

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Dalam perjalanan sejarah peradaban manusia, uang merupakan bagian yang integral dari kehidupan sehari-hari, bahkan ada yang berpandangan bahwa uang merupakan darahnya suatu perekonomian, mengingat di dalam masyarakat modern, dimana mekanisme perekonomian berdasarkan pada lalu lintas barang dan jasa, semua kegiatan-kegiatan ekonomi yang dilakukan akan memerlukan uang sebagai alat pelancar guna mencapai tujuannya.<sup>1</sup> Uang diibaratkan sebagai minyak pelumas yang memudahkan aktifitas pertukaran, sehingga apabila masyarakat percaya dan dapat menerima uang sebagai pembayaran untuk barang dan hutang, maka perdagangan menjadi relatif mudah.<sup>2</sup> Oleh karena itu, untuk dapat menyadari pentingnya peranan uang dalam kehidupan modern, seseorang tidak perlu harus menjadi ahli ekonomi. Orang awampun dapat menyadari bahwa perilaku uang itu sangat penting untuk lancarnya perekonomian nasional maupun internasional.<sup>3</sup> Dengan demikian dapat dikatakan bahwa uang telah memainkan peranan yang strategis di dalam perkembangan suatu perekonomian, terutama yang berhubungan dengan fungsi utama dari pada uang yaitu sebagai alat pembayaran, yang pada awalnya sering diartikan bahwa uang adalah sesuatu yang dapat diterima secara umum oleh masyarakat sebagai alat pembayaran.<sup>4</sup>

Pada awal mulanya, uang memiliki fungsi sebagai alat penukar saja.<sup>5</sup> Pada periode tersebut, masyarakat telah menggunakan benda-benda produk alam

---

<sup>1</sup> Iswardono SP., *Uang dan Bank*, Edisi Keempat, Cetakan Kelima (Yogyakarta: BPFE, 1997), hlm. 3.

<sup>2</sup> Paul A. Samuelson dan William D. Nordhaus, *Ilmu Makroekonomi Edisi 17 [Macroeconomics 17 Th. Edition]*, diterjemahkan oleh Gretta, et al., (Jakarta: Media Global Edukasi, 2004), hlm.35 - 37.

<sup>3</sup> Stephen M. Goldfeld dan Lester V. Chandler, *Ekonomi Uang dan Bank [The Economic of Money and Banking]*, diterjemahkan oleh A. Hasymi Ali, (Jakarta: Bina Aksara, 1989), hlm.3.

<sup>4</sup> Hotbin Sigalingging; Ery Setiawan; dan Hilde D. Sihaloho, *Kebijakan Pengedaran Uang di Indonesia*, Cetakan Kedua, (Jakarta: Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan (PPSK), Bank Indonesia, 2005), hlm.1.

<sup>5</sup> Solikin dan Suseno, *Uang: Pengertian, Penciptaan, dan Peranannya Dalam Perekonomian*, Cetakan Kedua, (Jakarta: Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan (PPSK), Bank Indonesia, 2005), hlm.2, dalam catatannya dijelaskan bahwa dalam buku-buku teks ekonomi-moneter tradisional, terdapat 2 (dua) fungsi pertama dari uang, yaitu uang sebagai alat tukar, dan uang

sebagai uang atau yang biasa disebut dengan uang komoditas.<sup>6</sup> Namun demikian, kita tidak dapat berpendapat bahwa tanpa adanya uang, kegiatan pertukaran tidak mungkin dapat dilakukan dalam kehidupan masyarakat. Secara prinsip, orang dapat saja melakukan kegiatan perdagangan dengan melakukan pertukaran secara langsung atau sistem barter antara barang-barang dan jasa-jasa, baik itu diterapkan pada masa perdagangan primitif maupun pada masa kini.<sup>7</sup> Akan tetapi kegiatan barter murni tersebut, sudah barang tentu akan membuang waktu dan tenaga di dalam prosesnya, sehingga tidak banyak perdagangan mungkin dilaksanakan, jika barter murni ini merupakan satu-satunya cara untuk pertukaran. Beberapa catatan penting mengenai kelemahan atau kendala yang muncul dalam kegiatan perdagangan yang dilakukan dengan cara sistem barter murni, yaitu:<sup>8</sup>

1. Tidak adanya suatu satuan umum (*any common unit*) untuk mengukur dan menyatakan nilai barang dan jasa. Dengan kondisi ini, nilai suatu barang di pasar, tidak dapat dinyatakan hanya dengan satu jumlah (*quantity*), tetapi terpaksa dinyatakan dalam sebanyak kuantitas jenis dan kualitas barang-barang dan jasa-jasa yang terdapat di pasar.
2. Tidak adanya kebetulan ganda dari kebutuhan (*the lack of a double coincidence of wants*). Dengan kondisi ini, akan jarang sekali terjadi pemilik suatu barang atau jasa akan dapat dengan mudah menjumpai seseorang yang membutuhkan barang atau jasa lebih dari barang atau jasa lainnya, dan juga memiliki komoditi yang dibutuhkan oleh pedagang tadi lebih dari komoditi lainnya.

---

sebagai satuan hitung dianggap sebagai fungsi asli dari uang, sementara fungsi-fungsi lainnya dianggap sebagai fungsi turunan dari pada uang.

<sup>6</sup> Jack Weatherford, *Sejarah Uang [The History of Money]*, diterjemahkan oleh Noor Cholis (Yogyakarta: Benteng Pustaka, 2005), hlm. 11 – 14, menegaskan bahwa di seluruh dunia, komoditas mulai dari garam hingga tembakau, dari kayu gelondongan hingga ikan asin, dan dari beras hingga kain pernah dipakai sebagai uang dalam sejarah, sebagai contoh: orang Guatemala memakai jagung, orang Babilonia dan Assiria kuno memanfaatkan *barley*, bangsa Filipina, Jepang, Burma, dan kawasan Asia Tenggara lainnya ukuran beras standard secara tradisional berfungsi sebagai uang komoditas.

<sup>7</sup> Pada zaman modern, terkadang sistem barter juga dilakukan antara satu negara dengan negara yang lain berdasarkan suatu perjanjian yang bertujuan untuk meningkatkan kerjasama di bidang ekonomi, misalnya antara Indonesia dengan pemerintah Thailand, dimana pada tahun 1996 pemerintah Indonesia telah menukarkan 2 (dua) buah pesawat CN-235 buatan IPTN dengan 110 ribu ton beras ketan dari Thailand. Lihat Iskandar Sukmana, "Barter CN-235 dan Ketan: Sebuah Tindakan yang Tepat," <http://www.library.ohiou.edu/indopubs/1996/05/01/0034.html>, 5 Juni 2009.

<sup>8</sup> Stephen M. Goldfeld dan Lester V. Chandler, *op.cit.*, hlm. 6 - 8.

3. Tidak adanya satuan yang memuaskan (*satisfactory unit*) untuk membuat kontrak yang dibutuhkan untuk pembayaran di masa depan. Dalam suatu ekonomi barter murni, pembayaran di masa depan harus dinyatakan dalam barang atau jasa tertentu. Kondisi ini akan menimbulkan kesulitan, misalnya mengenai kesepahaman atas mutu barang atau jasa yang akan dibayarkan kembali (*repaid*), jenis komoditas tertentu yang akan dipakai untuk pembayaran kembali, dan beban risiko yang harus ditanggung kedua belah pihak yang dinilai cukup besar.
4. Tidak adanya suatu cara untuk menyimpan daya beli umum. Dengan kondisi ini, komoditi yang disimpan ini mungkin menurun atau meningkat, biaya penyimpanannya mungkin mahal, dan mungkin sulit menjualnya dengan cepat tanpa merugikan pemiliknya.

Berkenaan dengan timbulnya hambatan-hambatan pada penerapan sistem barter murni tersebut, maka pola perdagangan dengan cara demikian dipandang sangat tidak efisien. Oleh sebab itu, untuk mengatasi berbagai kendala dimaksud, maka pada umumnya setiap masyarakat menciptakan beberapa jenis uang sejak awal perkembangannya dengan fungsi sebagai alat penukar.<sup>9</sup>

Seiring dengan perkembangan zaman, uang memiliki beberapa fungsi yang menurut pendapat Glyn Davies dalam bukunya *A History of Money from Ancient Times to the Present Day* (2002), dapat dikelompokkan menjadi 2 (dua) bagian besar yaitu fungsi uang secara umum dan fungsi khusus.<sup>10</sup> Fungsi umum dari uang adalah sebagai aset likuid (*liquid asset*), faktor dalam rangka pembentukan harga pasar (*framework of the market allocative system*), faktor penyebab dalam perekonomian (*a causative factor in the economy*), dan faktor pengendali kegiatan ekonomi (*controller of the economy*). Adapun untuk fungsi khusus dari uang meliputi ke empat fungsi tersebut di atas, ditambah dengan

<sup>9</sup> Stephen M. Goldfeld dan Lester V. Chandler, *op.cit.*, hlm. 8.

<sup>10</sup> Glyn A. Davies, *A History of Money from Ancient Times to the Present Day*, 3<sup>rd</sup> ed, (Cardiff: University of Wales Press, 2002), sebagaimana diuraikan oleh Solikin dan Suseno dalam buku mengenai *Uang: Pengertian, Penciptaan, dan Peranannya Dalam Perekonomian*, Cetakan Kedua, (Jakarta: Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan (PPSK), Bank Indonesia, 2005), hlm 2.

fungsi uang lainnya yaitu sebagai alat pembayaran (*means of exchange*) dan sebagai alat ukuran umum dalam menilai sesuatu (*common measure of value*).<sup>11</sup>

Dalam fungsinya yang dinamis tersebut, uang dinilai dapat mempengaruhi bekerjanya suatu perekonomian dengan cara mempengaruhi tingkat harga, tingkat konsumsi, volume produksi dan distribusi kekayaan. Dengan demikian, dapat terlihat suatu korelasi atau hubungan antara persediaan uang di dalam masyarakat dengan tingkat harga di suatu negara. Fungsi dinamis ini menjadi acuan atau pedoman bagi negara dalam menetapkan kebijakan moneter.<sup>12</sup> Dengan mempertimbangkan bahwa peranan dan fungsi uang yang dinilai strategis dalam perekonomian, maka pengaturan yang komprehensif mengenai mata uang dalam suatu peraturan perundang-undangan menjadi salah satu syarat atau bagian penting yang harus dipenuhi agar membawa implikasi yang positif bagi perkembangan ekonomi suatu negara.<sup>13</sup>

Pada saat ini, ketentuan yang terkait dengan mata uang di Indonesia terdapat dalam berbagai peraturan perundang-undangan, seperti dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009 (selanjutnya disingkat “Undang-Undang Bank Indonesia”); Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (selanjutnya disingkat “Undang-Undang Keuangan Negara”); Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1981 tentang Pengesahan Konvensi Internasional mengenai Pemberantasan Uang Palsu Beserta Protokol; dan Instruksi Presiden No.1 tahun 1971 tentang Badan Koordinasi Pemberantasan Uang Palsu.

<sup>11</sup> Solikin dan Suseno, *op.cit.*, hlm 2.

<sup>12</sup> Tim Peneliti Fakultas Hukum Universitas Airlangga, “Perlunya Undang-Undang Mata Uang,” *Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan*, Volume 4, Nomor 1, April 2006, hlm. 22.

<sup>13</sup> Muchdarsyah Sinungan, *Uang dan Bank*, (Jakarta: Bina Aksara, 1985), hlm.4 - 5. Bandingkan dengan pandangan analisa klasik yang mengatakan bahwa peranan uang tidaklah penting, uang hanyalah merupakan selubung dari suatu tindakan yang sebenarnya yaitu tukar menukar. Kesimpulan dari analisa klasik adalah pengaruh uang itu adalah netral jadi uang tidak mempunyai pengaruh yang besar dalam perekonomian masyarakat maupun perekonomian negara. Sebaliknya menurut John Maynard Keynes, peranan uang itu tidak netral dan mempunyai peranan yang amat penting dalam perekonomian. Oleh karena itu, sudah selayaknyalah kalau ilmu tentang uang atau ilmu moneter harus mendapat perhatian yang layak di masyarakat, malahan bisa mempunyai arti yang amat penting bagi pengaturan kehidupan manusia, kehidupan bermasyarakat dan kehidupan bernegara.

Disisi lainnya, ketentuan mengenai kriminalisasi terhadap tindak pidana kejahatan mata uang diatur di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), dimana tindak pidana mata uang yang diatur di dalam KUHP tersebut masih terbatas pada lingkup tindak pidana pemalsuan uang dengan pengenaan sanksi pidana yang dipandang oleh beberapa kalangan masih relatif cukup ringan. Ketentuan dalam KUHP tersebut, belum dapat menjerat pelaku tindak pidana terhadap mata uang yang kian bervariasi dan canggih dari waktu ke waktu dengan menggunakan perkembangan sarana teknologi yang ada, termasuk juga terkait dengan motif atau pola kejahatan yang dilakukan.

Dengan mempertimbangkan bahwa upaya untuk melakukan perubahan substansi pasal-pasal di dalam KUHP lebih rigid dan memerlukan waktu yang lama, maka terbentuklah suatu wacana atau pandangan untuk menyusun undang-undang tersendiri mengenai mata uang (*currency act*), dimana di dalamnya telah mencakup segala aspek yang terkait dengan mata uang, dari mulai aktor yang terkait, aktor pelaksana ketentuan, mekanisme penyelesaian masalah, pembiayaan dan masalah-masalah teknis lainnya.<sup>14</sup>

Selain itu, terdapat juga pandangan bahwa penafsiran atas rumusan Pasal 23 B Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945), sebagai hasil Perubahan atau Amandemen Ke-Empat UUD 1945, juga mengarah pada pembentukan suatu undang-undang tersendiri bagi penetapan ciri dan harga mata uang. Pasal 23 B UUD 1945 menyebutkan bahwa "*Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang*". Frasa/kata "*dengan*" mengandung makna bahwa pengaturan lebih lanjut dilakukan dengan menuangkannya ke dalam undang-undang yang secara khusus mengatur mengenai hal tersebut.<sup>15</sup>

---

14 Ann Seidmann; Robert B. Seidmann; dan Nalin Abeysekere, *Legislative Drafting for Social Democratic Change: A Manual for Drafter*, diterjemahkan oleh Pusat Studi Hukum dan Kebijakan, dikeluarkan oleh Kluwer Law International, 2001, hlm.47, menegaskan bahwa di dalam kelaziman penyusunan Undang-Undang, kelengkapan sebuah Undang-Undang ditentukan oleh adanya pengaturan yang ditujukan kepada aktor terkait, aktor pelaksana ketentuan, mekanisme penyelesaian sengketa dan pengenaan sanksi, pembiayaan dan kerincian pengaturan tentang masalah-masalah teknis lainnya. Menurut pendekatan ini, dapat disimpulkan bahwa Undang-Undang yang baik adalah Undang-Undang yang lengkap dimana tidak ada lagi celah atau ruang yang dapat digunakan oleh aktor untuk melakukan tindakan yang dilarang oleh Undang-Undang.

<sup>15</sup> Bandingkan dengan kata "dalam" undang-undang, yang mempunyai makna bahwa pengaturan lebih lanjut dapat dimasukkan dalam undang-undang apa saja yang terkait dengan materi yang bersangkutan. Lihat Marsudi Triatmodjo, *et al.*, *Kompilasi Pokok-Pokok Pikiran Hasil Penelitian*

Dengan memperhatikan pandangan tersebut di atas, tujuan pengaturan mata uang menjadi undang-undang tersendiri (*currency act*) lebih merupakan suatu bentuk unifikasi dari peraturan-peraturan yang berlaku terkait dengan mata uang yang saat ini masih tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan, dan lebih merupakan legitimasi terhadap apa yang selama ini telah berjalan. Selain pertimbangan tersebut, kebutuhan pengaturan mata uang dalam undang-undang tersendiri akan selalu berkaitan erat dengan kemauan politik negara di dalam mencegah dan memberantas terjadinya tindak pidana mata uang. Oleh karena itu, perluasan kriminalisasi tindak pidana mata uang serta pengenaan sanksi pidana yang lebih berat bagi pelakunya menjadi materi baru yang perlu untuk dipertimbangkan.

Di sisi lainnya, terdapat pendapat yang agak berbeda dengan kelompok yang berkeinginan pengaturan mata uang tertuang dalam suatu undang-undang tersendiri, yaitu dengan mengemukakan bahwa pengaturan mengenai mata uang tidak perlu diatur dalam undang-undang tersendiri, dengan pertimbangan hasil rumusan Pasal 23 B UUD 1945 setelah amandemen tidak berbeda dengan rumusan yang terdapat dalam Pasal 23 ayat (3) UUD 1945 sebelum amandemen. Selain pertimbangan tersebut, juga disampaikan alasan lain yaitu bahwa pengaturan mengenai tindak pidana yang terkait dengan kejahatan mata uang yang saat ini telah diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) merupakan hasil kodifikasi. Oleh karena itu, sebaiknya materi tindak pidananya tetap diatur di dalam KUHP, mengingat kejahatan mata uang merupakan "*generic crime*" dan bukan "*full administrative dependent*", seperti halnya dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998, yang mengatur mengenai tindak pidana perbankan yang lebih bersifat "*full administrative dependent*".<sup>16</sup>

---

*Hukum Mengenai Mata Uang*, (Yogyakarta: Direktorat Hukum Bank Indonesia & Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 2007), hlm.50.

<sup>16</sup> Muladi, "Beberapa Catatan Terhadap RUU KUHP," (Makalah disampaikan pada Sosialisasi RUU KUHP, yang diselenggarakan oleh Departemen Hukum dan HAM, Jakarta, 8 September 2004), hlm.10. Dalam makalah tersebut dijelaskan bahwa sekalipun diusahakan mengatur tiga permasalahan pokok hukum pidana secara lengkap dalam kodifikasi baru nanti, namun nantinya akan tetap ada peraturan perundang-undangan yang mengatur hukum pidana diluar kodifikasi. Apabila tindak pidana tersebut bersifat murni hukum pidana (*independent/autonomous/sui generis/generic crimes*), maka setelah kodifikasi terbentuk, sebaiknya setiap perkembangan harus merupakan bentuk amandemen terhadap kodifikasi. Sebaliknya, apabila tindak pidana tersebut

## 1.2. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang yang diuraikan di atas dan untuk memfokuskan pembahasan pada topik mengenai “Implikasi Pengaturan tentang Mata Uang dalam Undang-Undang Tersendiri (*Currency Act*) terhadap Tugas dan Kewenangan Bank Indonesia di Bidang Pengedaran Uang”, maka beberapa permasalahan yang akan diuraikan lebih lanjut sebagai orientasi penulisan ini adalah:

1. Apakah Indonesia perlu memiliki undang-undang yang mengatur secara khusus mengenai mata uang (*Currency Act*)?
2. Pokok-pokok materi apa saja yang perlu diatur dalam undang-undang tentang mata uang tersebut?

## 1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan permasalahan sebagaimana diuraikan di atas serta dengan menggunakan metode penelitian kepustakaan berupa penelusuran atau penelaahan bahan pustaka, maka tujuan yang hendak dicapai dari penelitian hukum dan penulisan ini adalah:

1. Untuk memperoleh kejelasan mengenai faktor-faktor apa saja yang dapat mendukung (*pros*) atau tidak mendukung (*cons*), apabila ketentuan mengenai mata uang diatur dalam undang-undang tersendiri (*currency act*).
2. Untuk memperoleh kejelasan mengenai materi-materi apa saja yang perlu untuk disempurnakan atau ditambahkan, sehingga diharapkan pengaturan mengenai mata uang akan menjadi komprehensif di masa mendatang.

## 1.4. Kegunaan Penelitian

Penelitian yang dilakukan tentang Implikasi Pengaturan tentang Mata Uang dalam Undang-Undang Tersendiri (*Currency Act*) terhadap Tugas dan Kewenangan Bank Indonesia di Bidang Pengedaran Uang ini, diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran sebagai berikut:

---

merupakan “full - administrative dependent/specific offenses”, maka dibenarkan berada di luar kodifikasi. Lihat <http://www.scribd.com/doc/14015947/Kumpulan-Beberapa-Catatan-Terhadap-RUU-KUHPmuladi>, diakses tanggal 15 Juni 2009.

1. Secara teoritis dapat memberikan gambaran dan pemahaman secara komprehensif bagi penyusun atau pembuat undang-undang mengenai perlu atau tidaknya Indonesia memiliki undang-undang yang secara tersendiri mengatur mengenai mata uang.
2. Secara praktis, hasil penelitian ini dapat digunakan untuk memperkaya khazanah pengetahuan di bidang hukum, khususnya yang terkait dengan pengaturan mata uang yang berlaku pada saat kini dan masa mendatang.

### 1.5. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian hukum normatif yang dilakukan dengan menganalisis berbagai bahan atau referensi hukum, baik yang bersifat primer, sekunder maupun tersier.<sup>17</sup> 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,<sup>18</sup>

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 hukum, ensiklopedia, *Black's Law Dictionary*, dan lain-lain.

<sup>17</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2007), hlm.13 - 14.

<sup>18</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 2007), hlm.52.



Untuk mendukung pengkajian bahan-bahan hukum tersebut di atas, dalam penelitian ini, akan dilakukan wawancara dengan narasumber untuk memperoleh masukan atau pendapat hukum, yang selanjutnya dapat kiranya digunakan sebagai bahan non hukum atau menjadi bahan hukum sekunder.<sup>19</sup>

## 1.6. Kerangka Teoritis

Sebagaimana telah diuraikan di atas, uang memiliki peranan yang strategis dalam rangka meningkatkan perekonomian suatu negara. Uang dinilai dapat mempengaruhi bekerjanya suatu perekonomian dengan cara mempengaruhi tingkat harga, tingkat konsumsi, volume produksi dan distribusi kekayaan. Mengingat begitu pentingnya uang untuk memperlancar kegiatan-kegiatan ekonomi masyarakat, sehingga hal pokok yang berkaitan dengan uang dituangkan dalam materi konstitusi suatu negara. Di Indonesia, pengaturan mengenai mata uang tertuang dalam Pasal 23 B UUD 1945 yang menyebutkan bahwa “*Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang*”. Adapun ketentuan pelaksanaan lebih lanjut mengenai mata uang sebagian besar diatur dalam Undang-Undang Bank Indonesia, dan kemudian ditegaskan kembali oleh Undang-Undang Keuangan Negara.<sup>20</sup> Pada prinsipnya, Undang-Undang Bank Indonesia mengamanatkan kepada Bank Indonesia sebagai bank sentral Republik Indonesia untuk mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran tunai tersebut.<sup>21</sup> Bank Indonesia bertugas dan berwenang untuk mengeluarkan, mengedarkan, mencabut dan menarik, serta memusnahkan uang rupiah dari peredaran. Dengan tugas dan kewenangan tersebut, Bank Indonesia wajib memenuhi kebutuhan uang

---

<sup>19</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cet.3, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2007), hlm.164 - 166.

<sup>20</sup> Menurut Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, kekuasaan Presiden selaku Kepala Pemerintahan atas pengelolaan keuangan negara tidak termasuk kewenangan dibidang moneter, yang meliputi antara lain mengeluarkan dan mengedarkan uang yang diatur dengan undang-undang.

<sup>21</sup> Dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009 disebutkan bahwa untuk mencapai tujuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7, Bank Indonesia mempunyai tugas sebagai berikut:

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

rupiah di masyarakat dalam jumlah nominal yang cukup, jenis pecahan yang sesuai, tepat waktu dan dalam kondisi layak edar.

Dalam perjalanannya, pengaturan mengenai mata uang dalam Undang-Undang Bank Indonesia, telah mengundang berbagai macam tanggapan, terutama terkait dengan pertanyaan mengenai pengaturan mengenai mata uang yang tidak diatur secara khusus dalam suatu undang-undang tersendiri sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 23 B UUD 1945. Secara substansi sebenarnya pengaturan mengenai mata uang di dalam Undang-Undang Bank Indonesia dipandang telah mencukupi, namun pengaturan yang demikian tersebut dinilai belum menjalankan perintah dari UUD 1945. Dengan kata lain, dapat dikatakan bahwa Undang-Undang Bank Indonesia bukan merupakan *delegasi provisio* untuk mengatur macam dan harga mata uang sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.<sup>22</sup>

Dalam hubungannya dengan peraturan perundang-undangan, Pasal 8 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, disebutkan bahwa materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang berisi hal-hal yang:

1. Mengatur lebih lanjut ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang meliputi:
  - a. hak-hak asasi manusia;
  - b. hak dan kewajiban warga negara;
  - c. pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara;
  - d. wilayah negara dan pembagian daerah;
  - e. kewarganegaraan dan kependudukan;
  - f. keuangan negara,
2. Diperintahkan oleh suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang. Menurut pendapat A. Hamid S. Attamimi terdapat sembilan butir materi muatan dari Undang-Undang Indonesia, yaitu hal-hal:<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Yang dimaksud dengan *delegasi provisio* adalah undang-undang yang dibuat atas perintah Undang-Undang Dasar 1945.

<sup>23</sup> Maria Farida Indrati Soepranto, *Ilmu Perundang-Undangan 1 (Jenis, Fungsi, Materi Muatan)*, Cet.6, (Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2009), hlm.242.

- a. yang tegas-tegas diperintahkan oleh UUD dan Tap MPR;
- b. yang mengatur lebih lanjut ketentuan UUD;
- c. yang mengatur hak-hak (asasi) manusia;
- d. yang mengatur hak dan kewajiban warga negara;
- e. yang mengatur pembagian kekuasaan negara;
- f. yang mengatur organisasi pokok Lembaga-lembaga Tertinggi atau Tinggi Negara;
- g. yang mengatur pembagian wilayah atau daerah negara;
- h. yang mengatur siapa warga negara dan cara memperoleh atau kehilangan kewarganegaraan;
- i. yang dinyatakan oleh suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang.

Dengan memperhatikan hal tersebut, dapat dikatakan bahwa menurut ilmu perundang-undangan, pengaturan mengenai mata uang dapat dilakukan dengan menuangkan ke dalam undang-undang yang secara khusus mengatur mengenai hal tersebut. Namun demikian, walaupun dari segi ilmu perundang-undangan, dimungkinkan pengaturan mengenai mata uang dalam suatu undang-undang tersendiri, akan tetapi untuk pembuatan atau penyusunan kebijakan seharusnya tetap memperhatikan dan mempertimbangkan unsur/aspek ekonomi, baik pada tingkat pembentukan/perumusan, implementasi maupun pada saat penegakan hukum (*enforcement*) atas peraturan perundang-undangan tersebut.<sup>24</sup> Berkenaan dengan hal itu, untuk dapat mengukur apakah hukum yang dipilih atau diciptakan dapat mengangkat aspek efisiensi ekonomi, maka diperlukan suatu formula pendekatan terhadap hukum tersebut, yang tidak semata-mata pada aspek hukum saja. Oleh karena itu, dalam penelitian ini akan digunakan analisa ekonomi atas hukum (*economic analysis of law*) terutama dalam menguraikan lebih lanjut mengenai Implikasi Pengaturan Tentang Mata Uang Dalam Undang-Undang Tersendiri (*Currency Act*) Terhadap Tugas dan Kewenangan Bank Indonesia di Bidang Pengedaran Uang.

<sup>24</sup> Peri Umar Farouk, "Analisa Ekonomi Atas Perkembangan Hukum Bisnis Indonesia," <http://omperi.wikidot.com/analisis-ekonomi-atas-perkembangan-hukum-bisnis-indonesia>, diakses 11 Juni 2009.

Menurut Richard A. Posner, analisa ekonomi atas hukum diterapkan dengan menggunakan prinsip-prinsip dalam ilmu ekonomi sebagai pendekatan untuk melakukan kajian terhadap masalah-masalah hukum. Posner mengatakan bahwa “...*economic is powerful tool for analyzing a vast range of legal question*”.<sup>25</sup> Selanjutnya menurut pendapat Polinsky, pendekatan analisa ekonomi terhadap hukum dilakukan oleh para ahli hukum dengan tujuan “...*in order to focus on how think like an economic about legal rules.*”<sup>26</sup> Melalui mekanisme pendekatan ini, diharapkan pembuat atau penyusun undang-undang memiliki metode dalam melakukan evaluasi pengaruh-pengaruh hukum terhadap nilai-nilai sosial, sehingga pada akhirnya aspek efisiensi dalam pembuatan suatu kebijakan berupa undang-undang akan senantiasa diperhitungkan dan dipertimbangkan, karena akan lebih baik jika memperoleh suatu kebijakan dengan biaya rendah dari pada biaya tinggi.<sup>27</sup> Dengan demikian, hukum diharapkan bukan hanya sebagai bangunan peraturan saja, melainkan juga sebagai bangunan ide, kultur, dan cita-cita, sehingga pemahaman terhadap hukum bukan hanya sebagai *rule of law*<sup>28</sup>, akan tetapi juga sebagai *rule of morality*.<sup>29</sup>

### 1.7. Kerangka Konseptual

Dalam melakukan penelitian ini, perlu dirumuskan terlebih dahulu definisi operasional dari konsep yang akan digunakan dalam penulisan ini. Hal ini penting sebagai bahan acuan dalam pelaksanaan penelitian dimaksud. Beberapa materi pokok yang terkait dengan penelitian mengenai Implikasi Pengaturan Tentang Mata Uang Dalam Undang-Undang Tersendiri (*Currency Act*) Terhadap Tugas

<sup>25</sup> Henny Marlyna, “Analisa Ekonomi Atas Hukum Hak Kekayaan Intelektual di Indonesia: Tinjauan Terhadap Reformasi Hukum Bidang Hak Kekayaan Intelektual,” [http://www.lkht.net/index.php?view=article&catid=1%Ahki-telematika&id=71%3Aanalisa-ekonomi-atas-hki&format=pdf&option=com\\_content&Itemid=37](http://www.lkht.net/index.php?view=article&catid=1%Ahki-telematika&id=71%3Aanalisa-ekonomi-atas-hki&format=pdf&option=com_content&Itemid=37), diakses 28 Mei 2009.

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> Lihat Jimly Asshiddiqie, “Cita Negara Hukum Indonesia Kontemporer,” (Orasi ilmiah disampaikan pada Wisuda Sarjana Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, Palembang, 23 Maret 2004), hlm.1 - 2. Istilah *rule of law* sama dengan *rechtsstaat*. Menurut A.V. Dicey dalam setiap negara hukum (*the rule of law*) terdapat tiga ciri penting yaitu *supremacy of law* (supremasi hukum), *equality before the law* (persamaan dalam hukum), dan *due process of law* (asas legalitas). Sedangkan menurut Julius Stahl, konsep negara hukum (*rechtsstaat*) mencakup empat elemen yaitu perlindungan hak asasi manusia, pembagian kekuasaan, pemerintahan berdasarkan undang-undang, dan peradilan tata usaha negara.

<sup>29</sup> Satjipto Rahardjo, *Sisi-sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, Cet.2, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2006), hlm.22.

dan Kewenangan Bank Indonesia di Bidang Pengedaran Uang adalah sebagai berikut:

1. Implikasi adalah keterlibatan atau keadaan terlibat.<sup>30</sup> Dalam penulisan ini, implikasi dimaksudkan sebagai kajian hukum dalam rangka untuk mencermati sampai sejauhmana negara Indonesia memerlukan undang-undang tersendiri yang secara khusus mengatur mengenai mata uang, dan materi-materi apa saja yang perlu diatur dalam undang-undang tersebut. Penelitian ini menjadi penting apabila dikaitkan dengan pelaksanaan tugas dan kewenangan Bank Indonesia di bidang pengedaran uang sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Bank Indonesia, yang sampai dengan saat ini pada prakteknya dipandang telah berjalan dengan lancar.
2. *Currency Act* adalah undang-undang yang secara khusus mengatur mengenai mata uang. Dalam praktek di negara-negara lain, terdapat dua model pengaturan mengenai mata uang. *Pertama*, negara-negara yang menganut pengaturan mata uang dalam undang-undang tersendiri (*Currency Act*), seperti negara Australia, Singapura, Thailand, dan Canada. *Kedua*, negara-negara yang tidak memiliki *Currency Act*, tetapi pengaturan mengenai mata uangnya diintegrasikan di dalam undang-undang yang mengatur mengenai bank sentral, seperti Malaysia, Philipina, Jepang, New Zealand, Inggris, dan negara-negara Eropa pada umumnya. Dari sisi tanggung jawab dibidang pengedaran uang, pengaturan di semua negara-negara, baik yang memiliki *Currency Act* maupun yang hanya memiliki undang-undang bank sentral, adalah relatif sama, yakni menempatkan bank sentral atau otoritas moneter sebagai satu-satunya lembaga yang bertugas untuk mengeluarkan dan mengedarkan uang.
3. Mata uang rupiah atau uang rupiah adalah alat pembayaran yang sah di wilayah Negara Republik Indonesia (*legal tender*).<sup>31</sup> Adapun yang dimaksud dengan alat pembayaran yang sah atau *legal tender* diartikan sebagai "*The money (bills and coins) approved in a country for the payment of the debts,*

---

<sup>30</sup> Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga, (Jakarta: Balai Pustaka, 2002), hlm.427.

<sup>31</sup> Lihat Undang-Undang Bank Indonesia, Pasal 2 ayat (2).

*the purchase of goods, and other exchanges for value*".<sup>32</sup> Uang (uang kertas maupun uang logam) yang diterima dalam negara sebagai alat pembayaran atas hutang-hutang, pembelian barang-barang dan pertukaran nilai yang lain. Menurut *the Concise Oxford Dictionary, legal tender* didefinisikan sebagai "*currency that can not legally be refused in payment of debt*".<sup>33</sup> Uang yang secara hukum tidak dapat ditolak dalam pembayaran hutang. Berdasarkan hal tersebut, maka *legal tender* berarti uang yang digunakan sebagai alat pembayaran diterima secara umum sebagai alat pembayaran yang sah secara hukum dan tidak dapat ditolak sebagai alat pembayaran. Uang sebagai alat pembayaran yang sah terdiri dari uang kertas dan uang logam. Adapun pengertian dari uang kertas adalah uang dalam bentuk lembaran yang terbuat dari bahan kertas atau bahan lainnya. Sedangkan uang logam adalah uang dalam bentuk koin yang terbuat dari aluminium, aluminium bronze, kupronikel dan bahan lainnya.<sup>34</sup>

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka *legal tender* sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Bank Indonesia adalah meliputi uang kartal (uang kertas dan uang logam). Penggunaan mata uang rupiah di wilayah Negara Republik Indonesia dipandang sebagai bentuk penghormatan terhadap kedaulatan negara Indonesia, sementara penggunaan mata uang asing di wilayah Negara Republik Indonesia dengan mengesampingkan mata uang rupiah berarti merupakan salah satu tindakan yang dapat mengganggu kedaulatan bangsa Indonesia khususnya di bidang ekonomi. Kesan demikian muncul di masyarakat setelah terjadinya *twin crisis* yaitu krisis moneter dan krisis perbankan yang terjadi pada tahun 1997 yang memiliki dampak secara langsung terhadap terpuruknya perekonomian Indonesia. Salah satu upaya hukum untuk penegakan prinsip ini adalah dengan menegaskan dalam undang-undang bahwa rupiah adalah sebagai *legal tender* di seluruh wilayah Negara Republik Indonesia, yang berarti penggunaannya adalah wajib pada transaksi apapun dan oleh siapapun selama berada di wilayah negara

<sup>32</sup> Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary*, Seventh Edition, West Group, 1999, hlm.907.

<sup>33</sup> Lihat Reserve Bank of Australia [http://www.rba.gov.au/currencynotes/legalframework/legal\\_tender.html](http://www.rba.gov.au/currencynotes/legalframework/legal_tender.html).

<sup>34</sup> Lihat Undang-Undang Bank Indonesia, Penjelasan Pasal 19.

Indonesia dengan konsekuensi apabila melanggar adalah sanksi pidana bagi yang melakukan pelanggaran.

4. Bank Indonesia adalah Bank Sentral Republik Indonesia.<sup>35</sup> 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*.<sup>36</sup> Praktek yang saat ini berjalan di Indonesia, pagedaran uang diatur menjadi tanggung jawab Bank Indonesia sebagai bank sentral selaku otoritas moneter. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 20 Undang-Undang Bank Indonesia dan Pasal 6 ayat (2) huruf d Undang-Undang Keuangan Negara.

Tugas Bank Indonesia dalam melaksanakan pengaturan uang adalah menjamin ketersediaan uang rupiah di masyarakat, yang pelaksanaannya dilakukan secara terintegrasi mulai dari tahapan kegiatan perencanaan, pengadaan, pengeluaran, pagedaran, pencabutan dan penarikan, serta pemusnahan uang rupiah dari peredaran. Sasaran strategis dari pemberian mandat ini adalah:

- a. Menjaga kelancaran dan ketersediaan uang tunai secara efisien (*ensuring a smooth and efficient supply of cash*), yang antara lain dilakukan dengan penetapan jumlah uang yang dibutuhkan dalam kegiatan perekonomian, penyediaan stock uang yang optimal, pemetaan wilayah pagedaran uang, penghitungan jumlah uang lusuh atau uang rusak.<sup>37</sup>
- b. Memelihara integritas mata uang (*maintaining the integrity of currency*), yang antara lain dilakukan dengan memperhatikan desain uang, kualitas bahan uang, kualitas cetak, dan unsur pengaman uang (*security feature*).

<sup>35</sup> Lihat Undang-Undang Bank Indonesia, Pasal 4 ayat (1).

<sup>36</sup> Lihat Undang-Undang Bank Indonesia, Penjelasan Pasal 4 ayat (1) paragraf pertama.

<sup>37</sup> Lihat Peraturan Bank Indonesia Nomor 6/14/PBI/2004 tentang Pengeluaran, Pagedaran, Pencabutan dan Penarikan, serta Pemusnahan Uang Rupiah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Bank Indonesia Nomor 9/10/PBI/2007. Pengertian Uang Lusuh adalah uang yang ukuran fisiknya tidak berubah dari ukuran aslinya tetapi kondisi uang telah berubah yang disebabkan antara lain karena jamur, minyak, bahan kimia, coretan-coretan. Sedangkan pengertian Uang Rusak adalah uang yang ukuran atau fisiknya telah berubah dari ukuran aslinya yang antara lain karena terbakar, berlubang, hilang sebagian, atau uang yang ukuran fisiknya tidak berubah dari ukuran aslinya antara lain karena robek, atau uang yang mengerut.

Oleh karena itu, dalam setiap melakukan pengeluaran uang baru perlu didukung dengan penelitian dan persiapan yang mendalam. Hal ini dimaksudkan atau ditujukan untuk:

- a. mempersulit kejahatan pemalsuan uang, akan tetapi tetap dapat memudahkan masyarakat awam untuk mengecek keasliannya;
- b. berusaha lebih maju secara teknologi dari para pemalsu uang;
- c. senantiasa mempertahankan integritas mata uang.

Elemen manajemen pengedaran uang yang meliputi perencanaan uang, pengadaan dan pencetakan uang, pengedaran uang, pencabutan dan pemusnahan uang. Elemen-elemen tersebut merupakan satu kesatuan yang utuh (terintegrasi).

Dalam tataran prakteknya, pelaksanaan kegiatan perencanaan sampai dengan kegiatan pemusnahan uang rupiah dari peredaran bukanlah merupakan hal yang mudah, karena dari berbagai tahapan yang terintegrasi tersebut memerlukan manajemen pengelolaan ekstra hati-hati, oleh karena itu dibutuhkan suatu pengaturan yang komprehensif sehingga pelaksanaannya menjadi tegas dan jelas.

### **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 I      Pendahuluan**

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



## BAB II Tinjauan Umum Tentang Mata Uang

Dalam bab ini akan diuraikan mengenai gambaran umum tentang mata uang, baik ditinjau dari aspek historis, yuridis, ekonomi maupun aspek lainnya, sehingga diperoleh gambaran umum mengenai mata uang yang dinilai memiliki peran yang strategis atau penting dalam mendukung perekonomian suatu negara.

## BAB III Urgensi Pengaturan Mata Uang Dalam Undang-Undang Tersendiri

Dalam bab ini akan diuraikan mengenai perlu atau tidaknya Indonesia memiliki pengaturan mata uang dalam undang-undang tersendiri (*Currency Act*), termasuk memperhatikan pengaturannya pada beberapa negara.

## BAB IV Materi Pokok Yang Perlu Diatur Dalam *Currency Act*

Pada bab ini akan diuraikan mengenai materi-materi pengaturan mengenai mata uang yang pada saat ini berlaku, dan apakah materi-materi tersebut sudah dapat mengakomodir kebutuhan pada masa kini dan mendatang. Oleh karena itu, perlu dilakukan identifikasi terhadap materi-materi mana saja yang masih tetap dapat digunakan atau sesuai dengan kondisi saat ini, dan materi mana yang harus disempurnakan, serta ditambah pengaturannya. Dengan demikian diharapkan pengaturan mata uang di masa mendatang dapat lebih komprehensif.

## BAB V Penutup

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