

KEDUDUKAN BANK SENTRAL DAN PERATURAN BANK INDONESIA DALAM KETATANEGARAAN INDONESIA

Ari Wuisang*

Program Studi Ilmu Hukum Universitas Pakuan,
Jalan Pakuan No. 1 Bogor 16143
E-mail: ari.wuisang@unpak.ac.id

Naskah diterima : 01/01/2021, revisi : 20/01/2021, disetujui 31/01/2021

ABSTRAK

Bank Indonesia (BI) memiliki kedudukan sebagai lembaga negara yang independen dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, bebas dari campur tangan pemerintah dan/atau pihak lain, kecuali untuk hal-hal yang secara tegas diatur dalam undang-undang ini (Pasal 4 ayat (2) UU BI). Penulis berpendapat, BI merupakan bagian dari eksekutif (pemerintah) atau merupakan bagian dari Lembaga Legara Presiden. Karena itu, BI tidak berkedudukan sebagai lembaga negara, melainkan sebagai lembaga pemerintah (regering organen/executive body). Terkait dengan Kedudukan Peraturan BI, ketentuan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tidak secara tegas mengatur. Bahkan, dalam undang-undang tersebut hanya dikenal Peraturan Gubernur Bank Indonesia dan tidak disebut-sebut adanya Peraturan BI. Namun, dengan melihat nama-nama lembaga yang disebutkan Penjelasan Pasal 8 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tersebut, seperti misalnya peraturan yang dikeluarkan oleh MPR, DPR dan lain-lain, maka penulis berpandangan Peraturan BI sudah termasuk pula di dalamnya.

Kata Kunci : *Bank Sentral, Bank Indonesia, Lembaga Negara, Lembaga Pemerintah, Peraturan Bank Indonesia*

ABSTRACT

Bank of Indonesia is ranked as an independent state institution in carrying out its duties and authorities, free from interference by the government and / or other parties, except for matters expressly regulated in this law (Article 4 paragraph (2) Indonesian Bank Law). According to author opinion that BI is part of the executive (government) or is part of the Presidential State Institutions. Therefore, BI is not positioned as a state institution, but as a government institution (regering organen /executive body). In relation to the status of Bank of Indonesia regulations, the provisions of Law Number 12 Year 2011 concerning the Establishment of Laws and Regulations does not explicitly regulate. In fact, the law only recognizes a regulation of the Governor of Bank of Indonesia and there is no mention of a Bank of Indonesia Regulation. However, by looking at the names of the institutions whose territory Elucidation of Article 8 paragraph (1) of Law Number 12 Year 2011, such as the regulations issued by the People Supreme Congress, House of Representatives and others, the authors are of the view that Bank of Indonesia regulations are also included in it.

Keywords : *Central Bank, Bank of Indonesia, State Institution, executive body, Bank of Indonesia Regulations.*

A. Latar Belakang

Perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945¹ (untuk selanjutnya disingkat UUD Tahun 1945) telah merombak secara besar-besaran sistem ketatanegaraan republik yang berdiri pada 17 Agustus 1945 ini. Perombakan tersebut antara lain berupa pengurangan kewenangan lembaga negara yang ada seperti MPR, penghapusan DPA, dimunculkannya lembaga negara baru seperti DPD, MK dan KY.

Kemudian, juga tidak boleh dilupakan mengenai adanya penguatan atas eksistensi bank sentral ke dalam hukum dasar yang disahkan oleh PPKI pada 18 Agustus 1945 itu (dalam Pasal 23 D). Dikatakan penguatan, karena memang eksistensi bank sentral –yang diemban oleh Bank Indonesia (BI) –telah dikenal sebelumnya dalam level undang-undang (Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia).

Dalam perkembangannya, UU No. 23 Tahun 1999 diubah melalui UU No. 3 Tahun 2004. Kejutan yang muncul dalam perubahan Undang-Undang Bank Indonesia tersebut antara lain diberikannya kedudukan lembaga negara kepada BI (Pasal 4 ayat (2)) . Hal ini menimbulkan pertanyaan, apakah BI mempunyai kapasitas sebagai lembaga negara ? Atau, apakah tepat apa bila BI diberi kedudukan lembaga negara. Tulisan berikut mencoba untuk menganalisis mengenai persoalan kedudukan BI tersebut.

B. Metodologi Penelitian

Salah satu isu hukum dalam kelembagaan negara Indonesia hingga saat ini ialah mengenai persoalan kedudukan lembaga negara. Menjadi persoalan, organ-organ mana saja yang sebenarnya mempunyai kedudukan sebagai lembaga negara.

Sebagaimana diketahui, pada masa lalu dikenal TAP MPR No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Lembaga Tertinggi dengan/antar Lembaga Tinggi Negara. Dalam TAP tersebut ditentukan secara jelas siapa-siapa saja yang mempunyai kedudukan sebagai lembaga negara, yaitu MPR (Lembaga Tertinggi Negara), DPR, Presiden, MA, BPK dan DPA. Jadi, ada 6 (enam lembaga negara).² Namun, setelah TAP tersebut dicabut, tidak ada lagi produk hukum yang mengatur hal sama sehingga menjadi tidak jelaslah perihal status lembaga negara ini.³

Dalam UUD Tahun 1945 pasca perubahan sendiri ketentuan mengenai lembaga negara sangat kabur. Satu-satunya pasal yang menyinggung-nyinggung tentang lembaga negara yaitu Pasal 24 C UUD Tahun 1945 yang antara lain menentukan, “Mahkamah Konstitusi berwenang... memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD...”. Tidak ada penjabaran lebih lanjut, siapa yang dikategorikan sebagai lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD.⁴ Kemudian, beberapa undang-

¹ Untuk uraian yang cukup lengkap mengenai waktu pelaksanaan perubahan UUD Tahun 1945 dan pasal-pasal mana saja yang diubah, lihat Jimly Asshiddiqie, “Hubungan antar Lembaga Negara dalam Perspektif Amandemen UUD Tahun 1945”, Makalah disampaikan dalam Seminar Arah Pembagunan Hukum Menurut UUD Tahun 1945 Hasil Amandemen yang diadakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) pada tanggal 29-31 Mei 2006 di Hotel Mercure Accor Ancol Jakarta, hal. 2-3.

² Sri Soemantri, “Sistem Kelembagaan Negara Pasca Amandemen UUD 1945”, Makalah disampaikan dalam diskusi terbatas tentang Eksistensi Sistem Kelembagaan Negara Pasca Amandemen UUD 1945 yang diadakan oleh Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN) di Jakarta pada tanggal 9 September 2004, hal. 1.

³ Ari Wuisang, “Kedudukan Lembaga Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia”, dalam Jurnal Hukum Academia Fakultas Hukum Universitas Pakuan, vol. 1 No. 2 Tahun 2005, hal. 2.

⁴ Ibid.

undang melekatkan status lembaga negara kepada organ yang diaturinya dengan perincian sebagai berikut :

1. Pasal 3 UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU MD3) menentukan, “MPR merupakan lembaga Permusyawaratan Rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara”;
2. Pasal 68 UU MD3 menentukan, “DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga Negara”;
3. Pasal 247 UU MD3 menentukan, “DPD merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga Negara”;
4. Pasal 2 UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menentukan, “Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu lembaga negara yang melakukan kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan untuk menegakkan hukum dan keadilan”;
5. Pasal 1 angka 1 UU No. 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan menentukan, “Badan Pemeriksa Keuangan, yang selanjutnya disingkat BPK, adalah lembaga negara yang bertugas untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”;
6. Pasal 1 butir (1) UU No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial menentukan, “Komisi Yudisial adalah lembaga negara sebagaimana dimaksud dalam UUD Tahun 1945”. Pasal 2 undang-undang yang sama menentukan, “Komisi Yudisial merupakan lembaga negara yang bersifat mandiri dan dalam pelaksanaan wewenangnya bebas dari campur tangan atau pengaruh kekuasaan lainnya”.

Tak terkecuali Undang-Undang Bank Indonesia, juga melekatkan status lembaga negara kepada Bank Indonesia. Bahkan, KPK, KPI dan Ombudsman pun disebut sebagai lembaga negara oleh peraturan yang mengaturnya. Namun anehnya, untuk Mahkamah Agung dan Presiden penyebutan lembaga negaranya tidak muncul dalam undang-undang. Bagaimana mungkin organ-organ seperti KPK, KPI, Ombudsman yang belum lama lahir disebut lembaga negara sedangkan MA dan Presiden yang sudah ada sejak lama tidak muncul penyebutan lembaga negaranya. Terlihat sekali tidak sinkronnya undang-undang di tanah air ini. Lebih jauh lagi, penyebutan lembaga negara secara tersebar diberbagai undang-undang terkesan acak-acakan atau tidak tertib.

Selanjutnya, dalam Amar Putusan MK pada Perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran terhadap UUD Tahun 1945 (Perkara No. 005/PUU-I/2003), MK telah mengkonstruksikan lembaga negara menjadi 3 (tiga) kategori yaitu :

1. Lembaga negara berdasarkan (kewenangannya diberikan oleh) UUD;
2. Lembaga negara berdasarkan undang-undang;
3. Lembaga negara berdasarkan Keppres (sekarang Perpres).

Namun demikian, lagi-lagi dalam putusan itu tidak dijabarkan siapa-siapa saja yang masuk ke dalam kategori masing-masing. Lebih jauh lagi, putusan itu belum dapat dipastikan apakah akan diikuti lagi atau akan dijadikan acuan lagi oleh hakim-hakim berikutnya sehingga belum bisa dikatakan sebagai yurisprudensi standar atau belum mengandung karakter sebagai sumber hukum.⁵

⁵ Ari Wuisang, “Mahkamah Konstitusi : Latar Belakang Pembentukan dan Peranannya dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”, dalam Jurnal Jurista Insentif Kopertis Wilayah IV Jabar, Vol. I No. 1 Juli 2006, hal 127.

Pembagian lembaga negara menjadi 3 (tiga kategori) di atas sebenarnya sudah sering ditulis oleh Jimly Asshiddiqie dalam beberapa makalahnya yang dipresentasikan diberbagai forum, seperti misalnya Jimly pernah menulis : ⁶

“... Kita dapat membedakan secara tegas antara kewenangan organ negara berdasarkan perintah UUD (*constitutionally entrusted power*) dan kewenangan organ negara yang hanya berdasarkan perintah undang-undang dan bahkan dalam kenyataan ada pula lembaga atau organ yang kewenangannya berasal dari atau bersumber dari Keputusan Presiden...”

Dalam makalahnya yang lain, Jimly mengatakan :

“Lembaga negara adalah organ yang menjalankan fungsi-fungsi negara yang kewenangannya bersumber dari UUD, UU atau Keppres. Sengketa kewenangan yang menjadi yurisdiksi MK adalah kewenangan yang bersumber dari UUD”. ⁹

Kemudian, muncul lagi istilah lembaga negara utama/primer dan lembaga negara sekunder/penunjang (*auxiliary*), organ lapis pertama, kedua, ketiga ¹⁰ yang semuanya sama sekali tidak dikenal dalam UUD Tahun 1945. Berkaitan dengan itu, dalam salah satu pertimbangan hukum Putusan MK mengenai uji materiil Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945, MK, dalam pandangan penulis, telah membuat *blunder* dengan mengatakan Komisi Yudisial hanya berkedudukan sebagai lembaga negara pendukung/pelengkap (*auxiliary*), bukan lembaga negara utama. Seperti penulis katakan, kedudukan semacam itu sama sekali tidak dikenal dalam UUD Tahun 1945. Yang pasti, Komisi Yudisial kewenangannya tercantum dengan tegas dalam UUD Tahun 1945 karena itu secara meyakinkan penulis mengatakan bahwa Komisi Yudisial berkedudukan sebagai lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD. Dia setara dengan MK, MA, BPK, MPR, DPR, DPD dan Presiden. Penafsiran penulis ini lebih sederhana dibandingkan penafsiran MK yang terlalu kompleks. Terkait dengan tugas Komisi Yudisial, dengan demikian lembaga pengawas hakim ini seharusnya juga dapat mengawasi perilaku hakim konstitusi. Semangat *check and balances* (prinsip kesetaraan dan saling mengontrol antar lembaga negara) yang merasuk ke dalam UUD Tahun 1945 juga merupakan landasan lain bagi Komisi Yudisial untuk mengawasi hakim konstitusi. Karena itu, apa bila MK tidak mau diawasi oleh KY, sikap MK ini dapat dikatakan tidak sesuai dengan UUD Tahun 1945.

Pandangan MK mengenai lembaga negara tersebut di atas, yang banyak dipengaruhi oleh pikiran-pikiran Ketua MK, dalam pandangan penulis terlalu banyak “meniru”

⁶ Jimly Asshiddiqie, “Perkembangan Ketatanegaraan Pasca Perubahan UUD 1945 dan Tantangan Pembaruan Pendidikan Hukum Indonesia”, Makalah disampaikan pada Seminar dan Lokakarya Nasional tentang Perkembangan Ketatanegaraan Pasca Perubahan UUD 1945 dan Pembaharuan Kurikulum Pendidikan Hukum Indonesia yang diselenggarakan oleh Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Indonesia bekerjasama dengan Mahkamah Konstitusi, hal.7.

⁹ Jimly Asshiddiqie, “Mahkamah Konstitusi RI”, Makalah disampaikan dalam Seminar Sistem Pemerintahan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945 yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan HAM RI Bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya dan Kantor Wilayah Departemen Kehakiman dan HAM RI Provinsi Jawa Timur, pada tanggal 9 Juni 2004 di Surabaya.

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, “Hubungan Antara Lembaga Negara Dalam Perspektif Amandemen UUD 1945, *loc.cit.*, hal. 11.

kelembagaan negara di Amerika (*anglo saxon*) yang belum tentu sesuai dengan konteks historial lembaga negara di Indonesia. Penentuan mengenai siapa saja lembaga negara itu akhirnya menjadi tidak jelas.

Dalam putusan yang lainnya, MK berpandangan menteri adalah lembaga negara. Menteri merupakan pembantu dari lembaga negara Presiden, karena itu, menteri dapat dikatakan sebagai bagian dari lembaga negara. Apakah benar, jika bagian dari lembaga negara disebut lembaga negara juga ? Hal itu menurut penulis merupakan sesuatu kekeliruan. Harusnya, menteri, sebagai bagian dari eksekutif, mendapat sebutan sebagai lembaga pemerintah, bukan lembaga negara.

Demikianlah carut marut lembaga negara di Indonesia setelah perubahan UUD Tahun 1945. Keadaan yang berlangsung saat ini begitu membingungkan dan sudah keluar jauh dari konteks historial lembaga negara Indonesia. Karena itu, harus segera dibenahi.

Satu-satunya pandangan yang menurut penulis sangat baik untuk dijadikan acuan yaitu pandangan Sri Soemantri. Menurut beliau, lembaga-lembaga negara berdasarkan UUD Tahun 1945 setelah perubahan yaitu sebagai berikut : BPK, DPR, DPD, MPR, Presiden dan Wakil Presiden, MA, MK dan KY (ada 8 lembaga negara).⁷ Kedelapan lembaga inilah, yang sampai tahun 2007, layak dikatakan sebagai lembaga negara. Pandangan Sri Soemantri ini menurut hasil penelitian Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN) dikatakan sebagai penafsiran moderat, yaitu hanya membatasi pada apa yang dulu dikenal sebagai lembaga tertinggi negara dan tinggi negara.⁸ Penafsiran moderat ini dalam pandangan penulis sesuai dengan konteks historial lembaga negara Indonesia dan yang lebih penting lagi penerapannya lebih sederhana ketimbang penafsiran luas oleh Jimly Asshiddiqie. Bila muncul keberatan bahwa penafsiran moderat itu merupakan tradisi lama, sudah usang, kuno, tidak sesuai dengan perkembangan ketatanegaraan masa kini, maka dapat penulis kemukakan bahwa tidak selalu tradisi baru lebih baik dari pada tradisi lama, buktinya tradisi baru yang didengung-dengungkan dewasa ini –berupa penafsiran luas terhadap lembaga negara –semakin membawa ke arah yang carut marut.

Dengan terbitnya Undang-Undang tentang Penyelenggara Pemilu pada tahun 2011, dapat ditambahkan 1 (satu) lembaga negara lagi yaitu KPU (Komisi Pemilihan Umum). Alasan KPU diberikan kedudukan sebagai lembaga negara :

1. Kewenangan KPU diberikan oleh UUD dan kewenangannya itu bersifat pokok-pokok ketatanegaraan (menyelenggarakan pemilu);
 2. Walaupun KPU dalam UUD Tahun 1945 ditulis dengan huruf kecil (**komisi pemilihan umum**), namun dalam pelaksanaannya organ yang ditunjuk untuk menyelenggarakan pemilu namanya identik dengan yang ada di UUD, yaitu Komisi Pemilihan Umum;
 3. Sudah ada undang-undang organik yang khusus mengatur penyelenggara pemilu.
- Jadi, seluruhnya ada 9 (sembilan) lembaga negara.

Di luar kesembilan organ tersebut, tidak bisa disebut lembaga negara. Lalu kalau begitu apa nama atau istilahnya ? Tentu bisa digunakan istilah lembaga pemerintah (*regering organen*) atau lembaga-lembaga administrasi negara (*administrative organen*). Kedua istilah itu antara lain dapat dilihat dalam Buku Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim.⁹ Kemudian, perlu diperhatikan pula ketentuan Pasal 22 Undang-Undang Nomor

⁷ Sri Soemantri, *loc.cit.*, hal. 2.

⁸ Untuk lebih lengkapnya mengenai hal ini, lihat Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara, (Jakarta : KRHN,2005), hal. 5.

⁹ Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta : Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1988), hal. 182.

48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang menentukan, “Mahkamah Agung dapat memberi keterangan, pertimbangan dan nasihat tentang masalah hukum kepada lembaga negara dan *lembaga pemerintahan*”. Karena itu, jelaslah istilah lembaga pemerintah ini mempunyai sandaran baik secara teoritis dan yuridis.

Untuk organ yang ada di daerah, jelas sebutannya adalah lembaga pemerintahan daerah, hal ini telah ditentukan secara tegas dalam Undang-Undang MD3. Dalam kaitan itu, perlu pula dikemukakan, beberapa waktu yang lalu pernah muncul polemik, apakah pemerintahan daerah itu lembaga negara atau bukan? Polemik ini dijawab dengan baik sekali oleh Zain Badjebber. Beliau mengatakan, “Pemerintahan daerah bukan merupakan sebuah lembaga negara, melainkan, berdasarkan konstruksi UUD 1945, pemerintahan daerah yang terdapat dalam BAB VI UUD 1945 merupakan bagian dari rumpun BAB III UUD 1945 tentang kekuasaan pemerintahan negara yang dipegang oleh seorang Presiden”.¹⁰ Jadi jelas, pemerintahan daerah adalah bagian dari lembaga negara Presiden, sehingga tidak bisa disebut lembaga negara.

Pada tahun 2006, DPR pernah berinisiatif untuk mengusulkan Rancangan Undang-Undang tentang Lembaga Negara. Penulis berpandangan, sangat penting untuk segera menindaklanjuti rancangan undang-undang tersebut. Sebagai masukan dari penulis, dalam Undang-Undang tentang Lembaga Negara itu, jabarkan secara tegas bahwa yang berkedudukan lembaga negara yaitu MPR, DPR, DPD, Presiden, MK, MA, KY, BPK, KPU (ada 9 organ). Sebagai konsekuensi dari ketentuan itu, maka di luar 9 (sembilan) organ di atas tidak bisa disebut sebagai lembaga negara, melainkan dapat saja disebut sebagai lembaga pemerintah atau lembaga daerah apa bila merupakan bagian dari pemerintahan daerah.

Adapun penelitian yang digunakan dalam tulisan ini ialah sebagai berikut :

1. Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif. Yang dimaksud dengan penelitian hukum normatif adalah penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif.¹¹

2. Pendekatan Masalah

Pendekatan yang penulis gunakan sebagai pendukung dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) sejarah hukum (*historical approach*), pendekatan konsep (*conseptual approach*) dan pendekatan analisis (*analysis approach*).

C. Pembahasan

Sampai tulisan ini dibuat, yang menjalankan fungsi bank sentral menurut hukum positif adalah Bank Indonesia (BI). Karena itu, untuk selanjutnya dalam tulisan ini yang dimaksud dengan bank sentral adalah Bank Indonesia.

1. Dasar Hukum Keberadaan BI

¹⁰ Zain Badjebber, Komentar UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, (Jakarta : Forum Indonesia Maju, 2004), hal. 309.

¹¹ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Malang : Bayu Media, 2006), hal. 295.

- a. UUD Tahun 1945, Pasal 23 D;
 - b. UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan UU No. 10 Tahun 1998;
 - c. UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana telah diubah dengan UU No. 3 Tahun 2004.
2. Tugas/Kewenangan Pokok BI (Pasal 7 dan 8 UU BI).
- a. Tugas pokok, yaitu melaksanakan kebijakan moneter secara berkelanjutan, konsisten, transparan dan harus mempertimbangkan kebijakan umum pemerintah di bidang perekonomian;
 - b. Menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter;
 - c. Mengatur dan mengawasi bank.

Penulis tidak akan berpanjangan lebar dalam membahas tugas/ kewenangan BI, karena fokus tulisan ini adalah pada “kedudukan” BI dalam sistem ketatanegaraan RI.

3. Kedudukan BI

Oleh undang-undang, BI diberikan kedudukan sebagai lembaga negara yang independen dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, bebas dari campur tangan pemerintah dan/atau pihak lain, kecuali untuk hal-hal yang secara tegas diatur dalam undang-undang ini (Pasal 4 ayat (2) UU BI).

Apakah sudah tepat BI diberikan kedudukan sebagai lembaga negara ? Pertanyaan ini inilah yang akan penulis bahas. Berdasarkan argumen-argumen yang telah dikemukakan di atas, penulis berpendapat, BI merupakan bagian dari eksekutif (pemerintah) atau merupakan bagian dari Lembaga Negara Presiden. Karena itu, BI tidak berkedudukan sebagai lembaga negara, melainkan sebagai lembaga pemerintah.

Alasan-alasan yang dapat penulis kemukakan yaitu sebagai berikut :

- a. Walaupun eksistensi BI secara implisit terdapat dalam UUD Tahun 1945, namun kewenangan BI hanya diatur di dalam level undang-undang. Karena itu, BI tidak memiliki salah satu karakteristik penting yang harus dimiliki oleh sebuah lembaga negara, yaitu “kewenangannya diberikan oleh UUD”;
- b. UU BI BAB VIII tentang Hubungan dengan Pemerintah Pasal 52 ayat (1) menentukan, “Bank Indonesia bertindak sebagai pemegang kas pemerintah”. Dengan demikian, jelas sekali bahwa BI merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari eksekutif (pemerintah) atau merupakan bagian dari Lembaga Negara Presiden. Seperti telah penulis kemukakan, bagian dari lembaga negara tidak bisa disebut sebagai lembaga negara juga. Terkait dengan bidang keuangan yang menjadi tugas pokok BI, pakar hukum administrasi negara yang bernama Donner, seperti dikutip oleh Johannes Usfunan¹², mengatakan bahwa fungsi pemerintah (eksekutif) salah satunya yaitu pengelolaan keuangan. Karena itu, jelaslah bahwa BI yang banyak bergerak di bidang keuangan masuk ke dalam ranah eksekutif (Lembaga Negara Presiden).
- c. Seperti diketahui, dewasa ini telah dibentuk Dewan Pertimbangan Presiden (Wantimpres) melalui Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2006. Undang-undang

¹² Johannes Usfunan, *Perbuatan Pemerintah Yang Dapat Digugat*, (Jakarta : Djambatan, 2002), hal. 16.

bersangkutan memberikan kedudukan “lembaga pemerintah kepada DPP”. Pasal 1 UU No. 19 Tahun 2006 menentukan, “DPP adalah lembaga pemerintah yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 UUD Tahun 1945. Kalau ditelusuri, DPP memiliki karakteristik yang sama dengan BI, yaitu :

- 1) eksistensi keduanya terdapat dalam UUD;
- 2) kewenangannya sama-sama diatur dalam undang-undang;
- 3) keduanya merupakan bagian dari pemerintah (eksekutif).

Hanya saja, kedudukannya dibedakan, DPP sebagai lembaga pemerintah, sedangkan BI sebagai lembaga negara. Hal inilah yang perlu diluruskan. Penulis berpendapat, sikap pembentuk UU untuk memberikan kedudukan lembaga pemerintah kepada DPP sudah tepat, sedangkan memberikan kedudukan lembaga negara bagi BI merupakan suatu kekeliruan. Seharusnya, BI juga diberikan kedudukan sebagai lembaga pemerintah seperti halnya DPP berhubung dengan adanya kesamaan karakter di atas.

- d. Secara historis (dalam TAP MPR No. III/MPR/1978), BI juga tidak tidak digolongkan sebagai lembaga negara.
- e. Tugas-tugas BI tidak bersifat pokok-pokok ketatanegaraan, melainkan masalah-masalah teknis keuangan (moneter). Sebuah lembaga negara haruslah memiliki tugas yang bersifat pokok-pokok ketatanegaraan seperti misalnya membentuk UUD, membentuk UU, menyelesaikan sengketa lembaga negara dan lain-lain.

Karena itu, penulis menyimpulkan bahwa BI mempunyai kedudukan sebagai lembaga pemerintah, bukan lembaga negara. Akibatnya, ketentuan UU BI yang menyangkut kedudukan BI perlu diubah. Kemudian, penulis juga ingin mempersoalkan mengenai istilah “independen”. Kemandirian BI adalah terbatas karena anggaran untuk melaksanakan program dan kegiatan berasal dari APBN yang dikelola oleh eksekutif. Belum lagi peranan BI yang salah satunya sebagai pemegang kas pemerintah. Karena itu, kata independensi yang turut menghiasi kedudukan BI harus pula dihapus dari UU BI.

Eksistensi Peraturan BI dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Sebagaimana Telah diubah dengan UU No. 15 Tahun 2019 yaitu sebagai peraturan perundang-undangan yang diakui dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Lalu, sebenarnya di mana letak Peraturan BI dalam tata urutan perundang-undangan RI dewasa ini ? Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011 menentukan sebagai berikut :

- (1) Jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut :
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia;
 - b. Ketetapan MPR;
 - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - d. Peraturan Pemerintah;
 - e. Peraturan Presiden;
 - f. Peraturan Daerah.
- (2) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e meliputi :
 - a. Peraturan Daerah provinsi, dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Gubernur;

- b. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota bersama Bupati/Walikota;
 - c. Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh Badan Perwakilan Desa atau nama lainnya bersama dengan Kepala Desa atau nama lainnya;
- (3) Ketentuan mengenai tata cara pembuatan Peraturan Desa/peraturan yang setingkat diatur oleh Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan;
- (4) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi;**
- (5) Kekuatan hukum peraturan perundang-undangan adalah sesuai dengan hirarki sebagaimana dimaksud dalam ayat (1).

Pasal 8 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 menentukan, “jenis peraturan perundang-undangan selain dalam ketentuan ini, antara lain peraturan yang dikeluarkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, **Gubernur Bank Indonesia**, Menteri, kepala bidang, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk oleh undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat”. Ketentuan yang penulis kemukakan di atas ternyata berdiam diri mengenai kedudukan Peraturan BI. Bahkan, di sana hanya dikenal Peraturan Gubernur Bank Indonesia dan tidak disebut-sebut adanya Peraturan BI. Namun, tafsiran penulis, dengan melihat nama-nama lembaga yang disebutkan Penjelasan Pasal 8 ayat (1) tersebut, seperti misalnya peraturan yang dikeluarkan oleh MPR, DPR dan lain-lain, maka Peraturan BI sudah termasuk pula di dalamnya.

Menyangkut kedudukan Peraturan BI, dapat diketahui dari peraturan perundang-undangan jenis apa yang memerintahkan agar dibentuknya suatu Peraturan BI. Misalnya, apabila undang-undang yang memerintahkan agar suatu Peraturan BI dibentuk, maka Peraturan BI tersebut kedudukannya persis di bawah undang-undang atau setara dengan peraturan pemerintah. Atau, apa bila peraturan pemerintah yang memerintahkan agar dibentuknya suatu Peraturan Bank Indonesia, maka Peraturan BI tersebut kedudukannya persis di bawah peraturan pemerintah atau setara dengan Peraturan Presiden dan seterusnya.

Kemudian, kalau membaca UU BI, tidak dikenal adanya produk Keputusan Gubernur BI. Padahal, harusnya produk ini ada, karena untuk hal-hal yang sifatnya konkrit, individual dan final (KIF) seperti misalnya menyangkut pengangkatan dan pemberhentian pegawai, tidak bisa dituangkan melalui Peraturan Dewan Gubernur.

Keputusan demikian dalam kepastiaan hukum administrasi negara dinamakan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) atau *beschikking* atau *besluit* individual yang merupakan objek gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Hal ini berarti BI juga merupakan pihak yang dapat digugat di PTUN apa bila mengeluarkan *beschikking* yang dianggap merugikan seseorang. Adanya produk Keputusan Gubernur BI memudahkan

PTUN dalam mengatakan bahwa dirinya berkompeten untuk menyelesaikan sengketa antara BI dengan pegawainya.

Seperti dikemukakan, dalam UU No. 12 Tahun 2011 juga dikenal adanya Peraturan Gubernur Bank Indonesia. Lalu. Apa bedanya dengan Peraturan Dewan Gubernur ? Apakah produk tersebut merupakan “nama lain” dari Peraturan Dewan Gubernur? Menurut penulis, muncul masalah dalam istilah Peraturan Dewan Gubernur BI. Dengan adanya Peraturan BI, tidak perlu ada lagi yang namanya Peraturan Dewan Gubernur. Alasannya, dalam Peraturan BI, sudah tentu semua komponen Dewan Gubernur menandatangani peraturan tersebut sehingga cukup disebut dengan nama Peraturan BI. Justru istilah Peraturan Gubernur Indonesia yang terdapat dalam UU No. 12 Tahun 2011 itulah yang benar, di mana materi muatan peraturan tersebut harusnya menjabarkan lebih lanjut ketentuan Peraturan Bank Indonesia. Ada pun untuk hal-hal yang sifatnya intern, sekali jalan (*einmahlig*), seperti dikemukakan di atas, cukup dituangkan melalui Keputusan Gubernur bank Indonesia.

Berdasarkan uraian di atas, menurut penulis produk-produk hukum yang dapat dikeluarkan oleh BI meliputi :

1. Peraturan Bank Indonesia, menjabarkan lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang memerintahkan dibentuknya Peraturan BI tersebut;
2. Peraturan Gubernur Bank Indonesia, yang merupakan penjabaran lebih lanjut dari ketentuan Peraturan Bank Indonesia;
3. Keputusan Gubernur Bank Indonesia, mengatur hal-hal yang sifatnya intern dan sekali jalan, misalnya menyangkut pengangkatan dan pemberhentian pegawai (fungsional maupun struktural), tata tertib dan lain-lain.

Dalam melaksanakan tugasnya, Bank Indonesia dipimpin oleh Dewan Gubernur. Dewan Gubernur terdiri atas seorang Gubernur, seorang Deputy Gubernur Senior dan sekurang-kurangnya 4 (empat) orang atau sebanyak-banyaknya 7 (tujuh) orang Deputy Gubernur. Dewan Gubernur dipimpin oleh Gubernur dan Deputy Gubernur Senior sebagai wakil.

Gubernur, Deputy Gubernur Senior dan Deputy Gubernur diusulkan dan diangkat oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Adapun calon Deputy Gubernur diusulkan oleh Presiden berdasarkan rekomendasi dari Gubernur. Dalam hal calon Gubernur, Deputy Gubernur Senior atau Deputy Gubernur tidak disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden wajib mengajukan calon baru. Dalam hal calon baru yang diajukan oleh Presiden untuk kedua kalinya tidak disetujui oleh DPR, Presiden wajib mengangkat kembali Gubernur, Deputy Gubernur Senior atau Deputy Gubernur untuk jabatan yang sama atau dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat mengangkat Deputy Gubernur Senior atau Deputy Gubernur untuk jabatan yang lebih tinggi di dalam struktur jabatan Dewan Gubernur.

Anggota Dewan Gubernur diangkat untuk masa jabatan 5 (lima) tahun dan dapat diangkat untuk masa jabatan yang sama untuk sebanyak-banyaknya 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya. Penggantian anggota Dewan Gubernur yang telah berakhir masa jabatannya dilakukan secara berkala setiap tahun paling banyak 2 (dua) orang.

D. Penutup

Dilihat dari karakteristiknya, Bank Indonesia masuk ke dalam rumpun eksekutif atau merupakan bagian dari Lembaga Negara Presiden. Karena itu, BI bukan lembaga negara, dia merupakan lembaga pemerintah seperti halnya Dewan pertimbangan Presiden dan Kejaksaan. Ketentuan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tidak secara tegas menyebutkan kedudukan Peraturan BI. Bahkan, di sana hanya dikenal Peraturan Gubernur Bank Indonesia dan tidak disebut-sebut adanya Peraturan BI. Namun, dengan melihat nama-nama lembaga yang disebutkan Penjelasan Pasal 8 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tersebut, seperti misalnya peraturan yang dikeluarkan oleh MPR, DPR dan lain-lain, maka penulis berpandangan Peraturan BI sudah termasuk pula di dalamnya.

E. Ucapan Terimakasih

Segala puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah S.W.T yang telah memberikan kesehatan dan pemikiran yang jernih kepada penulis, karena berkat rahmat, hidayah, serta pertolongan-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan jurnal ini. Dalam penulisan hukum ini, penulis menyadari sepenuhnya masih terdapat banyak kekurangan baik dari segi materi, susunan bahasa maupun cara penyajian maupun penulisannya. Dalam menyusun jurnal ini, penulis menyadari bahwa penulisan jurnal hukum ini tidak akan terselesaikan tanpa bantuan dari berbagai pihak yang telah memberi banyak dukungan, dan penulis mengucapkan terimakasih atas dukungan moril maupun materiil terutama kepada redaksi jurnal palar, sehingga sampai diterbitkannya jurnal palar ini.

F. Biodata Singkat Penulis

Ari Wuisang berprofesi sebagai Dosen Hukum Tata Negara dan menjabat sebagai Kepala Bagian Hukum Tata Negara di Fakultas Hukum Universitas Pakuan dan juga sebagai Staf ahli DPRD Kota Bogor, menempuh Pendidikan S1 di Universitas Pakuan dan S2 di Universitas Indonesia.

A. Peraturan Perundang-undangan

Indonesia. UUD Tahun 1945 beserta perubahannya.

_____. Undang-Undang tentang Bank Indonesia. UU No. 23 Tahun 1999.

_____. Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi. UU No. 24 Tahun 2003.

_____. Undang-Undang tentang Perubahan atas UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, UU No. 3 Tahun 2004.

_____. Undang-Undang tentang Perubahan atas UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. UU No. 5 Tahun 2004.

_____. Undang-Undang tentang Komisi Yudisial. UU No. 22 Tahun 2004.

_____. Undang-Undang tentang Badan Pemeriksa Keuangan. UU No. 15 Tahun 2006.

_____. Undang-Undang tentang Dewan Pertimbangan Presiden. UU No. 19 Tahun 2006.

_____. Undang-Undang tentang Kekuasaan Kehakiman. UU No. 48 Tahun 2009.

_____. Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. UU No. 12 Tahun 2011.

_____. Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD. UU No. 17 Tahun 2014.

B. Buku-Buku

Asshiddiqie, Jimly. *Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*. Jakarta : Konstitusi Press, 2005.

_____. *Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia*. Jakarta : PSHTN FH-UI, 2004.

Badjeber, Zain. *Komentar UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah*. Jakarta : Forum Indonesia Maju, 2004.

Konsorsium Reformasi Hukum Nasional. *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*. Jakarta : KRHN, 2005.

Kusnardi, Moh. dan Harmaily Ibrahim. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta : Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1988.

M. Hadjon, Philipus. *Lembaga Tertinggi dan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara Menurut UUD 1945 Suatu Analisa Hukum dan Kenegaraan*. Surabaya : PT Bina Ilmu, 1992.

Pador, Zenwen. "Konteks dan Relevansi Pembentukan Mahkamah Konstitusi", Dalam *Hukum Dan Kuasa Konstitusi, Catatan-Catatan untuk Pembahasan Rancangan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi*. Jakarta : Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, 2004.

Siahaan, Maruar. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*. Jakarta : Konstitusi Press, 2005.

Usfunan, Johan. *Perbuatan Pemerintah Yang Dapat Digugat*. Jakarta : Djembatan, 2002.

C. Makalah, Jurnal dan Lain-Lain.

Asshiddiqie, Jimly. "Mahkamah Konstitusi RI". Makalah disampaikan dalam Seminar tentang Sistem Pemerintahan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945 yang diselenggarakan oleh BPHN Depkeh dan HAM RI bekerja sama dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya dan Kantor Wilayah Departemen Kehakiman dan HAM Provinsi Jawa Timur di Surabaya pada tanggal 9-10 Juni 2004.

_____. "Mahkamah Konstitusi, Fenomena Hukum Tata Negara Abad XX". Makalah disampaikan dalam Diskusi Terbatas yang diselenggarakan oleh Konsorsium Reformasi Hukum Nasional pada 28 Juni 2002 di Hotel Sofyan Jakarta .

_____. "Pengantar Kompilasi Peraturan Mahkamah Konstitusi di 78 Negara". Makalah,

_____. "Perkembangan Ketatanegaraan Pasca Perubahan UUD 1945 dan tantangan Pembaruan Pendidikan Hukum Indonesia". Makalah disampaikan dalam Seminar tentang Perkembangan Ketatanegaraan Pasca Perubahan UUD 1945 dan Lokakarya Pembaruan Kurikulum Pendidikan Tinggi Hukum Indonesia yang diselenggarakan oleh Asosiasi Pengajar HTN dan HAN di Jakarta, pada tanggal 7 September 2004.

_____. "Pengantar Kompilasi Peraturan Mahkamah Konstitusi di 78 Negara. Makalah.

Asshiddiqie, Jimly. "Hubungan antar Lembaga Negara dalam Perspektif Amandemen UUD Tahun 1945". Makalah disampaikan dalam Seminar Arah Pembangunan Hukum Menurut UUD Tahun 1945 Hasil Amandemen yang diadakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) pada tanggal 29-31 Mei 2006 di Hotel Mercure Accor Ancol Jakarta, hal. 2-3.

Sekretariat Jenderal DPR. *Prolegnas Tahun 2005-2009*. Jakarta : Sekjen DPR, 2005.

Soemantri, Sri. "Sistem Kelembagaan Negara Pasca Amandemen UUD 1945". Makalah disampaikan dalam Diskusi Terbatas tentang "Eksistensi Sistem Kelembagaan Negara Pasca Amandemen UUD 1945" yang diadakan oleh Konsorsium Reformasi Hukum Nasional di Jakarta pada tanggal 9 September 2004.

Wuisang, Ari. "Kedudukan Lembaga Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia". *Jurnal Hukum Academia Fakultas Hukum Universitas Pakuan*, vol. 1 No. 2 Tahun 2005.

_____. "Mahkamah Konstitusi : Latar Belakang Pembentukan dan Peranannya dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia". *Jurnal Jurista Insentif Kopertis Wilayah IV Jabar*, Vol. I No. 1 Juli 2006.