit.*

⁴²⁶ *Ibid.*

⁴²⁷ *Ibid.*

diatur antara lain bahwa kewenangan dan tanggungjawab Bank Indonesia, didelegasikan oleh konstitusi untuk diatur dengan undang-undang.

Sehubungan dengan hal-hal tersebut di atas, dalam UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana telah diubah dengan UU No. 3 Tahun 2004, berbagai tugas dan tanggungjawab Bank Indonesia, kemudian didelegasikan lagi oleh undang-undang dimaksud untuk diatur lebih lanjut dalam PBI, dimana PBI adalah ketentuan hukum yang ditetapkan oleh Bank Indonesia dan mengikat setiap orang atau badan dan dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia. Dengan demikian, tampak benang merah pendelegasian pengaturan melalui peraturan perundang-undang dari konstitusi (UUD 1945) kepada UU (UU tentang Bank Indonesia), dan kemudian kepada PBI. Dalam rangkaian ini, telah terjadi *delegated legislation*.

Malaysia dan Singapura menerapkan "sistem delegasi" berupa *subordinate* legislasi atau subsidiari legislasi. Dari keseluruhan hasil legaslatif, hanya sebagian kecil yang dibuat langsung oleh lembaga legislasi, sedangkan selebihnya dibuat oleh otoritas administratif. Lembaga lagislatif hanya membuat kerangka kebijakan dan prinsip-prinsip umum dalam undang-undang sehubungan dengan materi yang diatur. Kemudian mendelegasikan kewenangan lebih lanjut kepada lembaga lain untuk mengatur dan menjabarkan secara rinci tentang metari yang terdapat dalam undang-undang tersebut. Oleh karena itu, dikedua negara tersebut, hampir tidak ada undang-undang yang tidak memberikan delegasi pengaturan lebih lanjut kepada lembaga teknis yang berwenang⁴²⁸.

Legislasi yang didelegasikan digunakan untuk menunjukkan subsidiari legislasi yang dibuat oleh lembaga administratif sebagai pelaksanaan dari kewenangan yang didelegasikan oleh pembuat undang-undang, dan merupakan pengejawantahan dari kewenangan lembaga administratif tersebut.⁴²⁹ Apabila suatu

⁴²⁸ M.P. Jain, "Administratif Law of Malaysia and Singapore", dalam Politik Hukum 3, ed. Satya Arinanto, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2001, hlm. 19.

⁴²⁹ *Ibid.*

undang-undang memuat aturan secara detail, maka undang-undang tersebut menjadi sangat bertele-tele (*prolix*) dan tidak praktis sehingga masyarakat umum akan menjadi kesulitan untuk memahami undang-undang tersebut. Disamping itu, para legislator akan memiliki keterbatasan pengetahuan dan kemampuan mengenai materi-materi pengaturan yang bersifat teknis dan kompleks dimana hanya profesional dibidang tersebut saja yang mampu untuk mengimplementasikannya⁴³⁰.

Sistem legislasi yang didelegasikan memiliki kelebihan dari segi fleksibilitas, elastisitas, dan eksperimentasi. Apabila suatu peraturan perundang-undangan tidak dibuat dalam bentuk undang-undang, maka akan mudah untuk melakukan penyesuaian dalam pelaksanaannya karena setelah peraturan tersebut dilaksanakan, dimungkinkan terjadi hal-hal yang bersifat eksperimentasi dan pendalaman lebih lanjut. Dalam hal terjadi fakta-fakta yang memerlukan penyesuaian pada tataran peraturan, maka badan administratif, relatif lebih mudah untuk melakukan penyesuaian peraturannya. Faktor-faktor tersebut di atas telah menjadikan lembaga "*delegated legislation*" menjadi semakin berkembang dan banyak dipraktekkan di berbagai negara karena teknik tersebut sangat diperlukan oleh pemerintahan yang modern. Badan-badan administrasi di setiap negara, tidak akan dapat berfungsi secara efektif tanpa adanya sistem "delegasi legislasi".⁴³¹

Namun demikian, terdapat kritik terhadap sistem "delegasi legislasi" tersebut karena dianggap tidak demokratis dan merupakan perluasan dari kewenangan yang tidak semestinya dari badang administrasi. *Committee on Ministers' Powers* (CMP) dalam laporannya tahun 1932 memberi tanggapan atas kritik tersebut bahwa sistem delegasi legislasi merupakan hal yang tidak dapat dihindarkan dalam konteks modern, apakah sistem tersebut baik atau buruk, adalah fakta bahwa sistem tersebut sangat dibutuhkan dalam praktek, dan sistem tersebut adalah sah dan konstitusional

⁴³⁰ *Ibid*, hlm. 20.

⁴³¹ *Ibid*, hlm. 21.

sepanjang dilakukan untuk tujuan yang jelas, dilakukan dalam batasan-batasan tertentu, dan berada dalam pengawasan legislator.⁴³²

Peranan lembaga-lembaga pemerintahan bukan saja melaksanakan kebijaksanaan negara tetapi juga dalam merumuskan kebijaksanaan tersebut. Oleh karena pembuatan legislasi yang didelegasikan merupakan kebijaksanaan negara, maka secara *ipso facto* berarti juga lembaga-lembaga pemerintahan tersebut telah terlibat dalam proses politik. Dalam konsep demokrasi modern, kebijaksanaan negara tidak hanya berisi cetusan pikiran atau pendapat para pejabat yang mewakili rakyat, tetapi opini publik (*public opinion*) juga mempunyai porsi yang sama besarnya untuk diisikan (*tercermin*) dalam kebijaksanaan-kebijaksanaan negara. Setiap kebijaksanaan negara harus berorientasi pada kepentingan publik (*public interest*). Kebijaksanaan negara adalah "serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat"⁴³³.

Menurut I.C. van der Vlies, jenis peraturan perundang-undangan yang disebut peraturan perundang-undangan pada abad ke- 19, umumnya pembuat undang-undang mengatur sendiri hal-hal yang akan diatur lebih lanjut, dan karenanya pasti memasukkan norma-norma yang penting di dalam undang-undang. Hanya detail yang perlu-perlu saja yang diserahkan pengaturannya kepada instansi pemerintah lain.⁴³⁴ Namun demikian, pada peraturan perundang-undangan administrasi, keadaannya berbeda. Pembuat undang-undang, yang dihadapkan pada tugas sulit dan luas untuk menyelenggarakan negara kesejahteraan, seringkali harus memilih untuk menetapkan dalam undang-undang hanya sebagian norma yang perlu. Pembuat undang-undang kebanyakannya menyerahkan penetapan norma kepada suatu instansi lain. Ini pada umumnya berupa organ pemerintah lebih rendah seperti pemerintah, menteri, atau organ badan umum lain. Dalam hal serupa itu pembuat undang-undang hanya

⁴³² *Ibid.*

⁴³³ Ifran Islamy, *op.cit.*, hlm. 10-21

⁴³⁴ I.C. van der Vlies, *op. cit.*, hlm. 20.

memberikan suatu landasan pedoman bagi instansi yang harus menetapkan norma; ia sendiri tidak atau jarang menetapkan norma (yang baku). Untuk itu ada instansi lain yang lebih cocok. Pembuat undang-undang hanya memberikan pokok-pokoknya. Peraturan perundang-undangan seroacam itu disebut orang peraturan perundang-undangan pokok (*kaderwetgeving*) atau peraturan perundang-undangan bingkai (*raamwetgeving*).⁴³⁵

Selanjutnya menurut I.C. van der Vlies bahwa dalam peraturan perundang-undangan dapat dibedakan antara peraturan perundang-undangan yang memuat sendiri norma dan peraturan perundang-undangan yang menugaskan instansi lain untuk menetapkan norma (peraturan perundang-undangan pokok atau bingkai). Peraturan perundang-undangan pada abad ke- 20, penetapan norma umumnya diserahkan kepada instansi lain, sedangkan peraturan perundang-undangan abad ke-19, sebagian besar norma, masih ditetapkan sendiri oleh pembuat undang-undang.⁴³⁶

Delegasi suatu kewenangan dipahami orang sebagai pelimpahan suatu kewenangan, sehingga pihak yang mendapat kewenangan (*delegataris*) akan melaksanakannya berdasarkan tanggungjawabnya sendiri.⁴³⁷ Namun *delegans* masih tetap mempunyai sedikit tanggung jawab, walaupun terbatas. Jika *delegans* misalnya berpendapat bahwa tugas yang didelegasikan tidak dijalankan dengan baik, *delegans* dapat menarik kembali kewenangan itu. Dan ia akan menjalankan sendiri tugas yang tadi didelegasikan atau dapat menunjuk orang lain lagi untuk menjalankannya. Namun demikian, yang perlu diperhatikan dalam pencabutan kembali delegasi tersebut adalah bahwa pencabutan hanya mempunyai akibat ke depan, tidak boleh berdampak ke belakang. Penggunaan kemungkinan ini dibatasi oleh berlakunya asas kepastian hukum.⁴³⁸

Selanjutnya, menurut I.C. van der Vlies, tidak setiap pemberian kewenangan terjadi lewat delegasi sebagaimana dikemukakan di atas misalnya pemberian

⁴³⁵ *Ibid*, hlm. 21.

⁴³⁶ *Ibid*, hlm. 23.

⁴³⁷ Donner, dalam I.C. van der Vlies, *ibid*, hlm. 79.

⁴³⁸ *Ibid*, hlm 80.

kewenangan kepada kekuasaan kehakiman. Pemberian kewenangan kepada kekuasaan kehakiman tersebut bukan delegasi karena pembuat undang-undang tidak menyerahkan sebagian tugasnya kepada hakim. Jelas bahwa pembuat undang-undang tidak boleh menjalankan tugas pengadilan. Tugas tersebut diberikan oleh UUD kepada hakim.⁴³⁹

Dengan demikian, pemberian kewenangan oleh UUD kepada pembuat undang-undang atau orang lain, atau oleh pembuat undang-undang kepada organ lain disebut atribusi. Jadi atribusi adalah penciptaan suatu kewenangan yang pemberiannya kepada suatu organ, yang mungkin pula baru dibentuk untuk itu.⁴⁴⁰

Berdasarkan definisi tersebut di atas, dengan rumusan yang terdapat dalam Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 bahwa Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya, berarti bahwa UUD telah memberikan kewenangan atribusi kepada Presiden untuk membuat peraturan pemerintah. Pandangan ini dianut juga dalam UUD Perancis.⁴⁴¹ Dengan demikian, tidaklah mutlak bahwa pembuat undang-undang harus menetapkan secara tepat apa yang harus dilakukan atau apa yang harus dibiarkan untuk dilakukan oleh pemerintah.⁴⁴² Kewenangan atribusi yang sama, juga dimiliki oleh DPR sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 yaitu bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang.

Kewenangan atribusi tidak menetapkan hal-hal apa yang harus diatur lebih lanjut, namun sifatnya (undang-undang) menyangkut penetapan peraturan yang bersifat umum. Sebaliknya kewenangan delegasi sudah jelas dan pasti tentang hak-hal yang akan ditetapkan lebih lanjut. Pendapat yang umum diterima adalah bahwa pembuat undang-undang yang mempunyai kewenangan atributif pada dasarnya boleh mendelegasikan kewenangan yang bersifat membuat undang-undang, sedangkan kewenangan delegasi harus dinormakan. Pembuat undang-undang tidak boleh

⁴³⁹ *Ibid.*

⁴⁴⁰ *Ibid.*

⁴⁴¹ *Ibid.*, hlm. 81.

⁴⁴² *Ibid.*, hlm. 81.

mendelegasikan kewenangan blanko kepada pemerintah (kecuali dalam keadaan darurat).⁴⁴³

Yang perlu diperhatikan dalam membuat peraturan untuk melaksanakan suatu undang-undang adalah bahwa pemerintah wajib menaati batas-batas yang ditetapkan baginya oleh pembuat undang-undang. Pemerintah tidak boleh membuat peraturan yang melampaui kewenangan yang didelegasikan kepadanya karena dapat berakibat bahwa peraturan itu, sejauh dibuat tanpa kewenangan, akan dinyatakan tidak mempunyai kekuatan mengikat oleh hakim. Menurut I.C. van der Vlies, jika undang-undang telah mendelegasikan kewenangan kepada Pemerintah, maka pemerintah dilarang mendelegasikan kembali kewenangan tersebut kepada menteri untuk membuat peraturan yang diterimanya dari pembuat undang-undang. Delegasi seperti ini disebut "subdelegasi terlarang". Jika yang dikehendaki oleh pembuat undang-undang sebagai penerima delegasi adalah menteri secara langsung, maka organ menteri tersebut harus disebutkan dalam undang-undang sebagai penerima delegasi-nya.⁴⁴⁴

Pada mulanya terdapat keberatan terhadap delegasi kewenangan kepada menteri ini dan peraturan-peraturan yang ditetapkan oleh menteri tersebut dianggap sebagai bukan peraturan hukum yang murni, walaupun dewasa ini pembuat undang-undang seringkali memberikan kepada menteri kewenangan membuat peraturan. Menurut dogmatika hukum tata negara, menteri menerima kewenangan membuat peraturan itu hanya untuk hal-hal yang kurang begitu penting. Akan tetapi, prakteknya tidak selalu demikian. Seseorang dapat mengajukan kepada hakim administrasi bahwa peraturan yang dipakai sebagai dasar penuntutan terhadap dirinya telah dibuat tanpa kewenangan, khususnya mengenai suatu peraturan yang dipakai sebagai dasar pemberian keputusan (*beschikking*) yang merugikan, termasuk mengajukan keberatan kepada hakim perdata, jika yang bersangkutan merasa dirugikan karena adanya suatu peraturan yang tak sah.⁴⁴⁵

⁴⁴³ *Ibid*, hlm. 82.

⁴⁴⁴ *Ibid*, hlm. 85-86.

⁴⁴⁵ *Ibid*, hlm. 90.

Indonesia sebagai negara hukum, perlu sedemikian rupa menjabarkan keberadaannya tersebut agar dapat memenuhi unsur-unsur suatu negara hukum yang dapat menjamin bahwa sistem hukum yang diterapkan, termasuk peraturan perundang-undangan yang dikeluarkannya, adalah semuanya tertuju pada kesejahteraan masyarakat secara luas. Oleh karena itu, perlu kiranya diperhatikan tentang ciri-ciri negara hukum modern sebagai berikut:⁴⁴⁶

- a. Corak negara adalah "*Welfare State*", suatu Negara yang mengutamakan kepentingan seluruh rakyat.
- b. *Staatsonthouding* telah diganti dengan *staatsbemoeienis* yaitu negara ikut campur dalam semua lapangan kehidupan masyarakat.
- c. Ekonomi liberal telah diganti dengan sistem ekonomi yang lebih dipimpin oleh pemerintah pusat (*centraal geleide economie*).
- d. Tugas dari suatu *welfare state* adalah "*bestuurzorg*" yaitu menyelenggarakan kesejahteraan umum.
- e. Tugas negara adalah menjaga keamanan dalam arti luas yaitu keamanan sosial disegala lapangan kehidupan masyarakat.

Dalam *welfare state* (Dr. Lemaire menyebutnya dengan *bestuurzorg*), administrasi negara (termasuk BI) diberikan "*Freies Ermessen*" yaitu bahwa administrasi negara diberikan kebebasan untuk atas inisiatif sendiri melakukan perbuatan-perbuatan guna menyelesaikan persoalan-persoalan yang mendesak dan yang peraturan penyelesaiannya belum ada, yaitu belum dibuat oleh badan kenegaraan yang disertai tugas membuat undang-undang.

Dengan pemberian *freies ermessen* tersebut kepada badan administrasi negara maka dapat diartikan bahwa sebagian kekuasaan yang dipegang oleh badan pembentuk undang-undang (legislatif) dipindahkan ke dalam tangan badan

⁴⁴⁶ Bachsan Mustafa, "*Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*", Citra Aditya Bakti, Bandung, 1990, hlm. 14-16.

administrasi (pemerintah) tersebut. Dalam negara-negara modern, lembaga “delegasi perundang-undangan” (*delegatie van wetgeving*) merupakan praktek yang lazim dengan tujuan :

- a. Untuk mengisi kekosongan dalam undang-undang.
- b. Mencegah kemacetan dalam bidang pemerintahan.
- c. Administrasi negara dapat mencari kaidah-kaidah baru dalam lingkungan undang-undang atau sesuai dengan jiwa undang-undang.

Dalam konstitusi Indonesia, sistem *delegatie van wetgeving* juga dikenal yaitu dengan adanya pemberian kewenangan pelaksanaan UUD 1945 kepada Undang-Undang. Selanjutnya, menurut UU No. 10 Tahun 2004 tentang Tata Urut Peraturan Perundang-undangan, sistem *delegatie van wetgeving* tersebut didelegasikan lagi oleh Undang-Undang kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.

Dalam praktek di Indonesia, pembuatan peraturan pemerintah, disamping merupakan kewenangan atribusi yang diberikan oleh UUD 1945, juga pembuatannya didasarkan pada kewenangan delegasi yang diperoleh atas kuasa khusus dari pembuat undang-undang. Kewenangan membuat peraturan pemerintah atas kuasa dari UUD adalah kewenangan mandiri, sedangkan kewenangan membuat peraturan pemerintah atas kuasa dari undang-undang adalah kewenangan tertentu sifatnya.

Selanjutnya I.C. van deer Vlies mengemukakan bahwa Afdeling Rechtspraak di Belanda dalam putusannya tanggal 26 Januari 1984 menyatakan bahwa suatu peraturan yang dikeluarkan oleh Raja sebagai peraturan yang mengikat umum. Peraturan tersebut memuat syarat-syarat tentang penerimaan purnawirawan di wisma yang disediakan khusus untuk para purnawirawan. Menurut Afdeling Rechtspraak peraturan yang dikeluarkan oleh Raja tersebut mengikat umum karena mengikat para purnawirawan untuk memenuhi persyaratan-persyaratan yang ditetapkan agar dapat dikategorikan sebagai purnawirawan. Oleh karena peraturan tersebut yang mengikat

umum, maka menurut Afdeling Rechtspraak, peraturan yang mengikat umum tidak selalu ditetapkan dengan peraturan pemerintah.⁴⁴⁷

Menurut Aan Seidman, dkk., setiap (rancangan) undang-undang harus selalu berada pada suatu rangkaian kesatuan antara (rancangan) undang-undang yang merinci semua ketentuannya kepada pihak yang dituju (rancangan undang-undang transitif) dan rancangan undang-undang yang memberikan wewenang luas kepada badan pelaksana untuk membuat peraturan-peraturan terperinci (suatu rancangan undang-undang payung). Hampir semua (rancangan) undang-undang sampai pada titik tertentu memberikan wewenang kepada badan pelaksana untuk membuat peraturan guna mengisi celah-celah dalam (rancangan) undang-undang tersebut. Hal tersebut merupakan fungsi pembuatan undang-undang. Dengan demikian, hampir semua badan pelaksana bertindak sebagai lembaga pembuat undang-undang.⁴⁴⁸

Berdasarkan uraian tersebut di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa karakteristik legislasi yang didelegasikan (*delegated legislation*) atau peraturan pelaksanaan (*subordinate legislation*) adalah :

- a. dapat diperoleh dari amanat UUD 1945 dan atau dari undang-undang;
- b. pemberiannya disebutkan dalam UUD 1945 dan atau undang-undang dengan menentukan lembaga yang diberi kewenangan untuk mengatur;
- c. dapat bersifat atribusi maupun delegasi;
- d. tidak dapat dialihkan kepada lembaga dan atau pejabat lain untuk melakukan pengaturan;
- e. materi atau obyek pengaturan untuk kewenangan yang bersifat atributif belum ditentukan (terbuka), sedangkan untuk kewenangan delegatif sudah ditetapkan (tertutup);

⁴⁴⁷ *Ibid*, hlm. 90-91.

⁴⁴⁸ Aan Seidman, et.al., *Penyusunan Rancangan Undang-Undang dalam Perubahan Masyarakat Yang Demokratis* (Johanes Ustunan, dkk., Penerjemah). ELIPS, 2002, hlm. 190.

- f. cakupan materi atau obyek yang diatur sesuai dengan fungsi dan kewenangan lembaga yang diberi kewenangan;
- g. ruang lingkup berlakunya bersifat mengikat umum;
- h. merupakan peraturan yang tingkatannya berada di bawah undang-undang;
- i. dimuat dalam lembar dan atau berita negara agar dapat diketahui oleh umum;
- j. tidak dapat digugat dimuka peradilan tata usaha negara tetapi dimuka peradilan umum;
- k. proses perumusan dan pembuatannya tidak serumit undang-undang sehingga lebih mudah jika dilakukan penyesuaian atau perubahan sesuai dengan hasil evaluasi pelaksanaan atau perkembangan kebutuhan;
- l. merupakan peraturan perundang-undangan (hukum positif); dan
- m. jenisnya dapat berupa peraturan (*regulation*), aturan (*rule*), atau (*by laws*).

Sistem delegasi, subordinasi, atau subsidiari legislasi telah menjadi sesuatu yang lazim dalam semua negara demokrasi. Dari keseluruhan produk legislatif di suatu negara, hanya sebagian kecil yang dibuat langsung oleh lembaga legislatif, sementara sebagian besarnya, dibuat oleh otoritas administratif. Yang dirumuskan oleh legislatif dalam produk perundang-undangannya adalah hal-hal yang bersifat prinsip-prinsip dan kebijakan umum saja, sedangkan hal-hal yang bersifat lebih teknis, didelegasikan kepada lembaga administratif untuk mengatur lebih lanjut.⁴⁴⁹

Sehubungan dengan itu, dan memperhatikan karakteristik Peraturan Bank Indonesia, pada dasarnya sama dengan karakteristik tersebut di atas. Dengan demikian, Peraturan Bank Indonesia adalah legislasi yang didelegasikan (*delegated legislation*).

⁴⁴⁹ M.P.Jain, dalam Satya Arinanto, ed., *Politik Hukum 3*. Jakarta: Program Pascasarjana FH-UI, 2001, hlm. 19.

4.3 Aktualisasi Peraturan Bank Indonesia Sebagai Peraturan Perundang-undangan

4.3.1 Prinsip-Prinsip Pengaturan

Asas negara hukum mempersyaratkan bahwa tindakan tertentu pemerintah harus didasarkan pada undang-undang (peraturan perundang-undangan). Pada asas ini tersirat bahwa *wetmatigheid* merupakan jaminan bagi *rechmatigheid* tindakan pemerintah.

Sampai batas tertentu, setiap badan pelaksana menyusun peraturan untuk mengisi rincian-rincian dari undang-undang. Sejauh badan pelaksana tersebut menyusun peraturan, badan tersebut menjadi lembaga pembuat undang-undang.⁴⁵⁰

Oleh karena itu, struktur pengambilan keputusan harus menanggapi hasil (*output*) yang diharapkan. Prosedur yang diperlukan untuk mencapai keputusan penegakan yang tidak sewenang-wenang, biasanya berbeda dari prosedur yang diperlukan untuk menghasilkan peraturan yang bijaksana.⁴⁵¹ Untuk meningkatkan kemungkinan pembuatan keputusan yang tidak sewenang-wenang dalam proses pembuatan peraturan, diperlukan suatu struktur dan proses yang perlu diperhatikan oleh badan pembentuk peraturan, termasuk prinsip-prinsip pengaturan yang harus dipatuhi. Pentingnya memperhatikan hal tersebut di atas, terkait juga dengan perlunya memperhatikan kemungkinan pengaruh yang berbeda dari suatu peraturan terhadap berbagai strata sosial dan berbagai kepentingan dalam masyarakat. Kemungkinan pengaruh tersebut seperti dampak sosial karena peraturan yang dikeluarkan akan mengubah suatu perilaku tertentu yang menjadi kebiasaan selama ini dalam masyarakat.

Disamping itu, pengaruh yang juga yang ditimbulkan oleh peraturan pada kepentingan lingkungan hidup, hak asasi manusia dan pemerintahan yang bersih. Termasuk yang juga penting untuk dipertimbangkan adalah perkiraan pada akibat dan

⁴⁵⁰ Aan Seidmann, at al, *loc. cit.*, hlm. 192.

⁴⁵¹ *Ibid.*

manfaat ekonomi. Akibat ekonomi terkait misalnya dengan faktor biaya yang akan ditanggung oleh pemerintah, swasta, atau masyarakat jika peraturan tersebut dikeluarkan. Adapun pertimbangan tentang manfaat ekonomi seperti faktor peningkatan lapangan kerja dan laba sektor swasta, peningkatan penerimaan pajak, dan masalah penghasilan para pelaku ekonomi.⁴⁵²

Hukum dapat berbentuk aturan-aturan hukum tertulis dan aturan-aturan hukum tidak tertulis. Aturan-aturan hukum tertulis adalah peraturan perundang-undangan. Di masa modern sekarang, kedua bentuk aturan hukum tersebut senantiasa hadir serempak pada setiap lingkungan masyarakat hukum baik masyarakat hukum yang berbentuk negara atau yang tidak berbentuk negara. Kedua bentuk tersebut saling melengkapi satu sama lain. Tetapi dalam perkembangannya, aturan-aturan hukum tertulis makin menjadi sumber utama setiap sistem hukum. Hal ini terjadi antara lain karena kebutuhan akan kepastian hukum (*rechtszekerheid*). Aturan-aturan hukum tertulis (*written law, geschrecht*) dipandang lebih pasti dibandingkan dengan aturan-aturan hukum tidak tertulis (*unwritten law, ongeschrevenrecht*). Sebenarnya kepastian hukum suatu aturan hukum tertulis sangat tergantung pada rumusan-rumusan kaidahnya. Dapat saja suatu aturan hukum tertulis mengandung ketidakpastian hukum yang sama besarnya dengan aturan-aturan hukum tidak tertulis. Hal ini terjadi antara lain karena rumusan-rumusan kaidah yang tidak jelas (*vaag, vague*) atau tidak bersistem seperti kurang memperhatikan keterkaitan antara hukum tertulis lain, tata urutan sebagainya. Perlu pula disebutkan bahwa tidak semua kebutuhan akan tata hubungan dalam kehidupan masyarakat harus datur dalam bentuk-bentuk aturan hukum tertulis tertentu. Ada kalanya berbagai bentuk hubungan seyogyanya dibiarkan diatur dalam aturan-aturan hukum tidak tertulis atau oleh berbagai kebiasaan-kebiasaan tetap atau berbagai bentuk etika (seperti etika profesi) yang berlaku dan dihormati dalam pergaulan masyarakat tertentu. Bahkan aturan-

⁴⁵² *Ibid.*, hlm. 138-141.

aturan hukum khusus dapat juga terbentuk melalui berbagai bentuk perjanjian (*overeenkomst*) antara individu yang satu dengan yang lain.⁴⁵³

Pembentukan aturan-aturan hukum tertulis harus didasarkan pada kebutuhan. Kebutuhan tersebut harus bersifat mendasar seperti kepastian, potensi konflik, mencegah kemungkinan tidak sewenang-wenang dari penguasa, jaminan-jaminan atau hak-hak pengaturan kewajiban dalam pergaulan masyarakat maupun antara masyarakat dengan negara atau pemerintah. Namun harus diakui secara materiil tidak mudah menentukan apakah sesuatu harus diatur dalam aturan hukum tertulis atau dibiarkan tumbuh dan diatur oleh masyarakat sendiri. Lebih-lebih dalam pergaulan masyarakat moderen yang kompleks dan makin kuatnya keikutsertaan negara dan pemerintah dalam pergaulan masyarakat. Masyarakat moderen yang kompleks membutuhkan aturan-aturan hukum yang rumit. Aturan-aturan hukum tertulis merupakan instrument untuk menciptakan aturan-aturan hubungan hukum yang selain pasti tetapi juga bersifat sistem sehingga menjadi sederhana dan mudah dikenali atau diidentifikasi. Dari sudut negara atau pemerintah kehadiran aturan-aturan hukum tertulis mempunyai makna tersendiri. Negara moderen adalah negara yang turut serta dalam pergaulan masyarakat. Negara tidak lagi sekedar "penjaga malam" (*nachtwakersstaat*), tetapi memikul kewajiban untuk mewujudkan kesejahteraan umum. Dalam negara yang berdasarkan atas hukum baik yang didasarkan pada ajaran "*de rechtsstaat*" maupun ajaran "*the rule of law*" mewajibkan semua tindakan negara dan pemerintah senantiasa didasarkan pada asas-asas dan aturan-aturan hukum tertentu baik yang tertulis maupun tidak tertulis.⁴⁵⁴

Baik untuk memenuhi kewajiban tradisional sebagai penjaga ketertiban dan keamanan serta berbagai bentuk akan penyelenggaraan negara dan pemerintahan maupun sebagai penyelenggara kesejahteraan umum, peranan negara dan pemerintah makin tidak terbatas dalam memasuki peri kehidupan rakyat banyak. Hampir semua aspek kehidupan kemasyarakatan atau individu dapat menjadi sasaran (objek)

⁴⁵³ Bagir Manan, *op. cit.*, hlm. 22-23.

⁴⁵⁴ *Ibid.*

tindakan negara atau pemerintah. Dalam masa modern ini makin sulit menemukan aspek kehidupan yang benar-benar pribadi (*privacy*) yang sama sekali terlepas dari kemungkinan campur tangan negara atau pemerintah. Hubungan antara negara atau pemerintah dengan masyarakat selalu bersifat kritis. Negara atau pemerintah sebagai bentuk organisasi yang dilengkapi dengan kekuasaan memaksa (*gezagorganisatie* bahkan *machtorganisatie*), karena itu sangat kuat berhadapan dengan masyarakat secara individual lemah, dapat menimbulkan pola hubungan dan tidak sewenang-wenang. Untuk menjaga kemungkinan tersebut dibutuhkan aturan-aturan hukum yang pasti dan jelas yang mengatur tata cara negara dan pemerintahan menjalankan kekuasaannya dan berbagai jaminan yang melindungi anggota masyarakat dari kemungkinan tindakan sewenang-wenang negara atau pemerintah.⁴⁵⁵

Karena suatu pihak spektrum kehidupan kemasyarakatan atau individu mengandung dimensi yang begitu luas bahkan tidak terbatas, sedangkan di pihak lain setiap tindakan negara atau pemerintah dalam negara berdasarkan atas hukum berdasarkan pada asas dan aturan hukum tertentu, telah menimbulkan konsekuensi harus selalu tersedia berbagai perangkat hukum senantiasa di topang baik oleh aturan hukum tidak tertulis maupun yang tertulis. Namun untuk tetap menjamin kehadiran hukum bagi tindakan negara atau pemerintah, makin sukar untuk semata-mata menyandarkannya pada aturan hukum tidak tertulis yang pertumbuhannya tidak dapat dipecahkan. Dalam keadaan-keadaan demikian, pilihan terbaik adalah membangun hukum tertulis dalam berbagai bentuk peraturan perundang-undangan.⁴⁵⁶

Dalam mempertimbangkan kemungkinan dari dampak tersebut di atas, maka dalam pelaksanaan pengaturan perlu diperhatikan asas-asas pengaturan yang baik agar keseluruhan dampak, baik konsekuensi maupun hasil yang diharapkan dari suatu peraturan tetap dapat memberikan manfaat yang semaksimal mungkin bagi masyarakat, khususnya dalam pelaksanaan pembangunan ekonomi.

Istilah 'asas' dalam 'asas-asas pembuatan peraturan yang baik' mempunyai

⁴⁵⁵ *Ibid*, hlm. 24.

⁴⁵⁶ *Ibid*.

pengertian yang lain dari pengertiannya yang biasa. Ini adalah asas-asas yang harus ditaati pemerintah dalam melakukan tindakan-tindakannya dan yang pelaksanaannya dapat dipaksakan oleh hukum. Menurut Hirsch Ballin, dalam perkembangan asas-asas pemerintahan yang baik di dalam yurisprudensi, asas-asas ini harus dianggap sebagai aturan-hukum yang berjenis khusus.⁴⁵⁷ Ciri dari aturan-aturan ini adalah sifatnya tak mandiri, demikian Hirsch Ballin. Aturan-aturan ini hanya mempunyai arti jika, karena sesuatu alasan, ada hubungan hukum antara suatu organ pemerintah dan satu atau lebih pihak ketiga. Pada saat pemerintah boleh mengeluarkan suatu keputusan (*beschikking*) berdasarkan suatu norma hukum tertulis, maka ketika itu pula timbul pentingnya asas-asas tak tertulis. Asas-asas tak tertulis ini menyatakan bagaimana keputusan itu harus diberikan sepanjang di dalam hukum tertulis belum ada penormaan untuk itu. Dalam pengertian ini, asas-asas ini merupakan aturan hukum tak tertulis.⁴⁵⁸

Asas-asas pemerintahan yang baik telah begitu jauh dikembangkan sehingga dapat berfungsi sebagai aturan-hukum yang berjenis khusus. Di lain pihak, asas-asas pembuatan peraturan yang baik masih berada dalam tahap awal perkembangannya. Namun, karena adanya perbedaan antara kegiatan eksekutif dan legislative, kedua asas ini tidak dapat dikembangkan dalam satu garis. Asas-asas pemerintahan yang baik memang tidak dibuat untuk tindakan pemerintah yang sama sekali bebas. Asas-asas ini lahir dari yurispedensi bagi pemberian suatu keputusan atas dasar peraturan yang ada. Bagi pemberian keputusan berlaku norma-norma tertentu, betapa pun besarnya kebebasan yang kadang-kadang diberikan oleh norma-norma ini kepada pemerintah. Jadi, arah dari keputusan ini sudah ditentukan, kadang-kadang bahkan lebih dari itu. Lagi pula, asas-asas ini umumnya dikembangkan dalam kaitannya dengan hubungan antara pemerintah dan pihak-pihak yang berkepentingan yaitu mereka yang dituju oleh suatu keputusan atau peraturan.⁴⁵⁹

⁴⁵⁷ E.M.H. Hirsch Ballin, dalam I.C. van der Vlies, *op.cit.* hlm. 243.

⁴⁵⁸ *Ibid.*

⁴⁵⁹ *Ibid.*, hlm. 244.

Dalam pidato pengukuhan sebagai guru besar, Oostenbrink membahas perkembangan asas-asas umum pembuatan peraturan perundang-undangan yang baik. Menurutnya, perbedaan antara asas-asas umum pemerintahan yang baik dan asas-asas umum pembuatan peraturan yang baik digantung pada perbedaan antara peraturan umum dan keputusan. Oostenbrink menganggap perbedaan itu tidak dapat dipertahankan. Karena itu ia tidak melihat adanya ruang bagi pengembangan asas-asas umum pembuatan peraturan yang baik secara mandiri. Adalah lebih tepat untuk mengatakan adanya asas-asas hukum yang umum yang sifatnya dapat diterapkan bagi bermacam-macam jenis tindakan.⁴⁶⁰ Namun demikian, menurut I.C. van deer Vlies, asas-asas pembuatan peraturan yang baik dikelompokkan sebagai berikut:⁴⁶¹

1. Asas-asas yang berkaitan dengan proses pembentukan suatu peraturan;
2. Asas-asas yang berkaitan dengan sistematika dan pengumuman suatu peraturan;
3. Asas-asas yang berkaitan dengan urgensi dan tujuan pembuatan suatu peraturan;
4. Asas-asas yang berkaitan dengan isi peraturan.

Lebih lanjut, I.C. van deer Vlies menjabarkan lebih lanjut asas-asas pembuatan peraturan yang baik sebagai berikut:

1. Asas yang berhubungan dengan hak asasi. Setiap pembuat peraturan wajib menghormati hak asasi. Akan tetapi, kedudukan hak asasi tidak berbeda dari kedudukan ketentuan-ketentuan (penting) lain yang terdapat dalam UUD atau suatu ketentuan yang tingkatannya lebih tinggi bagi si pembuat peraturan. Setiap pembuat peraturan wajib menghormati tertib hukum yang ada. Perintah ini berkaitan erat dengan isi suatu peraturan, yang konsekuensinya bagi setiap peraturan tentu saja berbeda-beda.⁴⁶²
2. Asas tujuan yang jelas, yang terdiri atas tiga tingkat yaitu:⁴⁶³

⁴⁶⁰ Oostenbrink, dalam I.C. van deer Vlies, hlm. 245.

⁴⁶¹ *Ibid*, hlm. 252.

⁴⁶² *Ibid*, hlm. 253.

⁴⁶³ *Ibid*, hlm. 258.

- a. Kerangka kebijakan umum bagi peraturan yang akan dibuat;
- b. Tujuan tertentu dari peraturan yang akan dibuat; dan
- c. Tujuan dari berbagai bagian dalam peraturan.

Untuk dapat menyatakan dengan jelas tujuan yang ingin dicapai, pembuat undang-undang pertama-tama perlu memberikan uraian yang cukup mengenai keadaan-keadaan nyata yang ingin diatasi oleh suatu peraturan. Selanjutnya, perlu dikemukakan perubahan-perubahan apa yang melalui peraturan itu dikehendaki terjadi atas situasi nyata yang ada serta harus diuraikan bagaimana ketentuan-ketentuan dalam peraturan itu akan menimbulkan perubahan-perubahan tersebut. Dalam uraian itu perlu dimuat ikhtisar mengenai kebaikan dan keburukannya.

3. Asas organ yang tepat. Asas ini yang menghendaki agar suatu organ memberi penjelasan bahwa pembuatan suatu peraturan tertentu memang berada dalam kewenangannya, dan agar suatu organ, khususnya pembuat undang-undang, memberi alasan mengapa organ tersebut tidak melaksanakan sendiri pengaturan atas suatu materi tertentu tetapi menugaskannya kepada organ lain.⁴⁶⁴
4. Asas urgensi (kemendesakan). Asas ini adalah untuk menjelaskan bahwa untuk mencapai suatu tujuan, maka harus dibuat suatu peraturan.⁴⁶⁵
5. Asas kemungkinan pelaksanaan peraturan. Dalam literatur, asas ini dikenal juga dengan asas kemungkinan penegakan. Asas ini menyangkut jaminan-jaminan bagi dapat dilaksanakannya segala norma yang dimuat dalam suatu peraturan, antara lain mengenai adanya dukungan sosial yang cukup, sarana yang memadai bagi organ pelaksana peraturan, dukungan keuangan yang cukup untuk biaya-biaya pelaksanaan peraturan, dan sanksi-sanksi yang sesuai.⁴⁶⁶
6. Asas konsensus. Asas ini menyangkut perlu diusahakan adanya konsensus antara pihak-pihak yang bersangkutan dan pemerintah (organ pembuat peraturan)

⁴⁶⁴ *Ibid.*, hlm. 266.

⁴⁶⁵ *Ibid.*, hlm. 271.

⁴⁶⁶ *Ibid.*, hlm. 274.

mengenai pembuatan suatu peraturan serta isinya.⁴⁶⁷

Dalam pelaksanaan asas ini, yang perlu diperhatikan adalah faktor sistem demokrasi agar pihak-pihak yang bersangkutan sedapat mungkin harus diikutsertakan di dalam proses pembentukan suatu peraturan. Yang juga penting diperhatikan dalam pelaksanaan asas ini adalah pemilihan lembaga-lembaga yang tepat untuk dapat mengadakan konsensus agar merepresentasikan kebutuhan dan ekspektasi masyarakat yang akan terkait dengan pelaksanaan peraturan tersebut.⁴⁶⁸

7. Asas peristilahan dan sistematika yang jelas. Menurut asas ini, suatu peraturan harus jelas, baik kata-kata yang digunakan maupun strukturnya.⁴⁶⁹
8. Asas kemudahan untuk diketahui. Suatu peraturan harus dapat diketahui oleh setiap orang yang perlu mengetahui adanya peraturan tersebut. Suatu peraturan yang tidak diketahui oleh pihak yang berkepentingan akan kehilangan tujuannya. Syarat dari pelaksanaan asas ini adalah kewajiban untuk mengumumkan peraturan yang dikeluarkan.⁴⁷⁰
9. Asas kesamaan hukum. Asas ini menjadi dasar dari semua peraturan perundang-undangan. Apa yang bagi para pihak yang bersangkutan sama-sama dianggap penting, harus sedapat mungkin diatur bersama-sama dengan para pihak yang bersangkutan melalui wakil-wakilnya, dan diatur semua materinya yang memungkinkan untuk itu, dengan cara yang sama bagi para pihak tersebut. Peraturan tidak boleh ditujukan kepada suatu kelompok tertentu saja yang dipilih secara semaunya pembuat peraturan. Disamping itu, dalam asas ini dipertimbangkan bahwa efek suatu peraturan tidak boleh menimbulkan ketidaksamaan (perbedaan), dan hubungan antara satu peraturan dengan peraturan

⁴⁶⁷ *Ibid*, hlm. 280.

⁴⁶⁸ *Ibid*.

⁴⁶⁹ *Ibid*, hlm. 286.

⁴⁷⁰ *Ibid*, hlm. 290.

lainnya tidak boleh timbul ketidaksamaan.⁴⁷¹

10. Asas kepastian hukum. Asas ini menghendaki agar harapan (ekspektasi) yang wajar hendaknya dihormati. Oleh karena itu, menurut asas ini, suatu peraturan harus memuat rumusan norma yang tepat, dan bahwa peraturan tidak akan diubah tanpa adanya aturan peralihan yang memadai, serta suatu peraturan tidak boleh diberlakukan surut tanpa alasan yang mendesak.⁴⁷²

Menurut Prof. Padmo Wahjono, asas hukum dibagi atas dua asas yaitu (i) asas pembentukan perundang-undangan, dan (ii) asas materi hukum. Khusus untuk asas pembentukan peraturan perundang-undangan wajib didasarkan pada asas sebagai berikut:⁴⁷³

1. Pengayoman dan Perdamaian;
2. Perikemanusiaan yang bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
3. Keadilan yang merata;
4. Keseimbangan, keserasian dan keselarasan;
5. Ketertiban dan kepastian hukum;
6. Kenusantaraan atau unifikasi; dan
7. Interpendensi nasional atau gotong royong.

Adapun menurut Prof. Sunaryati Hartono, asas hukum yang sangat mendasar di Indonesia adalah asas hukum yang menentukan politik hukum Indonesia yaitu:⁴⁷⁴

1. Asas unifikasi hukum atau asas wawasan nusantara;
2. Asas untuk menuangkan hukum nasional Indonesia ke dalam bentuk tertulis;
3. Asas bahwa undang-undang bukan satu-satunya sumber hukum;

⁴⁷¹ *Ibid*, hlm. 292.

⁴⁷² *Ibid*, hlm. 297.

⁴⁷³ Padmo Wahjono, dalam Ronny Sauma Hotma Bako, *Pengantar Pembentukan Undang-Undang Republik Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999, Hlm. 53-56.

⁴⁷⁴ Sunaryati Hartono, dalam Ronny Sauma Hotma Bako, *ibid*, hlm. 56-57.

4. Asas bahwa hukum kebiasaan baru berlaku apabila tidak terdapat peraturan hukum yang tertulis dan tidak terdapat putusan (vonis) dari pengadilan yang (pernah) mengatur hal yang sama;
5. Asas bahwa dengan adanya hukum nasional tidak akan ada lagi kekosongan hukum;
6. Asas bahwa hakim Indonesia tidak boleh menolak untuk melanjutkan putusan dalam perkara yang diperiksanya;
7. Asas bahwa penting adanya pertimbangan hukum suatu putusan Mahkamah Agung atau Pengadilan Tinggi sebagai sumber hukum yang penting disamping peraturan perundang-undangan;
8. Asas perlu adanya pengumuman terhadap peraturan perundang-undangan baru dalam 3 (tiga) sura kabar ibu kota;
9. Asas negara hukum dan adanya hierarki peraturan perundang-undangan;
10. Asas persamaan kedudukan warga negara di dalam hukum;
11. Asas bahwa hukum nasional sebagai pengayon warga negara dan semua pencari keadilan pada umumnya;
12. Asas bahwa hukum nasional bertujuan untuk terus meningkatkan keadilan dan kesejahteraan masyarakat secara merata; dan
13. Asas bhineka tunggal ika.

Adapun asas pembentukan peraturan perundang-undangan menurut UU No. 10 Tahun 2004 adalah:⁴⁷⁵

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;

⁴⁷⁵ Lihat Pasal 5 UU No. 10 Tahun 2004.

- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan; dan
- g. Keterbukaan.

Sementara itu, asas materi perundang-undangan menurut UU No. 10 Tahun 2004 tersebut di atas adalah:⁴⁷⁶

- a. Pengayoman;
- b. Kemanusiaan
- c. Kebangsaan;
- d. Kekeluargaan;
- e. Kenusantaraan;
- f. Bhinneka Tunggal Ika;
- g. Keadilan;
- h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. Ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Jurgen Rodig mengatakan bahwa suatu teori perundang-undangan akan menempuh arah yang salah apabila ia sejak semula tidak diartikan sebagai bagian yang berdiri sendiri dari teori pengaturan yang bersifat yuridis umum.⁴⁷⁷ Heinz Schaffer juga berpendapat, masalah-masalah teoritis dan praktis tentang ilmu pembentukan hukum, tidaklah hanya meliputi pembentukan undang-undang dalam arti formal semata, melainkan juga meliputi pembentukan seluruh peraturan yang berlaku umum.⁴⁷⁸

Dalam pelaksanaan pengaturan Bank Indonesia melalui pembentukan Peraturan Bank Indonesia, maka prinsip-prinsip hukum dan prinsip-prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diuraikan di atas, merupakan suatu kewajiban untuk diperhatikan agar Peraturan Bank Indonesia yang

⁴⁷⁶ *Ibid*, Pasal 6 ayat (1).

⁴⁷⁷ Jurgen Rodig, dalam *Legalitas*, edisi 2/94. Jakarta: P4I, 1994, hlm. 11.

⁴⁷⁸ Heinz Schaffer, *ibid*.

dikeluarkannya, selalu bersifat aktual, memenuhi rasa keadilan masyarakat, efektif dalam mencapai tujuan yang dikehendaki, dan dapat dilaksanakan dengan baik. Pemenuhan prinsip-prinsip pengaturan dimaksud, baik dalam rangka pembentukan Peraturan Bank Indonesia, maupun dalam perumusan substansi yang diatur.

Terkait dengan perspektif hukum internasional, menurut Miriam Budiardjo dalam praktek perbedaan pendapat mengenai pelaksanaan HAM, secara samar-samar terus berlangsung. Hal ini tercermin dari sikap para pengamat dan aktivis yang memiliki sikap “*outward looking*” dan yang memiliki sikap “*inward looking*”. Di Indonesia, sebagian masyarakat yang bersikap *outward looking* berpendapat bahwa semua ketentuan dari badan-badan internasional bersifat mengikat (*binding*) dan harus dilaksanakan. Konvensi, hukum internasional, dan *international customary law* dianggap perlu dilaksanakan secara mutlak. Sebagian masyarakat lainnya bersikap *inward looking* yang berpendirian bahwa keputusan-keputusan internasional memang perlu dihormati dan dilaksanakan sebab konsep “kedaulatan negara” yang selama ini dianut oleh masyarakat luas, telah sedikit banyak digerogeti oleh berkembangnya peran PBB dan fenomena globalisasi, terutama globalisasi ekonomi. Bagi kelompok *inward looking* ini, diyakini pula bahwa di negara-negara yang lemah ekonominya, disamping memenuhi hak-hak politik, fokus utama perlu ditujukan pada pelaksanaan hak asasi pembangunan (*right to development*) dan hal yang sangat krusial adalah terselenggaranya suatu pemerintahan yang *viable* (yang berfungsi) dan efektif karena itulah yang menjadi prasyarat untuk berdirinya suatu negara demokrasi yang terkonsolidasi.⁴⁷⁹

Dalam rangka penyelenggaraan *welfare state* sebagai negara hukum modern tersebut, maka azas-azas hukum administrasi negara yang harus dipatuhi termasuk dalam rangka mengeluarkan PBI adalah :⁴⁸⁰

- a. Azas legalitas, bahwa setiap perbuatan administrasi berdasarkan hukum.

⁴⁷⁹ *Ibid.*, hlm. 132-133.

⁴⁸⁰ *Ibid.*

- b. Azas tidak boleh menyalahgunakan kekuasaan (*abuse of power* atau *detournement de pouvoir*).
- c. Azas tidak boleh menyerobot wewenang badan administrasi negara yang satu oleh yang lainnya (*exes de pouvoir*).
- d. Azas kesamaan hak bagi setiap penduduk negara (*non-discriminative*).
- e. Azas upaya memaksa atau sanksi sebagai jaminan penaat kepada hukum administrasi negara.
- f. Azas kebebasan dalam menyelesaikan masalah yang menyangkut kepentingan umum, bangsa, dan negara (*freies ermessen*).

Menurut Sunaryati Hartono, faktor yang akan menentukan politik hukum nasional tidak semata-mata apa yang kita cita-citakan atau tergantung kepada kehendak pembentuk hukum, praktisi atau teoritis belaka, akan tetapi ikut ditentukan oleh perkembangan hukum di lain-lain negara, serta perkembangan hukum internasional. Dengan perkataan lain, ada faktor di luar jangkauan bangsa kita yang ikut menentukan politik hukum masa kini dan di masa yang akan datang. Lebih lanjut dikemukakan oleh Sunaryati Hartono bahwa "hukum itu bukan merupakan tujuan, akan tetapi hanya merupakan jembatan yang akan membawa kita kepada ide yang dicita-citakan".⁴⁸¹

Menurut Prof. Dr. A. Hamid S. Attamimi, dalam pembentukan perundang-undangan perlu adanya asas-asas formal dan material, yaitu:⁴⁸²

- a. Asas-asas formal:
 - 1. Tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*);
 - 2. Organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*);

⁴⁸¹ Sunaryati Hartono, dalam Artidjo Alkostar dan M. Sholek Amin (ed), "Pembangunan Hukum Dalam Perspektif Politik Hukum Nasional", Rajawali, Jakarta, 1986, hlm. 1-2.

⁴⁸² Hamid Attamimi, dalam I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan*. Bandung: Alumni, 2008, hlm. 83-83.

3. Perlunya peraturan (*het noodzakelijkeheidsbeginsel*);
4. Dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*); dan
5. Konsensus (*het beginsel van den consensus*).

b. Asas-asas material meliputi:

1. Terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*);
2. Dapat dikenali (*het beginsel van kenbaarheid*);
3. Perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheidsbeginsel*);
4. Kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*); dan
5. Pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual (*het beginsel nvan de individuele rechtsbedeling*).

Dalam praktek pembentukan peraturan perundang-undangan, pihak pembuat sering tidak memperhatikan asas-asas kepastian hukum dan tujuan hukum yang dapat mengakibatkan hukum itu batal demi hukum. Penerapan nilai-nilai filosofis, sosiologis dan yuridis dalam pembentukan perundang-undangan nasional, disamping harus memperhatikan asas-asas kepastian hukum dan tujuan hukum, juga perlu memperhatikan dasar filosofis, sosiologis dan yuridis agar peraturan itu berlaku efektif. Menurut Prof. Bagir Manan, yang dimaksud dengan dasar-dasar tersebut adalah:⁴⁸³

Yuridis, yaitu keharusan adanya kewenangan dari pembuat perundang-undangan, bahwa setiap perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang. Juga mengenai kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur, terutama kalau diperintahkan oleh perundang-undangan tingkat yang lebih tinggi.

⁴⁸³ Bagir Manan dalam Sajipto Rahardjo, *et. al, ibid*, hlm. 5-6.

Sosiologis, yaitu pencerminan kenyataan yang hidup dalam masyarakat misalnya, sekarang bangsa Indonesia memasuki era industrialisasi, hukumnya harus sesuai kenyataan-kenyataan yang ada dalam masyarakat industri. Kenyataan itu dapat berupa kebutuhan atau tuntutan atau masalah-masalah yang dihadapi seperti, perburuhan dan hubungan majikan dengan buruh.

Filosofis, yaitu hukum mencerminkan nilai-nilai keadilan dan kesejahteraan. Hukum juga diharapkan mencerminkan sistem nilai, baik sebagai sarana yang melindungi nilai-nilai maupun sebagai sarana mewujudkan dalam tingkah laku masyarakat.

Dari hasil kajian BPHN terhadap sejumlah naskah RUU dalam rangka pembentukan undang-undang dari tahun 1948-1992 disimpulkan bahwa nilai filosofis yang terdapat dalam suatu undang-undang tercermin dari kesadaran untuk melihat bahwa aktivitas kenegaraan dan pemerintahan adalah "pengamalan dari Pancasila". Adapun nilai yuridis berkaitan dengan pemberian legitimasi hukum untuk menjawab kewenangan hukum apa/mana yang menjadi dasar untuk mengeluarkan suatu peraturan perundang-undangan tertentu sebagaimana yang terlihat pada bagian pembukaan atau konsideran peraturan perundang-undangan tersebut. Adapun nilai sosiologis berhubungan dengan relevansi sosial suatu peraturan perundang-undangan seperti adanya kebutuhan sosial yang mendorong dikeluarkannya suatu peraturan. Didalamnya akan termuat berbagai kepentingan seperti ekonomi, publik, dan kultural. Dalam perundang-undangan, nilai sosiologis tersebut ditemukan dalam bentuk konstataasi fakta yang mendahului atau mendasari pembuatan suatu peraturan atau fakta tersebut menjadi latar belakang perumusan relevansi sosial dari peraturan tersebut.⁴⁸⁴

⁴⁸⁴ Satjipto Rahardjo, *et. al.*, Penelitian Hukum Tentang Penerapan Nilai-Nilai Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Nasional. Jakarta: BPHN, 1995, hlm. 10-16.

4.3.2 Integrasi Peraturan Bank Indonesia Kedalam Sistem Hukum Nasional

Dalam TAP MPR No. II/MPR/1993 tentang GBHN ditegaskan bahwa "pembangunan sistem hukum diarahkan pada terwujudnya sistem hukum nasional yang mengabdikan kepada kepentingan nasional dengan penyusunan materi hukum secara menyeluruh bersumber pada Pancasila dan UUD 1945". Adapun salah satu cara untuk mewujudkan sistem hukum nasional tersebut adalah melalui pembentukan undang-undang.⁴⁸⁵

Sudah merupakan pendapat umum di kalangan para sarjana hukum bahwa demi berhasilnya pembangunan dalam rangka mencapai tujuan berbangsa dan bernegara, maka diperlukan perangkat perundang-undangan nasional.⁴⁸⁶ Pembentukan peraturan perundang-undangan nasional yang erat hubungannya dengan pembangunan, selain menghendaki peranan ilmu hukum, juga menghadapkan kita pada suatu permasalahan penting, apakah sebenarnya bidang-bidang pembangunan itu, baik secara keseluruhan maupun pada setiap tahapannya, serta bagaimanakah bidang-bidang tersebut diatur. Selanjutnya perlu juga diketahui apakah perundang-undangan yang telah ada sebelum dimulainya pembangunan (peraturan lama) maupun peraturan yang dibentuk selama/bersamaan dengan pembangunan telah mencapai sasaran, yaitu menunjang ataupun mendukung setiap hasil bidang pembangunan tersebut.

Dalam rangka pembentukan perundang-undangan nasional, baik secara pengganti peraturan kolonial yang dilandasi oleh nilai-nilai filosofis, sosiologis dan yuridis kolonial yang berlaku berdasarkan Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945, dan tidak sesuai lagi dengan kebutuhan hukum bangsa Indonesia yang merdeka, berdaulat, maupun pembentukan perundang-undangan baru setelah kemerdekaan Republik Indonesia, haruslah didasarkan pada nilai-nilai filosofis, sosiologis dan

⁴⁸⁵ Lihat TAP MPR RI No. II/MPR/1993.

⁴⁸⁶ Satjipto Rahardjo et.al, *op. cit.*, hlm. 1.

yuridis bangsa Indonesia sendiri.⁴⁸⁷ Adapun nilai-nilai filosofis, sosiologis dan yuridis bangsa Indonesia adalah:⁴⁸⁸

- a. Filosofis, yaitu pandangan hidup bangsa Indonesia dalam berbangsa dan bernegara yaitu Pancasila. Penjabaran nilai-nilai Pancasila di dalam hukum mencerminkan suatu keadilan, ketertiban, dan kesejahteraan yang diinginkan oleh masyarakat Indonesia.
- b. Sosiologis, yaitu budaya bangsa Indonesia yang tumbuh dan berkembang sesuai dengan kesadaran hukum masyarakat Indonesia yang Bhinneka Tunggal Ika yang berwawasan nusantara.
- c. Yuridis, yaitu nilai-nilai dasar UUD 1945 yang dijiwai oleh nilai-nilai keadilan bagi seluruh lapisan masyarakat yang tidak memihak kepentingan orang-seorang saja, melainkan kepentingan orang banyak.

Pembentukan peraturan perundang-undangan nasional, perlu memperhatikan nilai-nilai filosofis, sosiologis dan yuridis oleh karena sistem perundang-undangan merupakan satu kesatuan yang didasari oleh kesatuan sumber atau dasarnya yaitu nilai-nilai filosofis.⁴⁸⁹

Menurut Prof. Dr. Soerjono Soekanto, hukum itu secara sosiologis adalah penting, dan merupakan suatu lembaga kemasyarakatan (*social institution*) yang merupakan himpunan nilai-nilai, kaedah-kaedah dan pola-pola perilaku yang berkisar pada kebutuhan-kebutuhan pokok manusia. Bank misalnya, merupakan suatu lembaga kemasyarakatan yang memenuhi kebutuhan pokok warga masyarakat akan kredit uang. Proses dari pada berjalannya perkreditan diatur pada umumnya oleh hukum dan adanya bank dalam suatu masyarakat mungkin mempengaruhi sistem hukum yang ada.⁴⁹⁰

⁴⁸⁷ *Ibid*, hlm. 1-2.

⁴⁸⁸ *Ibid*.

⁴⁸⁹ Talcott Parsons dan William M. Evan dalam Satjipto Rahardjo et. al, *op. cit.*, hlm. 4.

⁴⁹⁰ Soerjono Soekanto dalam Satjipto Rahardjo, et.al, *ibid*, hlm. 4-5.

Menurut Prof. Subekti, yang dimaksud dengan sistem hukum adalah sesuatu susunan atau catatan yang teratur, suatu keseluruhan yang terdiri atas bagian-bagian yang berkaitan satu sama lain tersusun menurut rencana dan pola hasil dari suatu pemikiran untuk mencapai tujuan. Dalam suatu sistem yang baik, tidak boleh terjadi suatu duplikasi atau tumpang tindih (*overlapping*) diantara bagian-bagian itu.⁴⁹¹ Selanjutnya, Bellefroid mengatakan bahwa sistem hukum adalah keseluruhan aturan hukum yang disusun secara terpadu berdasarkan asas-asas tertentu.⁴⁹² Adapun elemen-elemen dari sistem hukum menurut Lawrence M. Friedman, meliputi : (i) tatanan kelembagaan dan kinerja lembaga (*structure*), (ii) peraturan perundang-undangan (*substance*), dan (iii) budaya hukum (*legal culture*).⁴⁹³

Prof. Mochtar Kusumaatmadja mengemukakan bahwa berbicara tentang sistem hukum (Indonesia), tentunya yang dimaksudkan adalah sistem hukum positif di Indonesia yaitu suatu system hukum yang berlaku di Indonesia.⁴⁹⁴ Sistem umumnya diartikan sebagai suatu kesatuan yang terdiri atas unsur-unsur yang satu sama lain berhubungan dan saling mempengaruhi sehingga merupakan suatu keseluruhan yang utuh dan berarti. Pada umumnya suatu sistem hukum adalah suatu struktur formal. Namun apabila berbicara tentang sistem hukum Indonesia, maka yang dimaksudkan adalah struktur formal kaidah-kaidah hukum yang berlaku dan asas-asas yang mendasarinya yang pada gilirannya didasarkan atas UUD 1945 dan dijiwai oleh falsafah Pancasila.⁴⁹⁵

Selanjutnya, Prof. Mochtar Kusumaatmadja juga mengemukakan bahwa jika hukum positif Indonesia diartikan sebagai keseluruhan asas dan kaidah yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, maka unsur-unsur hukum positif Indonesia adalah: (1) undang-undang atau peraturan perundang-undangan beserta

⁴⁹¹ Subekti dalam Siti Sundari Arie, *Efektifitas Pengaturan Kredit Untuk Usaha Kecil (Suatu Tinjauan Yuridis)*. Disertasi: Universitas Indonesia, Fakultas Hukum-Program Pascasarjana, 2000, hlm. 164.

⁴⁹² Bellefroid dalam Marian Darus Badruzaman, *loc.cit.*

⁴⁹³ Friedman, *What is a Legal System?*, dalam *American Law*: W. W. Norton & Company, New York- London, p. 5-6.

⁴⁹⁴ Mochtar Kusumaatmadja, *loc. cit.*, hlm. 121.

⁴⁹⁵ *Ibid.*

asas-asas yang berkaitan dengannya; (2) kebiasaan termasuk adat yang telah diterima sebagai hukum; (3) keputusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan tetap; dan (4) traktat atau perjanjian internasional.⁴⁹⁶

Secara konvensional dikenal dua macam sistem hukum (*legal system*) atau tradisi hukum (*the law tradition*)⁴⁹⁷ yaitu sistem hukum Eropa Kontinental yang disebut juga Sistem Hukum Sipil (*civil law tradition*), dan Sistem Hukum Anglo Saxon atau disebut juga *common law system*. Sistem hukum Eropa Kontinental lebih mengutamakan perundang-undangan sebagai sendi utamanya. Dalam sistem hukum ini, hukum lebih banyak dibentuk melalui peraturan perundang-undangan. Bahkan ada kecenderungan untuk melakukan kodifikasi dan unifikasi atau setidaknya-tidaknya dilakukan kompilasi hukum.⁴⁹⁸ Itulah sebabnya sistem hukum ini disebut juga "*codified legal system*" atau sistem hukum kodifikasi. Dengan ditetapkan hukum dalam perundang-undangan, maka kasus-kasus yang terjadi disesuaikan dengan prinsip-prinsip umum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan. Pada sisi lain, melalui peraturan perundang-undangan, dapat dilakukan *social engineering* atau *social modification*. Untuk tujuan ini, hukum berfungsi secara direktif.⁴⁹⁹

Sebaliknya, dalam Sistem Hukum Anglo Saxon, dimulai dari kasus-kasus yang konkrit untuk kemudian ditarik asas-asas hukum dan kaidah-kaidah hukum umum. Dengan demikian, putusan-putusan hakim (yurisprudensi) menjadi "barometer" dalam menilai suatu kasus yang lahir kemudian. Putusan hakim menjadi sendi utama dalam pembentukan hukum. Oleh karena berangkat dari kasus-kasus yang konkrit, maka sistem ini disebut juga "*case law system*".⁵⁰⁰

Selain kedua sistem hukum tersebut di atas, dalam perkembangan selanjutnya, para ahli mencoba mengidentifikasi sistem hukum yang berkembang di Negara-

⁴⁹⁶ *Ibid*, hlm. 122.

⁴⁹⁷ John Henry Marryman, dalam Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan*. Bandung: Mandar Maju, 1998, hlm. 30.

⁴⁹⁸ *Ibid*.

⁴⁹⁹ Sjachran Basah, *loc. cit*.

⁵⁰⁰ Rosjidi Ranggawidjaja, *loc. cit*, hlm. 31.

negara lain seperti negara-negara sosialis dan negara-negara berdasarkan ajaran Islam. Kedua sistem hukum tersebut masing-masing dikenal dengan sebutan *Socialist Law Tradition* (system hukum sosialis) dan *Moslem Legal Tradition* (tradisi hukum menurut ajaran Agama Islam).⁵⁰¹ Dalam kenyataan, dijumpai berbagai macam variasi atau kombinasi dari cirri-ciri sistem hukum yang ada, yaitu:⁵⁰²

1. Terdapat sistem-sistem hukum (suatu negara) yang sekaligus mengandung ciri-ciri tradisi hukum kontinental dan tradisi anglo saksis, atau gabungan antara tradisi hukum kontinental dan tradisi hukum sosialis, atau gabungan antara tradisi hukum anglo saksis dan tradisi hukum sosialis, atau gabungan antara ketiganya.
2. Terdapat sistem-sistem hukum yang tidak dapat digolongkan ke dalam salah satu dari tiga kelompok di atas, misalnya pada negara-negara yang mengidentifikasi diri dengan tradisi hukum menurut ajaran Agama Islam (*the Moslem Legal Tradition*).

Sistem hukum Indonesia tersebut di atas, didasarkan pada konsep negara Indonesia sebagai negara hukum (*rechtsstaat*). Dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 (Hasil Perubahan Keempat) dinyatakan bahwa "Negara Indonesia adalah negara hukum". Rumusan ini sangat singkat tetapi jelas dan tegas. Namun demikian, apakah negara hukum itu? UUD 1945 tidak memberikan penjelasan lebih lanjut atas pengertian negara hukum tersebut. Dalam Penjelasan Umum UUD 1945 sebelum mengalami perubahan dinyatakan bahwa Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) dan tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Selanjutnya, dalam Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 dinyatakan bahwa "Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya".

⁵⁰¹ *Ibid.*

⁵⁰² Bagir Manan dan Kuntana Magnar, dalam Rosjidi Ranggawidjaja, *ibid.*

Dalam kepustakaan Barat, dikenal konsep Negara Hukum Liberal dengan pentahapan : pertama-tama, dikenal dengan Negara Liberal Murni dari Kant, yang tugas utamanya hanyalah *rust en orde* atau penjaga keamanan dan ketertiban masyarakat, sehingga dijuluki sebagai negara jaga malam. Konsep ini kemudian berkembang menjadi Negara Hukum Formal karena ada kepentingan umum yang harus diselenggarakannya, namun harus dengan persetujuan perwakilan (parlemen) sehingga menghasilkan undang-undang, sehingga dijuluki dengan pemerintahan berdasarkan undang-undang (*wetmatig bestuur*). Perkembangan selanjutnya ialah bahwa negara tidak perlu berdasarkan undang-undang asal berdasarkan hukum (*rechtmatig bestuur*). Konsepsi ini disebut Negara Hukum Materiil. Selanjutnya pada unsur *rechtmatig* ditambahkan *doelmatig bestuur*, sehingga konsepsinya berkembang menjadi Negara Kemakmuran (*Welfare State*).⁵⁰³

Ketiga variasi tersebut di atas, mempunyai unsur-unsur sebagaimana dirangkum oleh J. Stahl yaitu :⁵⁰⁴

1. Melindungi hak asasi manusia (sesuai konsep liberal);
2. Untuk dapat melindungi dengan baik, harus dengan sistem trias politika atau variasi-variasinya;
3. Pemerintahannya dimulai dengan *wetmatig*, *rechtmatig* dan *doelmatig bestuur*;
4. Apabila di dalam melindungi hak asasi sekalipun sudah *wetmatig*, *rechtmatig* maupun *doelmatig* tetapi masih melanggar hak perseorangan, maka harus diadili dengan peradilan administrasi.

Suatu negara disebut negara hukum apabila segala tindakan dari yang berwajib, penguasa, pemerintah, tegas-tegas ada dasar hukumnya, tegas ada pasal atau peraturan yang dijadikan dasar bagi tindakan yang bersangkutan.⁵⁰⁵ Menurut

⁵⁰³ Padmo Wahyono, et. al., "Kerangka Landasan Pembangunan Hukum", Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1989, hlm. 17.

⁵⁰⁴ *Ibid*, hlm. 18.

⁵⁰⁵ J.C.T. Simorangkir, "Hukum dan Konstitusi Indonesia", Gunung Agung, Jakarta, 1983. hlm. 12.

Sudarisman Purwokusumo, negara hukum adalah negara yang diperintah oleh hukum (*recht*). Sedangkan menurut Prof. M. Yamin, sebagaimana dikutip oleh J.C.T. Simorangkir, negara hukum adalah.⁵⁰⁶

"Kekuasaan yang dilakukan Pemerintah R.I. itu hanya berdasarkan dan berasal pada undang-undang dan sekali-kali tidak berdasarkan kekuatan senjata, kekuatan sewenang-wenang Republik Indonesia ialah suatu Negara Hukum (*rechtstaat/government of laws*), tempat keadilan yang tertulis berlaku Dalam negara hukum Republik Indonesia itu, maka warga negara diperintah dan diperlakukan oleh undang-undang keadilan yang dibuat oleh rakyat sendiri secara jalan yang sah dan menurut syarat-syarat yang dapat diselidiki atau diawasi oleh rakyat pula".

Negara hukum atau negara yang berdasarkan hukum adalah tempat yang ideal untuk hak-hak asasi manusia karena hanya negara hukumlah yang dapat menjamin hak-hak asasi manusia seperti peradilan yang independen, proses hukum, dan melakukan tinjauan hukum dengan baik.⁵⁰⁷

Menurut Komisi Hukum Internasional (*International Commission of Jurists/ICJ*), standar bagi suatu negara hukum adalah apabila terdapat perlindungan konstitusional terhadap masalah hak-hak asasi manusia, pengadilan yang independen dan tidak memihak, pemilihan umum yang bebas dan jujur, kebebasan untuk menyatakan pendapat, kebebasan berserikat, menghargai perbedaan pendapat, dan memperoleh pendidikan yang layak. Dari berbagai aspek hak-hak asasi manusia sebagai standar negara hukum tersebut, Ismail Sunny menekankan pentingnya hak untuk menyatakan pendapat, berserikat, dan berbeda pendapat karena hanya dengan keberadaan hak-hak asasi manusia tersebut-lah yang dapat menjamin negara hukum.⁵⁰⁸

⁵⁰⁶ *Ibid*, hlm. 14.

⁵⁰⁷ Todung Mulia Lubis, "In Search of Human Rights: Legal-Political Dilemmas of Indonesia's New Order, 1966-1990", dalam Politik Hukum 2, ed. Satya Arinanto, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2001, hlm. 168.

⁵⁰⁸ Ismail Sunny, "Mekanisme Demokrasi Pancasila", dalam Politik Hukum 2, ed. Satya Arinanto, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2001, hlm. 170-171

Sehubungan dengan itu, Plato dalam karyanya yang kedua, *Politicos*, memasukkan perlunya eksistensi hukum untuk mengatur kehidupan warga negara. Hukum yang dibuat oleh manusia harus diberlakukan dengan baik terhadap penguasa maupun warga negara. Penguasa disamping memiliki pengetahuan untuk memerintah, juga memiliki pengetahuan untuk membuat hukum. Namun demikian, dalam karyanya yang ketiga, *Nomoi*, Plato mulai mengubah pendiriannya dengan memberikan perhatian dan arti yang lebih tinggi pada hukum. Menurut Plato, penyelenggaraan pemerintahan yang baik ialah yang diatur oleh hukum.⁵⁰⁹

Dalam negara hukum, pelaksanaan hukum banyak digantungkan pada lembaga peradilan, disamping oleh lembaga legislatif. Namun demikian, lembaga peradilan tidak akan efektif tanpa adanya pengawasan masyarakat dan opini publik, sementara itu, pengawasan masyarakat dan opini publik, tidak akan eksis tanpa adanya kebebasan untuk berserikat, kebebasan untuk menyatakan pendapat, dan kebebasan untuk berbeda pendapat.⁵¹⁰ Dalam konteks ini, maka dalam negara hukum, hal-hak asasi manusia adalah unsur penting yang menjadi perhatian lembaga peradilan.

Dalam literatur hukum modern disebutkan cita-cita khas dari suatu negara hukum yaitu :⁵¹¹

1. Pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi, yang mengandung persamaan dalam bidang politik, hukum, sosial, ekonomi, kulturil, dan pendidikan.
2. Peradilan yang bebas dan tidak memihak, tidak dipengaruhi oleh sesuatu kekuasaan/kekuatan lain apa pun.
3. Legalitas, dalam arti hukum dalam semua bentuknya.

Dalam pada itu, hukum ekonomi lahir disebabkan oleh semakin pesatnya pertumbuhan dan perkembangan perekonomian. Di seluruh dunia hukum berfungsi

⁵⁰⁹ Satya Ariyanto, *op. cit.*, hal 71 – 72.

⁵¹⁰ Todung Mulya Lubis, *op.cit.* hlm. 171.

⁵¹¹ J.C.T. Simorangkir, *op.cit.*, hlm. 15.

untuk mengatur dan membatasi kegiatan ekonomi, dengan harapan pembangunan perekonomian tidak mengabaikan hak-hak dan kepentingan masyarakat.

Sunaryati Hartono mengatakan bahwa hukum ekonomi adalah penjabaran hukum ekonomi pembangunan dan hukum ekonomi sosial, sehingga hukum ekonomi tersebut mempunyai dua aspek, sebagai berikut:

1. Aspek pengaturan usaha-usaha pembangunan ekonomi, dalam arti peningkatan kehidupan ekonomi secara keseluruhan.
2. Aspek pengaturan usaha-usaha pembagian hasil pembangunan ekonomi secara merata di antara seluruh lapisan masyarakat, sehingga setiap warga negara Indonesia dapat menikmati hasil pembangunan ekonomi sesuai dengan sumbangannya dalam usaha pembangunan ekonomi tersebut.

Hukum ekonomi Indonesia dapat dibedakan menjadi dua yakni hukum ekonomi pembangunan dan hukum ekonomi sosial. Hukum Ekonomi Pembangunan adalah yang meliputi pengaturan dan pemikiran hukum mengenai cara-cara peningkatan dan pengembangan kehidupan ekonomi Indonesia secara nasional. Sedangkan Hukum Ekonomi Sosial adalah yang menyangkut pengaturan pemikiran hukum mengenai cara-cara adil dan merata dalam martabat kemanusiaan (hak asasi manusia) manusia Indonesia.⁵¹²

Selain itu, Rochmat Soemitro memberikan definisi hukum ekonomi. Menurutnya, hukum ekonomi adalah sebagian dari keseluruhan norma yang dibuat oleh pemerintah atau penguasa sebagai satu personifikasi dari masyarakat yang mengatur kehidupan kepentingan ekonomi masyarakat yang saling berhadapan.⁵¹³ Selanjutnya, menurut Rochmat Soemitro, hukum ekonomi letaknya di antara hukum perdata dan hukum publik dimana diseimbangkan antara kepentingan individu dan kepentingan masyarakat guna mencapai kemakmuran bersama, karena norma-norma

⁵¹² Sunaryati Hartono, *Pengertian dan Luas Lingkup Hukum Ekonomi Indonesia, Hukum Ekonomi Pembangunan dan Hukum Ekonomi Sosial Indonesia*, disampaikan dalam Simposium Pembinaan Hukum Ekonomi Nasional. Jakarta: BPHN, 1979, hlm. 23-24.

⁵¹³ *Ibid*, hlm. 129.

ini dibuat oleh penguasa, maka hukum ekonomi itu merupakan hukum tertulis.⁵¹⁴ Dengan demikian, Rochmat Soemitro menyimpulkan bahwa hukum ekonomi itu tidak hanya ternyata di dalam peraturan perundang-undangan tetapi mungkin pula dalam peraturan-peraturan yang lebih rendah daripada undang-undang. Jadi dengan demikian, hukum ekonomi itu mungkin bersumber kepada rakyat sendiri yang melalui wakil-wakilnya di dalam DPR membatasi hak-hak dan kepentingannya untuk kepentingan umum atau dapat pula bahwa pembatasan hak-hak ini, dilakukan dengan suatu peraturan pemerintah atau peraturan lain yang lebih rendah daripada undang-undang.⁵¹⁵

Namun, ruang lingkup hukum ekonomi tidak dapat diaplikasikan sebagai satu bagian dari salah satu cabang ilmu hukum, melainkan merupakan kajian secara interdisipliner dan multidimensional.

Sunaryati Hartono berpendapat dan menyatakan bahwa hukum ekonomi Indonesia adalah keseluruhan kaidah-kaidah dan putusan-putusan hukum yang secara khusus mengatur kegiatan dan kehidupan ekonomi di Indonesia. Atas dasar itu, hukum ekonomi menjadi tersebar dalam pelbagai peraturan perundang-undangan yang bersumber pada Pancasila dan UUD 1945. Sementara itu, hukum ekonomi menganut asas sebagai berikut :

1. Asas keimanan dan ketaqwaan terhadap Tuhan YME;
2. Asas mufakat;
3. Asas demokrasi Pancasila;
4. Asas adil dan merata;
5. Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan dalam perikehidupan;
6. Asas hukum;
7. Asas kemandirian;
8. Asas keuangan;
9. Asas ilmu pengetahuan;

⁵¹⁴ *Ibid*, hlm. 129-130.

⁵¹⁵ *Ibid*.

10. Asas kebersamaan, kekeluargaan, keseimbangan dan kesinambungan dalam kemakmuran rakyat;
11. Asas pembangunan ekonomi yang berwawasan lingkungan dan berkelanjutan; dan
12. Asas kemandirian yang berwawasan kenegaraan

Lain dari pada itu, dalam politik pergaulan masyarakat makin terbuka, dengan adanya era globalisasi maka dasar-dasar hukum ekonomi tidak hanya bertumpu pada hukum nasional suatu negara, tetapi akan mengikuti hukum internasional. Dengan demikian dalam era globalisasi membuat dunia menjadi satu, sehingga batas-batas negara dalam pengertian ekonomi dan hukum menjadi kabur. Dunia bergerak ke arah satu dalam berbagai aspek kehidupan. Oleh karena itu, pertimbangan-pertimbangan tentang apa yang berkembang secara internasional menjadi begitu penting untuk dijadikan dasar-dasar hukuman ekonomi. Indonesia merupakan bagian dari anggota masyarakat dunia yang tidak dapat lagi mengabaikan ketentuan-ketentuan yang mengatur tentang pasar bebas, ketentuan GATT, WTO, dan lembaga-lembaga internasional lainnya. Oleh karena itu, menjadi sangat penting untuk dipahami bahwa pengertian *management accros the border* tidak akan dapat dibendung dan akan bergerak ke arah satu pemahaman tentang bagaimana meratakan ekonomi dunia. Dengan demikian, negara-negara yang mengasingkan diri karena pertimbangan dengan sendirinya karena proses waktu akan tertinggal dari negara yang lainnya.

Dalam sejarah perundang-undangan Indonesia, jenis dan tata urutan (susunan) perundangan-undangan belum pernah dituangkan dalam suatu instrumen hukum yang termasuk jenis peraturan perundang-undangan, secara teratur dan komprehensif.⁵¹⁶ Dalam UU No.1/1950 tentang Peraturan Tentang Jenis dan Bentuk Peraturan Yang Dikeluarkan Oleh Pemerintah Pusat (dikeluarkan berdasarkan UUD 1945) dan UU No.2/1950 tentang Menetapkan Undang-Undang Darurat Tentang Mengeluarkan Mengumumkan dan Mulai Berlakunya UU federal dan Peraturan Pemerintah Sebagai

⁵¹⁶ Mahmud Aziz, *Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan Menurut UUD-RI dan UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, dalam *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol. 1 No.4 - Desember 2004, hlm. 31.

Undang-Undang Federal (dikeluarkan berdasarkan KRIS 1949) memang diatur mengenai jenis-jenis peraturan perundang-undangan namun belum ditata secara hierarki berdasarkan teori *stufen* (jenjang) norma hukum Hans Kelsen/Hans Nawiasky. Demikian pula dalam surat Presiden kepada DPR No.2262/HK/59 tanggal 20 Agustus 1959 tentang Bentuk Peraturan Negara, dan surat Presiden kepada DPR No.2775/HK/59 tanggal 22 September 1959 tentang Contoh-Contoh Peraturan Negara, serta Surat Presiden kepada DPR NO.3639/HK/59 tanggal 26 Nopember 1959 tentang Penjelasan Atas Bentuk Peraturan Negara, jenis peraturan perundangan-undangan yang disebutkan dalam surat-surat tersebut tidak ditata secara hierarkis. Misalnya Peraturan Pemerintah (PP) diletakan di atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu).⁵¹⁷

Setelah tumbangny pemerintah orde lama pada tahun 1966, DPR-GR pada tanggal 9 Juni 1966 mengeluarkan memorandum yang diberi judul Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Rpublik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia. Dalam memorandum DPR-GR tersebut berisi:⁵¹⁸

- a. Pendahuluan yang memuat latar belakang ditumpasnya pemberontakan G-30-S PKI ;
- b. Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia;
- c. Bentuk dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia;
- d. Bagan/Skema Susunan Kekuasaan di Dalam Negara Republik Indonesia.

Memorandum DPR-GR tersebut di atas kemudian dalam Sidang MPRS tahun 1966 (20 Juni-5 Juli 1966) diangkat menjadi ketetapan Majelis Permusyawaratan

⁵¹⁷ Konstitusi Republik Indonesia Serikat(KRIS) ditetapkan gengan Keppres RIS No.48 tanggal 31 januari 1950 dan ditetapkan dalam lembaran Negara No.50-3 yang diundangkan pada tanggal 6 february 1950. Mahmud Aziz lebih senang menuliskanya dengan menggunakan istilah KRIS 1949 untuk membedakannya dengan UUD Sementara tahun 1950, yang menggantikan KRIS 1949, karena kita kembali kepada bentuk Negara kesatuan bukan Negara Fedral lagi. UUD Sementara ini Mahmud Aziz, sebut UUDS 1950, *ibid*.

⁵¹⁸ *Ibid*, hlm. 32.

Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XX/MPRS/1966 (disingkat TAP MPRS No XX/MPRS/1966). Dalam bentuk dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia (Lampiran Bagian II) dimuat secara hierarkis jenis Peraturan Perundang-Undangan sebagai berikut:

1. UUD 1945;
2. Ketetapan MPR (TAP MPR)
3. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu);
4. Peraturan Pemerintah;
5. Keputusan Presiden;
6. Peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya seperti Peraturan Menteri, Instruksi Menteri, dan lain-lainnya.

Setelah runtuhnya pemerintahan orde baru yang dimulai dengan berhentinya Presiden Soeharto tanggal 21 Juli 1998 yang menyerahkan kekuasaannya kepada Presiden Habibie, kemudian dilanjutkan dengan Sidang Istimewa (SI) MPR pada tahun yang sama, dan dilanjutkan dengan Sidang Umum (SU) MPR tahun 1999 (hasil Pemilu 1999), kemudian dilanjutkan dengan sidang Tahunan MPR tahun 2000, barulah MPR menetapkan TAP MPR No.III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan sebagai pengganti TAP MPRS No XX/MPRS/1966. Jenis dan tata urutan (susunan) peraturan perundang-undangan yang diatur dalam pasal 2 TAP MPRS No.III/MPRS/2000 adalah:⁵¹⁹

1. UUD-RI;
2. Ketetapan MPR (TAP MPR)
3. Undang-undang (UU);
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu);

⁵¹⁹ *Ibid*, hlm. 33

5. Peraturan Pemerintah (PP);
6. Keputusan Presiden (Keppres);
7. Peraturan Daerah (Perda)

Dalam Pasal 2 TAP MPR tersebut kalau dibaca sepintas seakan-akan jenis peraturan perundang-undangan bersifat limitatif yaitu hanya berjumlah 7(tujuh) jenis, bukanlah peraturan perundang-undangan. Apalagi didalam pasal-pasal TAP MPR III/MPR/2000 tersebut digunakan istilah lain yang maksudnya sama yaitu "aturan hukum". Padahal kalau kita baca kalimat pembuka pasal 2 yang berbunyi: Tata urutan peraturan perundang-undangan merupakan pedoman dalam pembuatan aturan hukum di bawahnya, dikaitkan dengan pasal 4 TAP MPR tersebut yang berbunyi.⁵²⁰

- (1) Sesuai dengan tata urutan peraturan perundang-undangan ini, maka setiap aturan hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan hukum yang lebih tinggi.
- (2) Peraturan atau Keputusan Mahkamah Agung, Badan Pemeriksa Keuangan, Menteri, Bank Indonesia, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk oleh pemerintah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang termuat dalam tata urutan peraturan perundang-undangan ini.

Apabila ditafsirkan secara gramatikal, sistematikal, dan *wet/rechthistorische interpretatie*, ditambah logika hukum, serta asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, maka jenis dan tata susunan/urutan(hierarki) peraturan perundang-undangan dalam pasal 2 tidak bersifat limitatif. Bahkan kalau dilihat dari sudut definisi peraturan perundang-undangan yaitu : Keseluruhan aturan tertulis yang dibuat oleh lembaga/pejabat yang berwenang di Pusat dan Daerah yang isinya mengikat secara umum, maka jenis peraturan perundang-undangan tidak hanya 7 (tujuh) jenis. Setiap lembaga/pejabat negara tertentu dapat diberikan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan baik oleh UUD maupun UU.

⁵²⁰ *Ibid*, hlm. 33.

Kewenangan yang diberikan atau dipunyai oleh lembaga atau pejabat itu dapat berbentuk kewenangan atributif atau kewenangan delegatif/derivatif. Kewenangan atributif dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah kewenangan asli (orisinil) yang diciptakan, sebelumnya tidak ada oleh UUD atau UU yang diberikan kepada pejabat atau lembaga tertentu. Sedangkan kewenangan delegatif/derivatif adalah kewenangan yang dibagikan oleh pemegang kewenangan atributif kepada pejabat atau lembaga tertentu dibawahnya, untuk mengatur lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh pemegang kewenangan atributif.⁵²¹

Dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2004 secara jelas dikemukakan bahwa jenis hierarki peraturan perundang-undangan (Indonesia) adalah UUD 1945, UU/Perpu, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah.⁵²² Selanjutnya dalam ayat (4) Pasal tersebut dikemukakan bahwa jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Kemudian dalam ayat (5) Pasal tersebut dikemukakan bahwa kekuatan hukum peraturan perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).⁵²³ Adapun contoh jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) tersebut di atas disebutkan dalam Penjelasan Pasal 7 ayat (4) antara lain Peraturan Bank Indonesia.

Dalam kerangka sistem hukum nasional, dalam hal ini peraturan perundang-undangan Indonesia, menurut rumusan Pasal 7 UU No. 10 Tahun 2004, sudah jelas bahwa Peraturan Bank Indonesia adalah salah satu dari peraturan perundang-undangan Negara Republik Indonesia. Sebagai peraturan perundang-undangan, maka Peraturan Bank Indonesia tersebut mempunyai kekuatan hukum dan mengikat karena pembentukan dan keberadaannya dijamin oleh peraturan perundang-undangan

⁵²¹ *Ibid*, hlm. 34-35.

⁵²² Lihat Pasal 7 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2004.

⁵²³ Lihat Pasal 7 ayat (4) dan (5), *ibid*.

yang lebih tinggi, antara lain oleh UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana telah diubah dengan UU No. 3 Tahun 2004.

Mengenai hierarki Peraturan Bank Indonesia menurut UU No. 10 Tahun 2004 tersebut di atas, masih kabur. Jika dinyatakan bahwa kekuatan hukum peraturan perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 7 ayat (1), maka dapat diartikan bahwa Peraturan Bank Indonesia harus tunduk antara lain pada Peraturan Daerah. Dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah telah ditetapkan bahwa “Kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain”.⁵²⁴ Khusus untuk bidang “moneter” karena bukan merupakan kewenangan yang didelegasikan kedalam kewenangan daerah (Peraturan Daerah), maka adalah tidak akan mungkin ada suatu Peraturan Daerah yang akan mengatur tentang moneter di seluruh wilayah Negara Republik Indonesia. Kewenangan pengaturan tentang moneter tersebut telah diatur dengan jelas dalam UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana telah diubah dengan UU No. 3 Tahun 2004 bahwa merupakan kewenangan Bank Indonesia. Adapun pelaksanaan kewenangan Bank Indonesia dalam bidang moneter tersebut dilaksanakan antara melalui pengaturan dalam Peraturan Bank Indonesia. Dengan demikian, apakah Peraturan Bank Indonesia harus tunduk atau disandarkan pelaksanaan pengaturannya pada Peraturan Daerah? Adalah ilusi jika hal tersebut dapat terjadi.

Selanjutnya, jika dikatakan bahwa Peraturan Bank Indonesia harus tunduk dan mengacu pada Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden, maka perlu dikembalikan pada rumusan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 bahwa “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat”. Pembentukan UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana telah diubah dengan UU No. 3 Tahun 2004, terakhir dengan Perpu No. 2 Tahun 2008 yang

⁵²⁴ Lihat batang tubuh dan penjelasan Pasal 7 UU No. 22 Tahun 1999.

masih dalam proses persetujuan sebagai UU, dalam pelaksanaan kewenangan Presiden untuk mengajukan rancangan UU (sebelum diamandemen kewenangan membentuk UU) telah disadari dan didelegasikan kepada Bank Indonesia untuk melakukan pengaturan tentang hal-hal yang berkaitan dengan moneter, perbankan, dan sistem pembayaran nasional. Oleh karena itu, jika Presiden akan melaksanakan kewenangan atribusinya berdasarkan Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 untuk menetapkan Peraturan Pemerintah (termasuk Peraturan Presiden), maka hal tersebut sudah menjadi terhalang karena telah didelegasikan kepada Bank Indonesia berdasarkan Pasal 5 ayat (1) UU 1945. Pemberian kewenangan pembentukan dan pengaturan masalah moneter, perbankan, dan sistem pembayaran tersebut, bahkan tidak hanya diberikan oleh Presiden, tetapi juga oleh DPR sebagai bagian dari lembaga pembentuk UU.

Selain itu, sebagaimana praktek yang lazim berlaku di berbagai Negara (*common practice*), bank sentral senantiasa diberi kewenangan pengaturan untuk mengatur hal-hal yang berada dalam bidang pelaksanaan tugasnya dalam rangka mencapai tujuan bank sentral yang bersangkutan. Kewenangan pengaturan (*regulatory function*) tersebut sudah merupakan prasyarat efektifitas pelaksanaan tugas bank sentral, sebagaimana yang juga diperlukan dan nyata dalam pelaksanaan tugas Bank Indonesia sehari-hari.

Dari uraian di atas, hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia merupakan hal yang penting dalam kerangka sistem hukum nasional. Namun khusus untuk keberadaan Peraturan Bank Indonesia, kiranya mendesak untuk melakukan penyesuaian Pasal 7 UU No. 10 Tahun 2004 dalam rangka memberikan kejelasan tentang kedudukan Peraturan Bank Indonesia sebagai bagian integral dari sistem hukum nasional. Perlu kiranya menjadi perhatian dan mendapat pertimbangan yang matang bahwa Peraturan Bank Indonesia adalah suatu peraturan yang memiliki kekuatan hukum dan berlakunya mengikat umum dalam wilayah kesatuan Republik Indonesia. Dari sisi tersebut, dan memperhatikan kewenangan yang dimiliki oleh Bank Indonesia serta substansi materi yang termuat dalam setiap Peraturan Bank

Indonesia, kiranya sambil menunggu penyesuaian UU No. 10 Tahun 2004 tersebut di atas, adalah penting untuk menempatkan dan memberikan perlakuan tentang kekuatan mengikat dari Peraturan Bank Indonesia sebagai suatu peraturan yang berada dibawah UU.

4.3.3 Kekuatan Mengikat dan *Law Enforcement* Peraturan Bank Indonesia

Semua peraturan hukum, siapa pun yang menetapkannya, adalah secara khusus kemasyarakatan bersifat normatif.⁵²⁵ Inti pengertian 'peraturan hukum' adalah bahwa pengertian ini menunjuk ke suatu norma itu dirumuskan, seperti misalnya pada larangan membunuh; 'Anda tidak boleh membunuh'. Namun sering terjadi bahwa gaya rumusan suatu norma tidak secara eksplisit memperlihatkan sifat normatifnya. Karena ketentuan seperti ini terdapat dalam undang-undang, maka sifat normatif ketentuan itu jelas ada, meskipun bunyi rumusannya memberikan kesan hal yang sebaliknya. Jadi konteks suatu ketentuan akan menjelaskan sifat dari ketentuan itu.⁵²⁶

Di atas disinggung mengenai kesan hal 'yang sebaliknya' dari peraturan yang normatif adalah peraturan yang deskriptif (atau: peraturan empiris). Sebagai contoh, ada norma bahwa kotapraja harus menetapkan rencana peruntukan. Pada suatu saat dapat diamati bahwa seluruh kotapraja sudah menetapkan rencana peruntukan. Ini adalah pernyataan mengenai telah dipenuhinya norma yang tertuang dalam pasal 10 Undang-undang Tata Ruang. Pengamatan faktual ini sifatnya berbeda sekali dengan norma. Meskipun perbedaannya begitu jelas, kedua jenis peraturan ini – empiris dan normatif – sering dirancukan. Titik temu antara 'sein' (fakta) dan 'sollen' (norma) adalah bahwa norma tidak boleh berisi hal yang mustahil. Setiap peraturan hukum yang memerintahkan hal yang mustahil, akan kehilangan tujuannya (bandingkan maksim '*ultra posse nemo obligator*'- orang tidak wajib menaati sesuatu yang mustahil). Bagi pembentukan peraturan hukum, pikiran ini mempunyai arti yang

⁵²⁵ I.C. van der Vlies, *loc. cit.* hla. 151.

⁵²⁶ *Ibid.*

sangat berguna. Dalam membuat peraturan hukum, orang tidak perlu menyibukkan diri dengan alternatif-alternatif perilaku yang mustahil bagi orang atau badan usaha, melainkan hanya dengan hal-hal yang mungkin saja. Terhadap hal-hal yang mungkin ini, orang kemudian menyatakan apa yang paling disukai dan melarang apa yang tidak disukai. Jadi, norma yang akan dituangkan harus diarahkan hanya pada hal yang mungkin (untuk dilakukan).⁵²⁷

Menyangkut peraturan yang normatif, kita tidak dapat mengatakan apakah peraturan itu sendiri benar atau tidak benar. Kita hanya dapat meneliti apakah suatu norma tertentu berlaku atau tidak berlaku. Penelitian seperti ini akan menghasilkan pengamatan atas suatu fakta: entah suatu norma berlaku, entah tidak berlaku. Adalah suatu fakta, misalnya, bahwa di Belanda orang tidak boleh mencuri. Jadi bahwa ini berlaku, adalah benar.⁵²⁸

Menurut I.C. van der Vlies, sekurang-kurangnya ada dua jenis norma di dalam suatu sistem hukum yaitu norma yang memerintahkan perilaku tertentu dan norma mengenai berlakunya suatu norma lain.⁵²⁹ Apakah suatu norma pidana berlaku, ini harus ditentukan berdasarkan ketentuan-ketentuan yang menetapkan kapan suatu undang-undang berlaku dan kapan tidak. Di Belanda, Undang-Undang Dasar merupakan norma terpenting bagi berlakunya norma-norma lain karena di dalam Undang-Undang Dasar ditetapkan syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh suatu undang-undang agar berlaku. Oleh karena itu, apakah suatu undang-undang memenuhi syarat-syarat dalam Undang-Undang Dasar, pertama-tama ditentukan oleh pembuat undang-undang sendiri. Orang mengakui bahwa Undang-Undang Dasar itu peraturan tertinggi, disusul oleh undang-undang, peraturan pemerintah dan terakhir, peraturan menteri. Dengan demikian dalam sistem Belanda pertanyaan mengenai apakah suatu peraturan berlaku, dijawab pada dasarnya dengan melihat pada Undang-

⁵²⁷ *Ibid*, hlm. 151-152.

⁵²⁸ *Ibid*.

⁵²⁹ H.L.A. Hart, dalam I.C. van der Vlies, *ibid*, hlm 153. Dalam tulisan H.L.A. Hart yang diikuti oleh van der Vlies, ia memperlihatkan kaitan antara *primary rules* dan *secondary rules*, yang disebut juga *rules of recognition*.

Undang Dasar. Karena Undang-Undang Dasar merujuk kembali ke pembuat undang-undang, maka jawabannya tergantung undang-undang. Apakah suatu peraturan telah ditetapkan sesuai dengan undang-undang. Apakah suatu peraturan telah ditetapkan sesuai dengan undang-undang, ini diputuskan khususnya oleh hakim. Jadi, di Belanda, hakim-lah yang pada akhirnya memutuskan apakah norma yang berlaku atau tidak.⁵³⁰

Rousseau berpendapat bahwa undang-undang harus ditunjukkan kepada semua orang dan harus memuat isi yang menyangkut kepentingan umum. Dengan 'semua orang' Rousseau jelas tidak memaksudkan semua orang di dunia, tetapi hanya mereka yang berada di dalam wilayah hukum satu negara. Jadi, keumuman suatu Undang-Undang tidaklah seumuman seperti hukum ilmu alam yang rumusnya sedemikian rupa sehingga pada dasarnya berlaku dimana-mana. Undang-Undang hanya benar-benar umum jika ia bersifat umum menurut tempat, waktu, perbuatan hukum dan subyek hukum.⁵³¹

Suatu peraturan hukum ada hubungannya dengan suatu tindakan. Syarat bahwa suatu peraturan hukum harus berisikan suatu peristiwa hukum yang dapat diulang, mengandung pengertian antara lain, bahwa peraturan itu tidak boleh diajukan pada satu tindakan yang konkrit. Perintah kepada semua orang agar tetap berada di dalam rumah pada pukul 9 : 00 hari Senin yang akan datang, bukanlah peraturan umum. Perbuatan ini hanya dapat dipenuhi satu kali saja. Suatu perintah dikatakan berisi suatu peristiwa yang dapat diulang jika perintah itu berbunyi bahwa orang harus tetap berada di dalam rumah kalau terdengar bunyi sirine dengan irama tertentu.⁵³²

I.C. van deer Vlies member contoh mengenai syarat tersebut di atas dengan mengutip pendapat dari penulis Perancis dari abad lalu, Duguit, bahwa: *La loi contient une disposition ... qui s'appliquera, tant qu'elle ne sera pas abrogée, a tous*

⁵³⁰ *Ibid*, hlm. 153-154.

⁵³¹ *Ibid*, hlm. 55.

⁵³² *Ibid*, hlm. 157.

les cas identiques a celui qu,ella prevoit. Terjemahan bebasnya : 'Undang undang memuat ketentuan... yang selama belum dicabut, dapat diterapkan pada semua peristiwa yang sama'. Jadi, suatu 'peristiwa' tidak boleh unik: suatu peraturan harus dapat diterapkan pada semua peristiwa yang sama. Karena peristiwa itu dapat diulang, peraturan hukum mampu diterapkan berulang-ulang.⁵³³ Ciri dari peraturan hukum tersebut amat penting karena sekali suatu peraturan hanya berkaitan dengan satu peristiwa, peraturan itu hanya dapat diterapkan satu kali saja dan kehilangan sifat umumnya. Dari segi ini, suatu peraturan, secara teknis perlu dibedakan dari suatu penetapan (*beschikking*) bagi suatu peristiwa yang konkrit. Sebaliknya, jika suatu penetapan lebih banyak menyinggung peristiwa yang berlangsung untuk waktu yang lebih lama, misalnya melalui persyaratan yang dikaitkan pada peristiwa itu, maka penetapan itu akan kehilangan sifatnya sebagai penetapan dan, lalu, memperoleh sifat-sifat suatu peraturan. Dengan demikian dapatlah dikatakan bahwa suatu peraturan hukum yang umum harus mampu diterapkan berulang-ulang (peraturan itu hanya diterapkan pada peristiwa-peristiwa yang telah sama).⁵³⁴

Selanjutnya, syarat peraturan hukum yang umum menurut I.C. van deer Vlies adalah bahwa suatu peristiwa hukum harus tertuju pada semua orang. Pengertian 'semua orang' tidak sama dengan semua penghuni bumi. Yang dimaksudkan hanyalah mereka yang memang menjadi sasaran pengaturan oleh pembuat undang-undang. Ini tidak berarti bahwa peraturan itu betul-betul diperuntukan untuk semua subyek hukum. Suatu peraturan dapat ditujukan pada semua guru besar tanpa terjadi pengurangan sifat keumuman peraturan itu. Peraturan itu memang ditujukan tidak hanya pada guru besar. Dan karena orang tidak dilarang untuk menjadi guru besar, peraturan itu pada dasarnya berlaku bagi semua subyek hukum yang tunduk pada kekuasaan si pembuat peraturan.⁵³⁵ Syarat ini merupakan jaminan bahwa tak seorangpun akan diperlakukan lebih istimewa dari pada orang lain.

⁵³³ Duguit, dalam I.C. van deer Vlies, *ibid*.

⁵³⁴ *Ibid*, hlm. 158.

⁵³⁵ *Ibid*, hlm. 159.

Adapun syarat bahwa suatu peraturan yang mengikat harus ditunjukkan ke luar menurut Buijs adalah memuat ketentuan yang memiliki sifat keumuman, langsung, serta segera melibatkan masyarakat.⁵³⁶ Selanjutnya, menurut Belinfante ciri pengenal suatu peraturan yang ditunjukkan ke luar yaitu bahwa peraturan itu menimbulkan akibat-akibat di luar administrasi (pemerintah).⁵³⁷

Peraturan yang mengikat umum, juga harus dilihat dari segi kuasa kewenangan untuk membuat peraturan yang mengikat umum tersebut.⁵³⁸ Suatu organ pemerintah selalu dapat menyandarkan kewenangannya untuk membuat peraturan kepada Undang-Undang Dasar. Pemberian kewenangan dapat bersifat langsung atau tak langsung. Dikatakan terjadi pemberian kewenangan langsung jika dalam Undang-Undang Dasar atau undang-undang dengan jelas diberikan kewenangan membuat peraturan kepada organ pemerintah. Pemberian kewenangan tak langsung terjadi bila Undang-Undang Dasar atau undang-undang memberikan kewenangan melalui perantara orang lain. Dalam contoh pertama orang bicara mengenai delegasi; dalam contoh kedua, subdelegasi. Peraturan yang didasarkan pada delegasi kewenangan membuat peraturan yang selalu memiliki dasar hukum undang-undang yang cukup.⁵³⁹

Setelah diuraikan tentang cirri, sifat, dan karakteristik peraturan yang bersifat umum (mengikat umum), maka salah satu hal penting lainnya dalam suatu peraturan terkait dengan aspek *law enforcement* adalah tentang kewenangan penetapan dan rumusan sanksi dalam peraturan yang bersifat umum. Sanksi hukum dalam arti sempit adalah sanksi atau hukuman yang dijatuhkan pada seseorang yang melanggar hukum. Sanksi hukum adalah bentuk perwujudan yang paling jelas dari kekuasaan negara dalam pelaksanaan kewajibannya untuk memaksakan ditaatinya hukum. Bentuk perwujudannya yang paling jelas dari sanksi hukum tampak dalam hukum pidana. Namun demikian, karena penerapan atau dijatuhkannya sanksi dapat

⁵³⁶ Buijs I, dalam I.C. van der Vlies, hlm 176.

⁵³⁷ Belinfante, *ibid*.

⁵³⁸ Bdk. hlm 17-19 Laporan Akhir Masalah-Masalah peraturan perundang-undangan, Van der Pot-Donner, dalam van der Vlies, *ibid*, hlm 150-152.

⁵³⁹ *Ibid*, hlm. 180.

mengakibatkan perampasan kebebasan dan hak seseorang, maka hukum harus tetap memperhatikan hak warganegara dan martabatnya sebagai manusia. Ini merupakan penjelmaan dari Sila Perikemanusiaan.⁵⁴⁰

Dalam kehidupan modern, mengidentikkan penegakan hukum dengan penindakan atau penerapan sanksi atas pelanggaran hukum adalah kurang tepat, karena dari segi lain, salah satu sifat dari keberadaan hukum adalah fungsi mengatur.⁵⁴¹ Dalam pandangan yang lebih luas, sanksi hukum selain berbentuk sanksi pidana, juga dapat menjelma dalam bentuk lain yaitu sanksi perdata dan sanksi administratif. Di dalam kehidupan masyarakat masa kini dimana segala bentuk usaha semakin memainkan peranan penting di dalam kehidupan masyarakat, maka sanksi administratif, juga semakin memainkan peranan yang penting.⁵⁴²

Sanksi administratif yang dapat berbentuk penolakan pemberian perizinan setelah dikeluarkannya izin sementara (preventif) atau mencabut izin yang telah diberikan (represif), jauh lebih efektif untuk memaksa orang mentaati ketentuan-ketentuan hukum yang mengatur usaha dan industri, termasuk perlindungan lingkungan, dibandingkan dengan sanksi-sanksi pidana. Bahkan yang lebih canggih lagi bagi dunia usaha dan kalangan industri, khususnya dalam masalah lingkungan adalah dengan memberikan kebijakan yang tidak didasarkan atas sanksi (pidana dan administratif), namun didasarkan pada sistem insentif dan disinsentif misalnya berupa perlakuan khusus dibidang perpajakan.⁵⁴³

Kemudian perlu dikemukakan mengenai eksistensi organ atau lembaga publik yang mengeluarkan suatu peraturan yang mempunyai kekuatan mengikat umum khususnya dalam upaya memenuhi kebutuhan rasa keadilan masyarakat melalui peraturan yang dikeluarkannya.

⁵⁴⁰ Mochtar Kusumaatmadja dan Arief Sidharta, *loc. cit.*, hlm. 44-45.

⁵⁴¹ *Ibid.*, hlm. 46.

⁵⁴² *Id. id.*, hlm. 47.

⁵⁴³ *Ibid.*, hlm. 47-48.

Konsep dasar hukum itu sesungguhnya berbicara pada dua konteks persoalan. Konteks yang pertama adalah tentang keadilan, ini menyangkut tentang kebutuhan masyarakat akan rasa adil di tengah sekian banyak dinamika dan konflik di tengah masyarakat. Dan konteks yang kedua adalah aspek legalitas, ini menyangkut apa yang disebut dengan hukum positif, yaitu sebuah aturan yang ditetapkan oleh sebuah kekuasaan negara yang sah dan dalam penberlakuannya dapat dipaksakan atas nama hukum. Dari kedua konteks persoalan tersebut diatas seringkali terjadi perbenturan, dimana terkadang hukum positif ternyata tidak menjamin terpenuhinya rasa keadilan, dan sebaliknya rasa keadilan sering kali tidak memiliki kepastian hukum. Ditengah itu maka komprominya adalah bagaimana agar semua hukum positif yang ada selalu merupakan cerminan dari rasa keadilan itu sendiri.⁵⁴⁴

Berangkat dari kesadaran tersebutlah maka, selanjutnya hukum pada dasarnya akan lebih banyak berbicara pada sekian banyak rentetan aturan-aturan yang sah dan legal. Masyarakat akan lebih banyak dikendalikan dinamika sosialnya oleh aturan-aturan ini. Pada sisi ini kemudian masyarakat modern memunculkan gagasan tentang kebijakan publik ini bertemu dengan teori-teori modern negaraan seperti *good governance* dan *reinventing government*. Implikasinya hari ini dinamika masyarakat yang semakin cepat itu harus segera diikuti oleh responsitas negara yang cepat pula. Dan hukum dengan segala aspek formal dan legalnya itu terkadang dirasakan membelenggu percepatan yang dimaksud.⁵⁴⁵

Kebijakan publik sebagai sebuah konsep pengaturan masyarakat yang lebih menekankan pada proses, nampaknya hari ini menjadi lebih populer ketimbang hukum. Namun, sesungguhnya hukum secara sadar ataupun tidak sadar keberadaannya tetap dibutuhkan oleh masyarakat modern. Sebab sebuah hasil persepakatan yang tidak memiliki kekuatan legalitas yang mengikat, maka akan menimbulkan kerawanan terhadap terjadinya pelanggaran-pelanggaran beberapa

⁵⁴⁴ H. Muchsin dan Fadillah Putra, *op. cit.*, hlm. 34.

⁵⁴⁵ *Ibid.*, hlm. 35.

pihak atas kesepakatan yang lebih dicapai dalam proses kebijakan publik itu sendiri.⁵⁴⁶

Yang pertama dan yang paling mendasar untuk melihat hubungan antara hukum dan kebijakan publik adalah pemahaman bahwa pada dasarnya, sebuah hukum adalah hasil dari kebijakan publik. Dari pemahaman dasar ini kita dapat melihat keterkaitan diantaranya keduanya dengan sangat jelas. Bahwa sesungguhnya antara hukum dan kebijakan publik itu pada tataran praktek tidak dapat dipisah-pisahkan. Keduanya berjalan seiring sejalan dengan prinsip saling mengisi. Sebab logikanya sebuah produk hukum tanpa ada proses kebijakan publik di dalamnya maka produk hukum itu akan kehilangan makna substansinya. Demikian pula sebaliknya, sebuah proses kebijakan publik tanpa adanya legalisasi dari hukum tentu akan sangat lemah dimensi operasionalisasi dari hukum tertentu akan sangat lemah dimensi operasionalisasi dari kebijakan publik tersebut.⁵⁴⁷

Pengertian bahwa pada semua kebijakan publiknya umumnya harus dilegalisasikan dalam bentuk ketetapan hukum adalah untuk menjamin legalitasnya di lapangan. Namun kalau kita merujuk pada pendapat Laswell bahwa kebijakan publik adalah “Apa saja yang dilakukan maupun tidak lakukan pemerintah”, maka sesungguhnya semua kebijakan publik itu harus di legalkan dalam bentuk ketetapan hukum. Kita dapat mengambil contoh misalnya pemerintah merasa perlu untuk membuat sebuah kebijakan publik yang mengatur tentang penataan kota. Maka pada saat itu pemerintah harus melakukan banyak hal dalam proses kebijakan publik tersebut, mulai dari perhitungan-perhitungan yang bersifat ekonomis sampai perhitungan-perhitungan yang bersifat politis. Kemudian, sebagai bagian dari proses kebijakan publik, pemerintah juga harus mengumpulkan semua pihak yang berkepentingan terhadap masalah tersebut (*stakeholders*). Hasil-hasil studi yang telah dilakukan pemerintah dibicarakan secara terbuka dengan para *stakeholders* tersebut. Setelah dicapai kesepakatan, maka sesungguhnya proses formulasi kebijakan publik

⁵⁴⁶ *Ibid.*

⁵⁴⁷ *Ibid*, hlm. 36.

itu telah selesai dan tinggal diimplementasikan saja. Namun, untuk keperluan tersebut tentu pemerintah harus menetapkannya secara hukum, dalam bentuk Perda (Peraturan Daerah) misalnya. Perda adalah sebuah ketetapan hukum, sedang materi dalam Perda tersebut adalah produk kebijakan publik, dan penetapan hukum ini perlu agar masing-masing *stakeholders* yang kemungkinan di kemudian hari melanggar kesepakatan tersebut dapat dikenai sanksi, dan konsistensi dari para *stakeholders* dapat di jaga keutuhannya.⁵⁴⁸

Apabila pada suatu saat terjadi demontsrasi yang menghendaki perubahan suatu undang-undang (misalnya undang-undang perburuhan), tetapi dari hasil pertimbangan, pemerintah menganggap bahwa akan lebih menguntungkan bila tuntutan tersebut tidak dikabulkan sehingga pemerintah membiarkan demonstrasi tersebut sampai akhirnya mereda dan masalahpun dianggap selesai, maka sikap pemerintah untuk membiarkan seperti tersebut adalah sudah merupakan sebuah kebijakan publik yang tidak memerlukan penepatan hukum. Namun disamping kejadian seperti itu jarang terjadi, sesungguhnya tepat bila dikatakan bahwa pada umumnya semua hasil dari proses kebijakan publik itu harus dibakukan dalam sebuah ketetapan hukum.⁵⁴⁹

Pembakuan dalam suatu ketetapan hukum, merupakan unsur substansi peraturan yang terkait dengan perumusan norma hukum didalamnya. Apabila kita lihat suatu norma itu dari segi alamat yang dituju (*addressat*), atau untuk siapa norma hukum itu ditujukan atau diperuntukkan, maka kita dapat membedakannya antara norma hukum umum dan norma hukum individual.⁵⁵⁰

Norma hukum adalah suatu norma hukum yang ditujukan untuk orang banyak (*addressat-nya*) dan tidak tertentu. Umum di sini dapat berarti bahwa suatu peraturan itu ditujukan untuk semua orang, semua warga negara, untuk seluruh provinsi, satu wilayah. Norma hukum umum ini sering di rumuskan dengan "Barang siapa..." atau

⁵⁴⁸ *Ibid*, hlm. 36-37.

⁵⁴⁹ *Ibid*, hlm. 38-39.

⁵⁵⁰ Maria Farida, *loc. cit.* hlm. 11.

siapa orang ...” ataupun setiap warga negaranya.” dan sebagainya sesuai dengan addressat yang dituju, jadi norma hukum umum itu diperuntukkan bagi setiap orang, atau setiap warga negara keseluruhan.⁵⁵¹

Norma hukum individual adalah norma hukum yang ditujukan atau dialamatkan (addressatnya) pada seseorang, beberapa orang, atau banyaknya orang yang telah tertentu sehingga norma hukum yang individual ini biasanya dirumuskan dengan kalimat sebagai berikut :

1. Syafei bin Muhammad Sukri yang bertempat tinggal di Jalan Flamboyan no. 10 Jakarta.
2. Para pengemudi bis kota PPD jurusan Blok M – Rawamangun yang beroperasi antara jam 7.00 sampai jam 8.00 pagi pada tanggal 1 Oktober 1991.

Dengan contoh tersebut terlihat bahwa norma hukum individual itu ditujukan untuk orang-orang yang telah tertentu, jadi berbeda dengan addressat norma hukum yang tidak tertentu (*umum*).

Norma hukum, apabila kita lihat dari hal yang diatur atau perbuatannya/ tingkah lakunya dapat dibedakan antara norma hukum yang konkret. Norma hukum yang abstrak adalah suatu norma hukum yang melihat pada perbuatan seseorang yang tidak ada batasannya dalam arti tidak konkret. Norma hukum abstrak ini merumuskan suatu perbuatan itu secara abstrak, misalnya disebutkan dengan kata mencuri, membunuh, menebang pohon, dan sebagainya. Berbeda dengan sifat norma hukum abstrak, suatu norma hukum konkret adalah suatu norma hukum yang melihat perbuatan seseorang itu secara lebih nyata (konkret). Norma hukum konkret ini biasanya dirumuskan sebagai berikut :

1. Mencari mobil merek Datsun berwarna merah yang di parkir di depan toko Sarinah.
2. Membunuh si Badu dengan sebuah parang.
3. Menebang pohon-pohon mahoni di pinggir jalan Sudirman.

⁵⁵¹ *Ibid*, hlm. 12.

Menurut Prof. Padmo Wahyono, dkk., konsep *rule of law* yang lazim dikenal di dalam sistem Anglo Saxon mirip dengan konsep Negara Hukum (*rechtstaat*). Menurut Dicey, konsep *rule of law* itu dikristalisasikan dalam tiga unsur yaitu:⁵⁵²

1. *Supremacy of Law*,
2. *Equality before the law*,
3. *The constitution based on individual rights*.

Secara umum, kata “*rule*” digunakan dalam istilah hukum untuk menjelaskan suatu keadaan yang memuat 2 (dua) hal, *pertama*, pernyataan tentang suatu fakta (biasanya dalam bentuk kondisional), dan *kedua*, pernyataan tentang suatu konsekuensi yang akan atau dapat mengikuti keberadaan fakta tersebut dalam bentuk normatif atau dalam sistem pengawasan pemerintah. Menurut Roscoe Pound, *rule* adalah “aturan hukum yang mengandung pengertian yang rinci tentang konsekuensi hukum dari suatu pernyataan atau fakta yang nyata”.⁵⁵³ Selanjutnya, semua aturan (*rule*), memiliki aspek yurisdiksional atau aspek pembagian kekuasaan (*distribution of power*) yang dijabarkan kedalam sistem hukum atau kedalam tatanan masyarakat.⁵⁵⁴

Pemahaman tentang *rule of law* juga dapat dipahami dalam rangka pembentukan undang-undang sebagai sumber/dasar hukum positif yang berlaku dan di negara-negara demokrasi, sistem delegasi peraturan perundang-undangan adalah hal yang lazim dilakukan.

Hukum sebagai aturan tingkah laku dapat dibedakan ke dalam 2 (dua) dimensi utama. Pertama, hukum yang semata-mata mengatur hubungan antar individu atau antara individu dengan kelompok atau antara kelompok dengan kelompok. Kedua, hukum yang mengatur tingkah laku negara atau pemerintah baik yang semata-mata

⁵⁵² Padmo Wahyono, et. al., *op.cit.*

⁵⁵³ Stewart Macaulay, Lawrence M. Fridmann, John Stookey, *ed.*, dalam Satya Arinanto, *op. cit.*, hlm. 340.

⁵⁵⁴ *Ibid*, hlm. 341.

berkenaan dengan negara atau pemerintah itu sendiri maupun yang menyangkut hubungan negara atau pemerintahan dengan individu atau kelompok.⁵⁵⁵

Perbedaan dimensi di atas, biasanya di dasarkan pada lingkungan subyek berlaku (terhadap siapa berlaku) dan cara-cara pergerakannya. Lingkungan subyek berlaku hukum-hukum yang mengatur hubungan antar individu dan kelompok atau kelompok dengan kelompok berlaku diantara para individu itu sendiri. Untuk mencapai penegakannya, diserahkan sepenuhnya kepada inisiatif individu yang berkepentingan. Seorang kreditur yang merasa bahwa debiturnya telah melakukan wansprestasi, maka inisiatif menuntut ganti rugi dari tindak wansprestasi tersebut bergantung pada inisiatif kreditur.⁵⁵⁶

Lingkungan subyek berlaku hukum yang mengatur tingkah laku negara atau pemerintah adalah negara atau pemerintah itu sendiri. Inisiatif penegakannya dapat datang dari negara atau pemerintah itu sendiri (aparatus penegak hukumnya) atau dari individu yang merasa dirugikan oleh suatu tingkah laku atau tindakan negara atau pemerintahan.

Hukum yang berisi aturan yang mengatur tingkah laku negara atau pemerintah dapat pula di bedakan kedalam dua kelompok. *Pertama*, lingkungan hukum yang mengatur cara-cara negara atau pemerintah bertindak. Aturan-aturan hukum ini bersifat instrumental (hukum instrumental) sebagai instrument untuk memungkinkan negara atau pemerintah melakukan berbagai tindakan baik yang bersangkutan dengan dirinya sendiri maupun dalam hubungan dengan pihak lain di luar negara atau pemerintah. *Kedua*, lingkungan hukum yang berisi tentang aturan-aturan hukum yang memberikan perlindungan atau proteksi (*bescherming*) pada individu atau masyarakat dalam hubungannya dengan negara atau pemerintah. Aturan-aturan hukum dapat disebut sebagai hukum perlindungan (*beschermingsrecht, protection law*), berisi

⁵⁵⁵ Bagir Manan, *Asas, Tata Cara dan Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan Kebijakan, Legalitas*, Vol. 2/94. Jakarta: P41, 1994, hlm. 21.

⁵⁵⁶ *Ibid.*

aturan-aturan yang melindungi individu atau masyarakat dari atau aturan-aturan yang mencegah tindakan sewenang-wenang negara atau pemerintah.⁵⁵⁷

Perbedaan dimensi hukum tersebut di atas tidak hanya penting dalam menentukan subyek lingkungan berlaku dan penegakannya, tetapi tidak kalah penting pula dalam penyusunan dan pembentukannya. Dalam penyusunan dan pembentukan itulah akan ditentukan subyek, obyek maupun tata cara penegakannya. Dari sudut perumusan kaidah *in abstracto*, penegakan hukum dilakukan dengan menentukan aneka ragam sanksi yang dapat dikenakan. Berdasarkan perbedaan-perbedaan dimensi tersebut dapat ditentukan apakah suatu kaidah hukum lebih tepat dipertahankan secara keperdataan, dimensi-dimensi tersebut dapat pula membantu dalam menentukan berat ringannya suatu hukuman yang dapat diancamkan. Begitu pula susunan dan karakter norma atau kaidah akan berbeda antara semata-mata mengatur hubungan antar individu dan yang mengatur hubungan internal pemerintahan dan lain sebagainya.⁵⁵⁸

Menurut Miriam Budiardjo, terkait dengan perspektif hukum internasional, dalam praktek perbedaan pendapat mengenai pelaksanaan HAM, secara samar-samar terus berlangsung. Hal ini tercermin dari sikap para pengamat dan aktivis yang memiliki sikap "*outward looking*" dan yang memiliki sikap "*inward looking*". Di Indonesia, sebagian masyarakat yang bersikap *outward looking* berpendapat bahwa semua ketentuan dari badan-badan internasional bersifat mengikat (*binding*) dan harus dilaksanakan. Konvensi, hukum internasional, dan *international customary law* dianggap perlu dilaksanakan secara mutlak. Sebagian masyarakat lainnya bersikap *inward looking* yang berpendirian bahwa keputusan-keputusan internasional memang perlu dihormati dan dilaksanakan sebab konsep "kedaulatan negara" yang selama ini dianut oleh masyarakat luas, telah sedikit banyak digerogeti oleh berkembangnya peran PBB dan fenomena globalisasi, terutama globalisasi ekonomi. Bagi kelompok *inward looking* ini, diyakini pula bahwa di negeri-negeri yang lemah ekonominya,

⁵⁵⁷ *Ibid*, hlm. 22.

⁵⁵⁸ *Ibid*.

disamping memenuhi hak-hak politik, fokus utama perlu ditujukan pada pelaksanaan hak asasi pembangunan (*right to development*) dan hal yang sangat krusial adalah terselenggaranya suatu pemerintahan yang *viable* (yang berfungsi) dan efektif karena itulah yang menjadi prasyarat untuk berdirinya suatu negara demokrasi yang terkonsolidasi.⁵⁵⁹

Di Inggris tidak terdapat suatu piagam yang secara terperinci mencantumkan atau menjamin kebebasan-kebebasan warga negaranya yang biasa disebut hak-hak asasi manusia. Bahkan di negeri tersebut sama sekali tidak dikenal suatu undang-undang dasar yang tertulis, akan tetapi sebaliknya, hukum konstitusionalnya merupakan hukum yang tidak tertulis yaitu hukum yang terbentuk oleh serangkaian konvensi-konvensi dan putusan-putusan pengadilan (*yurisprudensi*) oleh hakim sehari-hari (jadi bukan pengadilan administratif). Sekalipun demikian, hak-hak asasi manusia di Inggris selalu dihormati, tidak hanya oleh sesama warganegaranya, akan tetapi juga oleh pemerintahnya. Menurut Sir Ivon Jennings, "... *He (citizen) does not obey orders because they are given by some person in authority*". Selanjutnya, Jennings menambahkan bahwa "*He (citizen) obeys orders when they are lawful orders, issued by a person who has legal authority to issue them*".⁵⁶⁰

Menurut T.D. Weldon, *rule of law* tidak berarti tidak hanya memiliki suatu sistem peradilan yang sempurna di atas kertas saja, akan tetapi ada atau tidaknya *rule of law* itu didalam suatu negara yang tertentu, tergantung daripada kenyataan, apakah rakyatnya benar-benar dapat menikmati keadilan, dalam arti perlakuan yang adil, baik dari sesama warga negaranya, maupun dari pemerintahnya.⁵⁶¹ Oleh karena itu, bukan adanya hukum saja yang sudah dapat menjamin adanya *the rule of law*, akan tetapi lebih daripada itu, ada atau tidaknya keadilan, yang dapat dinikmati oleh setiap orang itulah yang menjadi ukuran untuk menentukan ada tidaknya *rule of law* dalam

⁵⁵⁹ *Ibid*, hlm. 132-133.

⁵⁶⁰ Sunarjati Hartono, "Apakah *Rule of Law* Itu?", Alumni, Bandung, 1976, hlm. 24-25.

⁵⁶¹ *Ibid*, hlm. 31.

suatu negara tertentu.⁵⁶² Dengan demikian, *rule of law* juga mengutamakan pemenuhan hak-hak asasi manusia dalam kerangka Negara hukum yang menerapkan sistem demokratisasi.

Dalam rangka memahami keberadaan konstitusi dan undang-undang sebagai wujud penegakan hukum dan penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia (*rule of law*), dibidang sistem hukum, dikenal juga faktor "interpretasi". Dalam melakukan interpretasi atas suatu peraturan perundang-undangan, terdapat perbedaan prinsipil antara *Common Law System* dengan *Statute Law System* yaitu bahwa dalam *Common Law System*, interpretasi dilakukan dengan sistem "konseptual", sedangkan dalam *Statute Law System* interpretasi dilakukan dengan sistem "tekstual".⁵⁶³

Common Law adalah hukum tidak tertulis yang apabila terdapat permasalahan sehingga perlu dilakukan interpretasi, maka pendapat pengadilan (*judicial opinion*) akan menjadi pedoman dimana pendapat tersebut didasarkan pada pengertian hukum/undang-undang dalam arti yang utuh atau pemahaman menyeluruh atas suatu rumusan peraturan perundang-undangan. Sedangkan *Statutory Law*, menggunakan sistem tekstual yaitu bahwa interpretasi terhadap suatu rumusan peraturan perundang-undangan didasarkan pada rumusan dari peraturan perundang-undangan tersebut yang kemudian diinterpretasikan oleh pengadilan. Dalam hal ini, *statuta* (undang-undang) sering mengeluarkan suatu standar seperti "bentuk-bentuk persaingan tidak sehat", "perlindungan yang seimbang/sama oleh hukum", dan "iktikad baik".⁵⁶⁴ Menurut Holmes, dalam melakukan interpretasi *Statutory Law*, kita bertanya tentang apa yang dimaksud oleh pembuat undang-undang, bukan pada apa yang berada dalam fikiran pembuat undang-undang melainkan apa yang dituliskannya dalam undang-undang tersebut, sehingga harus dilihat dalam bentuk bagaimana kata-kata dalam undang-undang tersebut diucapkan.⁵⁶⁵

⁵⁶² *Ibid.*

⁵⁶³ Richard A. Posner, "The Problems of Jurisprudence", dalam Politik Hukum 3, ed. Satya Arinanto, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2001, hlm. 276 - 277.

⁵⁶⁴ *Ibid.*, hlm. 277.

⁵⁶⁵ *Ibid.*, hlm. 291.

Menurut Marshall, yang memberikan pandangannya dalam kasus *Marbury v. Madison* (tinjauan konstitusi Amerika), kedudukan Mahkamah Agung dalam kaitannya dengan keberadaan Konsitusi, Mahkamah Agung harus mempunyai 2 (dua) yurisdiksi. *Pertama*, Mahkamah Agung memiliki yurisdiksi dasar yaitu kewenangan untuk mendengar dan memutuskan suatu perkara secara langsung (*original jurisdiction*). *Kedua*, Mahkamah Agung juga memiliki yurisdiksi untuk meninjau kembali keputusan hakim/pengadilan sebelumnya (*appellate jurisdiction*).⁵⁶⁶ Menurut William H. Rehnquist, semua konstitusi tertulis dimaksudkan sebagai hukum dasar dan tertinggidari suatu bangsa. Oleh karena itu, secara teoritis, konsekuensinya adalah setiap tindakan pemerintah dan legislatif yang bertentangan dengan konstitusi, dinyatakan tidak berlaku. Sehubungan dengan itu, apabila terjadi bahwa terdapat hukum yang bertentangan dengan konstitusi, dimana keduanya (hukum dan konstitusi) tersebut diterapkan pada suatu kasus, maka pengadilan harus memutuskan apakah hukum atau konstitusi yang lebih tepat untuk diterapkan pada kasus tersebut. Pengadilan harus menentukan ketentuan mana yang relevan untuk digunakan dalam penyelesaian kasus tersebut, karena hal inilah yang sangat esensial dari tugas judisial.⁵⁶⁷

Peraturan Bank Indonesia dapat menjadi pranata hukum untuk mengisi kekosongan hukum dalam rangka pembangunan ekonomi Indonesia. Wibawa hukum penting dan dapat diukur dengan parameter/analisis kuantitatif (pendekatan ekonomi terhadap hukum sebagai sarana pengembalian wibawa hukum).⁵⁶⁸ Wibawa hukum adalah bahwa hukum yang dibuat dalam bentuk peraturan perundang-undangan dan dilaksanakan melalui keputusan pengadilan hendaknya tidak hanya berupa "makan kertas" tetapi benar-benar dapat dilaksanakan (bersifat implementatif dan

⁵⁶⁶ William H. Rehnquist, "*The Supreme Court, How It Was, How It Is*", dalam Politik Hukum 2, ed. Satya Arinanto, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2001, hlm. 13-16.

⁵⁶⁷ *Ibid.*

⁵⁶⁸ Ch. Himawan, "*Pendekatan Ekonomi Terhadap Hukum Sebagai Sarana Pengembalian Wibawa Hukum*", Pidato Pengukuhan Sebagai Guru Besar Tetap Pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 24 April 1991.

eksekutorial) dan diterima oleh masyarakat secara luas. Namun demikian, dalam rangka penegakan wibawa hukum tersebut, perlu diperhatikan tentang apa yang dikemukakan oleh Louis D. Brandeis "... a lawyer who has not studied economics ... is very apt to become a public enemy".⁵⁶⁹

Peraturan perundang-undangan adalah keputusan tertulis yang dikeluarkan oleh pejabat berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang mengikat atau berlaku secara umum. Mengikat secara umum merupakan karakteristik peraturan perundang-undangan yang membedakannya dari bentuk-bentuk keputusan yang lain. Yang diartikan mengikat secara umum adalah bahwa keputusan yang memuat aturan tingkah laku tersebut tidak ditujukan secara konkret kepada subyek, obyek atau peristiwa tertentu. Karena tidak ditujukan kepada subyek, obyek atau peristiwa konkret tertentu maka peraturan perundang-undangan apabila memenuhi unsur-unsur yang dikehendaki oleh pengaturan perundang-undangan tersebut. Peraturan perundang-undangan menjadi konkret apabila ada subyek tertentu meminta izin untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Keputusan negara atau pemerintah (sebagai administrasi negara) yang tidak bersifat umum bukanlah peraturan perundang-undangan.⁵⁷⁰

Baik negara atau pemerintah dapat membuat keputusan berupa peraturan perundang-undangan atau bukan peraturan perundang-undangan. Keputusan negara yang berupa peraturan perundang-undangan adalah UUD, Tap. MPR yang bersifat mengatur dan Undang-undang. Keputusan negara yang bukan mengatur Tap. MPR yang tidak berifat mengatur tersebut berisi keputusan konkret, misalnya TAP tentang pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden. Dengan demikian tidaklah begitu tepat untuk menyebutkan seolah-olah semua Tap. MPR adalah peraturan perundang-undangan.⁵⁷¹

⁵⁶⁹ Louis D. Brandeis, dalam Ch. Himawan, *ibid*, hlm. 25.

⁵⁷⁰ Bagir Manan, *op. cit.*, hlm. 26-27.

⁵⁷¹ *Ibid*.

Keputusan pemerintah sebagai administrasi negara juga beraneka ragam dan dapat dibedakan menjadi:⁵⁷²

- 1) Keputusan yang berisi peraturan perundang-undangan (*algemene verbindende voorschriften*). Didalam kategori ini termasuk PP, Keputusan Presiden yang bersifat mengatur, keputusan Menteri/ Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen/ Keputusan Kepala Daerah yang bersifat mengatur.
- 2) Keputusan yang berisi penetapan (*beschikking*). Keputusan ini bersifat konkret seperti keputusan pengangkatan atau pemberhentian pejabat atau peristiwa konkret tertentu. Karena bersifat konkret penetapan adalah "*einmalig*" daya lakunya tidak berulang pada subyek, obyek atau peristiwa lain baik yang sama atau yang serupa.
- 3) Keputusan yang bukan peraturan perundang-undangan tetapi mempunyai akibat secara umum. Dalam kategori ini adalah keputusan pengesahan (*goedkeuring*) atau pembatalan (*vernoetiging*) suatu peraturan perundang-undangan. Misalnya Keputusan Menteri Dalam Negeri mengenai pengesahan Peraturan Daerah.
- 4) Keputusan yang berisi perencanaan. Keputusan ini dimasukkan dalam kategori tersendiri karena sekaligus mengandung beberapa karakteristik sebagai ketetapan, peraturan perundang-undangan.

Keputusan yang berisi peraturan kebijaksanaan (*beleidsregel*). Termasuk ke dalam keputusan ini adalah keputusan yang dibuat dalam kerangka kebebasan bertindak dalam penyelenggaraan administrasi negara (*freis ermessen, beoordelingsvrijheid, vriheidsbeleid*).⁵⁷³

Pengundangan peraturan perundang-undangan adalah bagian dari proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Pada umumnya suatu peraturan perundang-undangan mulai berlaku dan mengikat umum setelah peraturan tersebut diundangkan dalam penempatannya didalam lembaran resmi (di Negeri Belanda

⁵⁷² *Ibid.*

⁵⁷³ *Ibid*, hlm. 27.

staatsblad atau *staatscourant*), sehingga suatu peraturan perundang-undangan agar dapat diketahui oleh setiap orang harus diundangkan.⁵⁷⁴

Suatu peraturan perundang-undangan yang tidak diketahui oleh yang berkepentingan akan kehilangan tujuannya, yaitu peraturan itu tidak menciptakan kesamaan dan kepastian hukum dan juga tidak menimbulkan pengaturan. Akan tetapi, kewajiban mengundangkan peraturan perundang-undangan itu pada umumnya tidak lebih dari penempatan di dalam Lembaga Negara atau Berita Negara. Dengan cara ini maka syarat kemudahan untuk diketahui (*kenbaarhied*) sudah dipenuhi secara formal.

Apabila pengundangan peraturan perundang-undangan hanya merupakan syarat formal agar suatu peraturan perundang-undangan berlaku dan mengikat umum, akibatnya belum tentu setiap orang (warga negara) langsung mengetahui adanya suatu peraturan perundang-undangan baru. Pada umumnya orang berpendapat bahwa suatu peraturan mulai berlaku dan mengikat umum segera sesudah proses terjadinya selesai, yaitu segera sesudah rancangan peraturan perundang-undangan disahkan oleh pejabat yang berwenang dengan cara menandatangani peraturan tersebut, sedangkan dalam kenyataannya tidaklah demikian. Suatu peraturan perundang-undangan yang telah di sahkan masih memerlukan tindakan lebih lanjut agar dapat mengaku dan mengikat umum, yaitu dengan perundang-undangan.

Apabila kita membicarakan undang-undang, I.C. van der Viles membedakan adanya tiga tahap (*stadia*), yaitu :⁵⁷⁵

- a. Undang-undang yang ditandatangani (*de ondertekende wet*);
- b. Undang-undang yang diundangkan (*de bekendgemaakte wet*);
- c. Undang-undang yang mulai (di) berlaku (kan) (*de in werking getreden wet*)

Selanjutnya I.C. van deer Vlies mengatakan bahwa kekuatan hukum dari ketiga undang-undang itu berbeda walaupun ketiganya dapat dianggap sebagai

⁵⁷⁴ Agus Subandriyo, *Pengundangan Peraturan Perundang-undangan*. Legalitas, vol. 2/192. Jakarta: P4L, 1992, hlm. 63.

⁵⁷⁵ I.C. van deer Vlies, dalam Agus Subandriyo, *ibid.*

peraturan yang mengikat umum (*algemeen verbindende voorschrift*). Perbedaan dari kekuatan undang-undang tersebut diatas menurut Agus Subandriyo adalah:⁵⁷⁶

- a. Undang-undang yang ditandatangani, meskipun sudah ditandatangani (*bekrachtiging*) oleh Ratu belum mempunyai kekuatan berlaku dan mengikat (*in werking treding*), walaupun Undang-undang tersebut dapat dianggap sebagai peraturan yang mengikat umum. Memang kalau dilihat menurut proses terjadinya Undang-undang (*totstandkoming van een wet*) maka rancangan Undang-undang yang sudah disetujui oleh *staten general* dan di sahkan Ratu adalah sah menjadi Undang-undang, akan tetapi belum mempunyai kekuatan berlaku dan mengikat umum.
- b. Undang-undang yang diundangkan dengan penempatan didalam Lembaga Negara, jika tidak ditentukan lain, pasti mempunyai kekuatan berlaku dan mengikat umum, akan tetapi tidak setiap Undang-undang yang ditempatkan dalam lembaran negara langsung mempunyai kekuatan berlaku dan mengikat umum.
- c. Undang-undang yang mulai diberlakukan seperti yang telah disebutkan dalam huruf b, adalah undang-undang yang telah diundangkan, kecuali tidak ditentukan lain mengenai saat berlakunya atau karena mulai berlakunya undang-undang tersebut ditangguhkan

Menurut Suhariyono A.R., pemuatan suatu peraturan perundang-undangan dalam Lembaran Negara atau Berita Negara, memang dimaksudkan untuk memenuhi azas publisitas suatu peraturan, khususnya dalam negara yang menerapkan sistem hukum positif. Namun hendaknya diingat juga bahwa persyaratan tersebut, seharusnya bukan menjadi syarat mutlak berlakunya suatu peraturan perundang-undangan karena ketika terdapat suatu peraturan perundang-undangan yang tidak atau belum dimuat dalam media resmi kenegaraan tersebut, apakah lalu kemudian secara serta merta dapat dinyatakan menjadi tidak berlaku atau bukan merupakan peraturan

⁵⁷⁶ Agus Subandriyo, *op. cit.*

perundang-undangan yang sah?⁵⁷⁷ Idealnya menurut penulis adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan untuk dapat berlaku dan mengikat umum, proses akhirnya adalah dengan pemuatan dalam Lembaran Negara atau Berita Negara karena sistem hukum negara Indonesia menganut sistem hukum positif sehingga masyarakat pun diharapkan dapat memperhatikan dan berupaya untuk mengetahui tentang adanya suatu peraturan yang berlaku bagi yang bersangkutan melalui media resmi kenegaraan dimaksud.

Uraian mengenai saat berlakunya suatu undang-undang (peraturan perundang-undangan) masing-masing mempunyai kekuatan hukum yang berbeda-beda, dimana hal tersebut akan berkaitan dengan prinsip kepastian hukum. Adapun fungsi dari pengundangan, yaitu agar setiap orang mengetahui bahwa sejak saat pengundangan ada suatu undang-undang baru yang harus ditaati dan dilaksanakan. Dengan kata lain bahwa kekuatan mengikat suatu peraturan perundang-undangan dan *law enforcement*-nya, harus dapat dirumuskan dalam berbagai tahapan yang jelas dan sistematis yaitu dimulai dari adanya kewenangan pengaturan, lembaga atau organ yang tepat, tujuan pengaturan, sifat materi atau norma hukum yang berlaku dan mengikat umum, perumusan sanksi, sampai pada tahap pengundangannya.

4.3.4 Evaluasi Pelaksanaan Peraturan Bank Indonesia

Suatu peraturan pada prinsipnya akan dapat terlaksana dengan baik apabila pembentukan peraturannya dapat dipersiapkan secara konsepsional, terencana dan sistematis, sebelum dituangkan dalam bentuk kaidah hukum yang bersifat mengatur. Hal itu didasarkan pada pemikiran bahwa suatu peraturan perundang-undangan baru dalam masyarakat akan berfungsi secara efektif, apabila pengaturan itu benar-benar mampu melaksanakan fungsinya dengan baik.⁵⁷⁸ Agar peraturan itu benar-benar

⁵⁷⁷ Wawancara Penulis dengan Bp. Suhariyono A.R.

⁵⁷⁸ Soerjono Soekanto dalam Untung Tri Basuki, *Analisis dan Evaluasi Hukum Tentang Persaingan Usaha Industri Kecil di Era Pasar Bebas*. Jakarta: BPHN, 2004, hlm. 48.

mampu melaksanakan fungsinya dengan baik, maka paling sedikit ia dipengaruhi oleh empat faktor yaitu.⁵⁷⁹

1. Faktor kaidah hukum.
2. Faktor pelaksana atau petugas yang menegakkan atau menerapkan kaidah hukum yang bersangkutan.
3. Faktor fasilitas atau sarana yang dapat mendukung pelaksanaan kaidah hukum.
4. Faktor warga masyarakat yang terkena lingkup kaidah hukum.

Kaidah hukum yang dalam hal ini dibatasi pada peraturan perundang-undangan tertulis yang bersifat mengatur akan menjadi faktor yang mampu mendukung efektifitas pelaksanaan pembangunan ekonomi jika peraturan tersebut paling sedikit memenuhi 4 (empat) kriteria. Pertama, peraturan tersebut harus sistematis. Artinya peraturan tersebut disusun berdasarkan urutan secara logis dan saling terkait satu sama lain. Kedua, ketentuan tersebut sinkron secara vertikal dengan peraturan yang lebih tinggi tingkatannya serta sinkron secara horisontal dengan peraturan-peraturan lain yang sejajar kedudukannya. Ketiga, peraturan-peraturan tersebut sudah cukup baik secara kuantitatif maupun secara kualitatif untuk mengatur suatu bidang kegiatan tertentu. Artinya, peraturan tersebut mengatur aspek-aspek secara terukur dalam rangka pemberdayaan pembangunan ekonomi. Keempat, penerbitan peraturan tersebut harus sesuai dengan persyaratan yuridis yang ada. Adapun persyaratan yuridis minimal yang harus dipenuhi oleh peraturan itu adalah yang menyangkut bentuk peraturan dan pihak yang berwenang mengeluarkan peraturan tersebut. Misalnya apabila materi muatannya berisi mengenai ketentuan yang membatasi hak asasi warga negara, memuat sanksi pidana dan berlaku secara nasional, maka pengaturannya harus dituangkan dalam bentuk undang-undang dan pihak yang berwenang membuatnya adalah Pemerintah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

⁵⁷⁹ *Ibid*, hlm. 48 -52.

Apabila faktor-faktor tersebut di atas terpenuhi oleh suatu peraturan, dapat diharapkan bahwa peraturan itu akan mampu melaksanakan fungsinya dengan baik dalam menciptakan kepastian hukum dan keadilan dalam masyarakat, serta dapat diterapkan sebagai landasan operasional untuk mengatur suatu bidang kehidupan tertentu dalam masyarakat.

Faktor petugas pelaksana peraturan mencakup ruang lingkup yang sangat luas karena menyangkut petugas-petugas pada strata atas, menengah, dan bawah. Dalam pelaksanaan tugasnya, sepatutnya petugas mempunyai pedoman yang antara lain berupa peraturan tertulis yang mencakup ruang lingkup tugasnya, batas-batas kebijakan yang diperkenankan, teladan yang harus diberikan kepada masyarakat, kejelasan tanggungjawab wewenang dan sinkronisasi penugasan-penugasan yang diberikan kepadanya.

Faktor fasilitas dalam hal ini secara sederhana dapat dirumuskan sebagai sarana untuk mencapai tujuan. Ruang lingkungannya terutama yang berwujud sarana fisik yang berfungsi sebagai faktor pendukung. Oleh karena itu, fasilitas ini akan meliputi peralatan kerja atau perlengkapan kerja dan bahan-bahan kerja. Dari segi hukum dapat terjadi keadaan dimana peraturannya sudah ada dan diberlakukan, namun fasilitasnya belum tersedia lengkap. Peraturan yang semula bertujuan untuk memperlancar proses, malahan mengakibatkan terjadinya kemacetan. Jika fasilitas untuk melaksanakan suatu peraturan sudah ada, kiranya diperlukan pula adanya pemeliharaan yang peranannya tidak kalah pentingnya dari tersedianya fasilitas tersebut.

Faktor masyarakat terutama terkait dengan masalah derajat kepatuhan mereka terhadap peraturan. Secara sempit dapat dikatakan bahwa derajat kepatuhan masyarakat terhadap hukum dan peraturan merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum dan peraturan perundang-undangan itu dalam masyarakat. Penegakan hukum dan berfungsinya hukum secara efektif tidak akan mungkin terlaksana tanpa partisipasi warga masyarakat secara aktif. Bantuan atau peran serta

warga masyarakat itu juga mempunyai arti yang sangat penting dalam efektifikasi peraturan perundang-undangan.

Peran serta warga masyarakat dalam mengefektifkan perundang-undangan juga akan minim sekali jika mereka tidak mengetahui dan kurang memahami perundang-undangan yang berlaku bagi mereka. Kurangnya pengetahuan dan pemahaman masyarakat, yang ditambah pula kurangnya pengetahuan pejabat merupakan halangan yang sangat serius dalam rangka penegakan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwa berfungsinya suatu peraturan perundang-undangan dalam masyarakat adalah sangat tergantung dari hubungan yang serasi antara faktor peraturan atau kaidah hukum, penegak hukum, fasilitas, dan masyarakat yang mendukungnya. Kepincangan yang terjadi pada salah satu faktor, dapat berakibat pada terjadinya masalah negatif pada seluruh sistem yang dibangun. Apabila peraturan sudah baik, tetapi kualitas petugas kurang baik, maka akan timbul masalah dalam penegakan hukum. Dapat dikatakan bahwa seseorang disebut taat terhadap suatu kaidah hukum, jika ia bersikap tunduk atau berperilaku sesuai dengan harapan pembentuk hukum sebagaimana difahaminya. Namun konsep ketaatan, ketidaktaatan atau penyimpangan, sebenarnya berkaitan erat dengan hukum yang berisi harapan atau suruhan. Jika kaidah hukum tersebut berisikan kebolehan, maka perlu digunakan konsep-konsep lain, yaitu penggunaan, tidak menggunakan, dan penyalahgunaan.

Orientasi dalam rangka pelaksanaan evaluasi terhadap peraturan perundang-undangan, dapat dilaksanakan dalam berbagai bentuk. Pertama, adalah evaluasi administratif yaitu penilaian terhadap bagaimana peraturan perundang-undangan (hukum) tersebut telah dilaksanakan dan bagaimana reaksi masyarakat atas hukum tersebut. Apabila masyarakat merasa tidak puas dan dirugikan atas proses penerapan hukum yang ada, dan ternyata hasil dari proses penerapan hukum itu tidak sesuai seperti yang diharapkan, maka peradilan administrasi akan menjalankan fungsinya.

Evaluasi kebijakan, baik karena perubahan target dan orientasi yang hendak dicapai terkait dengan substansi peraturan perundang-undangan yang sedang berlaku, maupun karena penyesuaian atas berlakunya peraturan perundang-undangan lainnya, baik peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya, maupun peraturan perundang-undangan yang berada pada tingkatan yang sejenis.

Kedua, evaluasi yudisial yaitu evaluasi yang dilakukan berkaitan dengan obyek evaluasi politis, terkait dengan pertimbangan politik dari suatu peraturan, baik karena kebijakan politik pemerintah dibidang pembangunan ekonomi, maupun karena penyesuaian politik hukum nasional. Evaluasi yudisial ini juga dapat dilakukan melalui lembaga *judicial review* yang dilakukan oleh masyarakat dengan mempersoalkan suatu peraturan perundang-undangan dimuka pengadilan untuk diuji eksistensinya, baik karena kesesuaiannya terhadap norma-norma hukum yang lebih tinggi, maupun jika mekanisme dan proses pengeluarnya diindikasikan memiliki masalah. Dari perspektif masyarakat, kebutuhan *judicial review* tersebut adalah lebih jika masyarakat “merasa atau menganggap” ada katidakseimbangan antara kepentingannya yang seharusnya dilindungi, dengan norma hukum yang ditetapkan dalam suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku. Menurut Suhariyono A.R. lembaga *judicial review* ini seharusnya hanya berlaku apabila masyarakat menganggap bahwa hak-hak dan kewajibannya terusik dengan dikeluarkannya suatu peraturan perundang-undangan sehingga ia (masyarakat) meminta pengadilan untuk melakukan pengujian atas peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.⁵⁸⁰

Termasuk juga dalam kerangka evaluasi yudisial adalah apabila dalam suatu perkara, berdasarkan hasil pembuktian, pertimbangan hukum, dan upaya untuk menggali nilai-nilai atau hukum yang berlaku dalam masyarakat, ternyata pengadilan mengambil suatu keputusan yang “berbeda atau lain” dengan rumusan yang terdapat dalam suatu peraturan perundang-undangan (khususnya yang tingkatannya berada di

⁵⁸⁰ Wawancara Penulis dengan Bp. Suhariyono A.R.

bawah undang-undang), maka putusan pengadilan seperti itu, kiranya layak menjadi pertimbangan bagi pembuat peraturan perundang-undangan untuk dapat secara terbuka dan pro aktif dalam melakukan evaluasi peraturan perundang-undangan yang dikeluarkannya. Tentunya juga termasuk jika substansi materi Peraturan Bank Indonesia menjadi obyek yang perlu dievaluasi.

Hasil evaluasi peraturan perundang-undangan disamping untuk mengetahui sejauh mana kesuksesan dan tercapainya tujuan yang dikehendaki dari pembuatan peraturan perundang-undangan tersebut, yang lebih penting juga adalah untuk mengetahui apakah peraturan perundang-undangan tersebut layak untuk diteruskan, direvisi, atau bahkan dicabut.

4.4 Peraturan Bank Indonesia Sebagai Sarana Bank Indonesia Dalam Pelaksanaan Pembangunan Ekonomi Nasional

Salah satu sasaran pertama dari agenda menciptakan Indonesia yang Adil dan Demokratis adalah terjaminnya konsistensi seluruh peraturan perundang-undangan di tingkat pusat dan daerah dengan prioritas pembenahan politik hukum dan sistem hukum nasional.⁵⁸¹

Pembenahan Sistem Hukum Nasional harus segera dilaksanakan, karena selama 4 (empat) pilar yang menjadi komponen Sistem Hukum Nasional tidak berfungsi dengan baik, maka apa yang menjadi tujuan dari Sistem Hukum Nasional⁵⁸² tidak akan terwujud. Empat komponen tersebut meliputi materi hukum, aparatur hukum, sarana dan prasarana, dan budaya hukum.⁵⁸³

⁵⁸¹ Sukesti Iriani, dalam Syaiful Watni, et al, ed. *Himpunan Karya Tulis Bidang Hukum Tahun 2005*. Jakarta: BPHN, 2005, hlm, 227.

⁵⁸² Dalam tulisan Sukesti Iriani, tujuan sistem hukum nasional adalah meningkatkan kesadaran hukum; menjamin penegakan hukum; menjamin kepastian hukum; menjamin pelayanan hukum; dan mewujudkan tata hukum pada kepentingan nasional.

⁵⁸³ *Ibid.*

Menurut Sukesti Iriani, salah satu komponen/pilar yang perlu mendapatkan perhatian khusus adalah komponen/pilar materi hukum. Materi hukum yang secara sempit dapat diartikan sebagai peraturan perundang-undangan adalah merupakan buku pedoman bagi *Implementing Agency* (penentu kebijakan) dan *Roi Ocupan* (yang terkena kebijakan). Bagaimana suatu peraturan perundang-undangan dapat dikatakan telah memenuhi harapan masyarakat dan telah memenuhi persyaratan perundang-undangan, misalnya persyaratan baik filosofis, sosiologis, yuridis, politis maupun teknis perancangan.⁵⁸⁴

Permasalahan produk peraturan perundang-undangan yang banyak dijumpai pada saat ini antara lain masih banyaknya peraturan tumpang tindih, peraturan yang tidak konsisten dan bertentangan dengan peraturan yang sederajat lainnya, peraturan yang tidak dapat dilaksanakan. Yang pasti bahwa banyak peraturan perundang-undangan yang tidak sesuai dengan harapan masyarakat dan rasa keadilan masyarakat. Penyebab utamanya karena kurangnya perencanaan dalam membentuk suatu peraturan.⁵⁸⁵

Komitmen bangsa Indonesia dalam membangun hukum nasional harus tetap berpegang pada landasan cita hukum dan tujuan pembangunan hukum nasional sesuai dengan amanat UUD 1945, yaitu menjadikan negara benar-benar sebagai negara yang berdasarkan hukum dan tidak berdasarkan kekuasaan belaka. Peranan hukum dalam pembangunan adalah untuk menjamin bahwa perubahan itu terjadi dengan cara teratur. Perubahan yang teratur demikian dapat dibantu oleh peraturan perundang-undangan atau keputusan pengadilan atau kombinasi kedua-duanya. Perubahan yang teratur melalui prosedur hukum, baik ia berwujud perundang-undangan atau keputusan badan-badan peradilan lebih baik daripada perubahan yang tidak teratur dengan menggunakan kekerasan semata-mata mengingat bahwa

⁵⁸⁴ *Ibid*, hlm. 228.

⁵⁸⁵ Sebagaimana dikemukakan oleh Sukesti Iriani bahwa dalam Program Legislasi Nasional Tahun 2005-2009 DPR-RI, permasalahan produk peraturan perundang-undangan juga disebabkan oleh sistem pembentukan peraturan perundang-undangan yang mengabaikan pentingnya kegiatan inventarisasi, sinkronisasi, harmonisasi seluruh peraturan perundang-undangan untuk membuka ases dan meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang. *Ibid*, hlm. 229.

Indonesia adalah negara yang bersistem Eropa Continental (*Civil Law*) maka pembangunan materi hukum itu pada hakikatnya adalah pembangunan peraturan perundang-undangan melalui pembentukan produk peraturan perundang-undangan (baik itu berupa penyempurnaan, penggantian maupun penciptaan).⁵⁸⁶

Pembangunan materi hukum mencakup kegiatan hukum perencanaan hukum, pembentukan hukum, penelitian hukum termasuk harmonisasi hukum, pengembangan hukum dan sistem pendidikan hukum. Implementasi program di bidang materi hukum pada dasarnya bertujuan untuk meningkatkan ketertiban dan kepastian hukum dan masyarakat. Sehingga masyarakat memperoleh pengayoman dan perlindungan akan hak-haknya. Dalam rangka itu pembangunan materi hukum dilaksanakan dengan melakukan pembaharuan penyempurnaan atau penciptaan peraturan perundang-undangan.⁵⁸⁷

Materi hukum yang ada saat ini belum sepenuhnya mampu mengikuti kecepatan dinamika pembangunan nasional. Hal ini disebabkan masih adanya peraturan perundang-undangan yang tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan (zaman). Perkembangan baru belum sepenuhnya diakomodasikan ke dalam peraturan hukum, belum diterbitkannya peraturan pelaksanaan, dan masih timbul adanya perbedaan penafsiran dalam penerapannya. Terlebih dengan adanya desentralisasi, dimana daerah diberi kewenangan untuk mengurus daerahnya sesuai dengan kemampuan dan kreatifitas sendiri melalui kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan, maka perlu suatu sistem hukum yang terpadu antara peraturan perundang-undangan pusat (sektoral) dengan peraturan perundang-undangan daerah.⁵⁸⁸

Pembangunan materi hukum baik yang bersifat sektoral maupun produk hukum daerah harus bisa melahirkan:⁵⁸⁹

⁵⁸⁶ *Ibid*, hlm. 230-231.

⁵⁸⁷ *Ibid*.

⁵⁸⁸ *Ibid*, hlm. 232-233.

⁵⁸⁹ Ernawati Munir, dalam Sukesti Iriani, *ibid*, hlm. 233-234.

- a. Peraturan perundang-undangan yang mampu mewujudkan kebenaran dan rasa keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.
- b. Peraturan perundang-undangan yang mampu menjadi sarana yang efektif membangun integrasi nasional, memelihara peraturan adan kesatuan bangsa dalam wadah negara kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.
- c. Peraturan perundang-undangan yang mampu memenuhi kebutuhan rakyat Indonesia yang sedang berkembang dan akibat dari perubahan regional, internasional maupun global.
- d. Peraturan perundang-undangan yang dapat menggambarkan hukum yang hidup dalam masyarakat Indonesia yang majemuk.

Teori perundang-undangan secara garis besar membicarakan masalah antara lain kedaulatan negara dan dasar hukum kekuasaan, sistem pemerintahan negara, kekuasaan pembentukan perundang-undangan, konsep atau pengertian undang-undang (apakah *materiele wetsbegrip* atau *formele wetsbegrip*). Seorang perancang peraturan di dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan, selain memperhatikan hal-hal di atas juga wajib memperhatikan asas-asas hukum di samping norma hukum. Asas hukum merupakan patokan norma sehingga dapat dikatakan bahwa asas hukum berada di atas norma.⁵⁹¹

Asas-asas hukum diartikan sebagai landasan operasionalisasi nilai-nilai yang bersumber pada pandangan hidup bangsa yang diperhatikan dalam pembentukan suatu hal tata hukum nasional yang terdiri dari hukum tertulis dan tidak tertulis. Sedangkan sifat asas hukum dinamis, mendorong perkembangan hukum dan berorientasi ke masa depan. Dengan demikian pembangunan materi hukum baik di tingkat nasional (pusat/sektoral) maupun daerah antara lain kepada : landasan (nilai-nilai) peraturan perundang-undangan; teori perundang-undangan, teknik peraturan

⁵⁹¹ *Ibid.*

perundang-undangan, sehingga peraturan perundang-undangan dihasilkan atau diciptakan akan sesuai keinginan “masyarakat” dan tidak bertentangan satu sama lainnya.⁵⁹²

Teknik perundang-undangan diperlukan sebagai acuan dalam membuat atau menghasilkan peraturan perundang-undangan yang baik. Satu peraturan perundang-undangan yang baik dapat dilihat dari aspek-aspeknya, yang penting yaitu aspek ketepatan, kesesuaian dan aplikasi.⁵⁹³ Aspek ketepatan dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dititikberatkan pada ketepatan, struktur, pertimbangan, dasar hukum, bahasa (peristilahan), pemakaian huruf, tanda baca dan materi muatan (isi). Sedangkan aspek kesesuaian dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dititikberatkan pada kesesuaian isi dengan landasan-landasan yaitu :

- 1) Kesesuaian dengan landasan filosofis, artinya bahwa peraturan perundang-undangan dibuat dalam rangka mewujudkan, melaksanakan, dan memelihara cita hukum (*rechtsidee*) yang menjadi patokan hidup bermasyarakat.
- 2) Kesesuaian dengan landasan sosiologis, artinya bahwa peraturan perundang-undangan yang dibuat sesuai dengan kebutuhan, tuntutan dan perkembangan masyarakat.
- 3) Kesesuaian dengan landasan yuridis, artinya bahwa kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan, berada di tangan pelaku yang tepat.
- 4) Kesesuaian dengan landasan teknik perancangan, artinya bahwa cara-cara tertentu, yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan sudah diikuti dengan baik dan benar.

Selanjutnya, suatu rancangan peraturan perundang-undangan harus terukur sehingga peraturan itu dapat dilaksanakan (*applicable*) dan dapat ditegakkan. Suatu peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan daya dukung lingkungan baik lingkungan pemerintahan yang akan melaksanakan maupun masyarakat yang menjadi sasaran peraturan perundang-undangan itu berlaku. Daya dukung tersebut

⁵⁹² *Ibid.*

⁵⁹³ *Ibid.*, hlm. 236-237.

antara lain berkaitan dengan sumber daya aparatur, finansial, manajemen, kondisi masyarakat dan lain sebagainya. Peraturan perundang-undangan harus memberikan kepastian hukum baik bagi pemerintah maupun masyarakat, dengan memperhitungkan pula aspek penegakannya. Apabila peraturan pembenahan dan atau eksplorasi sumber daya alam, maka di samping memperhatikan kemampuan daya pikul penduduk, perancang peraturan harus memperhatikan pula potensi alam daerah yang bersangkutan.⁵⁹⁴

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa teknik perundang-undangan bukan sekedar membicarakan tata cara penulisan atau pengetikan, bahkan bukan pula sekedar menyalin format seperti yang banyak dilakukan orang selama ini, tetapi lebih dari itu teknik perundang-undangan mencakup hal-hal yang lebih mendasar yang terdiri dari berbagai aspek untuk mewujudkan peraturan perundang-undangan yang baik, populis, *applicable*, dan efektif. Menurut Sukesti Iriani, inilah kriteria peraturan perundang-undangan yang operasional.⁵⁹⁵

Selain itu, perlu juga dikemukakan mengenai hubungan antara Prolegnes dan pembangunan materi hukum, dimana Prolegnes merupakan syarat mutlak untuk dapat melahirkan hukum dan peraturan perundang-undangan yang mampu memenuhi kepentingan nasional bangsa Indonesia yang bersumber pada Pancasila dan UUD 1945. Program legalisasi pada dasarnya merupakan langkah awal dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Jadi Program Legalisasi adalah kegiatan perencanaan dalam pembentukan produk hukum. Program Legalisasi Nasional adalah instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis.

Peraturan perundang-undangan yang baik yang dapat memenuhi rasa keadilan masyarakat dapat tercipta seandainya telah melewati serangkaian ketentuan-ketentuan yang dimulai dari perencanaan artinya telah dikukuhkan oleh suatu forum semacam Prolegnas sehingga terencana, terarah dan terpadu. Setelah mendapatkan pengakuan

⁵⁹⁴ *Ibid*, hlm. 237-238.

⁵⁹⁵ *Ibid*.

barulah dibentuk suatu Tim yang benar-benar mewakili segala elemen masyarakat misalnya dari Departemen/LPND terkait, akademisi, organisasi masyarakat/LSM, dan ini harus ada di setiap kegiatan seperti tahap penelitian, tahap pembuatan naskah akademis, penyusunan draft peraturan sampai ikut sebagai pemantau dalam pembahasan di DPR.⁵⁹⁶

Pembentukan peraturan perundang-undangan yang aspiratif sebenarnya telah diperintahkan oleh Propenas 2000-2004. Artinya diperlukan sekali dari masyarakat dalam pembentukan peraturan. Menurut Sukesti Iriani, terdapat minimal lima alasan yang mendasari pentingnya partisipasi masyarakat yaitu:⁵⁹⁷

1. Alasan Filosofis demokratis, artinya setiap kebijakan yang akan diberlakukan terhadap pihak-pihak tertentu dalam masyarakat wajib dimintakan pendapat dan masukannya, bahkan keberatan mereka perlu diperhatikan oleh pembuat kebijakan.
2. Alasan praktis, kemampuan wawasan dan penguasaan pengetahuan dari penentu kebijakan ada batasnya, sehingga perlu melibatkan masyarakat.
3. Alasan efektifitas pelaksanaan, asuminya semakin terlibat masyarakat dalam proses pembentukan maka semakin tinggi rasa memiliki serta dukungan masyarakat terhadap suatu kebijakan, sehingga mendorong efektifitas pelaksanaan dan penegakannya.
4. Alasan kepentingan pendidikan politik, penyebarluasan informasi yang menjadi isi dari suatu rancangan peraturan perundang-undangan merupakan proses pendidikan politik efektif.
5. Alasan pengawasan, apabila prosesnya dibangun secara terbuka dan masyarakat luas dimungkinkan terlibat, maka korupsi dan kolusi dapat diminimalkan.

⁵⁹⁶ *Ibid*, hlm. 251.

⁵⁹⁷ *Ibid*, hlm. 252-253.

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya bahwa menurut John Austin, hukum dalam arti yang sebenarnya (hukum positif) yang dibuat oleh penguasa seperti undang-undang, peraturan pemerintah, dan lain-lain, untuk dapat dinamakan sebagai hukum harus memenuhi unsur : perintah, sanksi, kewajiban, dan kadaulatan.⁵⁹⁸ Selanjutnya, unsur perintah berarti bahwa satu pihak menghendaki agar orang lain melakukan kehendaknya. Adapun unsur sanksi berarti bahwa pihak yang diperintah akan mengalami penderitaan jika perintah itu tidak dijalankan atau ditaati. Unsur kewajiban berarti perintah itu merupakan pembedaan kewajiban terhadap yang diperintah, dan perintah tersebut hanya dapat terlaksana jika yang memerintah itu adalah pihak yang berdaulat.⁵⁹⁹ Eugen Ehrlich berpendapat bahwa hukum positif akan memiliki daya berlaku yang efektif apabila berisikan atau selaras dengan hukum yang hidup dalam masyarakat (*living law*). Disamping itu, Ehrlich berpendapat bahwa pusat perkembangan hukum saat ini dan yang akan datang, tidak terletak pada perundang-undangan, tidak pada ilmu hukum, ataupun pada keputusan hakim, tetapi pada masyarakat itu sendiri.⁶⁰⁰ Sejalan dengan itu, Roscoe Pound berpendapat bahwa hukum harus dilihat sebagai suatu lembaga kemasyarakatan yang berfungsi untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan sosial.⁶⁰¹

Berdasarkan unsur-unsur/uraian di atas dikaitkan dengan teori dan pengertian khususnya dalam konteks sistem common law (Eropa Kontinental) karena Peraturan Bank Indonesia adalah merupakan peraturan perundang-undang yang berlaku di Indonesia, maka Peraturan Bank Indonesia tersebut adalah hukum. Dalam hal ini dilihat dari segi fungsinya, adalah sebagai "*a tool of social engineering*" baik dalam kerangka *rule of law* atau merupakan bagian dari sistem hukum nasional, khususnya sebagai sarana bagi Bank Indonesia untuk berperan dalam pelaksanaan pembangunan ekonomi Indonesia berdasarkan peran, tugas, dan wewenang yang dimiliki oleh Bank Indonesia di bidang tersebut.

⁵⁹⁸ John Austin dalam Lili Rasjidi, *op.cit.*, hlm. 19.

⁵⁹⁹ *Ibid*, hlm. 19-20.

⁶⁰⁰ Eugen Ehrlich dalam Lili Rasjidi, hlm. 28.

⁶⁰¹ Roscoe Pound dalam Lili Rasjidi, *ibid*.

Dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 sudah ditegaskan secara eksplisit bahwa sistem perekonomian Indonesia adalah mengacu pada prinsip “digunakan untuk kepentingan bersama dan berlandaskan pada azas kekeluargaan”. Filosofi ini mengandung pengertian bahwa dalam membangun sistem perekonomian nasional baik yang ada pada sektor riil maupun sektor moneter haruslah didasarkan pada pembacaan kepentingan aspirasi mayoritas rakyat Indonesia. Pemerintah dalam membangun dasar-dasar kebijakannya disektor ekonomi tidak boleh bertentangan dengan semangat yang diemban oleh UUD 1945 seperti tersebut di atas.⁶⁰²

Pada akhir Maret 1992, Undang-Undang (UU) Perbankan baru diberlakukan, yaitu UU Nomor 7 tahun 1992 untuk mengganti UU yang lama yang dikeluarkan pada tahun 1967. UU baru ini memberikan landasan hukum baru bagi industri perbankan Indonesia. Berdasar UU Bank Nasional di kelompokkan menjadi bank komersial, bank perkreditan, dan bank dengan sistem bagi hasil. Untuk melaksanakan UU baru ini, dikeluarkan serangkaian peraturan pemerintah yang berkaitan dengan operasi bank tersebut.⁶⁰³

Namun, karena dianggap undang-undang tersebut sudah tidak lagi relevan dalam menjawab persoalan yang terjadi pada saat krisis moneter yang sedang terjadi, maka terbitlah Undang-Undang nomor 10 tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang nomor 7 tahun 1992 tentang Perbankan. Dalam undang-undang ini yang paling menonjol adalah adanya kecenderungan dimana negara ingin memberikan perlindungan sebesar-besarnya terhadap para pelaku industri perbankan di Indonesia. Sikap yang dimunculkan dalam undang-undang ini muncul dengan nuansa yang sangat reaksiner. Seiring dengan goyangnya sendi-sendi perekonomian bangsa, maka goyang pula sektor perbankan pada saat itu. Misalnya, dalam Pasal 37A undang-undang ini mengatakan bahwa:⁶⁰⁴

⁶⁰² H. Muchsin dan Fadillah Putra, *loc. cit.* hlm. 153.

⁶⁰³ *Ibid.*

⁶⁰⁴ *Ibid.*, hlm. 154.

Apabila menurut penilaian Bank Indonesia kesulitan perbankan yang membahayakan perekonomian nasional, atas permintaan Bank Indonesia, pemerintah setelah berkonsultasi kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dapat membentuk badan khusus yang bersifat sementara dalam rangka penyehatan Perbankan.

Dari pasal tersebut di atas, tampak bahwa bagaimana ada upaya dan perhatian yang sangat besar dari pemerintah terhadap keselamatan sektor perbankan yang ada di Indonesia. Disisi lain kita juga dapat melihat bahwa dalam sistem perbankan yang ada di Indonesia sebenarnya posisi dari bank sentral sangat besar dalam melakukan koordinasi dan pengawasan terhadap bank-bank swasta yang ada di Indonesia. Bahkan dalam pasal tersebut terlihat dengan sangat jelas bahwa pemerintah pun baru dapat mengambil tindakan atas kemelut yang terjadi di sektor perbankan nasional setelah aada permintaan dari bank sentral.⁶⁰⁵

Tapi di sisi lain, produk hukum ini juga terlihat adanya tendensi bahwa hukum ini dibuat dengan berangkat dari kondisi yang sangat kontekstual. Di mana pada saat undang-undang ini dibuat, kondisi perbankan di Indonersia memang masih mengalami masa-masa yang sulit. Semua pihak yang mengelola bank nasional tidak memiliki kapasitas yang cukup untuk memenuhi tanggung jawab finansialnya baik di dalam neger maupun diluar negeri. Sehingga undang-undang in lebih dibuat untuk memberikan tindakan penyelamatan pada nasib bank-bank swasta nasional yang ada tersebut. Hal ini dapat kita lihat dalam pasal 37B Undang-undang nomor 10 tahun 1998 sebagai berikut :

- 1) Setiap bank wajib menjamin dana masyarakat yang disimpan pada bank yang bersangkutan.
- 2) Untuk menjamin simpanan masyarakat pada bank sebagaimana dimaksud dalam ayat 1 dibentuk Lembaga Penjamin Simpanan.
- 3) Lembaga Penjamin Simpanan sebagaimana dimaksud dalam ayat 2 berbentuk badan hukum Indonesia.
- 4) Ketentuan mengenai penjaminan dana masyarakat dan Lembaga Penjamin Simpanan, diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

⁶⁰⁵ *Ibid.*

Dari keterangan-keterangan yang ada tersebut di atas, maka kita teringat pada aspek kajian atas politik hukum. Dimana dalam kajian politik hukum tersaji penjelasan tentang bagaimana dalam proses pembentukan hukum maupun penerapan hukum itu tidaklah dapat dilepaskan dari latar politik yang melingkupi terciptanya produk hukum tersebut. Sebuah produk hukum pada dasarnya adalah juga sebuah bentuk kebijakan publik. Sebab ia adalah hasil dari rumusan pemerintah sebagai respon atas persoalan publik tertentu dan kemudian di legalisasi oleh lembaga legislatif. Oleh karena itu, adalah bukan hal yang aneh apabila ternyata dalam kasus hukum dan kebijakan publik di sektor perbankan ini kita menyaksikan adanya pengaruh yang sangat besar atas latar politik yang berpengaruh terhadap pembentukan hukumnya itu sendiri.⁶⁰⁶

Produk hukum seharusnya berdiri dalam posisi yang pasti dan tidak mudah berubah-ubah dan sangat tergantung pada saat politik dan kepentingan yang masuk kedalam proses pembentukan hukum itu. Memang dalam kajian politik hukum sendiri diakui bahwa hukum dan politik sebenarnya terikat dalam satu sistem kekuasaan yang sedang berlangsung. Sesuai dengan pendapat diatas, apa yang diartikan sebagai politik hukum nasional, menurut Teuku Mohammad Radie (1973:4) adalah "pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku diwilayahnya, dan mengenai arah kemana hukum hendak dikembangkan. Sedangkan Padmo Wahjono (1986:160) memberikan pengertian politik Hukum nasional sebagai suatu kebijaksanaan dasar yang menentukan arah, bentuk maupun isi hukum yang akan dibentuk. Selanjutnya dikatakan bahwa dari segi lain masalah politik hukum ialah mengenai nilai-nilai, penentuan, pengembangan dan pemberian bentuknya.⁶⁰⁷

Dampak dari tiada kepastian hukum yang kuat ini adalah pada terganggunya proses peradilan administrasi, bila dianggap bahwa produk perundangan dijadikan pemerintah untuk mengambil tindakan-tindakan administratif dan ternyata tindakan

⁶⁰⁶ *Ibid*, hlm. 155-156.

⁶⁰⁷ *Ibid*, hlm. 157-158.

tersebut merugikan banyak pihak. Sementara Mahkamah Agung sendiri belum melakukan *judicial review* terhadap produk hukum yang paradoksal itu.

Adapun peristiwa hukum yang timbul dalam lapangan hukum administrasi negara yang menjadi kompetensi peradilan administrasi negara adalah peristiwa yang timbul akibat dikeluarkannya peraturan tertulis (*beschikking*) oleh badan atau pejabat tata usaha negara, atau karena tidak dikeluarkannya suatu keputusan oleh badan atau pejabat tata usaha negara itu, sedangkan itu merupakan wewenangnya. Keputusan demikian ini disebut "keputusan negatif".⁶⁰⁸

Padahal sesungguhnya tiap tindakan pemerintah yang merugikan itu umumnya bersandar pada legalitas peraturan yang lebih tinggi sebagai pelindung. Ambil contoh misalnya pada kebijakan pemerintah pada Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 1998 Tentang Jaminan Terhadap Kewajiban Pembayaran Bank Umum. Konsideran yang ada pada kebijakan ini jelas mengacu pada undang-undang yang ada di atasnya. Dan ketika tindakan pemerintah dianggap merugikan masyarakat banyak, lalu masyarakat ingin melakukan peradilan administrasi akan menghadapi masalah ketika dasar hukum yang dipakai kedua belah pihak sama-sama kuat. Inilah ilustrasi bagaimana ketika sebuah sistem hukum yang diatas pada sektor tertentu ternyata tidak memberikan kepastian hukum. Dalam konteks ini justru hukum yang ada semakin jauh dari pemenuhan kebutuhan rasa keadilan itu sendiri.

Seperti telah banyak disinggung pada bagian terdahulu, bahwa kebijakan publik, seperti apapun fleksibel dan bervariasi, tetap ia harus mengacu pada koridor hukum yang telah ada. Kebijakan publik hanya diberikan maksud dasar substansi produk hukum yang dibuat. Meskipun ia boleh mengambil jalan yang berbeda, namun ia tidak boleh secara fundamental berseberangan dengan kehendak dan maksud dasar dari produk hukum yang ada di atasnya.

⁶⁰⁸ Marbun, dalam H. Muchsin dan Fadillah Putra, *ibid*, hlm. 159-160.

Selanjutnya, dalam kasus kebijakan di sektor perbankan yang ada di Indonesia, kita sama-sama menyaksikan bahwa idealitas yang ada itu tidaklah sepenuhnya dapat tercapai. Dimana seringkali kita melihat kebijakan yang dibuat terlampaui terpotong-potong dan tidak membentuk sebuah sistematika kebijakan yang tertata dan konsisten. Kenyataan ini jauh berbeda dengan sifat inkremental dari sebuah kebijakan publik. Kebijakan publik yang inkremental memang terjadi fragmentasi di dalamnya, namun, fragmentasi yang ada itu tetap merupakan sebuah aliran yang konsisten dan jelas ujung pangkalnya.

Pada tahun 1975 Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran di Bandung mendapat tugas dari Badan Pembinaan Hukum Nasional untuk mengadakan inventarisasi dan sistematisasi daripada peraturan-peraturan Hukum Ekonomi Pembangunan Sosial. Dari analisa berdasarkan cara pemikiran di atas ternyata, bahwa semua bidang-bidang yang diteliti, yaitu hukum Perserikatan, hukum Tanah, Perburuhan, Penanaman Modal Asing, Perkreditan di dalam Negeri, Kredit dan Bantuan Luar Negeri, Asuransi ekspor-impor, Pengangkutan, Pertambangan dan Perumahan, pada umumnya didasari pada Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945, Garis-Garis Besar Haluan Negara (termasuk TAP MPRS XXIII/MPRS/1996) dan Rencana Pembangunan Lima Tahun I dan II. Sedang bidang-bidang hukum Ekonomi yang erat hubungannya dengan pemerataan hasil pembangunan ekonomi nasional itu berdasarkan pada 27 ayat 2 Undang-Undang Dasar 1945).⁶⁰⁹

Dalam rangka analisis peraturan-peraturan hukum di bidang Hukum Ekonomi itu oleh Tim Peneliti juga berhasil disimpulkan bahwa:⁶¹⁰

1. Rencana-rencana Pembangunan Lima Tahun telah menjadi penyebab utama timbulnya kaidah-kaidah hukum ekonomi Indonesia.
2. Kaidah-kaidah hukum yang baru untuk sebagian besar tidak lagi berpegangan pada asas-asas hukum perdata maupun publik yang konvensional. Akan tetapi

⁶⁰⁹ BPHN, *Symposium Pembinaan Hukum Ekonomi Nasional*. Bandung: Percetakan Ekonomi, 1980, hlm. 21.

⁶¹⁰ *Ibid.*

dengan timbulnya kebutuhan-kebutuhan baru timbulah pula kaidah-kaidah baru dan pranata-pranata baru yang sulit sekali di kategorikan ke dalam sistem hukum perdata ataupun sistem hukum publik yang konvensional.

Di samping itu kedua Proyek Penelitian Hukum Ekonomi di atas itu, juga berhasil menemukan bahwa Hukum Ekonomi Indonesia mempunyai dua aspek, yaitu:⁶¹¹

1. Aspek pengaturan usaha-usaha pembangunan ekonomi dalam arti peningkatan kehidupan ekonomi nasional secara keseluruhan, dan
2. Aspek pengaturan usaha-usaha pembagian dalam hasil pembangunan ekonomi secara merata di antara seluruh lapisan masyarakat, sehingga *setiap warga* negara Indonesia dapat menikmati hasil-hasil pembangunan ekonomi tersebut. Dengan lain perkataan: aspek pengaturan usaha perataan hasil pembangunan ekonomi ini bertujuan agar supaya pembangunan ekonomi itu sendiri berlangsung dengan tetap menjunjung tinggi (jadi tanpa mengakibatkan) martabat kemanusiaan (*human dignity*) manusia Indonesia; karena pembangunan itu bertujuan mencapai keadilan sosial (sila kelima Pancasila) yang berprikemanusiaan (sila kedua Pancasila).

Hukum Ekonomi Indonesia adalah keseluruhan kaidah-kaidah dan putusan-putusan hukum yang secara khusus mengatur kegiatan dan kehidupan ekonomi di Indonesia. Dalam hal ini, karena ekonomi Indonesia sudah merupakan suatu *Verwaltungswirtschaft*, maka kaidah itu merupakan kaidah-kaidah hukum perdata atau kaidah hukum publik.⁶¹² Schrans membagi hukum ekonomi sebagai berikut:⁶¹³

1. Dasar-dasar hukum ekonomi (*de juridische grondslagen van het economisch recht*) yang menyangkut asas-asas pasar bebas, kaidah-kaidah mengenai hak milik dan kontrak serta kaidah-kaidah mengenai pertanggungjawaban.

⁶¹¹ *Ibid.* hlm. 23.

⁶¹² *Ibid.* hlm. 33.

⁶¹³ *Ibid.*

2. Kedudukan hukum pelaku-pelaku di bidang ekonomi (*het statut van de economische agenten*), seperti kaidah-kaidah mengenai perusahaan swasta maupun perusahaan negara, perusahaan nasional maupun asing, dan sebagainya.
3. Kaidah-kaidah Hukum Ekonomi yang secara khusus memperhatikan kepentingan umum (*het economisrecht ordeningsrecht*) seperti kaidah-kaidah yang mencegah persaingan yang tak wajar, kaidah-kaidah *antitrust*, perlindungan terhadap konsumen, dan lain-lain.
4. Kaidah-kaidah yang menyangkut *struktur organisasi* yang mendukung kebijaksanaan ekonomi pemerintah.
5. Kaidah-kaidah yang mengarah kehidupan perekonomian (*het economisch doelmatigheidsrecht*), seperti :
 - a. Kebijakan konjunktur (harga-harga peredaran uang, pengawasan terhadap kredit, perdagangan internasional, penjualan barang-barang dan jasa-jasa kepada negara, fiskal).
 - b. Kebijakan mengenai struktur ekonomi seperti keputusan-keputusan Dewan Perwakilan Stabilitas Ekonomi mengenai perlindungan golongan ekonomi lemah, peningkatan pasar modal, asuransi tenaga kerja dan lain-lain.
 - c. Penegakan Hukum Ekonomi (sanksi-sanksi, insentif, dan lain-lain).

Sampai saat ini di Indonesia agaknya masih berlaku faham bahwa hukum hanya dapat mengikuti perkembangan masyarakat, sebab biasanya dikatakan bahwa hukum itu telah selalu *hinkt achter de feiteaan*. Cara berfikir semacam ini di kalangan sarjana hukum didasarkan pada dua ajaran yang lebih mendarah daging dan dianggap sebagai kebenaran-kebenaran yang mutlak. Pertama, ajaran mazhab sejarah yang kemukakan oleh Von Savigny, bahwa hukum itu dibuat, akan tetapi tumbuh bersama-sama dengan masyarakat yang bersangkutan (*Das Recht wird richt gemacht, aber ist und wird mit dem Volke*). Kedua, ajaran Ter Har yang dikenal sebagai Teori Keputusan (*Bestissingenleer*), yang mengemukakan bahwa hanya kebiasaan-kebiasaan yang diakui oleh para penguasa (kepala adat) didalam keputusan-keputusannya itulah yang merupakan hukum. Dengan demikian maka hanyalah

kaidah-kaidah yang sudah merupakan kebiasaan di dalam masyarakat saja, yang mungkin akan menjadi kaidah hukum. Karena suatu kebiasaan hanya dapat tumbuh bila suatu peraturan terjadi secara berulang-ulang, maka kaidah-kaidah hukum yang dapat tumbuh, juga akan hanya dapat menyangkut hukum yang dapat tumbuh, juga hanya akan dapat menyangkut peristiwa yang sudah biasa terjadi atau pernah dialami di dalam masyarakat tersebut. Dengan lain perkataan, menurut faham ini tidak mungkin akan dapat timbul atau diadakan kaidah-kaidah hukum yang mengatur peristiwa-peristiwa yang belum pernah terjadi didalam masyarakat kita.

Maka tidaklah mengeherankan apabila di dalam suatu seminar hukum di Jakarta pada akhir tahun 1972, seorang tokoh pendidikan hukum dengan penuh keyakinan mengemukakan : "Biarlah kita (sarjana hukum) berjalan di belakang saja. Memang itu tugas kita".

Dengan demikian, penyusunan atau RUU berdasarkan penelitian historis, bahkan berdasarkan penelitian sosiologis sekalipun, kini tidak lagi memadai. Karena suatu RUU yang hanya semata-mata didasarkan pada penelitian sosiologi belaka, yaitu yang didasarkan pada apa yang menjadi kebutuhan masyarakat masa kini, sudah ketinggalan zaman (*out of date*) pada saat ia mulai dinyatakan berlaku, apalagi beberapa tahun sesudah itu. Kiranya hal ini membuktikan, bahwa sikap lama yang berdasarkan ajaran Von Savigny, atau Ter Haar, yang menyatakan bahwa suatu kaidah hukum harus terlebih dahulu diakui sebagai sesuatu kebiasaan di dalam masyarakat, sehingga sudah sesuai dengan kesadaran hukum masyarakat yang bersangkutan, kini tidak dapat lagi diandalkan dalam suasana pembangunan nasional yang berencana menuju pembentukan sistem hukum nasional. Sebab pembentuk hukum dan perencana undang-undang kita didalam suasana pembangunan yang berencana tidak lagi hanya perlu meningkatkan status kebiasaan yang sudah berlaku didalam masyarakat, menjadi undang-undang atau hukum akan tetapi lebih daripada itu, pembentuk hukum dan perencanaan undang-undang kita harus mampu menemukan kaidah-kaidah hukum bagi hubungan-hubungan antar manusia di dalam suatu masyarakat yang masih belum terbentuk, tetapi yang menjadi cita-cita bangsa.

Dalam pada itu hukum dalam pembangunan ini mempunyai empat fungsi, antara lain sebagai sarana pembangunan. Dalam Repelita II dikatakan bahwa :

Pembinaan bidang hukum harus mampu mengarahkan dan menampung kebutuhan-kebutuhan hukum....menurut tingkat kemajuan pembangunan di segala bidang sehingga tercapai ketertiban dan kepastian hukum sebagai prasarana..... ,kearah peningkatan pembinaan ketentuan bangsa, sekaligus berfungsi sebagai sarana pembangunan yang menyeluruh.

Ini berarti bahwa pembangunan hukum itu perlu dilakukan sedemikian rupa, sehingga mampu menciptakan suatu sistem hukum pembangunan nasional, sebagaimana di bidang ekonomi sedang diwujudkan suatu sistem ekonomi pembangunan nasional, dan bidang administrasi negara kita sedang menuju suatu sistem administrasi pembangunan nasional untuk pada akhirnya mencapai ketahanan nasional di segala bidang, baik secara fisik maupun budaya, yang tidak mampu mempertahankan diri terhadap berbagai bentuk serangan dari luar, maupun dalam negeri yang membahayakan keutuhan negara dan kesatuan bangsa akan tetapi bahkan mampu terus meningkatkan taraf hidup setiap warga negara mencerdaskan bangsa dan menunjukkan kesejahteraan umum dengan tetap memelihara dan menegakkan keadilan bagi setiap warga negara Indonesia.

Apabila dalam masyarakat yang belum atau tidak mempunyai rencana pembangunan, seperti didalam masyarakat tradisionalnya atau dalam masyarakat modern yang liberal, pembentukan dan pengembangan hukum terjadi sesudah terbentuknya kebiasaan dan kebiasaan hukum, maka dalam masyarakat yang membangun secara berencanan pembentukan hukum justru harus mendahului pelaksanaan pembangunan dilain-lain bidang, untuk melancarkan pembangunan di bidang itu dan terutama untuk menjaga agar supaya pembangunan masyarakat itu tidak akan mengakibatkan ketidakadilan didalam masyarakat, tetapi tetap akan menegakkan keadilan didalam masyarakat, sekalipun hubungan-hubungan masyarakat dan hubungan antar manusia mengalami perubahan yang terus menerus.

Kesulitan-kesulitan yang dihadapi disebabkan oleh :

1. Luasnya wilayah negara dibandingkan dengan negara-negara tetangga kita; tambahan pula formasi negara kita yang terdiri dari beratus-ratus pulau;
2. Banyaknya penduduk yang juga sangat heterogen sifat dan latar belakang kebudayaannya;
3. Sangat tipisnya dana yang tersedia untuk pembangunan;
4. Sangat sedikitnya tenaga ahli dan rendahnya tingkat pendidikan di segala bidang;
5. Tekanan politik, ekonomi dan militer dari dunia luar Indonesia yang mempengaruhi kehidupan Indonesia di segala bidang.

Adanya berbagai kesulitan itu berakibat bahwa setiap perbaikan di satu pihak mudah menyebabkan kemunduran atau ketidakadilan di lain pihak. Sebab itu maka perencanaan yang diteliti dan pengaturan yang adil dalam usaha pembangunan kita merupakan *conditio sine qua non*. Karena selain mengatur ketertiban masyarakat, kaidah-kaidah hukum di negara kita masih harus membuka jalan dan saluran baru dalam sistem kehidupan masyarakat, kaidah-kaidah hukum di negara kita masih harus membuka jalan dan saluran baru dalam sistem pembangunan dapat berlangsung dengan lancar, tanpa mengakibatkan berbagai kepincangan masyarakat dan ketidakadilan, sebagaimana terjadi dalam masyarakat Inggris, Amerika dan lain-lain di abad-abad yang lalu.

Sehubungan dengan itu, maka menjadi penting bagi pembuat peraturan perundang-undangan untuk memperhatikan unsur-unsur *good governance* dalam melaksanakan tugas pengaturan sebagai bagian dari fungsi pelayanan public. Menurut Gambir Bhatta unsur-unsur utama "*governance*" yaitu: akuntabilitas (*accountability*), transparansi (*transparency*) keterbukaan (*openness*), dan aturan hukum (*rule of law*) ditambah dengan kompetensi manajemen (*management competence*) dan hak-hak asasi manusia (*human right*).⁶¹⁴

⁶¹⁴ Sedarmayanti, *Good Governance* (Kepemerintahan Yang Baik). Bandung: Mandar Maju, 2004, hlm. 43.

Berkaitan dengan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik, maka empat unsur utama yang dapat memberi gambaran administrasi publik yang berciri pemerintahan yang baik adalah sebagai berikut.⁶¹⁵

1. Akuntabilitas

Mengandung arti adanya kewajiban bagi aparatur pemerintah untuk bertindak selaku penanggung jawab dan penanggung gugat atas segala tindakan dan kebijakan yang ditetapkannya.

2. Transparansi

Kepemerintahan yang baik akan bersifat transparan terhadap rakyatnya, baik di tingkat pusat maupun daerah.

3. Keterbukaan

Prinsip ini menghendaki terbukanya kesempatan bagi rakyat untuk mengajukan tanggapan dan kritik terhadap pemerintah dan yang dinilai tidak transparan.

4. Aturan hukum

Prinsip ini mengandung arti pemerintahan yang baik mempunyai karakteristik berupa jaminan kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat terhadap setiap kebijakan publik yang ditempuh.

Disamping itu, UNDP pada tahun 1997 juga mengemukakan bahwa karakteristik atau prinsip yang harus dianut atau dikembangkan dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan yang baik, meliputi ⁶¹⁶.

1. Partisipasi (*Participation*)

Setiap orang atau warga masyarakat, baik laki-laki maupun perempuan memiliki hak suara yang sama dalam proses pengambilan keputusan, baik secara langsung, maupun melalui kelembagaan perwakilan, sesuai dengan kepentingan dan aspirasinya masing-masing.

2. Aturan Hukum (*Rule of Law*)

⁶¹⁵ *Ibid*, hlm. 43-44.

⁶¹⁶ *Ibid*, hlm. 44-45.

Kerangka aturan hukum dan perundang-undangan harus berkeadilan, ditegakkan dan dipatuhi secara utuh (*impartially*), terutama aturan hukum tentang hak azasi manusia.

3. *Transparansi (Transparency)*

Transparansi harus dibangun dalam rangka kebebasan aliran informasi.

4. *Daya Tanggap (Responsiveness)*

Setiap institusi dan prosesnya harus diarahkan pada upaya untuk melayani berbagai pihak yang berkepentingan (*stakeholders*).

5. *Berorientasi Konsumen (Consensus Orientation)*

Pemerintahan yang baik (*good governance*) akan bertindak sebagai penengah (*mediator*) bagi berbagai kepentingan yang berbeda untuk mencapai konsensus atau kesempatan yang terbaik bagi kepentingan masing-masing pihak, dan jika dimungkinkan juga dapat berlakukn terhadap berbagai kebijakan dan prosedur yang akan ditetapkan pemerintah.

6. *Berkeadilan (Equity)*

Pemerintahan yang baik akan memberikan kesempatan yang baik terhadap laki-laki atau perempuan dalam upaya mereka untuk meningkatkan dan memelihara kualitas hidupnya,

7. *Efektifitas dan efisiensi (Effectiveness and Efficiency)*

Setiap proses kegiatan dan kelembagaan diarahkan untuk menghasilkan sesuatu yang benar-benar sesuai dengan kebutuhan melalui pemanfaatan yang sebaik-baiknya dari berbagai sumber-sumber yang tersedia.

8. *Akuntabilitas (Accountability)*

Para pengambil keputusan dalam organisasi sektor publik, swasta dan masyarakat, madani memiliki pertanggungjawaban (akuntabilitas) kepada publik (masyarakat umum), sebagaimana halnya kepada publik (masyarakat umum), sebagaimana halnya kepada para pemilik (*stake holders*)

9. *Visi Strategi (Strategic Vision)*

Para pimpinan dan masyarakat memiliki perspektif yang luas dan jangka panjang tentang penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) dan pembangunan manusia (*human development*), bersamaan dengan dirasakannya kebutuhan untuk pembangunan tersebut.

10. Saling keterbukaan (*interrelated*)

Keseluruhan ciri *good governance* tersebut adalah saling memperkuat dan saling terkait (*mutually reinforcing*) dan tidak bisa berdiri sendiri.

Selanjutnya dalam tulisan yang bertajuk, "Format Bernegara Menuju Masyarakat Madani", Mustopadidjaja mengungkapkan bahwa: "...untuk mengaktualisasikan potensi masyarakat, dan untuk mengatasi berbagai permasalahan dan kendala yang dihadapi bangsa, perlu dijamin perkembangan kreativitas dan otonomitas masyarakat bangsa yang terarah pada peningkatan kesejahteraan masyarakat serta ketahanan dan daya saing perekonomian bangsa". Selain itu, Mustopadidjaja merekomendasikan pula agar "Format bernegara menuju masyarakat Madani", sebagai sistem penyelenggaraan negara baik di daerah, perlu memperhatikan prinsip-prinsip sebagai berikut:⁶¹⁷

1. Prinsip Demokrasi dan Pemberdayaan

Penyelenggaraan negara yang demokratis adalah pengakuan dan penghormatan negara atas hak dan kewajiban warga negara, termasuk kebebasan untuk menentukan pilihan dan mengekspresikan diri secara rasional sebagai wujud rasa tanggung jawabnya dalam penyelenggaraan negara dan pembangunan bangsa.

Dalam upaya pemberdayaan masyarakat, peranan pemerintah dapat ditingkatkan antara lain melalui:

- a. Pengurangan Hambatan dan kendala bagi kreatifitas dan partisipasi masyarakat.
- b. Perluasan akses pelayanan untuk menunjang berbagai kegiatan sosial ekonomi masyarakat.

⁶¹⁷ Mustopadidjaja, dalam Sedarmayanti, *ibid*, hlm. 46.

- c. Pengembangan program untuk lebih meningkatkan kemampuan dan memberikan kesempatan kepada masyarakat berperan aktif dalam memanfaatkan dan mendayagunakan sumber produktif yang tersedia sehingga memiliki nilai tambah tinggi guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

2. Prinsip Pelayanan

Upaya pemberdayaan memerlukan semangat untuk melayani masyarakat, dan menjadi mitra masyarakat atau melakukan kerjasama dengan masyarakat. Aparatur negara perlu menghayati makna administrasi publik sebagai wahana penyelenggaraan pemerintahan negara esensinya adalah melayani pemerintah negara yang esensinya adalah "melayani publik".

3. Prinsip Transparansi dan Akuntabilitas

Aparatur dan sistem manajemen pemerintahan harus mengembangkan keterbukaan dan sistem akuntabilitas, harus bersikap terbuka untuk mendorong pimpinan dan seluruh sumber daya manusia didalamnya berperan dalam mengamalkan dan melembagakan kode etik, serta dapat menjadikan mereka dalam rangka pelaksanaan pertanggungjawaban kepada masyarakat dan negara.

Upaya pemberdayaan masyarakat dan dunia usaha melalui peningkatan partisipasi dan kemitraan dapat dilakukan dengan beberapa pendekatan :

- a. Mengembangkan keterbukaan birokrasi pemerintah.
- b. Deregulasi dan debirokrisasi peraturan dan prosedur yang menghambat kreativitas dan proses penyusunan peraturan kebijakan, pelaksanaan dan pengawasan pembangunan.

4. Prinsip Partisipasi

Dalam hubungan ini, masyarakat harus mendapat kesempatan luas dalam berperan serta menghasilkan barang dan jasa publik (*public goods and services*) melalui proses kemitraan dan kebersamaan. Prinsip ini sejalan dengan salah satu prinsip *Reinventing Government* (Osborne dan Gaebler, 1992) yaitu "*empowering rather than serving*".

5. Prinsip Kemitraan

Perlu diciptakan iklim yang kondusif untuk terwujudnya kemitraan dunia usaha dengan dunia pemerintahan, serta keserasian dan keseimbangan kemitraan antara dunia usaha skala besar, menengah dan kecil produksi dan pemasaran barang dan jasa, dan dalam berbagai kegiatan ekonomi dan pembangunan lainnya.

6. Prinsip Desentralisasi

Pembangunan pada hakikatnya dilaksanakan di daerah, karena itu berbagai kewenangan yang selama ini ditangani oleh pemerintah sebagian besar perlu diserahkan kepada daerah.

7. Konsistensi Kebijakan dan Kepastian Hukum

Peningkatan pembangunan dan efisiensi nasional membutuhkan penyesuaian kebijakan dan perangkat perundang-undangan, namun tidak berarti harus mengabaikan kepastian hukum. Diharapkan upaya penataan kehidupan sosial, ekonomi dan politik akan terwujud secara mantap sejalan dengan perkembangan peradaban masyarakat madani (*Civil Society*) masyarakat madani menurut Mutopadidjaja (1999 : 7) adalah suatu tatanan masyarakat yang memiliki nilai-nilai dasar ketentuan, kemerdekaan, hak asasi manusia, dan martabat manusia, kebangsaan demokrasi, kemajemukan, kebersamaan, persatuan, dan kesatuan, kesejahteraan bersama, keadilan, supremasi hukum, keterbukaan, partisipasi, kemitraan, rasional etis perbedaan, pendapatan, dan pertanggungjawaban (akuntabilitas) yang seluruhnya harus melekat pada setiap individu dan institusi yang memiliki komitmen untuk mewujudkannya.⁶¹⁸

Pembangunan masyarakat adalah proses yang dirancang untuk menciptakan kondisi sosial ekonomi yang lebih maju dan sehat bagi seluruh masyarakat melalui partisipasi aktif mereka, serta berdasarkan kepercayaan yang penuh terhadap prakarsa mereka. Pembangunan di tingkat desa bersumber pada satu pandangan bahwa perubahan masyarakat dapat dicapai secara optimal bila ditempuh melalui partisipasi aktif yang luas dan seluruh tingkat masyarakat bawah (*grassroot*) dalam pengambilan

⁶¹⁸ *Ibid.*

keputusan dan pelaksanaan tindakan. Tujuan yang ingin dicapai tidak hanya tujuan akhir, tetapi juga proses untuk mencapai tujuan akhir tersebut sehingga tujuan utamanya yakni mengembangkan kemampuan masyarakat dapat berfungsi secara interaktif tujuan akhir tersebut juga dapat melibatkan diri dalam cara kerjasama atas dasar swakarya dan menggunakan proses atau prosedur yang demokratis sebagai tujuan pokok.⁶¹⁹

Struktur dan kondisi permasalahan yang selalu dihadapi masyarakat adalah kurang aktifnya partisipasi warga masyarakat. Biasanya warga masyarakat diikat oleh tradisi yang sifatnya tertutup dari pengaruh luar. Caranya adalah memotivasi warga masyarakat agar terlibat aktif dalam proses perubahan. Partisipasi aktif seluruh warga masyarakat dalam pembangunan tujuan utama proses perubahan. Bila masyarakat dengan kesadaran dan motivasi sudah terlibat aktif, berarti perubahan sudah tercapai. Prinsip pembangunan yang partisipatif menegaskan bahwa rakyat harus menjadi pelaku utama (subyek) dalam pembangunan. Ini membutuhkan kajian strategis yang lebih intensif tentang restrukturisasi sistem sosial.⁶²⁰

Masyarakat banyak memiliki potensi, baik dilihat dan sumber daya yang ada maupun dari sumber sosial budaya. Masyarakat memiliki "kekuatan" yang bila digali dan disalurkan akan berubah menjadi energi besar untuk mengatasi masalah mereka. Cara menggali dan mendayagunakan sumber daya yang ada di masyarakat menjadi inti pemberdayaan masyarakat. Dalam pemberdayaan masyarakat, faktor terpenting adalah bagaimana mendukung masyarakat pada posisi pelaku (subyek) pembangunan yang aktif, bukan hanya penerima yang pasif konsep gerakan pemberdayaan masyarakat dalam pembangunan mengutamakan inisiatif dan kreasi masyarakat dengan strategi pokok pemberi kekuatan kepada masyarakat.

Masyarakat yang lebih memahami kebutuhan dan permasalahan yang dihadapi harus diberdayakan agar mereka lebih mampu mengenali kebutuhannya. Mereka juga dilatih untuk dapat merumuskan rencananya serta melaksanakan

⁶¹⁹ *Ibid*, hlm. 118.

⁶²⁰ *Ibid*.

pembangunan secara mandiri. Gerakan pemberdayaan masyarakat dalam pembangunan berinti "dari, oleh dan untuk" masyarakat. Partisipasi masyarakat dalam melaksanakan gerakan pembangunan harus didorong dan ditumbuhkembangkan secara bertahap, dan berkelanjutan. Jiwa partisipasi masyarakat adalah semangat solidaritas sosial, yaitu hubungan sosial yang selalu didasarkan pada perasaan normal, kepercayaan dan cita-cita bersama. Karena itu, seluruh warga masyarakat harus bekerja sama, saling membantu dan mempunyai komitmen moral dan sosial yang tinggi dalam memasyarakatkan gerakan pemberdayaan dalam semua aspek dan tingkatan. Keberpihakan pada ekonomi rakyat, berarti melakukan serangkaian upaya untuk menyusun aturan main ekonomi yang adil, yaitu menempatkan ekonomi rakyat pada posisi yang sama derajat dengan usaha menengah dan besar, sehingga persaingan usaha dapat berjalan sehat. Pemihakan tidak berarti memenangkan yang lemah, tetapi agar persaingan sehat dan seimbang, antara ekonomi konglomerat yang minoritas dan ekonomi rakyat yang mayoritas.⁶²¹

Pada tatanan ekonomi makro, pemberdayaan ekonomi rakyat harus disinergikan dengan sistem atau kebijakan pemerintah. Sistem atau kebijakan tersebut dikategorikan dengan ekonomi kerakyatan, yaitu kebijakan atau sistem ekonomi yang mengikutsertakan seluruh lapisan masyarakat dalam proses pembangunan nasional, yaitu mulai dari sistem perencanaan hingga sistem pemantauan dan pelaporan. Program "kemitraan usaha" merupakan program andalan yang dipromosikan pemerintah dalam meningkatkan pertunjukan usaha dan para pendukungnya secara setara dan sinergis guna mencapai tujuan yang tidak hanya saling menguntungkan diantara pelaku kemitraan, tetapi juga bermanfaat bagi semua. Dalam kondisi pasar tidak bersaing karena terdistorsi, usaha kemitraan hanya menguntungkan pihak (produsen) tertentu yang memiliki konsensi atau hak monopoli, sementara produsen lain akan tetap menanggung biaya infisiensi. Konsumen golongan miskin adalah yang paling menderita, karena membayar harga

⁶²¹ *Ibid*, hlm. 119-120.

produk yang lebih tinggi dibandingkan dengan yang seharusnya dibayarkan dalam kondisi pasar yang bersaing yang lebih sehat.⁶²²

Peranan pemerintah dimasa mendatang di arahkan sebagai regulator dan *fasilitator*, antara lain: (i) menyiapkan perangkat aturan yang diperlukan; (ii) melaksanakan “penegakan” hukum dan aturan untuk menciptakan kepastian hukum bagi semua pihak; (iii) meningkatkan sarana dan prasarana umum agar mekanisme pasar bekerja secara sehat dan efisien; (iv) merumuskan dan melaksanakan kebijaksanaan makro ekonomi dan menciptakan iklim kondusif untuk perluasan kesempatan kerja dan kesempatan berusaha; dan (v) merumuskan dan melaksanakan program peningkatan kualitas sumber daya manusia. Tujuannya menekan “kesenjangan” dan penanggulangan kemiskinan yang dilakukan secara selektif, dengan target grup yang jelas dan menghindari kebijaksanaan “berpihak” yang mendistorsi pasar.⁶²³

Disamping meningkatkan sarana dan prasarana umum, diperlukan kebijaksanaan pemerintah yang mampu memicu investasi swasta di wilayah pedesaan. Deregulasi dalam birokrasi pelayanan dan perizinan, memangkas pungutan, merupakan bentuk insentif yang dapat meningkatkan investasi swasta. Disamping itu, diperlukan bentuk insentif lain (termasuk pemerintah untuk menarik arus investasi ke pedesaan, misalnya dengan mekanisme keringanan pajak untuk jangka waktu tertentu, dimasa datang. Diperlukan kebijaksanaan pemerintah yang mengarahkan arus investasi ke wilayah pedesaan dan wilayah pertumbuhan baru. Langkah ini termasuk langkah “keberpihakan” yang diperlukan untuk memacu pertumbuhan ekonomi dan perluasan kesempatan kerja di wilayah pedesaan.⁶²⁴

Masalah yang muncul adalah kegiatan atau usaha apa yang perlu diprioritaskan pengembangannya di wilayah pedesaan. Dalam memperkuat ekonomi masyarakat pedesaan yang penting adalah menyediakan lapangan kerja bagi

⁶²² *Ibid*, hlm. 121.

⁶²³ *Ibid*.

⁶²⁴ *Ibid*.

penduduk di pedesaan. Untuk itu prioritas harus diberikan kepada kegiatan usaha yang mempunyai keterkaitan yang besar.

Peningkatan kualitas sumber daya manusia merupakan kondisi keharusan untuk memacu pertumbuhan ekonomi dengan pertumbuhan ekonomi merupakan prakondisi keharusan untuk mengaktualisasikan kemampuan dan potensi sumber daya manusia dapat ditempuh melalui pendidikan formal dan non formal dan penyuluhan, peningkatan kesehatan dan nutrisi, serta penyediaan rangsangan untuk berusaha, termasuk penyediaan akses terhadap modal kerja dan pelayanan umum lainnya. Kesejahteraan ditandai dengan adanya kemakmuran, yaitu meningkatnya konsumsi yang disebabkan oleh meningkatnya pendapatan. Pendapatan meningkat karena adanya peningkatan produksi. Setiap warga negara sebagai pelaku ekonomi, berperan dalam proses pembangunan, mempunyai kemampuan sama, dan bertindak rasional. Artinya yang berproduksi harus ikut menikmati pendapatan dan pengeluaran yang sesuai dengan pengorbanannya. Karena kemampuan masyarakat tidak sama dan tidak merata, maka pemerintah berperan penting dalam menciptakan iklim kondusif sehingga pelaku ekonomi akan mempunyai kemampuan sama dalam menghasilkan dan menikmati hasil pembangunan.⁶²⁵

Kesejahteraan rakyat dapat terwujud apabila pembangunan mengarah ke perubahan struktur masyarakat, yang diawali dan proses peningkatan produksi dan distribusi, selanjutnya membuka kesempatan kerja. Kesempatan kerja menciptakan pendapatan dan kesempatan untuk meningkatkan tabungan yang digunakan untuk pembentukan modal bagi perubahan teknologi. Perubahan teknologi, akhirnya akan kembali menciptakan kesempatan kerja yang luas. Proses ini harus berjalan berkesinambungan sehingga kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat akan terwujud.

Pemberdayaan dan partisipasi merupakan strategi yang sangat potensial dalam rangka meningkatkan ekonomi, sosial dan transformasi budaya. Proses ini akhirnya dapat menciptakan pembangunan yang lebih berpusat pada rakyat. Cara menggali dan

⁶²⁵ *Ibid*, hlm. 123.

memberdayakan sumber daya yang ada dimasyarakat menjadi inti dan pemberdayaan masyarakat. Gerakan pemberdayaan masyarakat dalam pembangunan mengutamakan inisiatif dan kreasi masyarakat dengan strategi pokok, memberi kekuatan kepada masyarakat. Pemberdayaan masyarakat erat kaitannya dengan penciptaan kesempatan kerja dan peluang berusaha yang dapat memberikan pendapatan yang memadai bagi masyarakat, dan akhirnya dapat meningkatkan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat.⁶²⁶

Selanjutnya dikemukakan pula peran hukum administrasi negara dalam kegiatan usaha perbankan. Hubungan yang perlu kita ketahui mengenai masalah administrasi negara dalam kegiatan perbankan, yaitu pada bagian kegiatan perbankan yang memerlukan penetapan administrasi negara yang bersifat yuridis, misalnya, mengenai perizinan untuk mendirikan dan menjalankan usaha bank.

Mendirikan dan untuk menjalankan usaha sebuah bank ditentukan oleh undang-undang. Menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, sebelum mendirikan bank harus terlebih dahulu memiliki izin dari Menteri Keuangan, namun berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang perbankan maka sekarang izin mendirikan bank diberikan oleh Bank Indonesia. Bank Indonesia dalam hal ini bertindak sebagai suatu lembaga yang mengemban tugas urusan pemerintahan. Oleh karena itu, dapat dikategorikan sebagai badan sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Pengurusan kegiatan perbankan oleh Bank Indonesia merupakan suatu gambaran adanya strategi dan teknik yang dipergunakan untuk pengendalian kegiatan perbankan. Dengan perkataan lain, melalui sistem perizinan tersebut dilakukan campur tangan kedalam proses jalannya kegiatan perbankan. Disinilah pentingnya

⁶²⁶ *Ibid*, hlm. 125.

kita mengetahui dan memahami hukum administrasi negara dalam menjalankan kegiatan.

Kegiatan perbankan tidak akan terlepas dari empat macam perbuatan hukum di atas, hanya saja yang paling banyak bersinggungan dengan kehidupan perbankan, yaitu penetapan dan norma-norma jabatan. Penetapan, misalnya akan menyangkut kegiatan perbankan berupa perizinan dan dispensasi. Izin merupakan bagian penting untuk mendirikan dan menjalankan usaha perbankan. Karenanya, pihak bank perlu mengetahui rincian dari syarat-syarat kriteria dan yang lainnya guna dipenuhi oleh pemohon untuk memperoleh izin tersebut. Adapun dispensasi dibidang perbankan, contohnya pengecualian yang bisa diperoleh Bank Perkreditan Rakyat dalam hal audit dengan tidak perlu oleh akuntansi publik, pengecualian ini menyimpangi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 ayat (2), Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, yaitu dalam hal kewajiban pengauditan oleh akuntan publik pada neraca serta perhitungan laba/rugi tahunan.

Norma jabatan adalah suatu perbuatan hukum dari penguasa administrasi negara untuk membuat supaya suatu ketentuan undang-undang mempunyai isi yang konkret dan praktis dan dapat diterapkan menurut waktu dan tempat. Penormaan jabatan bukanlah penetapan (*bechiking*), melainkan suatu sarana untuk membuat suatu ketentuan umum perundang-undangan dapat diterapkan kedalam praktik. Hal ini terlihat jelas kewenangan mengatur atau membuat/menerbitkan peraturan yang merupakan pelaksanaan undang-undang. Selain itu, disertai pula kemungkinan pemberian sanksi administrasi.

Bank Indonesia pada waktu yang lalu dan juga saat ini memberikan norma jabatan yang pada umumnya dilakukan dalam bentuk surat edaran atau surat instruksi dinas. Meskipun demikian, hal tersebut tetap dimaksudkan untuk mempunyai akibat-akibat hukum serta mengikat para pihak yang bersangkutan kepada penguasa administrasi negara sehingga ketidaktaatan kepada ataupun pelanggaran terhadap norma jabatan seperti surat edaran, banyak dikeluarkan oleh Bank Indonesia.

Misalnya, surat edaran mengenai Laporan Keuangan Tahunan dan Laporan Keuangan Publikasi (SEBI Nomor 27/5/UPPB tanggal 25 Januari 1995), dan sebagainya.

Hukum modern mempunyai sifat dan instrumental, yaitu bahwa hukum sebagai sarana perubahan, hukum akan membawakan perubahan-perubahan melalui pembuatan perundang-undangan yang dijadikan sebagai sarana menyalurkan kebijakan-kebijakan yang dengan demikian bisa berarti menciptakan keadaan-keadaan yang baru atau mengubah sesuatu yang sudah ada. Dari sini terlihat peranan aktif dari hukum, yaitu dipakai sebagai sarana untuk menimbulkan akibat tertentu. Yaitu tujuan yang dikehendaki. Hanya saja demi tercapainya fungsi tersebut, bekerjanya hukum tidak bisa dibebankan pada isi perundang-undangannya saja, tetapi juga aparat birokrasinya yang lebih dituntut untuk aktif dalam pelaksanaannya. Dengan demikian, penguasaan dan pengetahuan yang lebih seksama mengenai perbankan merupakan tuntutan yang tidak dapat ditinggalkan.

Di Indonesia pandangan instrumental mengenai hukum ini kelihatan lebih nyata diterapkan mulai Repelita Kedua (1973-1979) dan terus diterapkan dengan segala perbaikannya sampai sekarang. Pandangan ini terlihat dari gerak pembinaan bidang hukum yang diarahkan untuk menampung kebutuhan-kebutuhan hukum sesuai dengan kesadaran hukum masyarakat yang berkembang ke arah modernisasi menurut tingkat-tingkat kemajuan pembangunan di segala bidang sehingga tercapai ketertiban dan kepastian hukum.

Melihat dari tujuan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan dan Undang-Undang perubahannya terlihat jelas, bahwa perbankan diarahkan untuk mendukung kesinambungan dan peningkatan pelaksanaan pembangunan, juga agar mampu menampung tuntutan jasa perbankan sehingga mampu berperan secara lebih baik dalam mendukung proses pembangunan. Selain itu perbankan pun tetap memiliki sikap tanggap terhadap lingkungan sekitarnya sehingga dapat berperan dalam peningkatan taraf hidup rakyat banyak, pemerataan pembangunan, dan hasil-hasilnya serta peningkatan pertumbuhan ekonomi dan stabilitas nasional dapat

terwujud secara lebih nyata dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Maka dari itu kita akan melihat bahwa sifat dan fungsi hukum yang instrumental itu telah diterapkan dengan baik dalam Undang-Undang Nomor 7 tahun 1992 tentang perbankan dan Undang-Undang perubahannya, yaitu Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1999.

Ternyata Undang-Undang Nomor 7 tahun 1992 tentang Perbankan tidak hanya menginginkan terjadinya perubahan struktural dalam kelembagaan badan usaha perbankan, juga memungkinkan terjadinya perubahan-perubahan yang lain, misalnya jenis bank yang hanya mengakui jenis bank umum dan Bank Perkreditan Rakyat, permodalan, tatacara mengkonsolidasi dan akuisisi dan perubahan lainnya. Hal-hal yang membuat terjadinya perubahan setelah adanya suatu undang-undang dapat kita lihat juga adanya perubahan setelah lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia beserta Undang-Undang perubahannya, yaitu Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004. Jelaslah berdasarkan kenyataan tersebut bahwa perubahan sosial yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat melalui kelembagaan perbankan tersebut, kita di Indonesia pun ternyata menggantungkan harapan pada kemampuan hukum untuk turut menangannya. Dengan demikian terlihat nyata bahwa hukum mempunyai peranan yang besar untuk dan dalam kehidupan perbankan yang sehat, yang akan membawa pada kesejahteraan masyarakat.

Menurut Ahmad Subardjo yang mengemukakan pendapatnya berdasarkan ide dari pendapat Von Savigny tentang peran hukum sebagai bagian atau bingkisan dari kehidupan nasional bahwa hukum seharusnya terlepas dari kedudukannya dalam budaya dan dijauhkan dari ikatan sejarah negara karena menurut Von Savigny "hukum itu akan tercipta dan eksis bersama dengan masyarakat-nya".⁶²⁷

Bilamana hukum itu dilihat sebagai suatu rangkaian proses maka segala peraturan-peraturan yang ada pada suatu saat tidak bisa dinilai sebagai suatu

⁶²⁷ Peter J. Burns, dalam Satya Arinanto, *op. cit.*, hlm. 338.

peraturan yang telah rampung (final) melainkan senantiasa harus dimonitor untuk melihat sampai dimana efektifitasnya dari peraturan tersebut. Oleh karena itu didalamnya peranannya sebagai alat pembaharuan masyarakat adalah sangat penting sekali peranan dari pada umpan balik (*feedback*) agar peraturan dimaksud senantiasa dapat disesuaikan dengan keadaan yang timbul dalam masyarakat.⁶²⁸

Sebagaimana dikemukakan diatas maka melalui pendekatan yang bersifat sosiologis ini hukum tidak lagi dikompensasi sebagai suatu gejala normatif otonom akan tetapi sebagai suatu rangkaian dari proses pengkaidahan. Disini hukum dilihat sebagai satu lembaga "Lembaga Sosial" (*social institution*) yang secara riil mempunyai kaitan dengan berbagai *variable* sosial lainnya. Disini hukum sebagai suatu gejala sosio empirik dipandang sebagai suatu *independent variable* yang dapat menimbulkan berbagai aspek-aspek kehidupan sosial lainnya dalam masyarakat dan sekaligus juga sebagai *dependent variable* yaitu sebagai hasil dari berbagai kekuasaan sosial dalam suatu proses kemasyarakatan.⁶²⁹

Dengan melalui pendekatan sebagaimana yang terurai diatas maka kita akan dapat untuk selalu mengkaitkan studi tentang hukum dengan proses pembangunan yang sedang digalakkan di negara kita dimana hukum tidak hanya diperlukan sebagai *dependent variable*. Adalah jelas bahwa hukum merupakan hasil dari kristalisasi dari berbagai kekuatan sosial yang ada dalam masyarakat yang bersangkutan, kekuatan mana juga secara nyata dapat memberi bentuk dalam menentukan wujud dari satu segi maka hukum dalam posisinya sebagai suatu *dependent variable*, adalah jelas bahwa hukum adalah merupakan hasil kristalisasi dari berbagai kekuatan sosial yang ada dalam masyarakat yang bersangkutan, kekuatan mana juga secara nyata dapat memberi bentuk dalam menentukan wujud dari pada ketentuan hukum yang berlaku dalam masyarakat yang bersangkutan. Hal yang demikian sudah lama dialihkan oleh

⁶²⁸ Abdurrahman, *loc. cit.*, hlm. 23.

⁶²⁹ *Ibid.*, hlm. 23-24.

Von Savigny "*Das recht wird nicht gemacht, es ist und wird mit dem volke*" (hukum itu tidak dibentuk melainkan ia tumbuh dan berkembang bersama dengan rakyat).⁶³⁰

Akan tetapi bilamana hukum itu dilihat dari sudut yang lain yaitu sebagai suatu *independent variable* maka hukum itu akan dapat menentukan bentuk dan arah daripada pembangunan bukan hanya sekedar sesuatu yang hanya dapat berproses karena merespons Pembangunan. Di sini hukum dilihat dalam posisi logisnya sebagai faktor yang aktif dan kreatif yang ikut memberikan arah kepada Pembangunan.

Dari penelaahan kita mengenai hubungan antara hukum disatu pihak dan pembangunan nasional di lain pihak, kita dapat menyatakan bahwa hukum itu mengandung suatu kemampuan untuk menerbitkan efek positif terhadap proses pembangunan yang memegang peranan sangat penting dalam pelaksanaan pembangunan. Oleh karena itu dalam masyarakat yang sedang membangun sebagaimana halnya di negara kita hukum haruslah berorientasi ke masa depan (*forward looking*) bukan berorientasi ke masa lampau (*backward looking*) sebagaimana halnya dengan masyarakat kita sebelum kemerdekaan, hal yang demikian memerlukan studi yang lebih mendalam lagi mengenai Hukum dan Pembangunan dalam rangka menempatkan hukum sebagai sarana penunjang pembangunan.

Dalam Pasal 4 ayat (3) UU BI dinyatakan antara lain bahwa BI adalah bank sentral Republik Indonesia dan badan hukum publik yang berwenang menetapkan peraturan dan mengenakan sanksi dalam batas kewenangannya⁶³¹. PBI adalah salah satu alat (*a tool*) yang digunakan oleh Bank Indonesia untuk mencapai tujuan dan melaksanakan tugasnya dibidang moneter, perbankan, dan sistem pembayaran nasional. Tujuan dan tugas tersebut adalah bagian integral dalam rangka pelaksanaan pembangunan ekonomi Indonesia. Pelaksanaan peran Bank Indonesia dalam pembangunan ekonomi Indonesia tersebut adalah bagian dari fungsi pengaturan (*regulatory function*) Bank Indonesia. Bagaimana kedudukan PBI tersebut dalam

⁶³⁰ *Ibid*, hlm. 24.

⁶³¹ *Ibid*.

struktur sistem hukum nasional menurut hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia.

Sementara itu, menurut UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, PBI (termasuk peraturan yang dikeluarkan oleh lembaga lainnya seperti Majelis Permusyawaratan Rakyat, Mahkamah Agung, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Mahkamah Konstitusi), tidak jelas kedudukannya dalam hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia. Walaupun UU No. 10 Tahun 2004 mengakui keberadaan PBI sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan Indonesia, namun dalam Pasal 7 ayat (5) undang-undang tersebut ditegaskan bahwa PBI tidak boleh bertentangan dengan hierarki peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan dalam undang-undang dimaksud yaitu UUD 1945, Undang-Undang/Perpu, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah.

Menurut Burg, *the rapid economic development sought by Third World countries would required an effective legal framework*⁶³². Agar pelaksanaan *regulatory function* Bank Indonesia sebagai wujud peran Bank Indonesia dalam pembangunan ekonomi Indonesia memperoleh kejelasan dan tidak bertentangan dengan hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia, serta untuk merealisasikan pendapat Burg tersebut di atas, perlu pendalaman lebih jauh tentang hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia tersebut di atas dikaitkan dengan asas-asas hukum yang berlaku seperti peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan untuk suatu materi pengaturan yang sama, peraturan yang bersifat khusus diutamakan pelaksanaannya dari peraturan yang bersifat umum.

Manifestasi dari fungsi pengaturan yang dimiliki oleh Bank Indonesia untuk menetapkan PBI sebagai bagian dari pembangunan hukum nasional yang antara lain mencerminkan rasa keadilan, menciptakan dan menjamin stabilitas, memperkuat

⁶³² Burg, *op. cit.*

sistem hukum, dan menghindari risiko-risiko pengaturan yang tidak diinginkan, maka PBI harus sejalan dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Termasuk materi muatannya, harus memperhatikan asas-asas materi muatan peraturan perundang-undangan yang berlaku berdasarkan tugas dan wewenang Bank Indonesia. Hal ini menjadi sangat penting agar Bank Indonesia dapat melaksanakan perannya dengan baik dalam pembangunan ekonomi Indonesia.

Pentingnya hal tersebut di atas, sejalan pernyataan Theberge bahwa *lawmakers must be on guard to ensure that their laws are consistent with the needs and background of their constituents. If the law does not stay within these bounds, it may run so far ahead of its people as to lose its meaning*⁶³³ dan agar sejalan dengan formulasi yang kemukakan oleh Max Weber dalam rangka pembangunan (industri Eropa) bahwa *consistency and reinforcement of norms provided by the law were essential elements*⁶³⁴.

Adalah suatu kenyataan bahwa konfigurasi politik suatu negara akan melahirkan karakter produk hukum tertentu di negara tersebut. Dalam negara yang konfigurasi politiknya demokratis, maka produk hukumnya akan berkarakter responsif atau populistik⁶³⁵. Dalam hal ini, hipotesis tersebut terutama berlaku untuk hukum-hukum publik yang mengatur hubungan kekuasaan atau hukum-hukum tentang politik⁶³⁶. Sebagaimana yang terjadi di Indonesia dalam dekade terakhir ini, perubahan konfigurasi politik dari otoriter (orde baru) menuju demokrasi, akan berimplikasi kepada perubahan karakter produk hukumnya. Walaupun Peraturan Bank Indonesia tidak mengatur tentang hubungan kekuasaan melainkan sebagai produk otonom dari suatu lembaga negara dan badan hukum publik yang ruang lingkup berlakunya bersifat nasional, namun karakteristiknya juga harus memenuhi unsur-unsur sebagai peraturan perundang-undangan yang berlaku di negara Republik

⁶³³ Leonard J. Theberge, *op. cit.*

⁶³⁴ *Ibid.*

⁶³⁵ Satya Arinanto, "Kumpulan Materi Kuliah Politik Hukum (Disusun dari Berbagai Sumber Kepustakaan)", Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2003, hlm. 9.

⁶³⁶ *Ibid.*, hlm. 12.

Indonesia sebagai ditetapkan dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Produk hukum tersebut, juga harus mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat.

Sebagai subsistem dari peraturan perundang-undangan negara Republik Indonesia, maka Peraturan Bank Indonesia, harus berada dalam kerangka sistem hukum Indonesia dan sistem hukum nasional. Oleh karena itu, berdasarkan deskripsi sistem hukum tersebut, maka perlu pula diperhatikan mengenai kebijakan hukum (*legal policy*) dalam kerangka pembangunan hukum di Indonesia.

Selain kejelasan landasan yuridis dari suatu peraturan perundang-undangan, unsur lainnya yang sepadan dengan itu adalah faktor otoritas lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan itu sendiri. Hal ini diperlukan untuk mengetahui sejauh mana cakupan kewenangan peraturan perundang-undangan yang dikeluarkannya dan bagaimana kedudukannya dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Bank Indonesia adalah bank sentral negara Republik Indonesia yang merupakan lembaga negara yang independen dan berada diluar pemerintah yang juga adalah badan hukum publik, diberi kewenangan oleh UU BI untuk mengeluarkan Peraturan Bank Indonesia sebagai ketentuan hukum yang ditetapkannya dan mengikat setiap orang atau badan dan dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia⁶³⁷. Disisi lain, berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang⁶³⁸, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan negara Republik Indonesia, Peraturan Bank Indonesia tidak termasuk didalamnya. Walaupun dalam ayat (4) ketentuan Pasal 7 undang-undang tersebut dinyatakan bahwa jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum

⁶³⁷Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Bank Indonesia sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2004*, op. cit., Pasal 1 angka 8 dan Pasal 4.

⁶³⁸Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Ferundang-Undang*, UU Nomor 10 Tahun 2004, LN Nomor 53 Tahun 2004, TLN Nomor 4389.

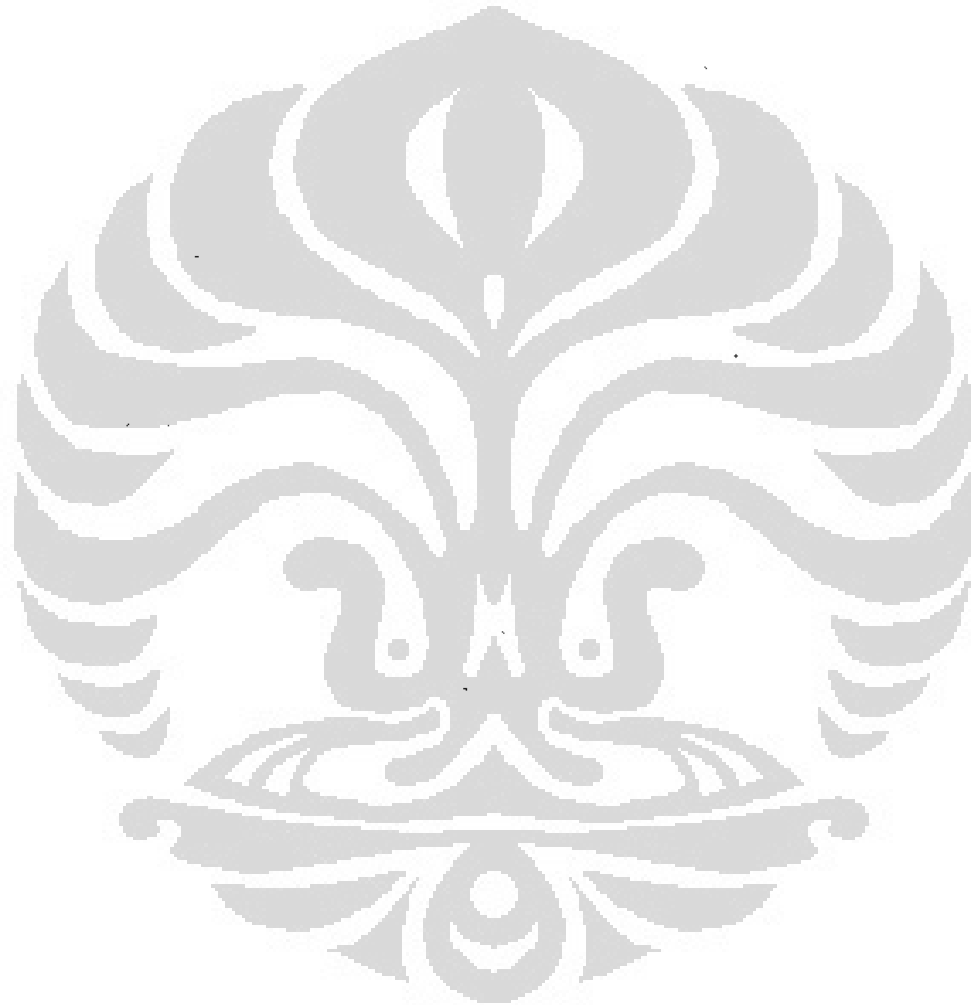
mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, namun ketentuan dalam ayat (5) pasal yang sama, menimbulkan ketidakjelasan karena dinyatakan kembali bahwa kekuatan hukum peraturan perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Apabila dicermati lebih jauh, ketentuan dalam Pasal 7 Undang-undang No. 10 tahun 2004 tersebut di atas, pada dasarnya tidak atau belum mengatur kedudukan Peraturan Bank Indonesia dalam hierarki peraturan perundang-undangan dimaksud. Dalam hal ini Peraturan Bank Indonesia, tidak/belum disetarakan dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana yang tercantum dalam ayat (1) pasal tersebut. Sehubungan dengan itu, menarik untuk dikaji tentang otoritas dan efektifitas peran BI dalam pembangunan ekonomi Indonesia ditinjau dari segi fungsi pengaturannya karena produk hukum Bank Indonesia sebagai lembaga negara yang diberi kewenangan untuk mengeluarkan Peraturan Bank Indonesia dan yang memiliki peran penting dalam pembangunan ekonomi harus dapat memenuhi unsur-unsur hukum yang mempersyaratkannya.

Sebagaimana diuraikan dalam Bab sebelumnya bahwa tujuan Bank Indonesia adalah mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah. Adapun tugas Bank Indonesia adalah menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter, mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran, serta mengatur dan mengawasi bank.

Di era globalisasi sekarang ini dengan sistem pasar-nya yang semakin terintegrasi dan terbuka, maka dalam perumusan dan pengeluaran Peraturan Bank Indonesia, tidak dapat lagi hanya mempertimbangkan sistem dan politik hukum nasional, tetapi juga perlu disadari akan pemenuhan prinsip-prinsip hukum internasional/konvensi yang terkait dibidang moneter, sistem pembayaran dan perbankan sebagaimana yang diatur dalam konvensi tentang *world trade organization* dan ketentuan-ketentuan yang dikeluarkan oleh lembaga internasional lainnya seperti *Bank for International Settlement* karena Indonesia adalah anggota dari konvensi dan

organisasi tersebut. Dalam hal ini, kepentingan nasional dan kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia, adalah posisi akhir yang harus selalu dikedepankan, termasuk dengan kekuatan optimal yang dapat digunakan melalui keberadaan Peraturan Bank Indonesia.



BAB 5

PENUTUP

5.1 Kesimpulan

Berdasarkan uraian dan pembahasan sebagaimana dikemukakan dalam bab-bab sebelumnya, dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut:

1. Peraturan Bank Indonesia adalah hukum karena memenuhi unsur-unsur hukum (peraturan perundang-undangan):
 - a. Berisi kaidah atau norma yang bersifat mengatur, memberi petunjuk, memuat kewajiban disertai sanksi sebagai upaya untuk melakukan penindakan jika dilanggar dengan tujuan untuk menciptakan ketertiban dalam masyarakat dalam rangka melaksanakan aktifitas dan kegiatan perekonomian di bidang moneter, perbankan, dan sistem pembayaran nasional;
 - b. Ditetapkan oleh suatu lembaga yang sah karena organ pembentuknya, Bank Indonesia, dibentuk berdasarkan konstitusi (UUD 1945) dan undang-undang, serta dinyatakan/diberi status sebagai badan hukum publik yang berwenang untuk mengeluarkan peraturan (Peraturan Bank Indonesia) dan mengenakan sanksi (administratif) dalam batas kewenangannya dalam rangka mencapai tujuan dan melaksanakan tugas institusionalnya sebagai lembaga negara dan sebagai bank sentral Republik Indonesia. Kewenangan tersebut, diberikan baik secara atributif maupun secara delegatif; dan
 - c. Berlaku dan mengikat secara umum (orang atau badan) dalam wilayah hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Peraturan Bank Indonesia juga merupakan sumber hukum positif dan bagian dari sistem hukum nasional karena diakui keberadaannya sebagai salah satu peraturan perundang-undangan dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan mempunyai kekuatan mengikat karena pembuatan/pengeluarannya diperintahkan

oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yaitu undang-undang. Sebagai bagian dari sistem hukum nasional, Peraturan Bank Indonesia dibuat berdasarkan asas-asas hukum yang berlaku dalam sistem hukum Indonesia yang selalu berorientasi dan dijiwai oleh norma-norma hukum yang terdapat dalam undang-undang, UUD 1945, dan falsafah Pancasila.

Disamping itu, Peraturan Bank Indonesia merupakan wujud dari pelaksanaan fungsi pengaturan (*regulatory function*) yang diberikan kepada dan dimiliki oleh Bank Indonesia berdasarkan undang-undang sebagai lembaga yang berwenang untuk mengeluarkan peraturan yang mengikat setiap orang atau badan dan dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia (pemenuhan asas publisitas). Peraturan Bank Indonesia tersebut merupakan legislasi yang didelegasikan (*delegated legislation*) atau peraturan perundang-undangan yang dimaksudkan untuk melaksanakan amanat atau perintah undang-undang. Disamping itu, kewenangan serupa untuk melakukan pengaturan yang berkaitan dengan substansi materi yang telah secara tegas diserahkan oleh undang-undang untuk diatur lebih lanjut, juga diberikan dan dimiliki oleh berbagai bank sentral di negara lain dalam rangka pencapaian dan efektifitas pelaksanaan tugasnya.

2. Prasyarat yang diperlukan dalam mengaktualisasikan setiap Peraturan Bank Indonesia sebagai berikut:
 - a. Harus memenuhi dan mengandung nilai-nilai filosofis, sosiologis, dan yuridis bangsa Indonesia. Selain itu, dalam perumusan norma pengaturannya, harus taat asas dengan menerapkan prinsip-prinsip pelaksanaan pengaturan (peraturan perundang-undangan), dapat diintegrasikan secara tepat ke dalam sistem hukum nasional, dan selalu dievaluasi efektifitas keberlakuannya di dalam masyarakat, khususnya dalam pelaksanaan pembangunan ekonomi nasional; dan
 - b. Dalam pembentukannya harus dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip kepermerintahan yang baik (*good governance*) dan menjunjung tinggi rasa

keadilan dan kemanfaatannya bagi masyarakat dengan senantiasa memperhatikan ekspektasi dan kebutuhan hukum masyarakat yang akan menjadi subyek pelaksana dari seluruh peraturan perundang-undangan yang berlaku baginya.

Selanjutnya, agar Peraturan Bank Indonesia dapat berfungsi dan diberdayakan sebagai sarana hukum yang efektif dalam aktivitas pembangunan ekonomi nasional, maka:

- a. Setiap Peraturan Bank Indonesia harus selalu eksis dan efektif dalam mendorong gerak laju pembangunan ekonomi nasional yang disusun dan dilaksanakan berdasarkan hasil koordinasi yang intensif dan harmonis antara Bank Indonesia selaku otoritas moneter, perbankan, dan sistem pembayaran dengan Pemerintah selaku otoritas fiskal dan sektor riil yang juga merupakan pengambil keputusan dan penanggungjawab utama dalam merumuskan kebijakan perekonomian dan pembangunan ekonomi nasional;
- b. Sebagai salah satu peraturan perundang-undangan yang adalah juga merupakan salah satu sumber hukum positif, Peraturan Bank Indonesia harus dapat digunakan sebagai sarana untuk memperbaiki struktur dan kondisi perekonomian Indonesia yang semakin terintegrasi ke dalam sistem perekonomian global dengan menggunakan mekanisme pasar sebagai filosofi kerjanya. Aktualisasi Peraturan Bank Indonesia tersebut, tidak hanya diperlukan untuk memperbaiki pelaksanaan pembangunan ekonomi nasional, tetapi juga untuk menciptakan stabilitas perekonomian, bahkan secara optimal dipakai sebagai sarana untuk menghadirkan pola pembangunan ekonomi nasional yang bercirikan demokrasi dan ekonomi kerakyatan Indonesia;
- c. Peraturan Bank Indonesia juga sebagai katalisator untuk melakukan pengaturan dalam rangka menyeimbangkan kebutuhan hukum nasional dan tuntutan hukum global dari masyarakat internasional dengan berbagai tujuan dan kepentingannya;

- d. Hierarki dan kekuatan mengikat dari Peraturan Bank Indonesia, perlu dipertegas berdasarkan suatu ketentuan yang tegas dan jelas dalam suatu undang-undang; dan
- e. Bahwa tujuan akhir yang hendak dicapai dari dikeluarkannya suatu Peraturan Bank Indonesia adalah semata-mata pada terbentuknya perekonomian nasional yang kuat dan maju untuk terciptanya kesejahteraan rakyat Indonesia (*welfare state*).

5.2 Saran

Sebagai negara hukum, maka sistem hukum Indonesia yang antara lain dimanifestasikan melalui peraturan perundang-undangan, hendaknya dapat mencakup keseluruhan peraturan perundang-undangan yang mempunyai dasar hukum yang kuat dalam pembentukannya. Sehubungan dengan itu, agar Peraturan Bank Indonesia dapat memiliki kedudukan hukum yang kuat dan jelas sebagai peraturan perundang-undangan yang berlaku secara sah di negara Republik Indonesia, maka eksistensinya perlu/seharusnya diperjelas dalam UUU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Hal ini mendesak karena apabila tidak diatur dengan baik, maka berpotensi menimbulkan masalah hukum dalam pelaksanaan peran Bank Indonesia sebagai bank sentral negara Republik Indonesia dalam pembangunan ekonomi nasional. Di sisi lain, Bank Indonesia juga perlu benar-benar mempersiapkan dirinya sebagai lembaga negara, bank sentral, dan badan hukum publik dalam merumuskan dan menjadikan Peraturan Bank Indonesia, tidak hanya sebagai sarana yang dapat digunakannya dalam pelaksanaan pembangunan ekonomi nasional, tetapi juga Peraturan Bank Indonesia tersebut dapat eksis dan menjadi bagian integral dari peraturan perundang-undangan Republik Indonesia yang memenuhi prinsip-prinsip hukum dalam kerangka sistem hukum nasional, Amin.

DAFTAR REFERENSI

J. BUKU:

- Abdullah, Burhanuddin. *Jalan Menuju Stabilitas Mencapai Pembangunan Ekonomi Berkelanjutan*. Jakarta: Pusataka LP3ES Indonesia, 2006.
- Abdurrahman, S.H. *Aneka Masalah Hukum Dalam Pembangunan Di Indonesia*. Bandung: Alumni, 1979.
- Ali, Chidir, S.H. *Badan Hukum*. Bandung: Alumni, 1999.
- Alkostar, Artijo, S.H., dan M. Sholeh Amin, S.H. *Pembangunan Hukum dalam Perspektif Politik Hukum Nasional*. Jakarta: Rajawali, 1986.
- Amirizal, S.H. M.Hum. *Hukum Bisnis, Deregulasi dan Joint Venture di Indonesia: Teori dan Praktek*. Jakarta: Djambatan, 1996.
- Apeldoorn, L.J. van, Prof. Dr. Mr. *Pengantar Ilmu Hukum (Inleiding Tot De Studie Van Het Nederlandse Recht)*. Penerjemah: Oetarid Sadino. Jakarta: Pradnya Paramita, 2004.
- Arief, Sritua. *Pemikiran Pembangunan dan Kebijakanaksanaan Ekonomi*. Jakarta: Lembaga Riset Pembangunan, 1993.
- Arifin, Firmansyah, S.H. Et. al. *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*. Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN), 2005.
- Arinanto, Satya. *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.
- _____. *Constitutional Law and Democratization In Indonesia*. Jakarta: Publishing House Faculty of Law of University of Indonesia, 2000.
- _____. ed. *Politik Hukum 1*. Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2001.

- _____. ed. *Politik Hukum 2*. Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2001.
- _____. ed. *Politik Hukum 3*. Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2001.
- _____. ed. *Kumpulan Materi Kuliah Hukum (Disusun dari Berbagai Sumber Kepustakaan)*. Jakarta: Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003.
- Assiddhiqie, Jimly, Prof. Dr. S.H. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006.
- Astawa, I Gde Pantja, Prof. Dr. S.H., M.H., dan Suprin Na'a, S.H., M.H. *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*. Bandung: Alimni, 2008.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman. *Simposium Pembinaan Hukum Ekonomi Nasional*. Bandung: Binacipta, 1978.
- Bako, Ronny Sautma Hotma, S.H., M.H. *Pengantar Pembentukan Undang-Undang Republik Indonesia*. Jakarta: Citra Aditya Bakti, 1999.
- Bank Indonesia. *Bank Indonesia-Bank Sentral Republik Indonesia (Sebuah pengantar)*. Jakarta: Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan Bank Indonesia, 2004.
- _____. *Arsitektur Perbankan Indonesia*.
- _____. *Stabilitas Sistem Keuangan: Apa, Mengapa, dan Bagaimana?* Jakarta: 2007.
- Basah, Sjachran, SH., CN. *Hukum Tata Negara Perbandingan*. Bandung: Alumni, 1976.

- Basuki, Tri Untung, et.al., ed. *Analisis dan Evaluasi Hukum Tentang Pesaingan Usaha Industri Kecil di Era Pasar Bebas*. Jakarta: BPHN-Depkumham, 2004.
- Bentham, Jeremy. *Teori Perundang-undangan: Prinsip Legislasi, Hukum Perdata dan Hukum Pidana (The Theory of Legislation)*. Penerjemah: Nurhadi, MA. Bandung: Penerbit Nusamedia & Penerbit Nuansa, 2006.
- Budiardjo, Miriam, Prof. ed. *Masalah Kenegaraan*. Jakarta: Gramedia, 1977.
- Djumhana, Muhamad, Drs. S.H. *Hukum Perbankan di Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006.
- Hadjon, Philipus M., Prof. Dr. S.H., et.al. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005.
- Hartono, Sri Redjeki, Prof. Dr. S.H. *Hukum Ekonomi Indonesia*. Malang: Bayumedia, 2007.
- Hartono, Sunarjati, Dr. S.H. *Apakah Rule Of Law Itu?*. Bandung: Alumni, 1976.
- Hartono, Sunaryati, Dr. C.F.G. *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*. Bandung: Binacipta, 1988.
- Hartono, Sunaryati, Prof. Dr. C.F.G. S.H. *Politik Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*. Bandung: Alumni, 1991.
- Hermansyah, S.H., M.Hum. *Hukum Perbankan Nasional Indonesia*. Jakarta: Kencana, 2008.
- Himawan. Charles, *Hukum sebagai Panglima*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2003.
- Husein, Yunus, et. al. *Masalah Hukum Independensi Bank Indonesia*. Jakarta: BPHN-Depkumham, 2001.
- Islamy Irfan M., DR. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakanaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara, 1997.

- Ismail, Maqdir, Dr. S.H., LL.M. *Bank Indonesia: Independensi, Akuntabilitas, dan Transparansi*. Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Al-Azhar Indonesia, 2007.
- Juwana, Hikmahanto. *Bunga Rampai Hukum Ekonomi dan Hukum Internasional*. Jakarta: Lentera Hati, 2002.
- Kansil, C.S.T., Drs. S.H. *Praktek Peraturan Perundang-undangan Di Indonesia*. Jakarta: Erlangga, 1983.
- _____. *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Bina Aksara, 1984.
- _____. *Hukum Tata Pemerintahan Indonesia*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985.
- _____. *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia (Jilid I)*. Jakarta: Balai Pustaka, 1999.
- Kelana, Said. *Teori Ekonomi Makro*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 1996.
- Kusnadi, Moh., S.H. dan Harmaily Ibrahim, S.H. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1978.
- Kusumaatmadja, Mochtar., Prof. Dr. S.H., LL.M. *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional (Suatu Uraian Tentang Landasan Pikiran, Pola dan Mekanisme Pembaharuan Hukum di Indonesia)*, Bandung: Binacipta, 1976.
- _____. *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*. Bandung: Lemlit Hukum & Kriminologi FH-Unpad dan Binacipta.
- Kusumaatmadja, Mochtar, Prof. Dr. S.H., LL.M., dan Dr. B. Arief Sidharta, S.H. *Pengantar Ilmu Hukum*. Bandung: Alumni, 2000.
- Latief, Abdul H., *Hukum dan Peraturan Kebijakan (Beleidsregel) pada Pemerintahan Daerah*. Yogyakarta: UII Press, 2006.

- Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia. *Guru Pinandita: Sumbangsih Untuk Prof. Djokosoetono, SH*. Jakarta: 2006.
- Lubis, Solly, Prof. DR. S.H. *Hukum Tata Negara*. Bandung: Mandar Maju, 1992.
- Lubis, T. Mulya dan Richard M.Buxbaum. *Peran Hukum Dalam Perekonomian di Negara Berkembang*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1986.
- Luckett, Dudley G. *Uang dan Perbankan (Money and Banking)*. Penerjemah: Paul C. Rosyadi, Ph.B. Jakarta: Penerbit Erlangga, 1990.
- Mahfud MD, Moh. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 1998.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2002.
- Marnudji, Sri dan Hang Rahardjo. *Teknik Menyusun Karya Tulis Ilmiah (Bahan Kuliah Metode Penelitian dan Penulisan Hukum)*. Jakarta: 2006.
- Manan, Bagir. *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*. Jakarta: Ind-Hill. Co, 1992.
- Muchsin, Prof. Dr. S.H. dan Fadillah Putra, S.Sos, M.Si. *Hukum dan Kebijakan Publik*. Malang: Averroes Press, 2002.
- Mustafa, Bachsan, S.H. *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1990.
- Nurtjahjo, Hendra, Mustafa Fakhri, dan Fitra Arsil. *Eksistensi Bank Sentral Dalam Konstitusi Berbagai Negara*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002.
- Nusantara, Abdul Hakim G. S.H., LL.M. *Politik Hukum Indonesia*. Jakarta: Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, 1988.

- Otto, Jan Michiel, Prof. *Kepastian Hukum di Negara Berkembang* (Reele Rechtszekerheid in Ontwikkelingslanden). Penerjemah: Tristan Moeliono, S.H., LL.M. Komosi Hukum Nasional RI (KHN-RI), 2003.
- Pound, Roscoe. *Tugas Hukum* (The Task of Law). Penerjemah: Drs. Muhammad Radjab. Jakarta: Bhratara, 1965.
- Rachbini, Didik J., Dr. *Politik Deregulasi dan Agenda Kebijakan Ekonomi*. Jakarta: Infobank, 1994.
- Rachbini, Didik J., Ph.D. et.al., ed. *Bank Indonesia Menuju Independensi Bank Sentral*. Jakarta: Mardi Mulyo, 2000.
- Radjagkguk, Erman. *Peranan Hukum Dalam Pembangunan Pada Era Globalisasi: Implikasinya Bagi Pendidikan Hukum di Indonesia (Pidato Pengukuhan Diucapkan pada Upacara Peneminaan Jabatan Guru Besar dalam Bidang Hukum pada FH-UI, Jakarta, 4 Januari 1997)*. Jakarta: Universitas Indonesia, 1999.
- _____. *Globalisasi Hukum dan Kemajuan Teknologi: Implikasinya Bagi Pendidikan Hukum dan Pembangunan Hukum Indonesia (Pidato Pada Dies Natalis Universitas Sumatera Utara ke-44)*. Medan: Universitas Sumatera Utara, 2001.
- Ranggawidjaja, H. Rosjidi, S.H., M.H. *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*. Bandung: Mandar Maju, 1998.
- Saleh, Ismail, SH. *Hukum dan Ekonomi*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1990.
- Salman, H.R. Otje S., Prof. Dr. S.H. dan Prof. Dr. Eddy Damian, S.H., ed. *Konsep-konsep Hukum Dalam Pembangunan: Kumpulan Karya Tulis Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja, S.H., LL.M.* Bandung: Amummi, 2006.
- Sari, Kartika Elsi, S.H., M.H. dan Advendi Simangunsong, S.H., M.M. *Hukum dalam Ekonomi*. Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 2007.

- Schmid, J.J. Von, JHR, DR. *Pemikiran Tentang Negara Hukum Dalam Abad Kesembilan Belas*, diterjemahkan oleh Boentarman, Bambang Kusriyanto, dan Theresia. Jakarta: Erlangga, 1979.
- Sedarmayanti, Prof. Dr. Dra. M.Pd. *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik), Bagian Kedua*. Bandung: Mandar Maju, 2004.
- Seidman, Ann., Robert B. Seidman and Nalin Abeyeskere. *Penyusunan Rancangan Undang-Undang dalam Perubahan Masyarakat Yang Demokratis: Sebuah Panduan Untuk Pembuat Rancangan Undang-Undang*. Penerjemah: Dr. Johannes Usfunan, Drs, SH. M.H., et. al. ELIPS II dan USAID, 2002.
- Sianipar, Nursalam, S.H. *Aspek Hukum Peran Pemerintah Dalam Mengantisipasi Pasar Bebas*. Jakarta: BPHN-Depkumham, 2001.
- Sinorangkir, J.C.T., S.H. *Hukum dan Konstitusi Indonesia*. Jakarta: Gunung Agung, 1983.
- Sitompul, Zulkarnain, Dr. *Problematika Perbankan*. Bandung: BooksTerrace & Library, 2005.
- Sobandi, Baban. *Etika Kebijakan Publik: Moralitas-Profetis dan Profesionalisme Kinerja Birokrasi*. Bandung: Humaniora Utama Press, 2004.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati, S.H., M.H. *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius, 1998.
- Sukirno, Sadono. *Ekonomi Pembangunan, Proses, Masalah, dan Dasar Kebijaksanaan*. Jakarta: Lembaga Penerbit FE-UI dan Bima Grafika, 1985.
- Sutedi, Adrian, S.H., M.H. *Hukum Perbankan: Suatu Tinjauan Pencucian Uang, Merger, Likuidasi, dan Kepailitan*. Jakarta: Sinar Grafika, 2007.

Syarif, Amiroeddin, S.H. *Perundang-undangan, Dasar, Jenis dan Teknik Membuatnya*. Jakarta: Bina Aksara, 1987.

Valerine, J.L.K. ed. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: FH-UI, 2006.

Vlies, I.C. van deer. *Buku Pegangan Perancangan Peraturan Perundang-Undangan (Handboek Wetgeving)*. Penerjemah: Linus Doludjawa. Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan Departemen Hukum dan HAM RI, 2005.

Wahyono Padmo. et. al. *Kerangka Landasan Pembangunan Hukum*. Jakarta: Persahi-Pustaka Sinar Harapan, 1989.

Warjoyo, Perry, ed. *Bank Indonesia, Bank Sentral Republik Indonesia (Sebuah Pengantar)*. Jakarta: PPSK-BI, 2004.

II. SERIAL:

Ascarya, *Instrumen-instrumen Pengendalian Moneter*. Seri Kebanksentralan No. 3. Jakarta: Bank Indonesia 2002.

Gandhi, Dyah Virgoana, *Pengelolaan Cadangan Devisa di Bank Indonesia*. Seri Kebanksentralan No. 17. Jakarta: Bank Indonesia 2006.

Hartono, Sunaryati, et. al. *Analisis dan Evaluasi Tentang Upaya Mempertahankan Eksistensi Ketahanan Ekonomi Nasional*. Jakarta: BPHN, 1995/1996.

Kadir, Husaini, *Penulisan Karya Ilmiah tentang Perkembangan Proses Pembentukan Undang-Undang Sebelum dan Sesudah Inpres No. 15 Tahun 1970*. Jakarta: BPHN, 1993/1994.

Sigalingging, Hotbin, Ery Setyawan dan Hilde D. Sihaloho. *Kebijakan Pengedaran Uang di Indonesia*. Seri Kebanksentralan No. 13. Jakarta: Bank Indonesia 2004.

- Simorangkir, Iskandar dan Suseno, *Sistem dan Kebijakan Nilai Tukar*. Seri Kebanksentralan No. 12. Jakarta: Bank Indonesia 2004.
- Solikin dan Suseno. *Uang: Pengertian, Penciptaan, dan Peranannya dalam Perekonomian*. Seri Kebanksentralan No. 1. Jakarta: Bank Indonesia 2002.
- Subari, Sri Mulyati Tri dan Ascarya. *Kebijakan Sistem Pembayaran di Indonesia*. Seri Kebanksentralan No. 8. Jakarta: Bank Indonesia 2003.
- Suseno dan Peter Abdullah. *Sistem dan Kebijakan Perbankan di Indonesia*. Seri Kebanksentralan No. 7. Jakarta: Bank Indonesia 2003.
- Warjiyo, Perry, *Mekanisme Transmisi Kebijakan Moneter di Indonesia*. Seri Kebanksentralan No. 11. Jakarta: Bank Indonesia 2004.
- Warjiyo, Perry dan Solikin, *Kebijakan Moneter di Indonesia*. Seri Kebanksentralan No. 6. Jakarta: Bank Indonesia 2003.

III. WAWANCARA:

- Suharyono A.R. Direktur Perancangan Peraturan Perundang-undangan, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia. Wawancara pribadi pada tanggal 16 November 2008.

III. ARTIKEL:

- Arnone, Marco. et. al. "Central Bank Autonomy: Lesson From Global Trends." *International Monetary Fund - Working Paper*, WP/07/88, April 2007.
- Aziz, Machmud, S.H., M.H. "Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan Menurut UUD-RI dan UU No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. *Jurnal Legialasi Indonesia*, Vol. 1. No. 4 Desember 2004, hlm. 31-38.

- Gutierrez, Eva. "Inflation Performance and Constitutional Central Bank Independence; Evidence From Latin America and The Caribbean." *International Monetary Fund - Working Paper*, WP/03/53, March 2003.
- Hamid, A. SA. Prof. Dr. S.H. "Teori Perundang-undangan Indonesia". *Legalitas*, 1/93, hlm. 7-30.
- _____. "Hukum Tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan (Hukum Tata Pengaturan)". *Legalitas*, 2/94, hlm. 1- 19.
- _____. "Pengembangan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia". *Legalitas*, 3/95, hlm. 20- 31.
- Ijjas, Achjar. "Permasalahan-permasalahan Hukum Dalam Pelaksanaan Tugas Bank Indonesia Berkaitan Dengan Kemandiriannya." *Majalah Hukum Nasional, BPHN - Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia*, No. 1, 2002, hlm. 121 – 139.
- Juwana, Hikmahanto, Dr. S.H., LL.M, Ph.D. "Permasalahan-permasalahan Hukum Dalam Pelaksanaan Tugas Bank Indonesia Berkaitan Dengan Kemandiriannya." *Majalah Hukum Nasional, BPHN - Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia*, No. 1, 2002, hlm. 38 – 47.
- Kuncoro, Mudrajad. "Sistem Ekonomi Pancasila: Antara Mitos dan Realitas". *Jurnal Ekonomi dan Bisnis Indonesia*, Vol. 16, No. 1, 2001, hlm. 88 – 96.
- Manan, Bagir. "Asas, Tata Cara dan Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan". *Legalitas*, 2/94, hlm. 21-37.
- Muchtar, S.H. "Hukum dan Pembangunan". *Himpunan Karya Tulis Bidang Hukum Tahun 1995*. Jakarta: BPHN, 1996, hlm. 165- 181.
- Rae, Dian Ediana, Dr. S.H. LL.M. "Mencari Bentuk Regulasi Ekonomi Yang Efisien dan Kompetitif". *Jurnal Legislasi Indonesia*. Vol. 3 No. 2-Juni 2006, hlm. 45- 50.

Suharyono, A.R. "Peningkatan Kualitas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia". *Jurnal Legislasi Indonesia*. Vol. 4 No. 2-Juni 2007, hlm. 29-44.

IV. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN:

Bank Indonesia. *Peraturan Dewan Gubernur Bank Indonesia Tentang Tata Tertib Penyusunan Peraturan Perundang-undangan Bank Indonesia*. PDG BI No. 1/1/PDG/1999, tanggal 18 Mei 1999.

_____. *Surat Edaran Bank Indonesia Tentang Tata Tertib Penyusunan Dokumen Bank Indonesia*. SE BI No. 1/15/INTERN, tanggal 24 September 1999.

Republik Indonesia. *Undang-Undang Dasar 1945*.

_____. *Tap MPRS Tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia*. Tap MPRS No. XX/MPRS/1966.

_____. *Tap MPR Tentang Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan*. Tap MPR No. III/MPR/2000.

_____. *Undang-Undang Tentang Bank Sentral*. UU No. 13 Tahun 1968, LN Tahun 1968 No. 63, TLN No. 2865.

_____. *Undang-Undang Tentang Perbankan*. UU No. 7 Tahun 1992, LN Tahun 1992 No. 31, TLN No. 3472, sebagaimana telah diubah dengan UU No. 10 Tahun 1998, LN Tahun 1998 No. 182, TLN No. 3790.

_____. *Undang-Undang Tentang Bank Indonesia*. UU No. 23 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 66, TLN No. 3843, sebagaimana telah diubah dengan UU No. 3 Tahun 2004, LN Tahun 2004 No. 7, TLN No. 4357.

- _____. *Undang-Undang Tentang Lalu Lintas Devisa dan Sistem Nilai Tukar*. UU No. 24 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 67, TLN No. 3844.
- _____. *Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. UU No. 10 Tahun 2004, LN Tahun 2004 No. 53, TLN No. 4389.
- _____. *Peraturan Presiden Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009*. Peraturan Presiden No. 7 Tahun 2005, LN Tahun 2005 No. 11.
- _____. *Undang-Undang Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional*. UU No. 17 Tahun 2007, LN Tahun 2007 No. 7, TLN No. 4700.
- _____. *Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia*. Perpu No. 2 Tahun 2008, LN Tahun 2008 No. 142, TLN No. 4901.
- _____. *Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan*. Perpu No. 4 Tahun 2008, LN Tahun 2008 No. 149, TLN No. 4907.
- _____. *Undang-Undang Tentang Perbankan Syariah*. UU No. 21 Tahun 2008, LN Tahun 2008 No. 94, TLN No. 4867.

V. PUBLIKASI ELEKTRONIK:

Boediono, Prof. Dr. "Ekonomi Penentu Demokrasi." <<http://www.suarapembaruan.com/News/2007/02/24/Utama/ut01.htm>>. Diakses 7 Mei 2007.

- Djiwandono, J. Soedradjad. "Prospek Pemulihan dan Pembangunan Ekonomi Indonesia." <<http://www.pacific.net.id/pakar/sj/010819.html>>. Diakses 25 April 2007.
- European Central Bank. "Regulatory Powers". <<http://grahnlaw.blogspot.com/2008/11/european-central-bank-Regulatory-powers.html>>. Diakses 17 November 2008.
- Federal Reserve Bank. "A Publication of The Board of Governor of Federal Reserve System". <http://www.federalreserve.gov/pt/pdf/pt_5.pdf>. Diakses 17 November 2008.
- Gugerell, Gertude Tumpel. "The Need for Regulatory Involvement in The Evolution of Payment System". <<http://www.ecb.de/press/key/date/2005/html/sp050425.en.html>>. Diakses 17 November 2008.
- Hadinoto, Pandji R., Dr. Ir. "Pengertian Demokrasi Ekonomi UUD 1945." <<http://www.kabmalang.go.id/artikel/artikel.cfm?id=berita.cfm&xid=55>>. Diakses 7 Mei 2007.
- Ikatan Sarjana Ekonomi Indonesia, "Rangkuman Hasil Kongres ISEI XVI di Manado 18-20 Juni 2006 "Meletakkan Kembali Dasar-dasar Pembangunan Ekonomi yang Kokoh". <<http://www.isei.or.id/page.php?id=5jun062>>. Diakses 31 Juli 2006.
- Lirio, Ricardo P. "Central Bank's Regulatory Role Over Non-Bank Financial Institutions: The Philippine Experience" <<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/157239>>. Diakses 17 November 2008.
- Lubis, T. Mulya. "Mencari Keseimbangan Baru." <http://www.seasite.edu/Indonesian/Reformasi/Kompas_perbandingan/menc4.htm>. Diakses 7 Mei 2007.
- Mahendra, Oka. "Hukum dan Politik." <<http://www.geocities.com/rainForest/Vines/3367/oka.html?20073>>. Diakses 3 Mei 2007.

- Malaysia International Islamic Financial Centre (MIFC). "Regulatory Roles and Responsibilities". <<http://www.mifc.com/index.php?ch>>. Diakses 17 November 2008.
- National Bank of Poland. "Central Bank Functions". <<http://www.nbp.pl/Homen.aspx?f=en/onbp/informacie/funkcje>>. Diakses 17 November 2008.
- Heakal, Recm. "What Are Central Banks?" <<http://www.investopedia.com/articles/03/050703.asp>>. Diakses 8 Mei 2007.
- Santosa, Awan. "Relevansi Platform Ekonomi Pancasila Menuju Penguatan Perekonomian Rakyat." <<http://www.ekonomirakyat.org/edisi21/artikel14.htm>>. Diakses 7 Mei 2007.
- The Central Bank of Barbados, "About The Bank". <<http://www.centralbank.org.bb/WEB/CBB.nsf/webpage/3497E819DF6F27E8042573011005683C1?OpenDocument>>. Diakses 17 November 2008