

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pemerintahan yang baik haruslah demokratis, demikian juga Indonesia mengakui konsep demokratis ini dalam penyelenggaraan negaranya, yang dikenal dengan konsep demokrasi konstitusional (*constitutional democracy*).¹ Dalam konsep ini terkandung gagasan bahwa pemerintahan yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan melakukan tindakan yang sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Dengan kata lain, pemerintahan yang berdasarkan dan dibatasi oleh konstitusi (*constitutional government*).²

Negara hukum yang demokratis diperlukan adanya pembagian kekuasaan yang bertujuan untuk adanya konsentrasi kekuasaan negara demi menghindari potensi penyelewengan profesionalitas penyelenggaraan negara yang ditujukan untuk keadilan dan kesejahteraan rakyat. Pembagian kekuasaan, transparansi dan akuntabilitas yang rasional dan sistemik merupakan cara untuk mewujudkan demokrasi dalam proses-proses nyata penyelenggaraan negara yang bersih, efisien dan efektif.³

Ada banyak teori yang menjelaskan mengenai konsep bagaimana menjalankan suatu kekuasaan negara. Salah satunya yang disampaikan oleh Montesquie dalam karyanya yang terkenal "*Del, Espirit des lois*" (*the spiri of laws*

¹Jimly Asshiddiqie, 1994, Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya di Indonesia, hlm. 221

²*Ibid*, hlm. 222

³Hendra Nurtjahjo dkk, 2002, Eksistensi Bank Sentral dalam Berbagai Konstitusi di Berbagai Negara, hlm. 61

1748). Montesquieu menulis bahwa despotisme (kelaliman) adalah merupakan bentuk pemerintahan yang buruk. Bentuk pemerintah yang terbaik menurutnya adalah sistem kebebasan dimana warga negara memiliki hak untuk melakukan apa saja sepanjang tidak melanggar hukum.⁴ Namun dia juga menyadari bahwa kebebasan pun dapat mengancam demokrasi. Untuk itu pembagian kekuasaan (*separation of power*) diperlukan.⁵ Konsep pentingnya kekuasaan dipisah dan dipecah dalam berbagai lembaga/organ agar tidak terjadi tirani dan monopoli kekuasaan oleh satu lembaga/organ saja. Keadaan demikianpun telah diutarakan oleh Lord Acton dalam kredonya "*Power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutely*. Bahwa kekuasaan itu cenderung disalahgunakan dan kekuasaan yang tanpa adanya penyeimbang sudah pasti akan disalahgunakan.

Di negara yang sedang berkembang, pemerintah yang menyelenggarakan kekuasaan negara, umumnya berperan sebagai agen pembangunan dan perubahan sosial. Dalam menjalankan peranan itu, pemerintah membutuhkan dukungan bank sentral sebagai lembaga yang berperan penting dalam pembiayaan pembangunan. Secara konsep bank sentral adalah bank yang mengemban tugas sebagai pelayan publik yang bersifat memenuhi kepentingan umum. Bank sentral tidak berorientasi mencari keuntungan, tetapi mempengaruhi pasar uang dan memberi efek terhadap struktur perbankan pada umumnya, juga bertindak sebagai bankir bagi bank-bank yang ada.

⁴Moh Mahfud, 2001, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia Edisi Revisi*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm 73

⁵Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan di Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, Fokusmedia, Bandung, hlm 43

Bank Indonesia selaku bank sentral untuk menciptakan sistem perbankan (*banking system*) yang sehat di Indonesia maka diperlukan independensi (*independent*) Bank Indonesia sehingga tugas dan tanggungjawabnya dapat dijalankan tanpa adanya campur tangan dari pihak manapun terutama pemerintah. Oleh karena itu, seluruh perangkat dan sistem yang ada pada Bank Indonesia sebagai pemegang otoritas moneter yang mandiri, juga harus memiliki sikap profesional dan moral yang baik.⁶

Dasar Independensi Bank Indonesia tersebut, secara tegas dinyatakan dalam undang-Undang Dasar 1945 Amandemen ke-empat (4) pada Pasal 23 D UUD 1945 yang menyatakan: “Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggungjawab dan independensinya diatur dengan Undang-Undang”. Kedudukan Bank Sentral dalam struktur kenegaraan terpatri dalam Pasal 23 D UUD 1945 dimana Bank Sentral adalah Bank Indonesia sebagaimana ditentukan dalam Pasal 4 Ayat (1) Undang-Undang Bank Indonesia. Berdasarkan hukum Bank Indonesia telah ditentukan sebagai bank Sentral dan kedudukannya diakui oleh konstitusi. Implementasi dari beberapa aturan perundang-undangan yaitu menurut Undang Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, sebagaimana telah diubah dengan Undang Undang Nomor 3 Tahun 2004, terakhir dengan Undang Undang Nomor 6 tahun 2009 tentang Bank Indonesia (UUBI).

Adapun status dan kedudukan hukum bank Indonesia sebagai lembaga negara yang mempunyai otonomi dan mandiri disebutkan secara tegas pada Pasal 4 ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 1999 jo UU 4 Tahun 2004 Tentang Bank Indonesia yakni “ Bank Indonesia adalah lembaga negara yang independen dalam melaksanakan tugas

⁶Zulfi Diane Zaini, 2012, *Independensi Bank Indonesia dan Penyelesaian Bank Bermasalah*, Keni Media, Bandung, hlm. 4

dan kewenangannya, bebas dari campur tangan dari pemerintah dan / atau pihak-pihak lain, kecuali untuk hal-hal yang secara tegas diatur oleh undang- undang ini.”

Dalam ketatanegaraan Indonesia, Bank Indonesia memiliki peran dan fungsi yang amat strategis, yaitu selain sebagai pemegang kas pemerintah, juga berfungsi sebagai bank Pengontrol peredaran (Pasal 20 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia). Bank Indonesia atas nama Pemerintah Republik Indonesia dapat menerima pinjaman luar negeri, dapat menatausahakan serta menyelesaikan tagihan dan kewajiban keuangan pemerintah terhadap pihak luar negeri. Bahkan hanya bank Indonesia merupakan satu - satunya lembaga yang berwenang untuk mengeluarkan dan mengedarkan uang rupiah serta mencabut, menarik, dan memusnahkan uang dimaksud dari peredaran. Bank Indonesia berwenang mengelola kekayaan sendiri terlepas dari APBN.

Sebagai bank sentral, bank Indonesia mempunyai tujuan tunggal, yaitu mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah. Kestabilan nilai rupiah ini mengandung dua dimensi, yaitu kestabilan nilai mata uang terhadap barang dan jasa domestik (inflasi), serta kestabilan terhadap mata uang negara lain (kurs). Untuk mencapai tujuan tersebut bank Indonesia didukung oleh tiga pilar yang merupakan tiga bidang tugasnya. Ketiga tugas ini adalah:

1. menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter;
2. mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran; serta
3. mengatur dan mengawasi perbankan (tugas ini masih berlaku pasca-UU OJK namun difokuskan pada aspek makroprudensial dalam rangka menjaga stabilitas sistem keuangan di Indonesia).

Ketiga tugas tersebut dijalankan secara terintegrasi agar tujuan mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah dapat dicapai secara efektif dan efisien. Berdasarkan penjelasan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan (UU OJK), setelah tugas mengatur dan mengawasi perbankan secara mikroprudensial dialihkan kepada Otoritas Jasa Keuangan, tugas bank Indonesia dalam mengatur dan mengawasi perbankan tetap berlaku, namun difokuskan pada aspek makroprudensial sistem perbankan.

Dilihat dari urgennya peran dan fungsi Bank Indonesia dalam mengatur dan mengawasi peredaran uang baik melalui bank-bank negara dan swasta menunjukkan bahwa bank Indonesia memiliki peran dan fungsi yang sangat menentukan hidup dan tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia ke depan. Sebab bank Indonesia berhak menetapkan peraturan, memberikan dan mencabut izin atas kelembagaan dan kegiatan usaha tertentu dari bank, melaksanakan pengawasan bank, dan mengenakan sanksi terhadap bank sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Sebagai Lembaga Negara yang independen, Bank Indonesia adalah badan hukum yang status badan hukumnya diperoleh melalui penetapan Undang-Undang (UU). Bank Indonesia adalah badan hukum publik, dengan kriteria: cara pendiriannya dilakukan penguasa negara berdasarkan Undang-Undang, pelaksanaan tugasnya berhubungan dengan publik, diberi wewenang membuat peraturan sendiri yang mengikat masyarakat. Bank Indonesia berwenang mengeluarkan peraturan bank Indonesia yang materi muatannya mempunyai sifat sebagai peraturan perundang-undangan. Saat ini produk peraturan tersebut dituangkan dalam Peraturan Bank Indonesia (PBI).

Bank Indonesia sebagai suatu lembaga negara yang independen, mempunyai otonomi penuh dalam merumuskan dan melaksanakan setiap tugas dan wewenangnya sebagaimana ditentukan dalam undang-undang tersebut. Bank Indonesia juga memiliki wewenang penuh dalam menentukan kebijakan moneter yang dititikberatkan pada upaya pemeliharaan stabilitas nilai rupiah. Pihak lain tidak dibenarkan mencampuri pelaksanaan tugas Bank Indonesia dan Bank Indonesia juga berkewajiban untuk menolak atau mengabaikan intervensi dalam bentuk apapun dari pihak manapun juga.

Perubahan reformatif terhadap kedudukan dan peranan serta fungsi Bank Indonesia sebagai pembina dan pengawas tersebut secara faktual menjadi penghalang dari berbagai pihak untuk dapat memanfaatkan Bank Indonesia dalam rangka melanggengkan kekuasaannya. Berbagai permasalahan yang terjadi pasca dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia yang independent,⁷ diantaranya kasus Bank Bali, kasus Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) dan Bank Century.

Berbagai permasalahan yang timbul pada Bank Indonesia pasca dikeluarkannya Undang-Undang Bank Indonesia yang independen, dapat diketahui bahwa sebenarnya demikian banyak intervensi pihak-pihak tertentu terhadap keberadaan Bank Indonesia yang independen. Persoalan independensi kelembagaan ini menjadi sangat penting, karena peran dan kewenangannya yang sangat luar biasa dalam mengelola perekonomian suatu negara dan hubungannya dengan ekonomi dunia. Masalah kedudukan tidak menjadi perdebatan yang berkepanjangan dalam pembahasan Undang-Undang tentang Bank Indonesia, justru masalah Independensi

⁷*Ibid*, hlm. 5

Bank Indonesia yang berada dalam rumpun eksekutif yang selalu diperdebatkan oleh berbagai kalangan. Berdasarkan hal tersebut, penulis mencoba membahas hal tersebut dalam bentuk skripsi dengan judul **“INDEPENDENSI BANK INDONESIA SEBAGAI LEMBAGA NEGARA DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA”**.

B. Rumusan Masalah

Bertitik tolak dari latar belakang yang telah diutarakan, maka dalam lingkup permasalahan ini penulis perlu membatasi agar masalah yang dibahas tidak menyimpang dari sarasannya. Adapun masalah yang teridentifikasi adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah independensi Bank Indonesia sebagai lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia?
2. Bagaimanakah hubungan kelembagaan antara Bank Indonesia dengan lembaga negara lainnya terkait peran dan fungsi Bank Indonesia dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisa independensi Bank Indonesia sebagai lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia;
2. Untuk menganalisa hubungan kelembagaan antara bank Indonesia dengan lembaga negara lainnya terkait peran dan fungsi Bank Indonesia dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.

D. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian hukum normatif yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka dan data sekunder.⁸

1. Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini data utama yang dijadikan bahan acuan untuk penulisan ini adalah data sekunder. Melalui Penelitian Normatif atau penelitian kepustakaan (*library research*) artinya data yang diperoleh dalam penelitian ini dilakukan dengan membaca literatur-literatur dan karya-karya yang terkait dengan persoalan yang akan dikaji. Kemudian mencatat bagian yang memuat kajian tentang penelitian.⁹ Data tersebut didapat dari bahan hukum yang terdiri dari:

a) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum yang isinya bersifat mengikat, memiliki kekuatan hukum serta dikeluarkan atau dirumuskan oleh pemerintah dan pihak lainnya yang berwenang untuk itu. Bahan hukum primer merupakan semua ketentuan yang ada berkaitan dengan pokok pembahasan, bentuk undang-undang dan peraturan-peraturan yang ada. Penelitian ini menggunakan bahan hukum primer sebagai berikut:

a) Undang Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia;

⁸Soerjono Soekanto, Sri Mamudji, 2006, "*Penelitian Hukum Normatif*", PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 13.

⁹Soejono Soekanto, 2005, "*Pengantar Penelitian Hukum*", Universitas Indonesia (UI-Press), Jakarta, hlm. 52.

- b) Undang-Undang Nomor 23 tahun 1999 Tentang Bank Indonesia;
- c) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 Tentang Bank Indonesia;
- d) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan.

b) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum yang dapat menunjang bahan hukum primer dan dapat membantu penulis dalam menganalisa dan memahami hukum primer seperti: buku-buku, artikel media masa serta penelusuran informasi melalui internet.

c) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yaitu bahan-bahan yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum tersier ini berupa kamus hukum, kamus bahasa Indonesia, ensiklopedia, dan sebagainya.¹⁰

2. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah studi dokumen. Teknik ini digunakan untuk mengumpulkan data sekunder berupa pendapat-pendapat atau tulisan para ahli ataupun pihak lain serta mempelajari bahan-bahan kepustakaan dan literatur yang berkaitan dengan materi atau objek penelitian ini. Dalam hal ini penulis mengunjungi beberapa perpustakaan, antara lain:

- a. Perpustakaan Pusat Universitas Bung Hatta;

¹⁰*Ibid*

b. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Bung Hatta;

c. Perpustakaan Daerah maupun koleksi pribadi untuk mendapatkan buku-buku, dan hasil penelitian terdahulu yang berkaitan dengan permasalahan penelitian.

3. Metode Pengolahan Data

Adapun data yang diperoleh dan diteliti dari penelitian kepustakaan akan diolah dengan cara:

a) Editing

Data yang diperoleh dari data penelitian kepustakaan akan diedit terlebih dahulu guna mengetahui apakah data-data yang diperoleh sudah sesuai dan lengkap, atau masih belum lengkap. Hal ini dilakukan untuk mendukung pemecahan masalah yang telah dirumuskan.

b) Coding

Coding yaitu pemberian tanda atau kode tertentu pada pendapat para ahli. Hal ini untuk memudahkan dalam penyusunan data sehingga dapat diformulasikan menjadi kalimat dan kesimpulan yang baik.

c) Komputerisasi

Data yang telah selesai diedit dan di coding, kemudian dilanjutkan dengan proses pengetikan menggunakan komputer.

4. Analisis Data

Analisis dapat dirumuskan sebagai suatu proses penguraian secara sistematis dan konsisten terhadap gejala-gejala tertentu.¹¹ Data yang terkumpul dalam penelitian ini baik berupa data kepustakaan akan dianalisis dengan menggunakan analisis data yuridis kualitatif, yaitu uraian data penelitian berwujud kata-kata tanpa menggunakan angka-angka dengan berpangkal pada hukum atau norma yang berlaku.¹² Seperti peraturan perundang-undangan, pandangan para pakar hukum, literatur hukum, hasil-hasil penelitian, dan sebagainya.

¹¹Soerjono Soekanto, 1982, "*Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*", Rajawali, Jakarta, hlm. 37

¹²B. Miles, Metthew dan SA. Michael Hubermen, "*Analisa Data Kualitatif*", UI Press, Jakarta, 1992, hlm.15-16.