

PENGATURAN SANKSI PADA KEGIATAN PERBANKAN OLEH BANK INDONESIA (Studi Kasus Pada UU Bank Indonesia)

Oleh : Ronny Bako*

ABSTRAK

Era reformasi tahun 1998 salah satu hasilnya yaitu terbentuknya Bank Indonesia sebagai lembaga negara yang tidak lagi menjadi bagian dari eksekutif dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia. Eksistensi Bank Indonesia menjadi jelas dengan diakuinya suatu Bank sentral di Indonesia dengan adanya amendemen terhadap UUD Tahun 1945, yaitu pada Pasal 23 D. Walaupun posisi Bank Indonesia telah diperkuat secara hukum, tetapi sebagai konsekwensi negara hukum, kedudukan Bank Indonesia mempunyai sama kedudukannya di depan hukum (the equality before the law). Oleh sebab itu dalam UU tentang Bank Indonesia, dimungkinkan adanya penerapan sanksi terhadap pelanggaran UU tersebut, baik kepada pejabat dan karyawan Bank Indonesia atau pihak lain yang membantu pelaksanaan tugas Bank Indonesia.

A. Pengantar

UUD Tahun 1945 telah mengalami perubahan sebanyak 4 (empat) kali dan penamaan dari UUD Tahun 1945 menjadi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Salah satu materi muatan yang baru yaitu diakuinya bahwa negara memiliki suatu Bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab dan independensinya diatur dengan Undang-Undang. Secara implisit dengan amendemen terhadap UUD 1945 dengan dicantumkannya Pasal 23 D UUD Negara RI Tahun 1945, maka dapat dikatakan bahwa diakuinya Bank Indonesia sebagai Bank sentral di Indonesia.

Jauh sebelum diadakannya amendemen UUD 1945, sebenarnya pada tahun 1999 telah terjadi perubahan paradigma kepada sistem Perbankan di Indonesia, yang sebelumnya Bank sentral merupakan bagian dari sistem pemerintahan (eksekutif), maka sejak tahun 1999 maka sistem Bank sentral menjadi bukan bagian dari sistem pemerintahan tetapi sudah menjadi lembaga negara yang bersifat independen sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia.

* Peneliti Madya bidang Hukum pada P3DI DPR-RI dan staf pengajar pada Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan.

Di sisi lain berbicara tentang Perbankan, maka tidak semata hanya sebatas keberadaan Bank Indonesia sebagai Bank sentral, tetapi juga berbicara tentang Perbankan pada umumnya sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, serta tindak pidana yang menggunakan Bank sebagai media perbuatan tindak pidana, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2003 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang, dan dibentuknya suatu lembaga yang mencegah terjadinya bangkrutnya Bank karena kesalahan manajemen dengan dibentuknya Lembaga Penjamin Simpanan melalui Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan.

Hal yang menarik lainnya dengan adanya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 serta UU lainnya, maka sebenarnya secara tidak sadar, sistem hukum Indonesia melakukan perluasan terhadap perbuatan tindak pidana, sebab selama ini kalau diperhatikan maka penerapan sanksi pidana hanya dapat dikenakan terhadap orang semata, maka dalam hukum Perbankan, perbuatan tindak pidana tidak hanya dilakukan oleh orang, tetapi perbuatan tindak pidana dapat dilakukan oleh badan dan korporasi.

Walaupun Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 telah menempatkan Bank Indonesia sebagai Bank sentral dan sebagai suatu lembaga negara, tetapi bila dilihat dari materi muatannya, ternyata eksistensi Bank Indonesia dibatasi oleh aturan yang mengikat Bank secara kelembagaan juga adanya pengaturan yang membatasi pejabat Bank Indonesia serta karyawan Bank Indonesia untuk bekerja sesuai dengan tujuan, tugas dan kewenangan yang dimiliki oleh Bank Indonesia.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 hanya mengatur kepentingan Bank Indonesia sebagai pusatnya Perbankan di Indonesia, UU Bank Indonesia tidak mengatur teknis Perbankan, sebab teknis Perbankan tunduk kepada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan. Jadi penerapan sanksi yang berhubungan dengan teknis Perbankan tunduk kepada UU Perbankan.

Tulisan ini dibuat untuk memahami sejauhmana pengaturan sanksi pada UU Bank Indonesia, baik untuk Bank Indonesia secara kelembagaan atau kepada pejabat Bank Indonesia termasuk karyawan Bank Indonesia atau kepada pihak lain, maka perlu dipahami tentang tugas dan wewenang dari Bank Indonesia. Jadi tulisan ini memberikan pembatasan mengenai hal pemberian sanksi yang berhubungan dengan Bank Indonesia.

B. Tugas Dan Wewenang Bank Indonesia

Bank Indonesia adalah Bank sentral sebagaimana disebutkan dalam Pasal 23 D UUD Negara RI Tahun 1945 dan sebagai suatu Bank sentral, Bank Indonesia adalah lembaga negara yang independen dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, bebas dari campur tangan Pemerintah dan/atau pihak lain, kecuali untuk hal-hal yang tegas diatur dalam undang-undang ini¹.

UU Bank Indonesia juga menegaskan bahwa Bank Indonesia adalah badan hukum berdasarkan undang-undang ini² dan ketentuan ini menegaskan sebagai suatu badan hukum, maka badan hukum tersebut memiliki hak dan kewajibannya dan larangan.

Dalam UU Bank Indonesia disebutkan bahwa tujuan Bank Indonesia adalah mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah dengan melaksanakan kebijakan moneter secara berkelanjutan, konsisten, transparan dan harus mempertimbangkan kebijakan umum pemerintah di bidang perekonomian. Untuk mencapai tujuan tersebut³ Bank Indonesia mempunyai tugas⁴ yaitu :

- a. menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter⁵;
- b. mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran⁶;
- c. mengatur dan mengawasi Bank⁷.

Ketiga tugas yang dimiliki oleh Bank Indonesia diimplementasikan dalam sejumlah kewenangan yang disesuaikan dengan tugas dari Bank Indonesia tersebut

Berdasarkan tujuan, tugas dan kewenangan Bank Indonesia tersebut, maka dapat dilihat pengaturan lebih lanjut tentang penerapan sanksi pada UU Bank Indonesia.

C. Ruang Lingkup Pengaturan Sanksi

Pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, hal mengenai pengaturan sanksi diatur dalam Bab XI tentang Ketentuan Pidana dan Sanksi Administratif, yang diatur dari Pasal 65 sampai dengan Pasal 72.

¹ Lihat Pasal 4 ayat (2) UU No. 3 Tahun 2004.

² Lihat Pasal 4 ayat (3) UU No. 3 Tahun 2004.

³ Lihat Pasal 7 UU No. 3 Tahun 2004.

⁴ Lihat Pasal 8 UU No. 23 Tahun 1999.

⁵ Tugas ini diatur lebih lanjut dalam Bab IV, lihat UU No. 23 Tahun 1999 jo UU No. 3 Tahun 2004

⁶ Tugas ini diatur lebih lanjut dalam Bab V, lihat UU No. 23 Tahun 1999 jo UU No. 3 Tahun 2004.

⁷ Tugas ini diatur lebih lanjut dalam Bab VI, lihat UU No. 23 Tahun 1999 jo UU No. 3 Tahun 2004.

Bila dilihat pengaturan dari tindak pidana tersebut maka berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999, dapat ditabulasikan pelanggaran tindak pidana dapat dilakukan oleh :

1. Barang siapa⁸;
2. Pejabat Bank Indonesia (Anggota Dewan Gubernur dan/atau pejabat Bank Indonesia, pegawai Bank Indonesia);
3. Bank Indonesia;
4. Pihak lain yang ditunjuk atau disetujui oleh Bank Indonesia, dan
5. Badan.

Dalam UU Bank Indonesia, perbuatan tindak pidana yang dilakukan oleh barang siapa terdapat pengaturannya pada Pasal 65, Pasal 66 dan Pasal 67. Makna barang siapa yang termaktub dalam ketiga pasal tersebut sifatnya tidak signifikan bahkan dapat dikatakan sumir dan tidak terarah kepada siapa perbuatan tindak pidana tersebut dilakukan. Jadi kalimat barang siapa lebih mengacu kepada aturan yang bersifat formil, sedangkan aturan yang bersifat materiilnya sudah diatur dan disebutkan secara jelas di ketiga pasal tersebut. Pada ketiga pasal tersebut, jelas disebutkan adanya perbuatan materiilnya, seperti :

- 1) Pasal 65 menyebutkan bahwa perbuatan materiilnya yaitu pada Pasal 2 ayat (3)⁹ yaitu penggunaan uang rupiah dalam wilayah Republik Indonesia.
- 2) Pasal 66 menyebutkan bahwa perbuatan materiilnya yaitu pada Pasal 2 ayat (4)¹⁰ yaitu menolak untuk menerima uang rupiah sebagai pembayaran.
- 3) Pasal 67 menyebutkan bahwa perbuatan materiilnya yaitu pada Pasal 9 ayat (1)¹¹ yaitu pihak lain yang akan melakukan campur tangan pelaksanaan tugas¹² Bank Indonesia.

⁸ Dalam UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, kalimat barang siapa diganti dengan setiap orang. Pergantian barang siapa ke setiap orang lebih signifikan, karena setiap orang dapat digambarkan bahwa perbuatan itu dilakukan oleh orang dan badan hukum, sedangkan kalimat barang siapa, kurang signifikan dan bisa bersifat sumir.

⁹ Pasal 2 ayat (3), "setiap perbuatan yang menggunakan uang atau mempunyai tujuan pembayaran atau kewajiban yang harus dipenuhi dengan uang jika dilakukan di wilayah negara Republik Indonesia wajib menggunakan uang rupiah, kecuali apabila ditetapkan lain dengan Peraturan Bank Indonesia".

¹⁰ Pasal 2 ayat (4), "Setiap orang atau badan yang berada di wilayah negara Republik Indonesia dilarang menolak atau menerima uang rupiah yang penyerahannya dimaksudkan sebagai pembayaran atau memenuhi kewajiban yang harus dipenuhi dengan uang sebagaimana dimaksud pada ayat (3)".

¹¹ Pasal 9 ayat (1), "pihak lain dilarang melakukan segala bentuk campur tangan terhadap pelaksanaan tugas Bank Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8".

¹² Tugas Bank Indonesia adalah : a) menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter, b) mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran dan c) mengatur dan mengawasi Bank. (Lihat Pasal 8).

Khusus untuk Pasal 66 perbuatan materilnya dilakukan oleh orang dan badan hukum, sedangkan pada Pasal 67 perbuatan materilnya dilakukan oleh pihak lain,¹³ yaitu semua pihak di luar Bank Indonesia, termasuk pemerintah dan/atau lembaga-lembaga lainnya.

Khusus untuk Pasal 65, merupakan tindak pelanggaran apabila tidak menggunakan uang atau mempunyai tujuan pembayaran atau kewajiban dalam menggunakan uang rupiah. Bentuk pelanggaran ini termasuk ringan, sebab kewajiban untuk menggunakan mata uang nasional merupakan suatu doktrin dari setiap negara untuk mengamankan mata uang nasionalnya. Walaupun demikiran doktrin ini tidak berlaku apabila diatur secara khusus dalam peraturan perundang-undangannya, sebagaimana disebutkan pada Pasal 2 ayat (3), kecuali apabila ditetapkan lain dengan Peraturan Bank Indonesia. Hal ini wajar mengingat dalam praktek pariwisata dan perdagangan internasional, tentu para pelaku usaha akan menggunakan mata uang asing, misalnya dollar Amerika Serikat.

Untuk Pasal 66 disebutkan tindak pidana tersebut dilakukan apabila orang atau badan menolak untuk menerima uang rupiah sebagai pembayaran atau kewajiban lainnya. Pengaturan ini dimaksudkan untuk melindungi terhadap nilai mata uang rupiah. Dalam pelaksanaan ketentuan ini akan semakin sulit bila diperhadapkan dengan dunia pariwisata dan transaksi perdagangan ekspor impor. Untuknya dalam prakteknya hal ini sudah diatur dalam Peraturan Bank Indonesia sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 2 ayat (3) jo Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1999 tentang Lalu Lintas Devisa dan Sistem Nilai Tukar.

Untuk Pasal 67, hal tindak pidana ini hanya dapat dilakukan oleh orang yang paham tentang seluk beluk Perbankan atau mantan pejabat Bank atau karyawan Bank. Hanya merekalah yang mungkin dapat melakukannya, dan perbuatan ini diperkuat apabila ada dugaan kerja sama dengan pihak Bank Indonesia, atau ada tekanan kepada pihak Bank Indonesia, baik tekanan politik ataupun tekanan jabatan yang lebih tinggi dari pihak Bank Indonesia.

Sebab mustahil dalam UU BI disebutkan pula adanya tindak pidana yang dilakukan oleh internal Bank Indonesia, seperti tindak pidana yang dilakukan oleh Anggota Dewan Gubernur dan/atau pejabat Bank Indonesia, apabila mereka melakukan perbuatan materil yang dilarang sebagaimana dimaksud pada Pasal 9 ayat (2)¹⁴. Adanya pengaturan ini membuktikan bahwa adanya persamaan hukum bagi semua orang, termasuk bagi jajaran Bank Indonesia dapat dikenakan sanksi apabila melanggar ketentuan ini.

¹³ Lihat penjelasan Pasal 9 ayat (1).

¹⁴ Pasal 9 ayat (2), "Bank Indonesia wajib menolak dan/atau mengabaikan segala bentuk campur tangan dari pihak manapun dalam rangka pelaksanaan tugasnya".

Pengaturan sanksi pada ketentuan Pasal 71 ayat (1) mengandung 2 peristiwa hukum, *pertama* ketentuan ayat ini dikenakan untuk kalangan internal Bank Indonesia, yang oleh Bank Indonesia, mereka ditunjuk untuk melakukan tugas khusus dan kepada mereka berlaku rahasia jabatan untuk tidak melakukan hal-hal yang telah disepakati dalam pekerjaannya tersebut. Kedua, ayat ini menyebutkan adanya pihak lain yang ditunjuk atau disetujui oleh Bank Indonesia untuk melakukan tugas tertentu dan kepada mereka tetap berlaku rahasia jabatan dan hubungan perdata antara Bank Indonesia dan pihak lain tersebut.

Berdasarkan dua peristiwa hukum tersebut, maka kepada mereka berlaku ketentuan untuk tidak memberikan data atau informasi lainnya kepada pihak lain selain Bank Indonesia. Pengaturan ini sangat penting mengingat data dan informasi yang berkaitan dengan Bank Indonesia bisa mempengaruhi iklim politik suatu negara serta iklim moneter negara tersebut.

UU BI juga mengatur bahwa Bank Indonesia dapat dikenakan sanksi pidana apabila melakukan tindak pidana dalam bentuk pelanggaran, yang perbuatan materilnya sebagaimana diatur dalam Pasal 55 ayat (4) yaitu membeli sendiri surat-surat utang negara, kecuali di pasar sekunder. Pada Pasal 70 ayat (2) disebutkan bahwa pihak yang akan dimintai pertanggung jawaban adalah 1) mereka yang memberi perintah, 2) mereka yang melakukan perbuatan, atau 3) mereka yang bertindak sebagai pimpinan dalam perbuatan dimaksud dan 4) terhadap ketiga-tiganya.

Perbuatan tindak pidana Perbankan yang dapat dilakukan oleh badan termaktub dalam Pasal 69 dan Pasal 71 ayat (2). Pada Pasal 69¹⁵ disebutkan badan dapat dikenakan tindak pidana Perbankan sebagaimana dimaksud pada Pasal 14 ayat (3), yaitu apabila melakukan perbuatan materil dalam bentuk tidak memberikan keterangan dan data yang diperlukan oleh Bank Indonesia. Apabila ketentuan Pasal 69 jo Pasal 14 ayat (3) dihubungkan dengan sistem hukum yang ada, maka pengaturan kedua pasal tersebut bisa dikatakan sumir dan tidak terarah, sebab dalam pengertian badan hukum, maka badan dapat dikategorikan atas badan usaha yang berbadan hukum dan badan usaha yang tidak berbadan hukum. Jadi makna kata badan bisa mengarah kepada salah satu dari pengertian badan tersebut.

Pada Pasal 72 merupakan pasal-pasal pemberatan yang akan dikenakan terhadap jajaran Bank Indonesia atau pihak-pihak lain yang tidak memenuhi kewajibannya sebagaimana dimaksud dalam UU ini. Hanya saja pasal pemberatannya hanya bersifat administratif dalam bentuk 1) denda, 2) teguran

¹⁵ Pasal 69, "Badan yang tidak memenuhi kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (3), diancam dengan pidana denda paling banyak Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

tertulis, 3) pencabutan atau pembatalan izin usaha oleh instansi yang berwenang atau 4) peneanaan sanksi disiplin kepegawaian.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat disimpulkan sementara bahwa tindak pidana Perbankan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, ada yang bersifat tegas dan nyata dan ada pula tindak pidana Perbankan tidak bersifat tegas dan nyata. Misalnya peneanaan sanksi yang berhubungan dengan penggunaan mata uang non rupiah, di satu sisi dapat dibenarkan tapi di sisi lain pengaturan bisa bersifat tidak tegas, karena dalam prakteknya seperti di bidang pariwisata, banyak pelaku usaha pariwisata menerima mata uang asing (dollar) untuk kegiatan pariwisatanya.

D. Berkurangnya Kewenangan Bank Indonesia

Walaupun Bank Indonesia sebagai Bank sentral diakui sebagai lembaga negara, tetapi bila diperhatikan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004, ternyata kewenangan Bank Indonesia mulai dikurangi secara bertahap. Pengurangan kewenangan ini tampak dari ketentuan Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 yang menyebutkan antara lain, pada ayat (1) tugas mengawasi Bank akan dilakukan oleh lembaga pengawasan sektor jasa keuangan yang independen, dan dibentuk dengan Undang-Undang”, sedangkan pada ayat (2) pembentukan lembaga pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) akan dilakukan selambat-lambatnya 31 Desember 2002”. Hanya saja sampai pada akhir tahun 2002, lembaga dimaksud belum terbentuk.

Juga dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004, hal lain yang mengurangi kewenangan Bank Indonesia yaitu dengan dibentuknya suatu badan supervisi yang mempunyai tugas untuk membantu DPR dalam mengawasi Bank Indonesia. Tugas Badan Supervisi tersebut akan ditetapkan oleh DPR.

Implikasi dari berkurangnya kewenangan Bank Indonesia, khususnya pada tugas dan kewenangan di bidang pengawasan Perbankan dan akibatnya tentu peneanaan sanksi yang berhubungan dengan pengawasan Perbankan akan tunduk kepada peraturan perundang-undangan lainnya. Selain itu dengan pengurangan kewenangan Bank Indonesia juga akan mempengaruhi kinerja Bank Indonesia.

E. Penutup

Secara normatif pengaturan sanksi dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 sudah memposisikan bahwa tugas dan kewenangan Bank Indonesia sebagai lembaga negara yang mengurus masalah Perbankan di Indonesia. Hanya saja dalam implementasi

UU BI ternyata tidak sejalan dengan perkembangan dunia Perbankan pada umumnya terutama perkembangan dunia Perbankan di luar negeri. Hal ini terjadi karena penerapan sanksi yang dimaksud pada UU BI hanya sebatas kepada UU tersebut dan bila ingin mengaitkan dengan pelanggaran teknis Perbankan, maka pengenaan sanksinya tunduk kepada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan.

Untuk memaksimalkan penerapan sanksi yang diatur dalam UU BI, kiranya perlu segera dibentuk UU Perbankan yang baru, mengingat Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 belum kondusif, sehingga banyak kasus-kasus Perbankan tidak dapat ditindaklanjuti penegakan hukumnya sampai ke tingkat peradilan. Selain itu perlu sinkronisasi dan harmonisasi dari pengenaan sanksi Perbankan di Bank Indonesia dengan sistem Perbankan pada umumnya.

Bank Indonesia menyadari bahwa untuk melakukan penegakan hukum terhadap pelaksanaan tugas dan kewenangannya, maka sesuai dengan kewenangannya Bank Indonesia membuat sejumlah peraturan pelaksanaan dari UU BI dalam bentuk Peraturan Bank Indonesia. Tindakan BI untuk membentuk Peraturan Bank Indonesia dapat dibenarkan tetapi yang menjadi masalah tidak semua orang atau pelaku Perbankan mengetahui akan beberapa Peraturan Bank Indonesia tersebut. Untuk itu perlu dipikirkan agar peraturan pelaksanaan tersebut tidak menyimpang dari asas yang sudah termuat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004.

DAFTAR PUSTAKA

- Undang-Undang Dasar Tahun 1945.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia
- Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia.
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.