

**REKONSTRUKSI PENGATURAN  
KEGIATAN USAHA PENUKARAN VALUTA ASING  
BUKAN BANK (KUPVA-BB)  
DI INDONESIA**

**DISERTASI**



**OLEH**

**BINSAN RIPMAL SIMARANGKIR**

**NIM 167010100112004**

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM  
UNIVERSITAS BRAWIJAYA MALANG  
MALANG  
2019**

## RINGKASAN

Lembaga Keuangan di Indonesia terdiri dari Lembaga Keuangan Bank dan Lembaga Keuangan Bukan Bank. Salah satu bidang usaha di lingkungan Bank adalah penyelenggaraan Money Changer, yang melayani perdagangan atau penukaran Valas (valuta Asing).

Seiring dengan perkembangan perekonomian, maka Money Changer berkembang dengan pesatnya dan kemudian keberadaan Money Changer, bukan hanya di lingkungan Bank tetapi berkembang diluar Bank, disebut dengan Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB), diatur dengan Peraturan Bank Indonesia Nomor: 18/20/PBI/2016 tanggal 7 Oktober 2016, tentang Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB).

Penyelenggara KUPVA-BB adalah perusahaan berbentuk Perseroan Terbatas, khusus di bidang KUPVA-BB, dengan kepemilikan saham seratus persen warga negara Indonesia, dan memiliki izin dari Bank Indonesia. KUPVA-BB yang telah memiliki izin, diberikan Logo Penukaran Valuta Asing "PVA Berizin" dengan tulisan "Pedagang Valuta Asing Berizin" ("*Authorized Money Changer*").

Peraturan Bank Indonesia Nomor: 18/20/PBI/2019, tanggal 7 Oktober 2016, tidak mengatur tentang larangan penyelenggaraan KUPVA-BB yang tidak berizin, dan tidak mengatur tentang sanksi hukum bagi penyelenggara KUPVA-BB tidak berizin, serta tidak mengatur tentang kewenangan pengawasan dan penegakan hukum.

Perkembangan KUPVA-BB pada tahun 2017 adalah, KUPVA-BB yang berizin sebanyak 1812 Unit usaha, dan yang tidak berizin sebanyak 1604 unit usaha.

Implikasi tidak adanya larangan dan sanksi hukum pada pengaturan KUPVA-BB, mengakibatkan KUPVA-BB tidak berizin, tidak membayar pajak penghasilan kepada negara, sebagai penerimaan negara di bidang pajak, KUPVA-BB yang tidak berizin menjadi sarana perbuatan

tidak pidana seperti tindak pidana penipuan, tindak pidana pencurian uang, perdagangan narkoba, dan tindak pidana pendanaan teroris. KUPVA-BB tidak berizin, juga tidak taat menerapkan kurs jual atau penukaran Valas, sesuai ketentuan Bank Indonesia.

Dikarenakan tidak diaturnya larangan terhadap KUPVA-BB tidak berizin, tidak diaturnya sanksi hukum, dan tidak diaturnya kewenangan pengawasan dan penegakan hukum, sehingga terjadi kekosongan hukum, untuk melakukan pengawasan dan penegakan hukum terhadap KUPVA-BB tidak berizin.

Kedepan perlu dilakukan rekonstruksi pengaturan KUPVA-BB, untuk membuat Undang-undang, yang memuat norma hukum tentang larangan, dan sanksi hukum terhadap KUPVA-BB yang tidak berizin, serta norma yang memberi kewenangan kepada aparat negara, untuk melakukan pengawasan dan penegakan hukum terhadap KUPVA-BB yang tidak berizin.

Undang-undang tersebut menjadi sarana atau sebagai metoda yang bersifat memaksa, melakukan pengawasan dan penegakan hukum, untuk menertibkan KUPVA-BB yang tidak berizin. Dengan demikian KUPVA-BB tidak berizin taat hukum, menjadi bidang usaha yang berizin, menjadi wajib pajak untuk membayar pajak penghasilan kepada negara, mengurangi terjadinya tindak pidana dengan menggunakan sarana KUPVA-BB, serta KUPVA-BB taat dalam penerapan nilai kurs jual atau tukar valas, sesuai ketentuan Bank Indonesia.

## SUMMARY

Financial Institutions in Indonesia consist of Bank Financial Institutions and Non-Bank Financial Institutions. One of the business fields within the Bank is the organization of Money Changer, which serves the trading or exchange of foreign exchange.

Along with the development of the economy, Money Changer is growing rapidly and then the existence of Money Changer, not only within the Bank but also developing outside the Bank, is called the Non-Bank Currency Exchange Business Activity (KUPVA-BB), regulated by Bank Indonesia Regulation Number: 18/20/ PBI/2016 dated 7 October 2016, concerning Non-Bank Foreign Exchange Business Activities (KUPVA-BB).

KUPVA-BB Organizer is a Limited Liability Company, specialized in the field of KUPVA-BB, with a hundred percent share of Indonesian citizens, and has a license from Bank Indonesia. KUPVA-BB which already has a permit, is given the "Authorized Money changer" Foreign Exchange Logo.

Bank Indonesia Regulation Number: 18/20/PBI/2019, dated 7 October 2016, doesn't regulate the prohibition of holding unlicensed KUPVA-BB, and doesn't regulate legal sanctions for unauthorized KUPVA-BB organizers, and doesn't regulate supervisory authority and law enforcement.

The development of KUPVA-BB in 2017 is, KUPVA-BB with 1812 licensed business units and 1604 unlicensed business units.

The implication is that there are no prohibitions and legal sanctions in the KUPVA-BB regulation, resulting in KUPVA-BB hasn't licensed, not paying income tax to the state, as state revenue in the tax sector, unauthorized KUPVA-BB is a means of non-criminal acts such as criminal fraud, the crime of money theft, narcotics trafficking and terrorist financing. KUPVA-BB is not licensed, nor is it obedient in applying the selling or exchange rate in accordance with Bank Indonesia regulations.

Due to the non-regulated prohibition of unlicensed KUPVA-BB, unregulated legal sanctions, and non-regulated authority for supervision and law enforcement, resulting in a legal vacuum to supervise and enforce laws against unlicensed KUPVA-BB.

In the future, it will be necessary to reconstruct KUPVA-BB arrangements, to make laws, which contain legal norms about prohibitions, and legal sanctions against unauthorized KUPVA-BBs, as well as norms that give authority to state officials, to carry out supervision and law enforcement against KUPVA-BB that is not licensed.

The law becomes a means or as a method that is forcing, supervising and enforcing the law, to curb unlicensed KUPVA-BB.

Therefore, KUPVA-BB doesn't have legal compliance, becomes a licensed business field, becomes a taxpayer to pay income tax to the state, reduces the occurrence of criminal acts by using KUPVA-BB facilities, and KUPVA-BB obeys in applying the selling rate or foreign exchange rates, in accordance with Bank Indonesia regulations.



## KATA PENGANTAR

Puji dan syukur kepada Tuhan Yesus Kristus atas kasih dan karunia-Nya, sehingga Penulis dapat menyelesaikan disertasi yang berjudul“

**REKONSTRUKSI PENGATURAN KEGIATAN USAHA PENUKARAN VALUTA ASING BUKAN BANK (KUPVA-BB) DI INDONESIA”.**

Penulisan disertasi ini merupakan persyaratan penyelesaian studi untuk memperoleh gelar Doktor ilmu hukum pada program doktor ilmu hukum fakultas hukum universitas brawijaya.

Disertasi ini diharapkan dapat bermfaat bagi perguruan tinggi dan sebagai bahan masukan kepada pemerintah serta Dewan Perwakilan Rakyat dalam rangka membuat undang-undang tentang pengaturan Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) di Indonesia.

Penulis menyadari bahwa disertasi ini belum sempurna, namun penulis berharap disertasi ini dapat bermanfaat bagi para pembacanya.

Penulis menyampaikan terima kasih kepada Promotor dan Ko-promotor serta para dosen yang membimbing Penulis sejak awal hingga penulisan Disertasi ini selesai.

Penulis juga menyampaikan terima kasih kepada para pihak yang memberikan dukungan dalam penulisan disertasi ini.

Semoga Tuhan memberkati kita semua.

Malang, 20 November 2019

**BINSAN RIPMAL SIMARANGKIR**

**NIM. 167010100112004**

## UCAPAN TERIMA KASIH

Puji syukur kepada Tuhan Yesus Kristus, yang memberikan hikmat, kesehatan dan pertolongan, sehingga pelaksanaan Program Doktor Ilmu Hukum di Universitas Brawijaya dapat penulis capai, khususnya dalam penelitian disertasi yang berjudul "REKONSTRUKSI PENGATURAN KEGIATAN USAHA PENUKARAN VALUTA ASING BUKAN BANK (KUPVA-BB) DI INDONESIA" ini dapat selesai dengan baik.

Pada kesempatan ini juga penulis menyampaikan ucapan terima kasih dan penghargaan yang setinggi tingginya kepada keluarga saya yaitu orangtua saya yang selalu membimbing dan mendoakan saya selama ini, juga kepada istri tercinta Agnes Sitohang, Anakku dr. Clara Simorangkir bersama menantu saya dr. Hizki Sijabat, Anakku Ipd Jhonson Simorangkir, S.TrK, dan anakku Josep Simorangkir. Terimakasih atas dukungan doa, pengertian dan dukungan dalam segala bentuk, yang selalu diberikan sehingga proses perkuliahan saya pada Program Doktor Ilmu Hukum di Universitas Brawijaya dapat terlaksana dengan baik.

Penulis menyadari bahwa disertasi ini belumlah sempurna, oleh karena itu kritik dan saran sangat penulis harapkan.

Penulis mengucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya atas bantuan, bimbingan dan dorongan dari berbagai pihak dalam proses penyelesaian disertasi ini, khususnya kepada:

1. Dr. Sihabudin, S.H, M.H, selaku Promotor, Ketua Tim Penilai Proposal, Ketua Tim Penilai Seminar Hasil Penelitian, Ketua Penguji Kelayakan Disertasi, atas kesabaran dan kemurahan hati beliau dalam memberikan motivasi serta membimbing Penulis dengan sungguh-sungguh untuk menyelesaikan disertasi ini.
2. Dr. Iwan Permadi S.H, M.Hum, selaku Ko-Promotor 1, Tim Penilai Proposal, Tim Penilai Seminar Hasil Penelitian, Tim Penguji Kelayakan Disertasi, atas kesabaran dan kemurahan hati beliau dalam memberikan motivasi serta membimbing Penulis dengan sungguh-sungguh untuk menyelesaikan disertasi ini.
3. Dr. Herman Suryokumoro, S.H, M.S, dalam kapasitasnya sebagai Ko-Promotor 2, Tim Penilai Proposal, Tim Penilai Seminar Hasil Penelitian, Tim Penguji Kelayakan Disertasi, atas kesabaran dan kemurahan hati beliau dalam memberikan motivasi serta membimbing Penulis dengan sungguh-sungguh untuk menyelesaikan disertasi ini.
4. Prof. Dr. Suhariningsih, S.H, S.U, selaku Dosen Penguji yang telah memberikan masukan berharga dalam penelitian disertasi ini.
5. Prof. Dr. Sudarsono, S.H, M.S, selaku Dosen Penguji yang telah memberikan masukan berharga dalam penelitian disertasi ini.

6. Dr. Bambang Sugiri, S.H, M.S, selaku Dosen Penguji yang telah memberikan masukan berharga dalam penelitian disertasi ini.
7. Dr. Siti Hamidah, S.H, M.M, selaku Dosen penguji yang telah memberikan masukan berharga dalam penelitian disertasi ini.
8. Prof. Dr. L. Budi Kagramanto, S.H, M.H, M.M, dari Universitas Airlangga selaku Penguji Tamu yang bersedia menjadi penguji tamu dalam ujian terbuka disertasi ini.
9. Dr. Nurini Aprilianda, S.H., M.Hum., selaku Ketua Program Studi Doktor Ilmu Hukum Kampus Jakarta yang membekali ilmu dan landasan teori yang sangat berguna dalam penulisan disertasi ini
10. Para dosen pengajar Program Doktor Ilmu Hukum yang membekali ilmu dan landasan teori yang sangat berguna dalam penulisan disertasi ini.
11. Rekan-rekan mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Brawijaya angkatan 2016 Kelas Jakarta atas semangat kebersamaan selama perkuliahan dan tahapan-tahapan penyelesaian disertasi ini.
12. Pimpinan dan rekan kerja di Bareskrim Mabes Polri Jakarta, yang memberikan dukungan dan doa serta kesempatan yang berharga sehingga program dapat saya capai dengan baik.
13. Rekan kerja saya pada Bins-Preddy & Partner yang selama ini memberikan dukungan dalam proses penulisan Disertasi ini.
14. Seluruh staf dan karyawan pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Brawijaya, baik di Kampus Malang maupun di Kelas Jakarta, penulis merasakan kerja samanya selama dalam proses perkuliahan khususnya dalam penyelesaian penulisan Disertasi ini.

Akhirnya penulis berharap agar disertasi yang belum sempurna ini dapat dikembangkan dan dimanfaatkan bagi pengembangan hukum, khususnya dalam penyelenggaraan Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing di Indonesia.

Salam hormat dari penulis, Tuhan memberkati kita semua, amen.

Malang, 20 November 2019

**BINSAN RIPMAL SIMARANGKIR**  
NIM. 167010100112004



## DAFTAR ISI

<b>LEMBAR COVER .....</b>	<b>i</b>
<b>LEMBAR PERSETUJUAN .....</b>	<b>ii</b>
<b>LEMBAR PERNYATAAN ORISINALITAS .....</b>	<b>iii</b>
<b>RINGKASAN .....</b>	<b>iv</b>
<b>SUMMARY .....</b>	<b>vi</b>
<b>KATA PENGANTAR .....</b>	<b>viii</b>
<b>UCAPAN TERIMA KASIH .....</b>	<b>ix</b>
<b>DAFTAR ISI .....</b>	<b>xi</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
1.1 Latar Belakang .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
1.1.1 Lembaga Keuangan Bank .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
1.1.2 Lembaga Keuangan Bukan Bank .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
1.1.3 Perkembangan KUPVA- BB .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
1.1.4 Penyelenggara KUPVA-BB .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
1.1.5 Kepemilikan Modal .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
1.1.6 Perizinan KUPVA-BB .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
1.1.7 Kewajiban .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>

1.1.8 Larangan dan Sanksi Hukum terhadap KUPVA-BB yang Berizin ..

.....**Error! Bookmark not defined.**

1.1.9 Perkembangan KUPVA-BB Tidak Berizin.. **Error! Bookmark not**

**defined.**

1.1.10 Perbuatan KUPVA-BB Tidak Berizin..... **Error! Bookmark not**

**defined.**

1.1.11 Upaya Penertiban terhadap KUPVA-BB Tidak Berizin .....**Error!**

**Bookmark not defined.**

1.1.12 Problematika filsafat.....**Error! Bookmark not defined.**

1.1.13 Problematika Teori .....**Error! Bookmark not defined.**

1.1.14 Problematika Hukum .....**Error! Bookmark not defined.**

1.2 Rumusan Masalah .....**Error! Bookmark not defined.**

1.3 Tujuan penelitian.....**Error! Bookmark not defined.**

1.4 Manfaat penelitian .....**Error! Bookmark not defined.**

1.5 Kerangka Teori.....**Error! Bookmark not defined.**

1.5.1 Teori Kedilan .....**Error! Bookmark not defined.**

1.5.2 Teori Kewenangan .....**Error! Bookmark not defined.**

1.5.3 Teori Utilitarium .....**Error! Bookmark not defined.**

1.5.4 Teori Kontrol.....**Error! Bookmark not defined.**

1.5.5 Teori Politik Hukum.....**Error! Bookmark not defined.**

1.5.6 Teori Kebijakan hukum Pidana **Error! Bookmark not defined.**

1.5.7 Teori Kepastian Hukum .....**Error! Bookmark not defined.**

1.6 Orisinalitas penelitian.....**Error! Bookmark not defined.**

1.7 Metode Penelitian ..... **Error! Bookmark not defined.**

1.8 Sistematika Penulisan ..... **Error! Bookmark not defined.**

**BAB II KAJIAN PUSTAKA** ..... **Error! Bookmark not defined.**

2.1 Lembaga Keuangan ..... **Error! Bookmark not defined.**

2.1.1 Lembaga Keuangan Bank ..... **Error! Bookmark not defined.**

2.1.2 Lembaga Keuangan Bukan Bank ..... **Error! Bookmark not defined.**

2.2 Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank ..... **Error! Bookmark not defined.**

2.2.1 KUPVA-BB Berizin ..... **Error! Bookmark not defined.**

2.2.2 Undang undang yang dijadikan pertimbangan Peraturan BI.. **Error! Bookmark not defined.**

2.2.3 KUPVA Tidak Berizin ..... **Error! Bookmark not defined.**

2.2.4 Manfaat KUPVA-BB ..... **Error! Bookmark not defined.**

2.2.5 Penerimaan Negara ..... **Error! Bookmark not defined.**

2.2.6 Mata Uang ..... **Error! Bookmark not defined.**

2.3 Negara Hukum ..... **Error! Bookmark not defined.**

2.3.1 Hukum ..... **Error! Bookmark not defined.**

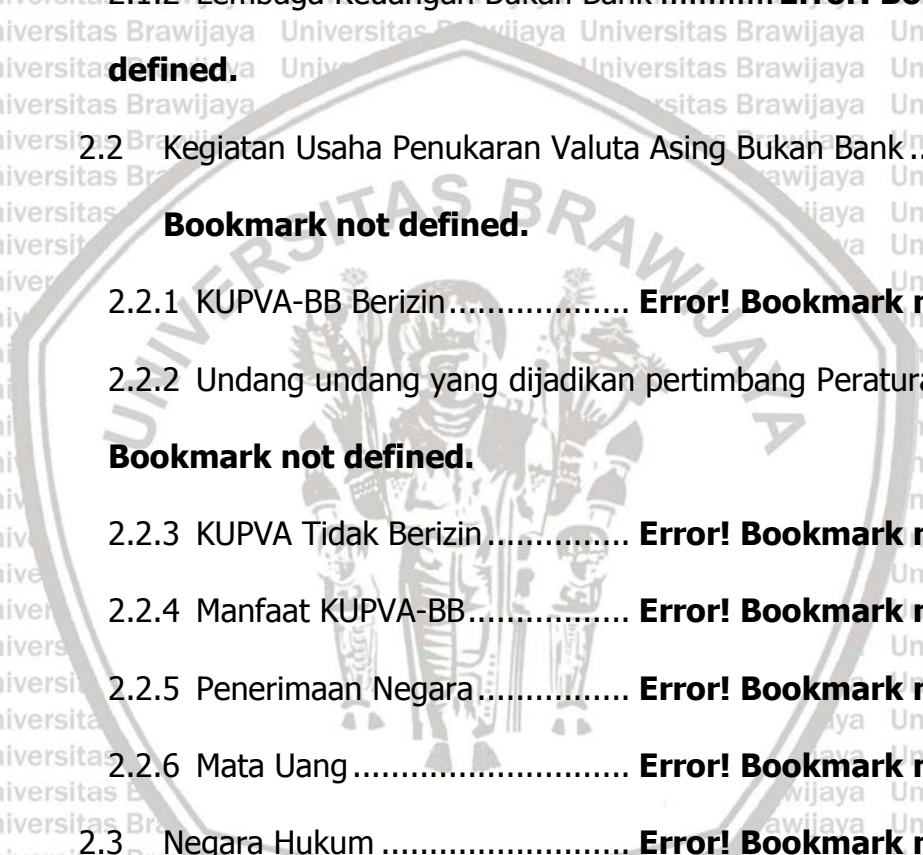
2.3.2 Isu Hukum ..... **Error! Bookmark not defined.**

2.3.3 Kekosongan Norma ..... **Error! Bookmark not defined.**

2.3.4 Politik Hukum ..... **Error! Bookmark not defined.**

2.3.5 Pembuatan Undang Undang ... **Error! Bookmark not defined.**

2.3.6 Hukum Sebagai Produk Politik. **Error! Bookmark not defined.**



2.3.7 Karakter Produk Hukum.....**Error! Bookmark not defined.**

2.3.8 Perbandingan Hukum.....**Error! Bookmark not defined.**

2.3.9 Hak dan Kewajiban.....**Error! Bookmark not defined.**

2.3.10 Norma Hukum.....**Error! Bookmark not defined.**

2.3.11 Hukum sebagai Perintah.....**Error! Bookmark not defined.**

2.3.12 Hukum Sebagai Alat.....**Error! Bookmark not defined.**

2.4 Kajian Hukum Pidana.....**Error! Bookmark not defined.**

2.4.1 Hukum Pidana.....**Error! Bookmark not defined.**

2.4.2 Penetapan sanksi.....**Error! Bookmark not defined.**

2.4.3 Sistem Pidana.....**Error! Bookmark not defined.**

2.4.4 Melanggar Hukum.....**Error! Bookmark not defined.**

2.4.5 Perbuatan Melawan Hukum.....**Error! Bookmark not defined.**

2.4.6 Akibat Hukum.....**Error! Bookmark not defined.**

2.4.7 Sanksi Hukum.....**Error! Bookmark not defined.**

2.4.8 Efek Jera.....**Error! Bookmark not defined.**

2.4.9 Tujuan Hukum.....**Error! Bookmark not defined.**

2.5 Asas-Asas Hukum.....**Error! Bookmark not defined.**

2.5.1 Asas Pembentukan Perundang-Undangan.....**Error! Bookmark not defined.**

2.5.2 Asas Kesamaan di muka hukum.....**Error! Bookmark not defined.**

2.5.3 Asas Legalitas.....**Error! Bookmark not defined.**

2.5.4 Asas Proporsional.....**Error! Bookmark not defined.**

2.6 Penafsiran Hukum ..... **Error! Bookmark not defined.**

2.7 Kedudukan Hukum (Rechtspositie) Pemerintah.. **Error! Bookmark not defined.**

2.8 Kewenangan Pemerintah..... **Error! Bookmark not defined.**

2.8.1 Asas Legalitas (Legaliteitsbeginsel)..... **Error! Bookmark not defined.**

2.8.2 Wewenang Pemerintah..... **Error! Bookmark not defined.**

### **BAB III RASIO LEGIS REKONSTRUKSI PENGATURAN KEGIATAN**

#### **USAHA PENUKARAN VALUTA ASING BUKAN BANK (KUPVA-BB)**

..... **Error! Bookmark not defined.**

3.1 Larangan terhadap penyelenggara KUPVA-BB Tidak Berizin tidak diatur, ditinjau dari Teori Keadilan ..... **Error! Bookmark not defined.**

3.2 Sanksi hukum terhadap penyelenggara KUPVA-BB tidak berizin tidak diatur, ditinjau dari Teori Keadilan ..... **Error! Bookmark not defined.**

3.3 Kewenangan melakukan Pengawasan dan Penegakan hukum terhadap penyelenggara KUPVA-BB Tidak Berizin tidak diatur, ditinjau dari Teori Kewenangan. . **Error! Bookmark not defined.**

### **BAB IV IMPLIKASI KEGIATAN USAHA PENUKARAN VALUTA**

#### **ASING BUKAN BANK (KUPVA-BB) TIDAK BERIZIN**

**Error! Bookmark not defined.**

4.1 Penyelenggara KUPVA-BB yang Tidak Berizin tidak membayar pajak penghasilan kepada Negara, ditinjau dari Teori Utilitarium ...

.....**Error! Bookmark not defined.**

4.2 Penyelenggara KUPVA-BB Tidak Berizin menjadi sarana melakukan tindak pidana, ditinjau dari Teori Kepastian Hukum dan Teori

Kebijakan Hukum Pidana. ....**Error! Bookmark not defined.**

4.3 Penyelenggara KUPVA-BB yang Tidak Berizin Tidak dapat diawasi, ditinjau dari Teori Kontrol .....**Error! Bookmark not defined.**

4.4 Penyelenggara KUPVA-BB Tidak Berizin tidak dapat dilakukan penegakan hukum, ditinjau dari Teori Kepastian Hukum dan

Kebijakan Hukum Pidana .....**Error! Bookmark not defined.**

## **BAB V PENGATURAN KEGIATAN USAHA PENUKARAN VALUTA**

### **ASING BUKAN BANK (KUPVA-BB) KEDEPAN**

defined.

5.1 Larangan Terhadap Penyelenggara KUPVA-BB Tidak Berizin

ditinjau dari Teori Politik Hukum..**Error! Bookmark not defined.**

5.2 Sanksi Hukum Terhadap Penyelenggara KUPVA-BB Tidak Berizin,

ditinjau dari Teori Kebijakan Hukum ..... **Error! Bookmark not**

**defined.**

5.3 Kewenangan Untuk Melakukan Pengawasan dan Penegakan

Hukum terhadap Penyelenggara KUPVA-BB Tidak Berizin, ditinjau

dari Teori Kewenangan .....**Error! Bookmark not defined.**

## **BAB VI PENUTUP**..... Error! Bookmark not defined.

6.1 KESIMPULAN..... **Error! Bookmark not defined.**

6.2 REKOMENDASI..... **Error! Bookmark not defined.**

**DAFTAR PUSTAKA..... Error! Bookmark not defined.**

**LAMPIRAN ..... Error! Bookmark not defined.**



## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1 Latar Belakang

Seiring dengan pertumbuhan ekonomi Indonesia yang semakin membaik, membawa dampak positif terhadap perkembangan lembaga keuangan di Indonesia, baik lembaga keuangan bukan bank maupun lembaga keuangan bank.

Kondisi stabilitas ekonomi yang baik tersebut dan dengan didukung dengan sistem keuangan yang terkendali maka akan mendukung ketahanan perekonomian nasional.

Pertumbuhan ekonomi tersebut, didukung pula dengan stabilitas politik dan keamanan nasional yang terkendali, telah meningkatkan minat investor Internasional untuk berinvestasi di Indonesia.

Kedatangan para investor untuk berinvestasi tersebut menanamkan modal di Indonesia, ditambah lagi dengan minat wisatawan asing yang berkunjung ke Indonesia meningkatkan kebutuhan pelayanan terhadap orang asing di Indonesia<sup>1</sup>.

Kedatangan orang asing tersebut dengan berbagai kepentingan, sangat membutuhkan ketersediaan sarana Penukaran Valuta Asing

<sup>1</sup> <https://money.kompas.com/read/2019/04/09/191314826/siapa-yang-merasakan-dampak-pertumbuhan-ekonomi-indonesia>, diakses tanggal 19 Januari 2019.



yaitu bidang usaha berupa Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing (KUPVA-BB) yang lebih dikenal dengan *Money Changer*.

Penggunaan sebutan Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB), diatur dalam Peraturan Bank Indonesia Nomor 18/20/PBI/2016 tanggal 7 Oktober 2016, tentang Kegiatan Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB).

Sebelum masuk dalam pembahasan KUPVA-BB, ada baiknya sekilas melihat tentang Lembaga Keuangan di Indonesia. Lembaga keuangan di Indonesia dibagi menjadi dua bagian.

### **1.1.1 Lembaga Keuangan Bank**

Lembaga keuangan bank yaitu; Bank Sentral yang diemban oleh Bank Indonesia, Bank Umum atau yang sering kita dengar dengan istilah Bank Operasional dan Bank Perkreditan Rakyat (BPR).

Ketentuan terkait dengan Lembaga keuangan Bank diatur dalam Undang undang Nomor 23 Tahun 1998 tentang Perbankan: Bank Sentral, adalah merupakan Bank Pusat yang dimiliki oleh Pemerintah Indonesia, yang disebut dengan nama "Bank Indonesia", Bank Indonesia

bertanggung jawab untuk memelihara dan menstabilkan nilai tukar uang nasional Indonesia "Rupiah".<sup>2</sup>

Dalam melaksanakan tugas tersebut Bank Indonesia, melakukan upaya untuk mengatur dan mengawasi kebijakan moneter, mengatur dan mengawasi kestabilan devisa negara, dan melakukan pengawasan terhadap Bank Operasional atau Bank umum.

Bank Umum atau Bank Operasional, adalah Bank yang memberikan pelayanan kepada masyarakat luas, terkait dengan lalu lintas pembayaran, menerima simpanan berupa tabungan dari masyarakat, menerima simpanan berupa deposito berjangka atau bentuk lain yang dipersamakan dengan itu. Bank umum menyalurkan uang yang dihimpun dari masyarakat dan disalurkan dalam bentuk kredit kepada masyarakat, dalam rangka pembangunan di bidang ekonomi.

Bank Perkreditan Rakyat atau BPR, Bank ini berperan untuk memberikan pinjaman berupa kredit kepada masyarakat, Bank ini pada umumnya berada di tempat-tempat kegiatan masyarakat seperti Pasar dan tempat pemukiman masyarakat.

<sup>2</sup> Djoni S. Gazali, dkk, **Hukum Perbankan**, Banjarmasin, Sinar Grafika, 2010, hal. 54-55.

### 1.1.2 Lembaga Keuangan Bukan Bank

Lembaga Keuangan Bukan Bank, sering kita dengar dengan istilah LKBB, berdasarkan Undang Undang Nomor 10 Tahun 1998, lembaga ini bekerja untuk memberikan pelayanan masyarakat luas, untuk melakukan kegiatan menghimpun dana dan mengeluarkan surat surat berharga, ataupun melakukan kegiatan yang berkaitan dengan investasi.

Lembaga Keuangan Bukan Bank didirikan untuk memberikan pelayanan dalam meningkatkan perekonomian, didirikan berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan Negara Republik Indonesia Nomor Kep.38/MK/I/1972, dan lembaga ini resmi berdiri pada tahun 1973.<sup>3</sup>

Beberapa kegiatan yang dilakukan oleh Lembaga keuangan bukan bank adalah; 1). Menghimpun dana masyarakat dengan mengeluarkan surat sementara, 2). Memberikan kredit kepada masyarakat, jangka pendek dan jangka menengah, 3). Melakukan penyertaan modal usaha yang bersifat sementara, 4). Lembaga ini dapat bertindak sebagai perantara dari perusahaan Indonesia, untuk mendapatkan modal, dan peran serta masyarakat,

<sup>3</sup> Acwan Harry Tjajono dkk, *Sistem Keuangan*, 1993, Jakarta, Bank Indonesia, hal. 25-26.

5). Lembaga ini juga bertugas sebagai perantara untuk dapat memperoleh tenaga ahli dalam memberikan nasehat-nasehat, 6). Melakukan usaha lainya dalam mendukung perekonomian, yang tidak bertentangan dengan undang-undang.

Jenis Lembaga keuangan bukan bank: 1). Koperasi Simpan pinjam. Kegiatan Koperasi Simpan Pinjam diatur dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian<sup>4</sup>, adapun tugasnya adalah untuk menghimpun dana dari para anggota koperasi yang terdaftar dalam Koperasi, kemudian uang yang terkumpul tersebut menjadi modal usaha, yang selanjutnya disalurkan dalam bentuk pinjaman kepada anggota Koperasi, 2). Perum Pegadaian, Kegiatan Perum Pegadaian diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor: 103 Tahun 2000 tentang Perum Pegadaian yang kemudian diubah bentuk badan hukumnya menjadi Perusahaan Perseroan, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang No. 19 Tahun -2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Lembaga ini merupakan Badan Usaha milik Negara atau milik pemerintah, yang melakukan kegiatan untuk mendukung perekonomian masyarakat, adapun cara kerja

<sup>4</sup> **Undang-Undang No. 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian.**

Lembaga ini adalah melayani masyarakat untuk menyalurkan uang bagi mereka yang membutuhkan modal, masyarakat meyerahkan barang berharga dan digadaikan kepada pegadaian sebagai jaminan, 3).

Perusahaan Asuransi. Kegiatan Perusahaan asuransi diatur dalam Undang-Undang No. 40 Tahun 2014 tentang

Perasuransian, perusahaan ini adalah untuk memberikan jaminan atau pertanggungan kepada masyarakat sesuai

dengan perjanjian yang telah disepakati, misalnya pertanggungan jaminan kesehatan, dana Pendidikan atau

dana jaminan pertanggungan lainnya, masyarakat yang menjadi tertanggung diberikan "Polis" dari perusahaan

asuransi sebagai penjamin, 4. Dana Pensiun, Kegiatan Dana Pensiun diatur dalam Undang-Undang No. 11 Tahun

1992 tentang Dana Pensiun, Lembaga ini melayani masyarakat melalui pemotongan dari penghasilan atau

dari gaji yang diperoleh oleh masyarakat, dari penghasilannya. Kemudian potongan gaji tersebut akan

dikembalikan kepada masyarakat dalam bentuk dana pensiun, setelah yang bersangkutan pensiun dari

pekerjaannya. Lembaga ini sangat bermanfaat bagi masyarakat yang telah pensiun atau menjelang hari tua,

karena dana yang tadinya dipotong dari gajinya dapat

digunakan kembali sebagai tambahan modal pada hari tuanya.

Berdasarkan Surat Keputusan Menteri Keuangan Nomor: KEP-38/MK/IV/1/1972<sup>5</sup>, Lembaga Keuangan Bukan Bank di Indonesia menurut ketentuan Pasal 1 ayat 1 huruf a menyatakan : "Lembaga Keuangan adalah semua badan yang melalui kegiatan-kegiatan dibidang keuangan tersebut dalam Pasal 3, secara langsung atau tidak langsung menghimpun dana terutama dengan jalan mengeluarkan kertas berharga dan menyalurkan kepada masyarakat, terutama guna membiayai investasi perusahaan-perusahaan".

Ketentuan pasal 4 menentukan "Lembaga Keuangan non bank tidak diperkenankan menerima simpanan baik dalam bentuk giro, deposito, maupun tabungan".

Dengan demikian Lembaga Keuangan Bukan Bank atau Lembaga Keuangan Non Bank dapat diartikan sebagai "Lembaga keuangan selain dari bank yang kegiatan usahanya tidak diperkenankan menghimpun dana secara langsung dari masyarakat dalam bentuk simpanan".

<sup>5</sup> **Surat Keputusan Menteri Keuangan Nomor: KEP-38/MK/IV/1/1972**

### 1.1.3 Perkembangan KUPVA- BB

Asal mula berdirinya Bank Modern yang ada saat ini, berawal dari kebutuhan akan pertukaran uang, dahulu terjadi ketika para pelaku perdagangan berkeliling didaratan Eropa, membutuhkan penukaran uang, sehingga membutuhkan tempat penukaran uang.

Pada awalnya nilai tukar sangat tergantung pada kualitas bahan dasar, proses pembuatan uang, ketahanan atau kekuatan uang, disamping itu juga melihat kecerahan atau warna asli dari uang, dan tentu saja sangat penting keaslian uang yang akan ditukarkan.

Mekanisme yang dilakukan dalam kegiatan perdagangan atau penukaran Valas pada KUPVA-BB, adalah dengan cara "Jual dan Beli Uang Kertas Asing (UKA), dan juga pembelian cek pelawat (*traveller's cheque*)".

Proses penukaran Valas harus menyerahkan Uang Kertas Asing (UKA) asli secara fisik, sedangkan untuk penyerahan uang penukar berupa Rupiah, dapat dilakukan baik secara fisik, maupun dengan cara mentransfer lewat intra bank maupun antar bank.

Perkembangan Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) di Indonesia, pada awalnya hanya berada dalam lingkungan bank. Bahwa KUPVA yang ada dilingkungan Bank, Perizinan dan operasioanl menyatu dan berada dalam Bank. Hingga saat ini KUPVA-Bank, masih tetap ada dalam lingkungan bank dan masih tetap beroperasi.

Perkembangan perekonomian dan kebutuhan masyarakat akan penukaran Valuta Asing menjadi rupiah dan kebutuhan akan penukaran uang rupiah menjadi uang asing atau valuta asing semakin meningkat, maka pemerintah melalui Bank Indonesia telah mewujudkan keinginan untuk membentuk suatu Lembaga keuangan yang berada di luar bank disebut Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank yang disingkat dengan KUPVA-BB.

Pengaturan terhadap usaha tersebut dituangkan dalam bentuk Peraturan Bank Indonesia Nomor: 18/20/PBI/2016, tanggal 7 Oktober 2016 tentang Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB)<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> **Peraturan Bank Indonesia Nomor: 18/20/PBI/ tentang Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB).**



Tempat usaha dibidang perdagangan valas atau penukaran valas, dalam mendukung kegiatan perdagangan dan jasa pariwisata, saat ini tumbuh dan berkembang terutama di beberapa kota besar tujuan wisata.

Keberadaan Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) tersebut, saat ini lebih banyak berada di lokasi atau tempat-tempat yang sering dikunjungi oleh wisatawan, misalnya seperti kota Jakarta, Bandung, Bali, Surabaya, Semarang, Medan, Batam, dan tempat lain yang memiliki objek pariwisata<sup>7</sup>.

Bidang Usaha KUPVA-BB sebagai tempat penukaran valuta asing, yang sebelum dikenal dengan perdagangan uang atau perdagangan Valas (Valuta asing), dengan terbitnya Peraturan Bank Indonesia Nomor: 18/20/PBI/2016, tanggal 7 Oktober 2016, tentang Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB), sebelumnya menggunakan istilah perdagangan Valas, dengan terbitnya peraturan tersebut menjadi penukaran valas.

Dengan terbitnya Peraturan Bank Indonesia Nomor 18/20/PBI/2016, Pemerintah berkeinginan

<sup>7</sup> <https://market.bisnis.com/read/20170314/93/636884/money-changer-berpotensi-jadi-tempat-pencucian-uang>, diakses tanggal 12 Desember 2018.

meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui bidang usaha penukaran valas, sehingga pemerintah membuat lapangan usaha baru berupa penukaran Valas diluar bank, dengan sebutan Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB), kegiatan usaha ini berada di luar bank.

Bahwa dalam peraturan Bank Indonesia tersebut, penyelenggara terlebih dahulu memiliki perusahaan berupa Perseroan Terbatas (PT), yang keseluruhan modal perusahaan dimiliki oleh warga negara Indonesia, bukan modal asing atau gabungan saham asing dan nasional.

Bahwa berdasarkan bahan hukum yang ada pada Bank Indonesia, diketahui pada tahun 2017 jumlah KUPVA-BB berjumlah 1812 unit usaha.

#### **1.1.4 Penyelenggara KUPVA-BB**

Bahwa penyelenggara Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) sebagaimana diatur dalam Peraturan Bank Indonesia Nomor: 18/20/PBI/2016, tanggal 7 Oktober 2016, telah mengatur tentang penyelenggaraan kegiatan.

Pada Pasal 2 Peraturan Bank Indonesia No. 18/20/PBI/2016 mengatur bahwa kegiatan yang dilakukan oleh KUPVA-BB meliputi penukaran yang dilakukan dengan mekanisme jual beli Uang Kertas Asing (UKA) dan pembelian cek pelawat.

Pada pasal 3 menyatakan dalam melaksanakan kegiatan usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Penyelenggara KUPVA-BB wajib menerapkan ketentuan mengenai anti pencucian uang, dan pencegahan pendanaan terorisme, sebagaimana tercantum dalam Undang-undang tentang pemberantasan dan pencegahan TPPU ( Tindak Pidana Pencucian Uang), atau yang sering kita dengar dengan istilah Undang undang Anti pencucian uang, yaitu UU Nomor 25 Tahun 2003 dan kemudian telah diperbaharui dengan UU nomor 8 Tahun 2010. Dalam undang undang tersebut salah satu poin penting adalah kewajiban melaporkan bagi KUPVA-BB terkait nasabahnya, sebagai bentuk pengawasan atau kepatuhan yang menyatakan, bahwa salah satu pihak pelapor yang wajib melapor adalah pedagang valuta asing.

### 1.1.5 Kepemilikan Modal

Penyelenggara KUPVA bukan bank adalah "Perusahaan berbadan hukum Perseroan Terbatas Bukan Bank, yang melakukan usaha KUPVA-BB". Perseroan terbatas adalah badan hukum yang usahanya memiliki modal terdiri dari saham-saham, dimana kepemilikan seluruh sahamnya adalah warga negara Indonesia. Karena modalnya dari saham yang dapat diperjualbelikan, perubahan kepemilikan dapat dilakukan tanpa perlu membubarkan perusahaan yang sebelumnya.

Perusahaan atau Perseroan terbatas adalah suatu badan usaha yang besaran modalnya tercantum pada anggaran dasar. Kekayaan dari perusahaan tersebut, dipisahkan dari kekayaan pribadi masing-masing pemilik, sehingga harta kekayaan setiap orang terpisah secara sendiri-sendiri.

Setiap pemilik saham boleh memiliki saham di atas satu saham, sebagai suatu bukti yang menunjukkan kepemilikan atas perusahaan tersebut. Pemilik saham memiliki tanggung jawab yang terbatas, yaitu sesuai dengan sebanyak saham yang dimiliki<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> <https://keuangan.kontan.co.id/news/bi-tahan-izin-kupva-yang-belum-bersyarat>, diakses tanggal 17 Januari 2019.

Apabila perusahaan memiliki jumlah hutang melebihi kekayaan yang dimiliki oleh perusahaan, maka kelebihan hutang itu tidak menjadi tanggung jawab pemegang saham. Apabila keuntungan didapat oleh perusahaan maka keuntungan tersebut pembagiannya sesuai ketentuan yang telah ditetapkan. Para pemilik saham dalam perusahaan akan memperoleh pembagian keuntungan yang disebut dividen yang besarnya tergantung pada jumlah keuntungan yang diperoleh perseroan terbatas tersebut.

#### 1.1.6 Perizinan KUPVA-BB

Bahwa dalam praktik Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB), yang telah memiliki bidang usaha berupa Perseroan Terbatas (PT) dibidang KUPVA-BB, diwajibkan memiliki izin usaha penukaran Valuta Asing yang dikeluarkan oleh Bank Indonesia.

Dan sebagai bukti bahwa kegiatan telah memiliki izin, maka usaha tersebut diberikan Logo Penukaran Valuta Asing "PVA Berizin" dengan tulisan "Pedagang Valuta Asing Berizin" ("*Authorized Money Changer*") yang mencantumkan nama perusahaan, nomor dan tanggal izin usahanya dalam ukuran yang cukup mudah dilihat dan

dibaca oleh nasabah dan Sertifikat izin usaha yang dikeluarkan oleh Bank Indonesia.

### 1.1.7 Kewajiban

Bahwa kewajiban dari perseroan yang bergerak di bidang penyelenggara KUPVA-BB sebagaimana diatur dalam Pasal 17, yang menyatakan bahwa "Penyelenggara Bukan Bank wajib memasang logo penyelenggara KUPVA berizin yang dikeluarkan oleh Bank Indonesia, sebagai sertifikat atas izin usaha yang dimiliki oleh penyelenggara, bertuliskan "Penyelenggara Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Berizin" (*Authourized Money Changer*), dan nama Perseroan Terbatas penyelenggara KUPVA, di tempatkan pada tempat yang mudah terlihat, pada lokasi usaha".

Pangsa pasar bagi KUPVA-BB yang memiliki izin, baik Bank maupun yang Bukan Bank relatif berbeda, bahwa KUPVA-Bank mengutamakan jual beli valas dalam jumlah besar, sedangkan KUPVA-Bukan Bank biasanya digunakan oleh masyarakat untuk menukar valuta asing dengan jumlah yang relatif lebih kecil.

Bagi KUPVA-Bukan Bank, kelaziman terkait dengan pangsa pasar tersebut tidak dihiraukan, KUPVA-Bukan Bank tidak melihat pangsa pasar penukaran valas, baik besar maupun kecil semua diterima, tujuan yang ingin capai adalah untuk memperoleh keuntungan semata.

### **1.1.8 Larangan dan Sanksi Hukum terhadap KUPVA-BB yang Berizin**

Bahwa berdasarkan Peraturan Bank Indonesia Nomor: 18/20/PBI/2016, tentang Kegiatan Usaha Penukaran Valuta asing Bukan Bank (KUPVA-BB), secara normatif mengatur tentang larangan dan sanksi terhadap KUPVA-BB yang berizin.

Sesuai dengan pasal 2 Peraturan Bank Indonesia Nomor 18/20/PBI/2016, pada ayat (6) dikatakan bahwa penyelenggara Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB), menerapkan ketentuan yang mengatur mengenai: 1) Anti pencucian uang, 2) Pencegahan pendanaan terorisme, serta 3). Mengenai kewajiban penggunaan rupiah di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. 4). Bahwa penyelenggara KUPVA-BB wajib melakukan pencatatan transaksi sesuai dengan standar akuntansi yang berlaku dalam KUPVA-BB, dan

wajib menyimpan dokumen dan yang berhubungan dengan pencatatan transaksi.

Dalam pasal 5 dikatakan bahwa penyelenggara KUPVA-BB wajib memastikan nasabah telah menyampaikan dokumen sebagaimana berikut: 1).

Dokumen *underlying* transaksi yang dapat dipertanggungjawabkan yaitu dokumen yang bersifat final antara lain berupa fotokopi dokumen yang bersifat tagihan

atau yang menimbulkan kewajiban pembayaran dan fotokopi kontrak atau perjanjian dua dokumen yang

bersifat perkiraan antara lain berupa dokumen perkiraan kebutuhan biaya dokumen pendukung pembelian bahasa asing berupa 2). fotokopi Nomor Pokok Wajib Pajak atau

NPWP nasabah dan; 3). pernyataan tertulis bermaterai cukup yang ditandatangani oleh nasabah atau pihak yang berwenang mewakili nasabah yang memuat informasi

mengenai kebenaran dokumen transaksi dan penggunaan dokumen *underlying* transaksi untuk pembelian uang kertas asing sebesar nominal antara lain transaksi di

industri, dan jumlah tujuan dan tanggal penggunaan uang kertas asing, 4). surat kuasa dalam hal nasabah diwakili oleh pihak lain dalam hal nasabah melakukan pembelian

uang kertas asing sampai dengan jumlah tertentu



(*Threshold*) sebagaimana dimaksud dalam pasal 2.

KUPVA-BB wajib memastikan nasabah menyampaikan dokumen berupa pernyataan tertulis dari nasabah yang menyatakan bahwa pembelian uang kertas asing belum melebihi jumlah tertentu, sebagaimana dimaksud dalam pasal 2.

Dalam pasal 6 menjelaskan bahwa penyelenggara KUPVA-BB dilarang: 1). bertindak sebagai agen penjual cek Pelawat 2). melakukan kegiatan margin trading forward dan transaksi derivatif lainnya baik untuk kepentingan nasabah maupun kepentingan penyelenggara KUPVA-BB, 3). melakukan transaksi jual dan beli UKA serta pembelian cek Pelawat dengan penyelenggara KUPVA-BB yang tidak memiliki izin dari Bank Indonesia, 4). melakukan kegiatan penyelenggaraan transfer dana dan melakukan kegiatan usaha lainnya.

Dalam pasal 7 menjelaskan larangan terhadap penyelenggara kurva bukan bank adalah: 1). menjadi pemilik penyelenggara kurva tidak berizin; 2). melakukan kerjasama dengan penyelenggara tidak berizin dan; 3). melakukan kegiatan usaha melalui penyelenggara KUPVA tidak berizin, larangan tersebut juga berlaku untuk direksi dewan komisaris dan atau pemegang saham.

Dalam pasal 8 dikatakan penyelenggara KUPVA-BB dilarang melakukan kegiatan usaha sebagaimana diatur dalam pasal 2 ayat 1 yaitu untuk kepentingan pribadi dengan menggunakan KUPVA-BB sebagai sarana, dan dilarang melakukan kegiatan usaha sebagaimana dimaksud pasal 2 ayat 1 untuk kepentingan penyelenggara atas nama pribadi.

Dalam pasal 9 dikatakan penyelenggara KUPVA-BB wajib menetapkan kurs jual dan beli dan kurs beli cek Pelawat sesuai dengan mekanisme pasar dalam rangka menetapkan kurs sebagaimana dimaksud maka KUPVA-BB wajib memiliki kebijakan tulis penetapan kurs dengan menggunakan dasar penetapan kurs yang dapat dipertanggungjawabkan, membuat catatan dalam penetapan kurs mencakup fakta yang menjadi pertimbangan dan perhitungan.

Dalam pasal 10 dikatakan penyelenggara KUPVA-BB wajib memastikan penerapan prinsip Perlindungan Konsumen dalam penerapan perlindungan konsumen, adalah informasi kurs yang benar kepada nasabah, perlindungan data nasabah, dan penyelesaian pengaduan nasabah. Penyelenggara KUPVA-BB dilarang mengenakan biaya tambahan kepada nasabah.

Dalam pasal 11 dikatakan bahwa penyelenggara KUPVA-BB berbadan hukum berupa perseroan terbatas dan seluruh sahamnya dimiliki oleh warga negara Indonesia.

Sanksi hukum bagi penyelenggara KUPVA-BB yang melakukan pelanggaran hukum terkait larangan tersebut diatas, sebagaimana diatur dalam Pasal 39 dan Pasal 40, Peraturan Bank Indonesia Nomor: 18/20/PBI/2016, maka terhadap pelanggar aturan tersebut poin-poin diatas, dapat dikenakan sanksi hukum, berupa: 1). Teguran tertulis; 2). Kewajiban membayar; 3). Penghentian kegiatan usaha; dan/atau 4). Pencabutan izin.

Dalam Pada Pasal 39 ayat (2), Peraturan Bank Indonesia Nomor 18/20/PBI/2016 Tentang Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank, menjelaskan; Sanksi kewajiban membayar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sebagaimana diatur pada ayat (1) huruf b diatas, pelanggaran ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal (2) ayat (3) huruf c, Pasal 4 ayat (1), dan Pasal 5 ayat (2), dan Pasal 5 ayat (3), ditetapkan sebesar 1% (satu persen) dari nilai nominal transaksi yang dilanggar untuk setiap pelanggaran, dengan jumlah sanksi paling sedikit sebesar Rp. 10.000.000.00 (sepuluh juta rupiah)

dan paling banyak sebesar Rp. 1.000.000.000.00 (satu miliar rupiah).

### 1.1.9 Perkembangan KUPVA-BB Tidak Berizin.

Berdasarkan bahan hukum dari Bank Indonesia, pada tahun 2017 ada sebanyak 1.064 (seribu enam puluh empat) unit usaha KUPVA-BB yang tidak memiliki izin, dan bidang usaha tersebut melaksanakan kegiatan usaha layaknya KUPVA-BB yang berizin.

Adapun keberadaan KUPVA-BB yang tidak berizin tersebut tersebut di beberapa kota di Indonesia. Dari jumlah 1.064 tersebut 404 (empat ratus empat) di antaranya berada di Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang dan Bekasi. Sementara lainnya tersebar di daerah lain di Indonesia<sup>9</sup>.

Menurut bahan hukum pada Bank Indonesia, ada enam model usaha KUPVA-BB yang tidak berizin, yaitu terdiri dari: 1). Perusahaan maupun perorangan, yang bergerak dalam bidang usaha; 2). Perusahaan Biro Perjalanan merangkap KUPVA-BB; 3). Toko Mas merangkap KUPVA-BB; 4). Toko Elektronik merangkap

<sup>9</sup> <https://katadata.co.id/berita/2017/06/05/bi-gandeng-polri-tertibkan-783-money-changer-ilegal>, diakses pada tanggal 13 Oktober 2018.

KUPVA-BB; 5). Toko atau kios merangkap KUPVA-BB, hingga 6). Kios yang khusus melakukan kegiatan KUPVA.

Gubernur Bank Indonesia, menjelaskan bahwa KUPVA-BB yang tidak berizin tersebut, berpotensi digunakan untuk tindakan pidana pencucian uang, korupsi, dan transaksi narkoba, hingga kegiatan pembiayaan terhadap terorisme. "Bahkan begitu banyak penyelundupan barang ke Indonesia itu pembiayaannya diduga melalui KUPVA-BB atau *Money Changer* tidak berizin<sup>10</sup>.

Menurut Gubernur BI, kepada para pemilik KUPVA-BB yang tidak memiliki izin tersebut telah diingatkan untuk segera melakukan mengurus atau pendaftaran sesuai Peraturan Bank Indonesia (PBI) No.18/20/PBI/2016 tentang Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB).

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 30/PMK.010/2010 tentang Penerapan Prinsip Mengenai Nasabah atau pelanggan bagi Lembaga Keuangan Bukan Bank, Pasal 1 angka 16 menyatakan bahwa KUPVA-BB adalah "Usaha yang berisiko tinggi (*High Risk Business*), bidang usaha ini sangat potensial digunakan sebagai

<sup>10</sup> <https://economy.okezone.com/read/2017/03/22/20/1648928/dalam-2-minggu-perusahaan-valas-ilegal-harus-minta-izin>, diakses pada tanggal 13 Oktober 2018.

sarana melakukan kejahatan atau tindak pidana Pencucian Uang dan/atau sarana mengalirkan Pendanaan Terorisme". Dalam lampiran peraturan tersebut, juga dinyatakan bahwa salah satu bidang usaha yang beresiko tinggi adalah usaha pedagang valuta asing yaitu KUPVA-BB.

#### 1.1.10 Perbuatan KUPVA-BB Tidak Berizin

Bahwa keberadaan KUPVA-BB yang tidak berizin, dalam kegiatan usahanya sebagai sarana penukaran valuta asing, diketahui telah banyak melakukan perbuatan yang dapat merugikan negara dan masyarakat.

Menurut bahan hukum pada Bank Indonesia ada beberapa perbuatan KUPVA-BB yang tidak berizin, yang merugikan negara dan masyarakat Indonesia, antara lain:

- 1). KUPVA-BB berizin tidak membayar pajak kepada Negara dari hasil usaha, sebagai pemasukan negara, karena tidak terdaftar sebagai wajib pajak; 2). KUPVA-BB tidak berizin menjadi sarana perbuatan tindak pidana pencucian uang, perdagangan narkoba, perdagangan manusia dan penyelundupan, pendanaan teroris, termasuk perkara penipuan nasabah; 3). KUPVA-BB tidak berizin menentukan sendiri kurs mata uang yang

diperdagangkan kepada nasabah, tidak taat kepada ketentuan bank sentral; 4). KUPVA-BB tidak berizin tidak melaporkan jumlah uang yang dipertukarkan kepada nasabah sesuai ketentuan Peraturan Bank Indonesia; 5). KUPVA-BB tidak berizin, tidak melaporkan identitas atau dokumen nasabah yang melakukan penjualan atau penukaran uang; 6). KUPVA-BB tidak berizin, tidak melakukan pembatasan penukaran uang kepada nasabah; 7). KUPVA-BB tidak berizin, tidak dapat diawasi oleh Bank Indonesia selaku bank sentral.

Menurut bahan hukum dari Bank Indonesia dan Badan Narkotika Nasional, menyatakan bahwa KUPVA-BB yang tidak berizin, kerap menjadi sarana perbuatan tindak pidana khusus, seperti tindak pidana Pencucian Uang, Transaksi Narkotika dan Pendanaan Teroris.

Perbuatan atau tindak pidana ini tidak hanya menyasar *Money Changer* tidak berizin namun demikian ada indikasi terjadi kolusi dengan KUPVA-BB yang berizin. Modus operandi yang dilakukan adalah dengan cara bekerja sama antara KUPVA-BB yang berizin, baik yang ada di dalam negeri maupun diluar negeri, yang berkerja sama dengan KUPVA-BB yang tidak berizin di Indonesia.

Berdasarkan bahan hukum dari Badan Narkotika Nasional (BNN) yang telah melakukan riset yang dirilis pada tahun 2017, BNN menyampaikan, menduga ada beberapa modus operandi terkait penyalahgunaan KUPVA-BB dalam bertransaksi, bahwa KUPVA-BB tidak berizin diduga dijadikan sebagai perantara dalam bertransaksi keuangan dari para bandar narkoba, modus tersebut antara lain: 1). Bahwa para pelaku KUPVA-BB tidak berizin, tidak dapat diawasi oleh Bank Indonesia, sehingga mereka tidak banyak melakukan perbuatan yang bertentangan dengan peraturan Bank Indonesia sebagaimana diatur dalam Peraturan Bank Indonesia Nomor 18/20/PBI/2016 tanggal 7 Oktober 2016; 2). Bahwa KUPVA-BB atau *Money Changer* diduga menggunakan atau memiliki rekening pribadi lebih dari satu dan tidak terdaftar sebagai sarana menampung hasil usaha; 3). Bahwa KUPVA-BB atau *Money Changer* tidak berizin, dalam prakteknya menerima saja identitas yang disodorkan oleh nasabah walaupun bukan yang sebenarnya atau identitas palsu, karena merasa enggan untuk melakukan pengecekan terhadap identitas yang ditunjukkan oleh nasabah; 4). Adanya dugaan KUPVA-BB atau *Money Changer* tidak berizin sebagai tempat atau



sarana penampungan uang yang berasal dari hasil kejahatan; 5). Ada dugaan para pelaku Tindak Pidana menggunakan perusahaan yang bergerak dalam usaha KUPVA-BB atau *Money Changer*, sebagai sarana para pelaku kejahatan untuk melakukan aksi kejahatan; 6).

Adanya dugaan KUPVA-BB atau *Money Changer*, melakukan pemalsuan dokumen importasi dan *invoice*.

Menurut bahan hukum dari Kantor Perwakilan Bank Indonesia (BI) Provinsi Bali<sup>11</sup> mengidentifikasi adanya sejumlah Modus kejahatan KUPVA-BB yang tidak berizin, praktik kejahatan dan atau penipuan yang sering dilakukan oleh para penyelenggara Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) yang tak berizin, perbuatan tersebut dilakukan pada umumnya kepada wisatawan asing yang berkunjung ke Indonesia.

Perbuatan tersebut tidak hanya meresahkan para wisatawan asing, tetapi juga berdampak terhadap rusaknya citra pariwisata di Indonesia, khususnya kota Bali.

"Praktik-praktik seperti ini sering terjadi di berbagai titik yang berada di lokasi pariwisata, termasuk di Bandara Internasional Ngurah Rai Bali, Pimpinan Kantor

<sup>11</sup><https://republika.co.id/berita/ekonomi/makro/16/02/16/o2mykd368-perhatikan-7-modus-kecurangan-money-changer>, diakses pada tanggal 15 Oktober 2018.

Perwakilan Bank Indonesia (BI) di Provinsi Bali menjelaskan ada setidaknya tujuh modus dan atau penipuan yang sering dilakukan oleh oknum petugas yang bekerja di tempat penukaran uang KUPVA-BB atau *Money Changer* tidak berizin.

Menurut pimpinan Bank Indonesia Cabang Bali, masyarakat perlu memahami cara atau modus operandi penipuan tersebut, yaitu: 1). Modus yang mudah adalah setelah uang hasil penukaran valas telah selesai dihitung, uang tersebut dirapihkan oleh petugas untuk kemudian diserahkan kepada pelanggan, sebelum pelanggan menerima uang yang telah ditukar, oknum petugas menggunakan kecepatan tangan, untuk berusaha menjatuhkan beberapa lembar dari uang tersebut, sehingga jumlah lembaran yang diterima oleh pelanggan berkurang atau tidak sesuai dengan jumlah yang telah dihitung; 2). Modus yang kedua adalah celah meja, ini hampir sama juga dengan modus kecepatan tangan, dimana jumlah uang yang telah dihitung dan kemudian akan diserahkan kepada pelanggan atau nasabah, sebelum uang tersebut sampai ke tangan pelanggan, oknum petugas menjatuhkan beberapa lembar ke celah meja yang secara sengaja telah dipersiapkan; 3). Modus

ketiga adalah menggunakan alasan, bahwa petugas KUPVA-BB atau *Money Changer* tidak mempunyai uang kecil untuk memenuhi hitungan uang sejumlah uang yang ditukar, Modus ini bisa dicontohkan sebagai berikut: Hasil penukaran valas misalnya totalnya Rp 6.515.000, tetapi jumlah yang oknum petugas memberikan kepada pelanggan atau nasabah hanya Rp 6.500.000, jumlah uangnya berkurang 15.000,- Saat pelanggan sadar jumlah tidak sesuai, biasanya oknum tersebut akan dengan cepat mengatakan bahwa dia tidak mempunyai uang pecahan kecil; 4). Modus yang ke empat adalah melompat Hasil perhitungan penukaran valas, seperti misalnya Rp 5.750.000. Petugas hanya menyerahkan kepada pelanggan sebesar Rp 5.075.000, berkurang 675.000.- Jika pelanggan menyadari, oknum petugas akan dengan segera beralasan bahwa dirinya lupa atau khilaf untuk mengecek ulang; 5). Modus yang kelima adalah dengan cara, memainkan rate Valuta Asing (Valas) yang akan ditukar, terlebih dahulu diperiksa oknum petugas yang bersangkutan kemudian berkata, bahwa setelah valas diperiksa, ditemukan adanya valas yang milik pelanggan dalam kondisi kurang rapi, atau cacat, sehingga nilainya dari valas tersebut turun beberapa poin dari rate atau kurs

yang ditawarkan; 6). Modus yang ke enam adalah, modus kalkulator, Petugas menggunakan sarana kalkulator berpura-pura mengkalkulasi perhitungan nilai valas dengan rate yang telah disepakati. Padahal, oknum petugas tersebut langsung menuliskan nominal, yang ingin diserahkan kepada pelanggan dan tidak sesuai dengan perhitungan yang dihitung di kalkulator, dengan aksi tersebut pelanggan percaya karena sudah dihitung dengan kalkulator; 7). Modus yang ketujuh adalah, modus komisi, bahwa Jumlah uang yang diterima oleh pelanggan berbeda atau lebih kecil dari nilai yang tertera pada nota transaksi. Jika pelanggan menyadari bahwa uangnya kurang, oknum petugas tersebut akan dengan segera menjawab untuk biaya "komisi". Jika pada awalnya telah disepakati oleh pelanggan dan atau telah terinformasi tidak ada komisi, maka oknum petugas tersebut beralasan untuk pajak.

1. Bahwa keberadaan Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB), juga memberikan dampak terjadinya fluktuasi kurs nilai mata uang rupiah terhadap uang asing, oleh karena itu perlu dilakukan pengaturan terkait larangan penyelenggaraan KUPVA-BB yang tidak berizin,

untuk menjaga stabilitas Nilai tukar uang Rupiah terhadap Valuta asing. Nilai tukar merupakan sebuah kunci bagi suatu negara untuk bertransaksi dengan dunia luar. Sistem pembayaran yang dilakukan baik di dalam negeri maupun di luar negeri harus terikat dengan nilai tukar atau kurs. Jika dalam perjalanannya kurs tetap mengalami masalah misalnya terjadi fluktuasi penawaran maupun permintaan yang cukup tinggi, akan berdampak terhadap terganggunya stabilitas ekonomi nasional, maka untuk mengatasi fluktuasi kurs tersebut, pemerintah melakukan intervensi ke pasar dengan membeli atau menjual kurs mata uang yang berada dalam devisa negara, hal ini dapat berpengaruh terhadap ketersediaan devisa negara.

### **1.1.11 Upaya Penertiban terhadap KUPVA-BB Tidak Berizin**

Upaya untuk penertiban telah dilakukan oleh Bank Indonesia bersama Bareskrim Mabes Polri selaku aparat penegak hukum, namun kegiatan tersebut tidak

membawa dampak positif untuk mengurangi jumlah KUPVA-BB yang tidak berizin<sup>12</sup>.

Bahwa setelah penertiban dilakukan beberapa hari kemudian pengusaha KUPVA-BB yang tidak berizin, dengan sengaja membuka kembali usahanya tanpa menghiraukan Peraturan Bank Indonesia, sehingga terkesan penertiban hanya sesaat dan tidak mengubah perilaku para pengusaha KUPVA-BB tidak berizin untuk mentaati Peraturan Bank Indonesia No. 18/20/PBI/2016 untuk mengurus izin usahanya supaya menjadi berizin.

Hal demikian ini terjadi, dikarenakan tidak adanya aturan atau regulasi yang memuat norma hukum tentang larang penyelenggara KUPVA-BB yang tidak berizin, dan tidak adanya sanksi hukum terhadap penyelenggara KUPVA-BB yang tidak berizin, serta tidak adanya sarana hukum yang diberikan kepada aparat negara untuk melaksanakan upaya pengawasan dan penegakan hukum terhadap penyelenggara KUPVA-BB yang tidak berizin.

Berdasarkan bahan hukum yang diperoleh dari Direktorat Tindak Pidana Ekonomi dan khusus Badan Reserse dan Kriminal Polri, menunjukkan penyelenggara

<sup>12</sup> <https://www.bi.go.id/id/ruang-media/info-terbaru/Pages/BI-Tegaskan-Kewajiban-Perizinan-bagi-Penyelenggara-KUPVA-Bukan-Bank.aspx>, dikases tanggal 12 Januari 2019.

KUPVA-BB yang tidak berizin, yang ditertibkan pada periode Tahun 2017 dan tahun 2018<sup>13</sup>.

No	Tanggal	Daerah	Jumlah Money Changer yang ditertibkan
1	10 April 2017	Medan	2
2	10 April 2017	Jakarta, Bogor dan Depok	5
3	10 April 2017	Bali	22
4	11 April 2017	Medan	3
5	11 April 2017	Jakarta, Bogor dan Depok	8
6	11 April 2017	Bali	20
7	12 April 2017	Medan	3

<sup>13</sup> <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt588f441f57441/penegak-hukum-mulai-bidik-tindak-pidana-yang-manfaatkan-money-changer-ilegal/>, diakses tanggal 28 Oktober 2018.

8	12 April 2017	Jakarta, Bogor dan Depok	11
9	12 April 2017	Bali	5
10	25 April 2017	DIY	18
11	26-27 April 2017	Solo	9
12	10-11 Agustus 2017	Tangerang	10
Sub Total Tahun 2017			116
13	1-3 Agustus 2018	Karawang	10
14	23 Agustus	Jakarta Selatan	2
Sub Total Tahun 2018			10
Total Keseluruhan			128

Bahwa dari sejumlah KUPVA-BB yang tidak berizin, yang ditertibkan oleh Bank Indonesia Bersama



Bareskrim Polri, tidak satupun dilakukan upaya penegakan hukum untuk memberikan sanksi hukuman, dikarenakan Peraturan Bank Indonesia Nomor: 18/20/PBI/2016, yang digunakan sebagai landasan hukum dalam penertiban, tidak memuat norma hukum, tentang larangan KUPVA-BB yang tidak berizin, sanksi terhadap KUPVA-BB yang tidak berizin dan tidak adanya sarana hukum untuk melakukan pengawasan dan penegakan hukum terhadap penyelenggara KUPVA-BB yang tidak berizin, untuk memaksa penyelenggara KUPVA-BB yang tidak berizin menjadi tertib.

### **1.1.12 Problematika filsafat**

Bahwa pada pengaturan Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) ditemukan permasalahan hukum, dan implikasi yang terjadi akibat permasalahan hukum tersebut, sehingga perlu menemukan solusi atau pemecahan masalah terkait dengan penyelenggaraan Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) yang tidak berizin. Ditinjau dari aspek Filsafat, yaitu aspek Ontologi, aspek Epistemologi dan aspek Aksiologi, ditemukan permasalahan sebagai berikut:

### 1.1.12.1 Problematika Ontologi

Pada hakekatnya keberadaan KUPVA-BB di Indonesia sangat menguntungkan bagi negara dan masyarakat pada umumnya. Ada nilai yang diperoleh dari penyelenggaraan KUPVA-BB, yaitu keuntungan dari hasil usaha yang dapat memberikan kesejahteraan bagi penyelenggara, dan masyarakat sebagai pengguna, serta memberikan manfaat bagi negara.

Bahwa Peraturan Bank Indonesia Nomor:18/20/PBI/2016, mengatur tentang Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) di Indonesia. Adapun penyelenggara KUPVA-BB adalah berupa Perseroan dimana seluruh modalnya dimiliki oleh warga negara Indonesia. Jika dilihat dari aspek kemanfaatan bahwa pemerintah berkeinginan untuk memberikan ruang seluas-luasnya kepada warga masyarakat Indonesia, untuk berusaha dibidang KUPVA-BB. Kemudian dari kegiatan usaha tersebut pengusaha akan memperoleh nilai atau keuntungan bagi penyelenggara dari hasil usahanya, serta untuk memberikan kesejahteraan

bagi masyarakat disekitar, serta memberikan manfaat bagi negara berupa pajak penghasilan dari hasil usaha.

Dengan demikian bahwa selain untuk memberikan manfaat dari sisi keuntungan bagi warga masyarakat, keberadaan KUPVA-BB juga dibutuhkan oleh pemerintah sebagai sumber pemasukan negara berupa pajak penghasilan, yang dipergunakan sebagai modal pembangunan bangsa untuk memberikan kesejahteraan bagi masyarakat.

Manfaat lainya adalah bahwa KUPVA-BB adalah menjadi sarana penunjang kegiatan masyarakat yang membutuhkan sarana penuaran Valas, baik orang Indonesia yang membutuhkan Valas atau orang asing yang membutuhkan uang rupiah.

Dalam menunjang kelancaran kegiatan bisnis dan pariwisata di Indonesia, memerlukan pelayanan, maka keberadaan KUPVA-BB sangat dibutuhkan. Sehingga pelayanan terhadap masyarakat baik lokal maupun orang asing untuk

keperluan bisnis ataupun kegiatan pariwisata dapat terlayani dengan baik. Hal ini juga akan menunjang pertumbuhan perekonomian masyarakat.

Selain manfaat tersebut diatas, KUPVA-BB juga bermanfaat untuk menambah Lapangan pekerjaan, masyarakat sebagai pencari kerja sangat membutuhkan lapangan pekerjaan.

#### 1.1.12.2 Problematika Epistemologi

Bahwa kehendak pemerintah untuk memberikan kesejahteraan bagi masyarakat, menarik pajak sebagai sumber pemasukan negara dari sektor pajak dari penyelenggara Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB), serta untuk memberikan nilai tambah bagi masyarakat pencari kerja, tidak sepenuhnya berjalan dengan baik.

Keadaan demikian itu terjadi dikarenakan, keinginan pemerintah untuk menjadikan KUPVA-BB menjadi wajib pajak dan memberikan

keuntungan bagi masyarakat tidak berjalan sesuai dengan harapan.

Jika dilihat dari jumlah KUPVA-BB yang memiliki izin berjumlah 1812 unit bidang usaha, namun KUPVA-BB yang tidak memiliki izin juga jumlahnya tidak sedikit yaitu 1064 unit usaha.

KUPVA-BB tersebut tidak mengurus izin kegiatan dari Bank Indonesia, walaupun mereka berusaha dan memperoleh keuntungan dari hasil usahanya.

Dikarenakan KUPVA-BB tersebut tidak memiliki izin resmi dari pemerintah, sehingga keberadaan KUPVA-BB yang tidak berizin tersebut, tidak memberikan manfaat. Pemerintah tidak dapat memungut pajak dari penyelenggara KUPVA-BB yang tidak berizin tersebut, sebagai pemasukan negara dari sektor pajak. Bahwa KUPVA-BB tersebut juga telah disalahgunakan oleh para pelaku Tindak Pidana, sebagai sarana Pencucian Uang, Perdagangan Narkoba, hingga sarana pendanaan teroris, yang dibenci dan tidak disukai oleh masyarakat.

Pemerintah tidak dapat berbuat banyak terhadap keberadaan KUPVA-BB yang tidak memiliki izin tersebut, dikarenakan pemerintah tidak memiliki sarana hukum sebagai legalitas, untuk melakukan pengawasan dan penegakan hukum terhadap penyelenggara KUPVA-BB yang tidak berizin.

Jika pelaku usaha KUPVA-BB yang memiliki izin telah terdaftar sebagai wajib pajak dan telah membayar pajak kepada negara, namun sebaliknya para pelaku usaha KUPVA-BB yang tidak memiliki izin, tidak terdaftar sebagai wajib pajak, dengan demikian pajak tidak dapat ditarik dari para pelaku KUPVA-BB yang tidak berizin tersebut.

Jika keinginan pemerintah untuk menarik pajak dari para pelaku usaha KUPVA-BB yang tidak berizin ingin diwujudkan, maka haruslah para pelaku KUPVA-BB tidak berizin tersebut dibuat menjadi usaha yang berizin.

Pemerintah perlu membuat undang-undang yang memuat rumusan norma tentang larangan terhadap penyelenggara KUPVA-BB yang tidak berizin, sanksi hukum terhadap KUPVA-BB yang tidak berizin, serta adanya sarana hukum untuk melakukan pengawasan dan penegakan hukum yang diberikan kepada aparat negara untuk melakukan pengawasan dan penegakan hukum terhadap penyelenggara KUPVA-BB yang tidak berizin.

Undang-undang tersebut akan digunakan sebagai sarana ataupun metode untuk melakukan tindakan hukum terhadap para pelaku KUPVA-BB yang tidak berizin.

### 1.1.12.3 Problematika Axiologi

Dengan adanya undang undang yang digunakan sebagai sarana ataupun metode untuk melakukan tindakan hukum berupa pengawasan dan penegakan hukum, maka diharapkan para pelaku dibidang KUPVA-BB, akan menjadi tertib, mereka akan mengurus izin sebagai pelaku usaha, mereka akan menjadi wajib pajak untuk menambah pemasukan negara dari sektor pajak yang akan digunakan untuk membiayai pembangunan nasional, antara lain pembangunan sarana dan prasarana umum, menggaji aparat negara dalam menjalankan roda pemerintahan.

KUPVA-BB akan menjadi bidang usaha yang resmi mendukung kebutuhan masyarakat dibidang lapangan kerja, serta mendukung pembangunan perekonomian masyarakat.

### 1.1.13 Problematika Teori

Bahwa Peraturan Bank Indonesia Nomor 18/20/PBI/2016, tanggal 7 Oktober 2016, tentang Pengaturan Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB), tidak dapat digunakan sebagai



sarana hukum, ataupun sebagai metode untuk melakukan pengawasan dan penegakan hukum terhadap KUPVA-BB yang tidak berizin.

Norma hukum sebagaimana diatur dalam Peraturan Bank Indonesia tersebut tidak dapat menjangkau perbuatan para pelaku usaha KUPVA-BB yang tidak berizin. Dengan kata lain terjadi kekosongan Norma pada pengaturan KUPVA-BB saat ini.

#### 1.1.14 Problematika Hukum

Bahwa Peraturan Bank Indonesia Nomor 18/20/PBI/2016, tanggal 7 Oktober 2016, tentang Pengaturan Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA), tidak mengatur tentang larangan penyelenggaraan KUBVA BB tidak berizin, tidak mengatur tentang sanksi terhadap KUPVA-BB yang tidak berizin, serta Peraturan Bank Indonesia tersebut tidak dapat digunakan sebagai sarana hukum kepada aparat pemerintah untuk melakukan pengawasan dan penegakan hukum terhadap penyelenggara KUPVA-BB yang tidak berizin.

## 1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang tersebut diatas, ditemukan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apa rasio legis rekonstruksi pengaturan Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB)?
2. Apa implikasi pengaturan Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) saat ini?
3. Bagaimana Pengaturan Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) kedepan?

## 1.3 Tujuan penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis dan menemukan permasalahan hukum pada pengaturan Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing (KUPVA-BB), sebagaimana diatur pada Peraturan Bank Indonesia Nomor 18/20/PBI/2016 tanggal 7 Oktober 2016, dan menemukan implikasi atau dampak hukum yang terjadi, terhadap penyelenggaraan Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) yang tidak berizin. Dengan adanya temuan permasalahan hukum dan dampak yang ditimbulkan tersebut, akan digunakan sebagai masukan untuk menemukan jalan keluar atau solusi pemecahan masalah yang terjadi.

#### 1.4 Manfaat penelitian

Bahwa setelah melakukan penelitian dan telah ditemukannya permasalahan hukum terhadap penyelenggaraan Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) yang tidak berizin, sebagaimana rumusan masalah, akan memberikan rekomendasi tentang pengaturan KUPVA-BB. Hasil penelitian ini akan digunakan sebagai sumbangan pemikiran terhadap pembangunan hukum kedepan khususnya pengaturan terhadap Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) ke depan, sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritik
  - a. Menemukan adanya permasalahan hukum yaitu adanya kosongan norma tentang larangan terhadap KUPVA-BB yang tidak berizin, sanksi hukum terhadap penyelenggara KUPVA-BB, serta tidak adanya sarana hukum untuk melakukan pengawasan dan penegakan hukum terhadap penyelenggaraan Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan bank (KUPVA-BB) yang tidak berizin. Dengan demikian dapat dicarikan solusi berupa pembuatan pengaturan penyelenggaraan KUPVA-BB kedepan.

b. Dengan adanya temuan permasalahan hukum dan implikasi yang ditimbulkan, maka penelitian ini akan bermanfaat untuk memberikan masukan atau rekomendasi kepada Lembaga Pemerintah dan Legislatif, untuk melakukan Politik Hukum, membuat suatu norma hukum yang berisi tentang larangan terhadap KUPVA-BB yang tidak berizin, sanksi hukum terhadap KUPVA-BB yang tidak memiliki izin, serta pemberian sarana atau alat kepada aparat negara, untuk melakukan pengawasan dan penegakan hukum terhadap Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) yang tidak berizin.

Sehingga dengan diterbitkannya Undang-undang yang baru tentang pengaturan KUPVA-BB yang tidak berizin, kedepan KUPVA-BB yang tidak berizin menjadi berizin, untuk menjadikan bidang usaha tersebut menjadi wajib pajak guna menambah penerimaan negara dari sektor pajak, mengurangi implikasi perbuatan pidana pada KUPVA-BB yang tidak berizin.

## 2. Manfaat Praktis

Bahwa selain manfaat teoritik, hasil penelitian ini juga dapat memberikan bermanfaat praktis, yang dapat digunakan sebagai:

a. Bahwa hasil penelitian ini, dapat dijadikan sebagai rekomendasi untuk pembuatan Undang-undang tentang pengaturan Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB). Undang-undang baru tentang pengaturan KUPVA-BB tersebut, mengandung norma hukum berisi tentang larangan terhadap penyelenggaraan KUPVA-BB tidak berizin, memberikan sanksi hukum terhadap penyelenggara KUPVA-BB yang tidak berizin, serta pemberian sarana hukum yang dapat dijadikan alat oleh aparat negara untuk melakukan pengawasan dan penegakan hukum terhadap KUPVA-BB yang tidak berizin di Indonesia.

b. Bahwa adanya hasil penelitian yang digunakan sebagai rekomendasi untuk pembuatan undang undang uang baru, maka akan bermanfaat bagi Bank Indonesia selaku Bank Sentral, untuk digunakan sebagai sarana pengaturan Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) di Indonesia, dan bagi aparat negara selaku penegak hukum, Undang undang

tersebut dapat digunakan sebagai sarana legalitas atau sebagai alat untuk melakukan menertibkan terhadap penyelenggaraan Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) yang tidak memiliki izin, sebagai upaya untuk melakukan pengawasan dan penegakan hukum.

### 1.5 Kerangka Teori

Dalam penelitin hukum diperlukan teori teori hukum, asas hukum maupun konsep konsep hukum, yang digunakan sebagai pisau analisis ataupun interpretasi dalam menemukan ataupun untuk mengetahui permasalahan hukum apa yang sedang terjadi, sehingga dengan ditemukanya permasalahan tersebut dapat dicarikan solusi sebagai jawaban atas pertanyaan pertanyaan sebagaimana permasalahan hukum tersebut.

Dalam temuan permasalahan akan diketahui isu hukum apa yang terjadi, yang tentunya didukung oleh bahan-bahan hukum yang relevan dengan permasalahan sesuai dengan kondisi yang terjadi.

Teori-teori dan konsep hukum akan membantu peneliti dalam memecahkan permasalahan hukum, sebagaimana para ahli hukum lainya dalam melakukan penelitian juga menggunakan teori teori hukum, dalam suatu penelitian, dengan demikian peneliti

akan menemukan jawaban atas pertanyaan yang timbul yang merupakan suatu kesimpulan dan selanjutnya akan dijadikan sebagai rekomendasi untuk menyelesaikan permasalahan hukum yang terjadi, dalam penelitian ini penulis akan menggunakan beberapa teori yang relevan dengan rumusan masalah yang diteliti:

### 1.5.1 Teori Keadilan

Seorang Filsuf bernama Aristoteles memberikan pengertian tentang keadilan yaitu tindakan yang memberikan sesuatu kepada orang yang memang memiliki hak untuk menerima. Ia juga berpendapat bahwa keadilan adalah kelayakan dalam tindakan manusia, yaitu titik tengah antara kedua ujung ekstrem, tidak sebelah sebelah, dan tidak memihak.

Ahli hukum di bidang teori keadilan bernama Plato juga menekankan perlunya suatu keharmonisan ataupun keselarasan di dalam kehidupan bermasyarakat. Teori Plato tersebut kemudian dilanjutkan oleh seorang muridnya bernama Aristoteles yang memberikan penekanan pada adanya suatu perimbangan yang proposional. Menurut Aristoteles bahwa cita-cita yang mulia di dalam kehidupan bermasyarakat adalah

terciptanya suatu kebaikan dan ketertiban yang dapat dilihat adanya keadilan dan kebenaran yang hidup dimasyarakat. Perimbangan atau proposional tersebut di tulis oleh Aristoteles dalam teori keadilan dalam, teori itu bahwa di dalam kehidupan masyarakat perlu adanya kesamaan hak, yang dirasakan sama oleh masing-masing orang.

Maksud dari teori ini adalah bahwa yang diinginkan oleh keadilan adalah adanya kesamaan hak, dan kesamaan hak tersebut, haruslah juga dipahami merupakan sesuatu yang berarti ketidaksamaan hak. Teori keadilan Aristoteles tersebut pada prinsipnya adalah persamaan. Jadi pada prinsipnya bahwa keadilan terlaksana bila diperlakukan sama, dan jika hal-hal yang tidak baik sama juga diperlakukan tidak sama.

Aristoteles mengembangkan teori keadilan menjadi teori keadilan distributif, dan teori diperlakukan untuk mendapatkan hak yang sama yang disebut dengan proposional. Dalam teori ini yang dinilai adalah bahwa setiap orang diberikan haknya sesuai dengan proposionalnya, jadi keadilan yang dimaksud disini adalah memberikan penentuan hak ataupun pembagian hak yang dirasakan adil dalam hubungan negara dalam masyarakat,



artinya bahwa apa yang seharusnya diberikan oleh negara adalah sama kepada setiap warganya. Hak yang diberikan pemerintah kepada rakyatnya tersebut dibagi, yakni kesamaan dalam kemanfaatan bersama, sebagai misal perlindungan yang diterima oleh masyarakat, fasilitas umum yang diberikan pemerintah kepada masyarakat baik dibidang pelayan fisik maupun berbagai hak lainnya, dimana setiap warga negara dapat menikmati hak yang sama, tanpa mempengaruhi hak orang lain, karena sama-sama merasakan hak yang sama. Hal tersebut adalah menjadi kewajiban negara yang diberikan kepada masyarakat sebagai suatu kebutuhan, yang diberikan secara adil dan distributif, yang pada terakhir dapat tercapainya suatu keadilan sosial, yang dirasakan oleh masyarakat.

Beberapa teori keadilan yang dicetuskan oleh para ahli hukum dibidang teori keadilan:

a. Keadilan komutatif

Keadilan komutatif adalah keadilan yang memberikan kepada orang masing-masing apa yang menjadi bagiannya. Yang diutamakan adalah objek tertentu yang merupakan hak dari seseorang. Pada keadilan ini ditekankan agar

prestasi sama nilainya dengan contra prestasi.

Contoh: tanpa memandang kedudukannya orang yang telah melakukan pelanggaran harus dihukum sesuai dengan pelanggaran yang dibuatnya.

Adalah adil jika Budi membayar sejumlah uang kepada Tono sesuai dengan jumlah yang disepakati, karena Budi telah menerima buku yang telah ia pesan atau dibeli dari Tono.

b. Keadilan distributif

Keadilan distributif adalah keadilan yang memberikan kepada orang masing-masing apa yang menjadi haknya. Yang menjadi subjek hak adalah individu dan yang menjadi subjek kewajiban adalah masyarakat, pada keadilan ini yang ditekankan adalah asas proporsionalitas, berdasarkan kecakapan, jasa, atau kebutuhan.

Contoh: karyawan disuatu perusahaan memperoleh gaji yang berbeda-beda berdasarkan masalah kerja, golongan kepangkatan, jenjang pendidikan, tingkat kemampuan atau tingkat kesulitan dalam pelaksanaan dibidang kerja masing-masing.

## c. Keadilan legal

Keadilan legal adalah keadilan berdasarkan undang-undang, objek dari keadilan legal adalah tata masyarakat, yang dilindungi oleh undang-undang, tujuannya adalah untuk terwujudnya kebaikan bersama, contohnya: hal yang adil jika setiap pengendara menaati rambu-rambu lalu lintas.

## d. Keadilan vindikatif

Keadilan vindikatif adalah keadilan yang diberikan kepada orang masing-masing hukum atau denda sebanding dengan pelanggaran atau kejahatan yang dilakukannya. Contoh: adalah adil apabila A dihukum penjara atas kejahatan yang dilakukannya.

## e. Keadilan kreatif

Keadilan kreatif adalah keadilan memberikan kepada setiap orang masing-masing bagiannya berupa kebebasan untuk mencipta sesuatu dengan kreatifitas yang dimilikinya. Keadilan ini memberi kebebasan kepada setiap orang untuk mengungkapkan kreatifitasnya di beberapa bidang kehidupan. Contoh: tidak adil

jika seorang penyanyi dijabloskan ke penjara karena syairnya mengandung kritikan kepada pemerintah.

f. Keadilan protektif

Keadilan protektif<sup>14</sup> adalah keadilan yang memberikan perlindungan kepada pribadi-pribadi.

Menurut Montesquieu diperlukan tiga hal untuk mewujudkan keadilan protektif, yaitu tujuan sosial

yang harus diwujudkan bersama, jaminan terhadap hak asasi manusia, dan konsisten negara

untuk mewujudkan kesejahteraan umum. Dari

jenis-jenis keadilan diatas yang termasuk dalam

keadilan dasar adalah keadilan distributif, keadilan

komotatif, dan keadilan legal. Ketiga keadilan itu

berkenaan dengan tiga struktur dasar hubungan

yang ada dalam masyarakat, yakni 1. Hubungan

antara pribadi dengan pribadi, 2. Hubungan

antara keseluruhan masyarakat dengan pribadi-

pribadi, dan 3. Hubungan antara pribadi-pribadi

dengan keseluruhan masyarakat. Keadilan itu

berlaku umum, tidak kasuistik, sifatnya objektif,

dan lugas, serta tidak bergantung pada keadaan

<sup>14</sup> <https://rahmanjambi43.wordpress.com/2015/02/06/makalah-teori-keadilan/>, diakses tanggal 12 Januari 2019.



menjadi jelas, bahwa isi hukum berkaitan langsung dengan keadilan dalam arti umum, sebab hukum menurut isinya merupakan perwujudan keadilan tersebut, tetapi tujuan keadilan umum itu adalah tidak lain daripada tujuan hukum sendiri, yakni memajukan kebaikan dalam hidup manusia. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa isi hukum selalu adalah sesuatu yang menumbuhkan nilai kebaikan, di antara orang.

Hukum sangat erat hubungannya dengan keadilan bahkan ada pendapat bahwa hukum harus digabungkan dengan keadilan, supaya benar-benar berarti sebagai hukum, karena memang tujuan hukum itu adalah tercapainya rasa keadilan pada masyarakat. Setiap hukum yang dilaksanakan ada tuntutan untuk keadilan maka hukum tanpa keadilan akan sia-sia, sehingga hukum tidak lagi berharga di hadapan masyarakat. Hukum bersifat objektif berlaku bagi semua orang sedangkan keadilan bersifat subjektif, maka menggabungkan antara hukum dan keadilan itu bukan merupakan suatu

hal yang gampang. Sesulit apapun hal ini harus dilakukan demi kewajiban negara dan peradilan, karena hak-hak dasar hukum itu adalah hak-hak yang diakui oleh peradilan.

### 1.5.2 Teori Kewenangan

Secara yuridis pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum<sup>15</sup>. Sedangkan pengertian wewenang menurut H.D.Stoud adalah "*bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer*" bahwa wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik. Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan

<sup>15</sup> Indrohato, **Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik, dalam Paulus Efendie Lotulung, Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik**, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, hlm. 65

dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya.

Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa "ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah" (the rule and the ruled)<sup>16</sup>.

Kata kewenangan berasal dari kata dasar wewenang yang diartikan sebagai hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu.

Kewenangan adalah kekuasaan formal, kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang atau dari kekuasaan eksekutif administrasi. Menurut Ateng Syafrudin ada perbedaan antara pengertian kewenangan dengan wewenang, kewenangan (*authority gezag*) adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang, sedangkan wewenang (*competence bevoegheid*) hanya mengenai suatu "*onderdeel*" (bagian) tertentu saja dari kewenangan.

Didalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang

<sup>16</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998, hlm. 35-36.



membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa "ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah" (*the rule and the ruled*)<sup>17</sup>.

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, dapat terjadi kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum. Kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum oleh Henc van Maarseven disebut sebagai "*blote match*"<sup>18</sup>, sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh

<sup>17</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1998), h. 35-36

<sup>18</sup> Suwoto Mulyosudarmo, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan*, (Surabaya: Universitas Airlangga, 1990), h. 30

Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami sebagai suatu kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh Negara<sup>19</sup>.

Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan<sup>20</sup>. Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu Negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu: a) hukum; b) kewenangan (wewenang); c) keadilan; d) kejujuran; e) kebijakbestarian; dan f) kebajikan<sup>21</sup>.

Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan Negara agar Negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*) sehingga Negara itu dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi, dan berkinerja melayani warganya. Oleh karena itu Negara harus diberi kekuasaan.

<sup>19</sup> A. Gunawan Setiardja, ***Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia***, (Yogyakarta: Kanisius, 1990), h. 52

<sup>20</sup> Philipus M. Hadjon, ***Tentang Wewenang***, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya, tanpa tahun, h. 1

<sup>21</sup> Rusadi Kantaprawira, ***Hukum dan Kekuasaan***, Makalah, (Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia, 1998), h. 37-38

Kekuasaan menurut Miriam Budiardjo adalah kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau Negara<sup>22</sup>.

Agar kekuasaan dapat dijalankan maka dibutuhkan penguasa atau organ sehingga Negara itu dikonsepsikan sebagai himpunan jabatan-jabatan (*een ambten complex*) di mana jabatan-jabatan itu diisi oleh sejumlah pejabat yang mendukung hak dan kewajiban tertentu berdasarkan konstruksi subyek-kewajiban<sup>23</sup>.

Dengan demikian kekuasaan mempunyai dua aspek, yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek hukum semata. Artinya, kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi, juga dapat bersumber dari luar konstitusi (*inkonstitusional*), misalnya melalui kudeta atau perang, sedangkan kewenangan jelas bersumber dari konstitusi.

Kewenangan sering disejajarkan dengan istilah wewenang. Istilah wewenang digunakan dalam bentuk kata benda dan sering disejajarkan dengan istilah "*bevoegheid*" dalam istilah hukum Belanda. Menurut

<sup>22</sup> Miriam Budiardjo, *Op Cit*, h. 35

<sup>23</sup> Rusadi Kantaprawira, *Op Cit*, h. 39

Phillipus M. Hadjon, jika dicermati ada sedikit perbedaan antara istilah kewenangan dengan istilah "*bevoegheid*". Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya. Istilah "*bevoegheid*" digunakan dalam konsep hukum publik maupun dalam hukum privat. Dalam konsep hukum kita istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik<sup>24</sup>.

Ateng Syafrudin berpendapat ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang<sup>25</sup>. Kita harus membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu "*onderdeel*" (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi

<sup>24</sup> Phillipus M. Hadjon, *Op Cit*, h. 20

<sup>25</sup> Ateng Syafrudin, ***Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab***, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, (Bandung, Universitas Parahyangan, 2000), h. 22

wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Pengertian wewenang menurut H.D. Stout adalah:

*Bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer.* (wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik)<sup>26</sup>.

Dari berbagai pengertian kewenangan sebagaimana tersebut di atas, penulis berkesimpulan bahwa kewenangan (authority) memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang (competence). Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang adalah suatu spesifikasi dari kewenangan, artinya barang siapa (subyek hukum) yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka ia

<sup>26</sup> Stout HD, de Betekenissen van de wet, dalam Irfan Fachruddin, **Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah**, (Bandung: Alumni, 2004), h.4

berwenang untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan itu.

Kewenangan yang dimiliki oleh organ (institusi) pemerintahan dalam melakukan perbuatan nyata (riil), mengadakan pengaturan atau mengeluarkan keputusan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh dari konstitusi secara atribusi, delegasi, maupun mandat. Suatu atribusi menunjuk pada kewenangan yang asli atas dasar konstitusi (UUD). Pada kewenangan delegasi, harus ditegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada organ pemerintahan yang lain. Pada mandat tidak terjadi pelimpahan apapun dalam arti pemberian wewenang, akan tetapi, yang diberi mandat bertindak atas nama pemberi mandat. Dalam pemberian mandat, pejabat yang diberi mandat menunjuk pejabat lain untuk bertindak atas nama mandator (pemberi mandat).

Dalam kaitan dengan konsep atribusi, delegasi, ataupun mandat, J.G. Brouwer dan A.E. Schilder, mengatakan:<sup>27</sup>

*a. with attribution, power is granted to an administrative authority by an independent*

<sup>27</sup> J.G. Brouwer dan Schilder, *A Survey of Dutch Administrative Law*, (Nijmegen: Ars Aequilibr, 1998), h. 16-17

*legislative body. The power is initial (original), which is to say that is not derived from a previously existing power. The legislative body creates independent and previously non-existent powers and assigns them to an authority.*

*b. Delegation is a transfer of an acquired attribution of power from one administrative authority to another, so that the delegate (the body that the acquired the power) can exercise power in its own name.*

*c. With mandate, there is not transfer, but the mandate giver (mandans) assigns power to the body (mandataris) to make decision or take action in its name.*

J.G. Brouwer berpendapat bahwa atribusi merupakan kewenangan yang diberikan kepada suatu organ (institusi) pemerintahan atau lembaga Negara oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini adalah asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan perluasan kewenangan sebelumnya dan memberikan kepada organ yang berkompeten.

Delegasi adalah kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu organ (institusi) pemerintahan kepada organ lainnya sehingga delegator (organ yang telah memberi kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya, sedangkan pada Mandat, tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan tetapi pemberi mandat (mandator) memberikan kewenangan kepada organ lain (mandataris) untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.

Ada perbedaan mendasar antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada atribusi, kewenangan yang ada siap dilimpahkan, tetapi tidak demikian pada delegasi. Berkaitan dengan asas legalitas, kewenangan tidak dapat didelegasikan secara besar-besaran, tetapi hanya mungkin dibawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi tersebut.

Delegasi harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:<sup>28</sup>

a. delegasi harus definitif, artinya delegans tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;

<sup>28</sup> Philipus M. Hadjon, *Op Cit*, h. 5



b. delegasi harus berdasarkan ketentuan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan jika ada ketentuan yang memungkinkan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;

c. delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;

d. kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegans berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;

e. peraturan kebijakan (*beleidsregel*), artinya delegans memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sah. Dengan demikian, pejabat (organ) dalam mengeluarkan keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut. Stroink menjelaskan bahwa sumber kewenangan dapat diperoleh bagi pejabat atau organ (institusi) pemerintahan dengan cara atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan organ (institusi) pemerintah adalah suatu kewenangan yang

dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya. Tanpa kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar.<sup>29</sup>

Asas legalitas merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum. Dengan kata lain, setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Dengan demikian, substansi asas legalitas adalah wewenang, yaitu suatu kemampuan untuk melakukan suatu tindakan-tindakan hukum tertentu.

Pengertian kewenangan dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia diartikan sama dengan wewenang, yaitu hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu. Hassan Shadhily menerjemahkan wewenang (authority) sebagai hak atau kekuasaan memberikan perintah atau bertindak untuk mempengaruhi tindakan orang lain, agar sesuatu dilakukan sesuai dengan yang diinginkan.<sup>22</sup>

<sup>29</sup> F.A.M. Stroink dalam Abdul Rasyid Thalib, ***Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia***, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), h. 219

<sup>22</sup> Tim Penyusun Kamus-Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, ***Kamus Besar Bahasa Indonesia***, Balai Pustaka, Jakarta, 1989, hlm. 170.

Hassan Shadhily memperjelas terjemahan authority dengan memberikan suatu pengertian tentang "pemberian wewenang (delegation of authority)". Delegation of authority ialah proses penyerahan wewenang dari seorang pimpinan (manager) kepada bawahannya (subordinates) yang disertai timbulnya tanggung jawab untuk melakukan tugas tertentu. Proses delegation of authority dilaksanakan melalui langkah-langkah yaitu: menentukan tugas bawahan tersebut; penyerahan wewenang itu sendiri; dan timbulnya kewajiban melakukan tugas yang sudah ditentukan.<sup>23</sup>

I Dewa Gede Atmadja, dalam penafsiran konstitusi, menguraikan sebagai berikut : "Menurut sistem ketatanegaraan Indonesia dibedakan antara wewenang otoritatif dan wewenang persuasif. Wewenang otoritatif ditentukan secara konstitusional, sedangkan wewenang persuasif sebaliknya bukan merupakan wewenang konstitusional secara eksplisit."<sup>24</sup>

Wewenang otoritatif untuk menafsirkan konstitusi berada ditangan MPR, karena MPR merupakan badan pembentuk UUD. Sebaliknya wewenang persuasif

<sup>23</sup> *Ibid*, hlm.172.

<sup>24</sup> Dewa Gede Atmadja, *Penafsiran Konstitusi Dalam Rangka Sosialisasi Hukum: Sisi Pelaksanaan UUD 1945 Secara Murni dan Konsekwen*, Pidato Pengenalan Guru Besar dalam Bidang Ilmu Hukum Tata Negara Pada Fakultas Hukum Universitas Udayana 10 April 1996, hlm.2.

penafsiran konstitusi dari segi sumber dan kekuatan mengikatnya secara yuridis dilakukan oleh :  
 Pembentukan undang-undang (disebut penafsiran otentik); Hakim atau kekuasaan yudisial (disebut penafsiran Yurisprudensi) dan Ahli hukum (disebut penafsiran doctrinal).

Penjelasan tentang konsep wewenang, dapat juga didekati melalui telaah sumber wewenang dan konsep pembenaran tindakan kekuasaan pemerintahan. Teori sumber wewenang tersebut meliputi atribusi, delegasi, dan mandat.<sup>25</sup>

Hal tersebut sejalan dengan pendapat beberapa sarjana lainnya yang mengemukakan atribusi itu sebagai penciptaan kewenangan (baru) oleh pembentuk *wet* (*wetgever*) yang diberikan kepada suatu organ negara, baik yang sudah ada maupun yang dibentuk baru untuk itu.

Tanpa membedakan secara teknis mengenai istilah wewenang dan kewenangan, Indroharto berpendapat dalam arti yuridis: pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat

<sup>25</sup> *Ibid.*

hukum.<sup>28</sup>

**Stroink** dan **Steenbeek** sebagaimana dikutip oleh Ridwan, mengemukakan pandangan yang berbeda, sebagai berikut : "Bahwa hanya ada 2 (dua) cara untuk memperoleh wewenang, yaitu atribusi dan delegasi. Atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada (oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain; jadi delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi).

Mengenai mandat, tidak dibicarakan mengenai penyerahan wewenang atau pelimpahan wewenang. Dalam hal mandat tidak terjadi perubahan wewenang apapun (dalam arti yuridis formal), yang ada hanyalah hubungan internal".<sup>30</sup>

**Philipus M. Hadjon** mengatakan bahwa: "Setiap tindakan pemerintahan disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah. Kewenangan itu diperoleh melalui tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang dasar,

<sup>28</sup> *Ibid*, hlm.38.

<sup>30</sup> Ridwan, HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Pres, Yogyakarta, 2003, hlm. 74-75.

sedangkan kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari "pelimpahan".<sup>31</sup>

Wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen yaitu pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum. Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum, komponen dasar hukum ialah bahwa wewenang itu harus ditunjuk dasar hukumnya, dan komponen konformitas hukum mengandung adanya standard wewenang yaitu standard hukum (semua jenis wewenang) serta standard khusus (untuk jenis wewenang tertentu).<sup>32</sup>

### 1.5.3 Teori Utilitarium

Jeremy Bentham dalam Teori Utilitarium atau juga disebut dengan utilisme, adalah aliran yang meletakkan kemanfaatan merupakan tujuan dari hukum. Teori ini sesungguhnya adalah aliran positifisme hukum yang bertujuan untuk memberikan kemanfaatan sebagai tujuan bagi masyarakat yaitu terciptanya ketertiban dalam masyarakat. Bentham berpendapat bahwa alam

<sup>31</sup> Philipus M. Hadjon, ***Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih***, Pidato Penerimaan jabatan Guru Besar dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1994, hlm. 7.

<sup>32</sup> Philipus M. Hadjon, ***Penataan Hukum Administrasi***, Fakultas Hukum Unair, Surabaya, 1998. hlm.2.

memberikan kebahagiaan bagi dan kesusahannya.

Manusia selalu berusaha memperbanyak kebahagiaan dan mengurangi kesusahannya. Tugas hukum adalah

memelihara kebaikan dan mencegah kejahatan. Dalam

arti lain untuk memelihara kegunaan. Keberadaan hukum

diperlukan untuk menjaga agar tidak terjadi bentrokan

kepentingan individu dalam mengejar kebahagiaan yang

sebesar besarnya, untuk itu diperlukan adanya Batasan

yang diwujudkan dalam hukum, untuk mencegah

terjadinya *homo homini lupus* (manusia menjadi

pemangsa bagi manusia lainnya). Intisari ajaran Jeremy

Bentham adalah sebagai berikut:

a. Tujuan hukum dan wujud keadilan menurut

Jeremy Bentham adalah untuk mewujudkan

kebahagiaan yang sebesar besarnya untuk

sebanyak banyaknya orang.

b. Tujuan perundang-undangan menurut Jeremy

Bentham adalah menghasilkan kebahagiaan bagi

masyarakat. Untuk itu perundang-undangan harus

berusaha mencapai empat tujuan:

1) Memberi nafkah hidup

2) Memberi makanan berlimpah

3) Memberi perlindungan

4) Mencapai persamaan.<sup>30</sup>

Selanjutnya Bentham menjelaskan prinsip aliran utilitarium dalam lingkup kejahatan dan pidanaaan, bahwa tujuan hidup manusia adalah untuk mendatangkan sebanyak-banyaknya kebahagiaan dan menekan serendah-rendahnya penderitaan, Ukuran baik buruknya suatu perbuatan manusia manusia tergantung pada apakah perbuatan tersebut dapat mendatangkan kebahagiaan atau tidak. Pidanaaan menurut Bentham harus bersifat spesifik untuk satu kegiatan, dan seberapa keras pidana itu tidak boleh melebihi jumlah yang dibutuhkan untuk mencegah dilakukannya penyerangan tertentu. Pidanaaan diberikan dengan harapan dapat mencegah kejahatan yang lebih besar. Lebih lanjut Bentham menjelaskan bahwa pembentuk undang-undang seyogiannya menciptakan hukum yang dapat mencerminkan kebahagiaan bagi warga masyarakat.<sup>31</sup>

#### 1.5.4 Teori Kontrol

Teori Kontrol atau pengawasan, disebut juga dengan istilah *controlling*, *evaluating*, *appraising*, *correcting* mapupun control. Secara terminologis istilah

<sup>30</sup> Lukman Santoso, Yahyanto, **Pengantar Ilmu hukum**, Setara Press, 2016, hal 106

<sup>31</sup> Ishaq, **Dasar-dasar Ilmu Hukum**, Sinar Grafika, 2016, hal 254



pengawasan berasal dari dari kata awas, berarti antara lain penjagaan. Bagir Manan memandang kontrol sebagai sebuah fungsi dan sekaligus hak sehingga lazim disebut fungsi kontrol atau hak kontrol. Kontrol mengandung dimensi pengawasan dan pengendalian, kontrol bertalian dengan pembatasan dan pengendalian bertalian dengan pengarahan (*directive*). Menurut Suyamto, bahwa pengawasan adalah segala usaha dan kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas dan kegiatan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak. Adapun Batasan tentang pengendalian sebagai segala usaha menjamin dan mengarahkan agar segala usaha atau kegiatan, berjalan sesuai dengan yang telah direncanakan sebelumnya. Dengan demikian pengawasan dapat bersifat, Yuridis (hukum), apabila tujuan adalah untuk menegakkan yuridiksitas. Dalam praktek ada tiga macam norma hukum yang dapat diuji atau bisa disebut sebagai *Norm control mechanism*, ketiganya merupakan bentuk norma hukum yang sebagai hasil pengambilan keputusan hukum, yaitu:

- Keputusan normatif yang berisi dan bersifat mengatur.

b. Keputusan normatif yang berisi dan bersifat penetapan administratif (*Beschiking*).

c. Keputusan normatif yang berisi dan bersifat penghakiman yang biasa disebut vonis.<sup>32</sup>

### 1.5.5 Teori Politik Hukum

Politik Hukum disebut juga dengan *legal Policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun untuk penggantian yang telah lama dalam rangka mencapai tujuan negara. Dengan demikian bahwa Politik Hukum merupakan suatu pilihan tentang hukum hukum yang akan diberlakukan sekaligus merupakan pilihan tentang hukum yang akan dicabut, atau tidak berlakukan yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara, sebagaimana tercantum dalam Pembukaan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945<sup>33</sup>. Beberapa pakar hukum pernah memberikan definisi, yang menunjukkan adanya persamaan substantif.

Padmo Wahjono mengatakan bahwa Politik Hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk maupun

<sup>32</sup> H Sarja, *Negara Hukum*, Tafa Media, Yogyakarta, 2016, hal 80

<sup>33</sup> <http://www.kosmaext2010.com/makalah-landasan-kebijakan-pendidikan-indonesia2.php>, diakses pada tanggal 17 Juni 2019.

isi hukum yang akan dibentuk. Padmo Wahjono dalam tulisan lainnya memperjelas tentang definisi Poltik Hukum, adalah kebijakan penyelenggara Negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu, yang didalamnya mencakup pembentukan, penerapan dan penegakan hukum.

Teuku Muhammad Radhie mendefinisikan politik Hukum sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa Negara mengenai hukum yang berlaku di Wilayahnya dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun.

Satjipto Rahardjo menjelaskan tentang Politik Hukum sebagai aktifitas, memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dengan hukum tertentu, didalam masyarakat yang cakupannya meliputi jawaban atas beberapa pertanyaan yang perlu mendapat jawaban secara mendasar, yaitu: (1). Tujuan apa yang hendak dicapai melalui sistem yang ada (2). Cara apa dan yang mana dirasa paling baik untuk dipakai dalam mencapai tujuan tersebut (3). Kapan waktunya dan melalui cara bagaimana hukum itu perlu diubah (4).

Dapatkah suatu pola yang baku dan mapan dirumuskan untuk membantu dalam memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara cara untuk mencapai tujuan tersebut

dengan baik. Mantan Ketua perancang Kitab Undang Undang Pidana (KUHP) Sudarto mengutarakan bahwa Politik Hukum adalah kebijakan Negara melalui badan badan Negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki dan diperkirakan akan dipergunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat, dan untuk mencapai apa yang di cita citakan.

Lebih lanjut pada tahun 1986 Sudarto mengemukakan kembali bahwa Politik Hukum merupakan upaya untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu<sup>34</sup>. Politik hukum atau *legal Policy* yang dilaksanakan oleh pemerintah, meliputi: (1). Melakukan pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaruan terhadap Materi materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan bangsa, (2). Pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk diantaranya penegasan fungsi Lembaga dan pembinaan Lembaga penegak hukum. Dari pengertian sebagaimana disebutkan diatas, terlihat bahwa politik hukum merupakan suatu proses pembuatan undang undang dan pelaksanaan hukum, yang dapat

<sup>34</sup> Muhammad Mahfud MD, **Politik Hukum di Indonesia**, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2017, Hal. 1

memberikan arah tentang kemana hukum akan dibangun dan ditegakkan. Politik hukum baru yang berisi upaya pembaharuan hukum menjadi suatu keharusan yang terjadi pada tanggal 17 Agustus 1945, pada saat Negara Republik Indonesia di Proklamirkan sebagai suatu Negara yang merdeka. Dengan Undang Undang Dasar Negara Tahun 1945 sebagai hukum dasarnya<sup>35</sup>

Seiring dengan perkembangannya, beberapa pakar mencoba untuk mendefinisikan politik hukum itu sendiri di antara lain :

a. Satjipto Rahardjo

Politik hukum adalah aktivitas untuk menentukan suatu pilihan mengenai tujuan dan cara-cara yang hendak dipakai untuk mencapai tujuan hukum dalam masyarakat.

b. Padmo Wahjono disetir oleh Kotam Y. Stefanus

Politik hukum adalah kebijaksanaan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu (menjadikan sesuatu sebagai hukum). Kebijakan tersebut dapat berkaitan dengan pembentukan hukum dan penerapannya.

<sup>35</sup> *Ibid* Hal. 17



c. L.J Van Apeldom

Politik hukum sebagai politik perundang-undangan. Politik hukum berarti menetapkan tujuan dan isi peraturan perundang-undangan.

(pengertian politik hukum terbatas hanya pada hukum tertulis saja).

d. Purnadi Purbacarakan dan Soerjono Soekanto

Politik hukum sebagai kegiatan-kegiatan memilih nilai-nilai dan menerapkan nilai-nilai.

e. Moh. Mahfud MD

Politik hukum (dikaitkan di Indonesia) adalah sebagai berikut: (a) bahwa definisi atau pengertian hukum juga bervariasi namun dengan menyakini adanya persamaan substansif antar berbagai pengertian yang ada atau tidak sesuai dengan kebutuhan penciptaan hukum yang diperlukan. (b) pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada, termasuk penegasan Bellefroid dalam bukunya *Inleiding Tit de Fechts Waten Schap in Nederland*. Mengutarakan posisi politik hukum dalam pohon ilmu hukum sebagai ilmu.

Politik hukum merupakan salah satu cabang atau bagian dari ilmu, menurutnya ilmu hukum terbagi

atas: Dogmatika hukum, sejarah hukum, perbandingan hukum, politik hukum, ilmu hukum umum.

Politik hukum adalah merupakan keinginan atau kehendak seluruh untuk membuat suatu kesepakatan untuk membentuk Undang-undang, dan melaksanakan Undang-undang tersebut, sebagai landasan atau kaidah dalam berbangsa dan bernegara. Para ahli hukum membuat Definisi atau pengertian Politik hukum juga bervariasi. Namun dengan meyakini adanya persamaan substantif antar berbagai pengertian yang ada, studi ini mengambil pengertian bahwa politik hukum adalah *legal policy*. Politik hukum yang dijalankan oleh Pemerintah Indonesia yang meliputi: pertama, pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaruan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan; kedua, pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegakan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum. Dari pengertian tersebut terlihat politik hukum mencakup proses pembuatan dan

pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan sifat dan kearah mana hukum akan dibangun dan ditegakkan<sup>36</sup>.

Dalam tata pemerintahan Republik Indonesia, Politik hukum secara resmi baru dilaksanakan, yang berisi upaya pembaruan hukum menjadi keharusan ketika pada tanggal 17 agustus 1945 Indonesia diproklamasikan sebagai negara merdeka. Undang-Undang Dasar 1945 sebagai hukum dasarnya. Proklamasi kemerdekaan menuntut pembaruan atau penggantian atas hukum-hukum peninggalan zaman penjajahan Jepang dan Belanda, sebab jika dilihat dari sudut tata hukum maka proklamasi kemerdekaan merupakan tindakan perombakan secara total. Proklamasi kemerdekaan telah membawa Indonesia pada idealita dan realita hukum yang lain dari sebelumnya. Proklamasi kemerdekaan telah mengubah tradisi masyarakat dari keadaan terjajah menjadi masyarakat yang bebas (merdeka). Tujuan hukum pun harus berubah secara berbalik dari tujuan mempertahankan dan melestarikan penjajahan menjadi mengisi kemerdekaan dengan etos yang juga berubah dari penjajahan menjadi kebangsaan.

<sup>36</sup> C.F. Strong, *Modern Political Constitutions Konstitusi-Konstitusi Politik Modern Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk*, Nusa Media, Bandung, 2010, hlm. 6



Dengan demikian, isi kehendak hukum menuntut konsekuensi adanya perubahan hukum positif yang berlaku sebelumnya seperti *Indische Staatsregeling* (AS), *Algemene Bepalingen van Wetgeving voor Indonesie* (AB), *Burgerlijke Wetboek* (BW), *Wetboek van Koophandel* (WvK) *Wetboek van Strafrecht* (WvS), dan segala ketentuan perundang-undangan yang dikeluarkan pada masa penjajahan<sup>37</sup>. Perubahan itu diperlukan dan menjadi bagian penting politik hukum nasional, sebab hukum-hukum yang telah ada ketika proklamasi kemerdekaan telah dipengaruhi dan bercampur baur dengan sistem hukum atau ideologi yang tidak sesuai dengan Pancasila padahal pada dasarnya setiap hukum yang berlaku berfungsi sebagai sejarah sosial. Dengan terjadinya perubahan struktur sosial setelah proklamasi kemerdekaan, politik hukum harus mengarah pada upaya penyesuaian dengan struktur yang baru, sebab hukum bukan bangunan yang statis melainkan bisa berubah karena fungsinya untuk melayani masyarakat. Meskipun begitu, produk hukum lama yang terpengaruh berbagai sistem dan ideologi tidak mutlak harus seluruhnya diubah, sebab tidak mungkin hukum-hukum peninggalan zaman

<sup>37</sup> *Politik Hukum di Indonesia*, Moh. Mahfud MD, Rajagrafindo Persada, 2009, hal. 17.

penjajahan ada yang mengandung nilai universal yang dapat tetap dipakai. Dari dalam BW misalnya, mungkin saja kita dapat menemukan ketentuan yang bersifat universal dan perlu dipertahankan. Oleh sebab itu, pembaruan hukum harus pula diartikan sebagai seleksi terhadap hukum yang lama untuk tetap mengambil nilai-nilai yang sesuai dengan idealita dan realita negara Indonesia atau karena sifatnya universal. Masih berlakunya produk hukum zaman kolonialisme itu memang ditolerir berdasarkan Pasal II dan Aturan Peralihan UUD 1945 yang menyatakan bahwa hukum yang lama masih langsung berlaku selama belum diadakan yang baru. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari terjadinya kekosongan hukum karena hukum-hukum yang baru sesuai dengan idealita dan realita belum sempat dibuat, sehingga pemberlakuan produk hukum lama tak dapat dipandang sebagai politik hukum yang bermaksud melanjutkan kebijaksanaan Pemerintah Hindia Belanda, itulah landasan politik hukum dari sudut filosofis, sosiologis, dan formal-konstitusional. Dari perspektif formal lainnya, politik hukum nasional dapat dilihat dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang menetapkan garis-garis besarnya secara terus-menerus

dan dari waktu ke waktu<sup>38</sup>. Di dalam GBHN Tahun 1993, misalnya terdapat garis kebijaksanaan tentang ini, antara lain, pada Bab II, E.5 (tentang Sasaran Bidang Hukum) yang berbunyi:

"Terbentuk dan berfungsi sistem hukum nasional yang mantap, bersumberkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, dengan memerhatikan kemajemukan tata hukum yang berlaku, yang mampu menjamin kepastian, ketertiban, penegakan, dan pertimbangan hukum yang mendukung pembangunan nasional, yang didukung oleh aparaturnya, sarana, dan prasarana yang memadai serta masyarakat yang ada dan taat hukum.

Akan tetapi, seperti telah dikemukakan di atas, cakupan studi tentang politik hukum nasional tidak hanya dilihat dari perspektif formal yang memandangi kebijakan hukum dari rumusan-rumusan resmi sebagai produk saja, melainkan dapat dilihat dari latar belakang dan proses keluarnya rumusan-rumusan resmi tersebut. Dapat dipertanyakan misalnya, mengapa dan bagaimana perspektif formal itu lahir serta apa akibatnya bagi perkembangan hukum nasional pada umumnya.

<sup>38</sup> *Ibid* hal. 18.

Pertanyaan semacam ini telah dikemukakan oleh sementara ahli terhadap GBHN yang memuat perspektif formal politik hukum Indonesia. Todung Mulya Lubis misalnya, pada tahun 1983 telah melontarkan persoalan garis politik hukum nasional yang ada di dalam GBHN. Menurutnya tidak secara tegas menyatakan keberpihakannya kepada pengembangan hukum yang berkeadilan sosial, karena rumusannya menunjukkan bahwa pembangunan hukum harus menjadi alat legitimasi dan pengaman pembangunan ekonomi. Pemberian fungsi legitimasi dan pengaman pembangunan ekonomi bagi hukum ini dapat ditemukan di hampir semua GBHN Orde Baru yang secara substantif dapat dilihat dari kata-kata "... menjamin kepastian, ketertiban, penegakan, dan pertimbangan hukum yang mendukung pembangunan nasional. Sejalan dengan itu Mulyana W. Kusumah mengemukakan, dari rumusan GBHN terlihat adanya penonjolan fungsi instrumental hukum sebagai sarana kekuasaan politik dominan yang lebih terasa daripada fungsi-fungsi lainnya. Hal itu terlihat dari pertumbuhan pranata hukum, nilai, dan prosedur, perundang-undangan dan birokrasi penegak hukum yang bukan hanya mencerminkan hukum sebagai kondisi-kondisi dari proses

pembangunan melainkan juga menjadi penopang yang tangguh atas struktur politik, ekonomi, dan sosial<sup>39</sup>.

Berdasarkan relevansinya dapat pula dikemukakan pandangan Arbit Sanit tentang hubungan antara hukum dan politik yang menimbulkan dilema. Dikatakannya perkembangan hukum senantiasa dipengaruhi oleh perkembangan peranan politik masa, menengah, dan elit.

Banyak pengertian atau definisi tentang politik hukum yang diberikan oleh para ahli di dalam literatur.

Dari berbagai pengertian atau definisi itu, dengan mengambil substansinya yang ternyata sama, dapatlah penulis kemukakan bahwa politik hukum adalah *"legal policy atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum yang baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara."* Dengan demikian, politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara seperti yang tercantum di dalam Pembukaan UUD 1945,

Definisi yang pernah dikemukakan oleh beberapa pakar lain menunjukkan adanya persamaan substantif

<sup>39</sup> *Ibid* hal 19

dengan definisi yang penulis kemukakan. Padmo Wahjono mengatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah bentuk maupun isi hukum yang akan dibentuk. Di dalam tulisannya yang lain Padmo Wahjono memperjelas definisi tersebut dengan mengatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu yang di dalamnya mencakup pembentukan, penerapan, dan penegakan hukum. Teuku Mohammad Radhie mendefinisikan politik hukum sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun.

Satjipto Rahardjo mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dengan hukum tertentu di dalam masyarakat yang cakupannya meliputi jawaban atas beberapa pertanyaan mendasar, yaitu, 1) tujuan apa yang hendak dicapai melalui sistem yang ada; 2) cara-cara apa dan yang mana yang dirasa paling baik untuk dipakai dalam mencapai tujuan tersebut; 3) kapan waktunya dan melalui cara bagaimana hukum itu perlu diubah; 4) dapatkah suatu pola yang baku dan mapan

dirumuskan untuk membantu dalam memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut dengan baik. Mantan Ketua Perancang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Soedarto mengemukakan bahwa politik hukum adalah kebijakan negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan akan dipergunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan. Pada tahun 1986, Soedarto mengemukakan kembali bahwa politik hukum merupakan upaya untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu. Sejalan dengan pendapat para ahli hukum tersebut yang memberikan definisi Politik hukum, bahwa hukum dibentuk oleh kesepakatan seluruh rakyat Indonesia, untuk membentuk dan melaksanakan hukum. Kemudian lebih jauh Satjipto Rahardjo, mejelaskan bahwa Politik hukum memberikan suatu arah kemana tujuan hukum itu akan dibawa, kapan waktunya hukum dilaksanakan, bagaimana caranya melakukan hukum tersebut, dan bagaimana pola yang baku dalam menjalankan hukum tersebut.

### 1.5.6 Teori Kebijakan hukum Pidana

Tujuan kebijakan hukum pidana, yang juga dikenal dengan Teori Kriminalisasi, yaitu “menegakkan tertib hukum, melindungi masyarakat hukum. Manusia satu persatu di dalam masyarakat saling bergantung dimana kepentingan mereka dan relasi antar mereka ditentukan dan dilindungi oleh norma-norma. Penjagaan tertib sosial ini untuk bagian terbesar sangat tergantung pada paksaan. Jika norma-norma tidak ditaati, akan muncul sanksi, kadangkala yang berbentuk informal, misalnya perlakuan acuh tak acuh dan kehilangan status penghargaan sosial. Namun bila menyangkut soal yang lebih penting, sanksi (hukum), melalui tertib hukum negara yang melengkapi penataan sosial, dihaluskan, diperkuat dan dikenakan kepada para pelanggar norma tersebut”.<sup>40</sup>

Dua masalah sentral dalam kebijakan criminal dengan menggunakan sarana penal (hukum pidana adalah masalah penentuan, perbuatan apa yang seharusnya

<sup>40</sup> Jan Remmelink, **Hukum Pidana** (Komentari atas Pasal-Pasal Terpenting dari Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Belanda dan Padanannya dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia), Op.Cit, hlm. 14.



dijadikan tindak pidana dan sanksi apa yang sebaiknya digunakan atau dikenakan kepada si pelanggar.

"Kebijakan kriminalisasi merupakan menetapkan perbuatan yang semula bukan tindak pidana menjadi suatu tindak pidana dalam suatu peraturan perundang-undangan. Pada hakikatnya, kebijakan kriminalisasi merupakan bagian dari kebijakan kriminal dengan menggunakan sarana hukum pidana, dan oleh karena itu termasuk bagian dari kebijakan hukum pidana".<sup>41</sup>

"Dalam rangka menanggulangi kejahatan diperlukan berbagai sarana sebagai reaksi yang dapat diberikan kepada pelaku kejahatan, berupa sanksi pidana maupun non pidana, yang dapat diintegrasikan satu dengan yang lainnya. Apalagi sarana pidana dianggap relevan untuk menanggulangi kejahatan, berarti diperlukan konsepsi politik hukum pidana, yakni mengadakan pemilihan untuk mencapai hasil perundang-undangan pidana yang sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan untuk masa-masa yang akan datang".<sup>42</sup>

<sup>41</sup> Barda Nawawie Arief. 2008. *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*. Bandung : PT Citra Aditya Bakti, hlm. 2-3

<sup>42</sup> Sudarto. 1983. *Hukum dan Hukum Pidana*. Bandung : Alumni, hlm. 109

“Dua pokok pemikiran dalam kebijakan kriminalisasi dengan menggunakan sarana penal (hukum Pidana), yaitu penentuan masalah.”<sup>43</sup>

- a. Perbuatan apa yang seharusnya dijadikan tindak pidana, dan;
- b. Sanksi apa yang sebaiknya dikenakan kepada si pelanggar”.

“Bertolak dari pokok pikiran di atas, Sudarto berpendapat bahwa dalam menghadapi masalah sentral yang pertama (huruf a) di atas, maka perlu diperhatikan beberapa hal, yaitu:”<sup>44</sup>

- a. “Penggunaan hukum pidana harus memperhatikan tujuan pembangunan nasional, yaitu mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata materiil dan sprituil berdasarkan Pancasila. Sehubungan dengan hal tersebut, maka penggunaan hukum pidana bertujuan untuk menanggulangi kejahatan, demi kesejahteraan dan pengayoman masyarakat”;
- b. Perbuatan yang diusahakan untuk dicegah atau ditanggulangi dengan hukum pidana harus

<sup>43</sup> Barda Nawawi Arief. 2000. *Kebijakan Legislatif* : Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara. Semarang : Undip, hlm. 35

<sup>44</sup> Sudarto. *Op. Cit*, hlm. 44-48

merupakan “perbuatan yang tidak dikehendaki”, yaitu perbuatan yang mendatangkan kerugian (materiil dan atau spritual) atas warga masyarakat;

c. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhitungkan prinsip “biaya dan hasil” (*cost benefit principle*);

d. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhatikan kapasitas atau kemampuan daya kerja dari badan-badan penegak hukum, yaitu jangan sampai ada kelampauan beban tugas (*overblasting*).

“Selain ketentuan di atas, perlu juga diperhatikan laporan dari hasil Simposium Pembaharuan Hukum Pidana Nasional yang diselenggarakan pada Agustus 1980 di Semarang yang merekomendasikan bahwa untuk menetapkan kebijakan kriminalisasi perlu diperhatikan kriteria umum, yaitu :<sup>45</sup>

a. Apakah perbuatan itu tidak disukai atau dibenci oleh masyarakat karena merugikan, atau dapat merugikan, mendatangkan korban atau dapat mendatangkan korban;

<sup>45</sup> **Laporan Simposium Pembaharuan Hukum Pidana Nasional**. 1980. Semarang. [www.bphn.com](http://www.bphn.com). Diakses pada tanggal 26 Juli 2010.

b. Apakah biaya mengkriminalisasi seimbang dengan hasilnya yang akan dicapai, artinya cost pembuatan undang-undang, pengawasan dan penegakan hukum, serta beban yang dipikul oleh korban, pelaku dan pelaku kejahatan itu sendiri harus seimbang dengan situasi tertib hukum yang akan dicapai;

c. Apakah akan makin menambah beban aparat penegak hukum yang tidak seimbang atau nyata-nyata tidak dapat diemban oleh kemampuan yang dimilikinya;

d. Apakah perbuatan-perbuatan itu menghambat atau menghalangi cita-cita bangsa Indonesia, sehingga merupakan bahaya bagi keseluruhan masyarakat”.

“Di samping memperhatikan kriteria tersebut, juga perlu dipertimbangkan adanya kerugian atau korban, baik aktual maupun potensial yang signifikan dari perbuatan tersebut. Karena, mengingat para korban kejahatan korporasi seringkali tidak merasa bahwa mereka telah menjadi korban, dan itu berbeda dengan korban kejahatan konvensional. Apalagi, upaya untuk memperjuangkan kepentingan korban telah membutuhkan

perjalanan yang panjang. Setelah dua peperangan dunia yang besar dengan korban yang begitu banyak, barulah Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) pada tanggal 11 Desember 1985 menghasilkan *Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power*. Berkenaan dengan hal tersebut, J.E. Sahetapy menyatakan bahwa:

Paradigma viktimologi tidak hanya bertalian dengan kejahatan dalam arti klasik saja, tetapi juga menyangkut perbuatan-perbuatan lain di luar bidang hukum pidana. *Abuse o power*, jelas mengindikasikan, bahwa perbuatan dengan menyalahgunakan kekuasaan berarti dapat juga dilakukan oleh suatu kekuasaan yang sah. Itu berarti, bahwa memiliki kekuasaan tidak dengan sendirinya berarti memiliki kebenaran. Jadi, rakyat bisa saja dikorbankan untuk kepentingan penguasa atau kelompok yang berkuasa tanpa memperhatikan atau mengindahkan atau menghormati norma-norma hukum dan atau moral<sup>46</sup>.

<sup>46</sup> J.E. Sahetapy. 1995. *Bunga Rampai Viktimisasi*. Bandung : Eresco, hlm. V.

### 1.5.7 Teori Kepastian Hukum

Kepastian adalah perihal(keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan. Hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti sebagai pedoman kelakuan dan adil karena pedoman kelakuan itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan pasti hukum dapat menjalankan fungsinya. Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologi.

Menurut Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek "seharusnya" atau *das sollen*. dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. *Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang diliberatif. Undang- undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesame idividu maupun dalam hubungannya dengna masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.*

## 1.6 Orisinalitas penelitian

Bahwa penulis menyadari, bahwa para ahli dan penulis sebelumnya telah banyak menyajikan tulisan terkait dengan hukum pidana ekonomi, ataupun hukum pidana dibidang lembaga keuangan bank dan Lembaga keungan non bank, namun dalam tulisan ini penulis akan memfokuskan penelitian ini terkait dengan isu hukum tentang kekosongan norma yang mengandung larangan dan sanksi hukum bagi pelaku praktek KUPVA-BB atau *Money Changer* tidak berizin, pada Peraturan Bank Indonesia Nomor 18/20/PBI/2016 tanggal 7 Oktober 2016, tentang Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) atau *Money Changer* tidak berizin di Indonesia. Bahwa dalam penelitian ini, penulis akan dapat menemukan persoalan yang terjadi sesuai isu hukum dan memberikan rekomendasi agar keinginan pemerintah untuk melakukan Politik hukum merumuskan norma yang mengandung larangan dan sanksi hukum bagi pelaku parkatek KUPVA-BB atau *Money Changer* tidak berizin, sebagai regulasi untuk mengatur KUPVA-BB atau *Money Changer* kedepan, yang mampu menjangkau para pelaku KUPVA-BB tidak berizin, untuk meberikan pengaturan, pengawasan dan penegakan hukum serta memberikan terkait sanksi hukum, untuk menciptakan

ketertiban dan keteraturan dalam penyelenggaraan KUPVA-BB atau *Money Changer* kedepan di Indonesia.

Dengan demikian Bank Indonesia selaku Bank Sentral memiliki dasar hukum untuk mengatur dan pengawasi KUPVA-BB atau *Money Changer*, demikian juga dengan aparat penegak hukum juga memilki legalitas atau payung hukum untuk melakukan penegakan hukum terhadap para pelaku KUPVA-BB atau *Money Changer* tidak berizin, agar mereka mentaati peraturan dan perundang undangan yang berlaku, guna memberikan ketertiban dan keteraturan dalam penyelenggaraan KUPVA-BB atau *Money Changer* di Indonesia.

### 1.7 Metode Penelitian

Bahwa dalam penelitian dan penyusunan disertasi yang berjudul "Rekonstruksi Pengaturan Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) di Indonesia", perlu dilakukan dengan metode sebagaimana lajimnya dalam penelitian hukum, sehinga pelaksanaan penelitian ini terarah dan tidak menyimpang tetapi focus pada tujuan penelitian.

Hal ini diperlukan karena suatu penelitian adalah merupakan upaya atau usaha yang dilakukan oleh peneliti, dalam



rangka menemukan masalah hukum dan mengembangkan serta untuk menguji suatu kebenaran dari suatu pengetahuan<sup>47</sup>.

Penelitian yang dilakukan dalam penulisan disertasi ini dapat digolongkan dalam penelitian doctrinal, yang bersifat "Yuridis Normatif" atau penelitian hukum normatif, yang mengambil objek pembahasan adalah Peraturan Bank Indonesia Nomor: 18/20/PBI/2016, tanggal 7 Oktober 2016, tentang Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) maupun bahan hukum lainnya berupa konsep konsep atau tulisan tulisan dari para ahli atau pakar hukum, yang diperoleh dari bahan hukum baik primer dan sekunder, yang berasal dari hasil studi kepustakaan dan studi dokumentasi peraturan perundang-undangan nasional maupun internasional.

Dalam penelitian hukum ini dilakukan dengan beberapa pendekatan. Dengan pendekatan tersebut diharapkan, peneliti akan memperoleh masukan dari berbagai aspek sudut pandang mengenai isu yang perlu dicarikan jawabnya. Pendekatan-pendekatan yang digunakan di dalam penelitian hukum adalah:

1. Pendekatan undang-undang (*statute approach*).

Pendekatan perundang-undangan atau yang sering kita dengar dengan "*statute approach*", dilaksanakan dengan cara menelaah atau mempelajari Peraturan Bank

<sup>47</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982, hlm. 2.

Indonesia Nomor 18/20/PBI/2016 tanggal 7 Oktober 2016, tentang Kegiatan Usaha Penukaran Uang Vauter Asing Bukan Bank (KPPVA-BB), Peraturan dan Perundang-undangan yang ada di atasnya dan Undang-undang lainnya yang berkaitan dengan pengaturan KUPVA-BB, dengan cara menganalisa membandingkan peraturan yang satu dengan yang lainnya, terkait dengan permasalahan hukum ataupun isu hukum yang perlu mendapat jawaban sebagaimana objek yang sedang diteliti.

Dalam penelitian ini akan dapat dilihat adakah suatu konsistensi atau suatu kesesuaian antara undang-undang yang satu dengan permasalahan yang sedang diteliti. Hasil telaah dimaksud akan dijadikan sebagai suatu argument yang kuat dan relevan untuk menjawab atau memecahkan permasalahan hukum yang terjadi sesuai isu hukum yang sedang diteliti.

Bahwa dalam suatu penelitian yang bersifat akademis, seorang peneliti perlu untuk mencari suatu "*ratio legis*" dan suatu dasar ontologis, dari suatu peraturan ataupun perundang-undangan, serta harus mengandung suatu makna filosofis, sebagai latar belakang dari undang-undang tersebut, dengan demikian peneliti akan dapat menangkap apakah dalam suatu undang-

undang atau peraturan apakah manfaat dari perturan tersebut dalam kehidupan berbangsa dan bernegara serta dalam kehidupan masyarakat, atau apakah ada benturan antara norma hukum yang ada pada satu peraturan yang lain dari sisi filosofis, terkait dengan peraturan yang mengatur tentang Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) di Indonesia.

## 2. Pendekatan komparatif (comparative approach).

Pendekatan komparatif, pendekatan ini dilakukan dengan membandingkan peraturan atau undang-undang yang ada di Indonesia, dibandingkan dengan peraturan atau perundangan yang ada di negara lain tentang suatu objek hukum, yang digunakan sebagai landasan hukum dan diberlakukan untuk mengatur suatu perbuatan hukum terkait dengan permasalahan atau isu hukum yang sama, peraturan perundangan undangan tersebut dilakukan pendekatan sebagaimana permasalahan hukum sesuai isu hukum sebagaimana objek penelitian.

Kegunaan dari pendekatan ini untuk memperoleh kesamaan ataupun perbedaan antara peraturan dan perundang-undangan dari masing masing negara, untuk

menjawab tentang isu hukum sebagaimana rumusan permasalahan yang diteliti.

Dengan melaksanakan perbandingan hukum, peneliti diharapkan dapat memetik poin mengenai gambaran terkait norma norma hukum yang terkandung dalam undang undang demikian juga dengan penerapannya. Hal serupa juga dapat dilaksanakan dengan cara membandingkan putusan pengadilan dari satu negara dengan negara lainya terkait dengan perkara atau kasus yang serupa.<sup>48</sup>

### 3. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

Pendekatan Konseptual, Pendekatan ini dilakukan menggunakan doktrin doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Pendekatan seperti ini sangat penting dilakukan oleh para peneliti dalam suatu penelitian hukum, sebab pemahaman terhadap doktrin ataupun pandangan yang ditulis oleh para ahli hukum menjadi pijakan yang digunakan dalam membangun sutau argumentasi hukum, dalam upaya mencari dan menemukan solusi untuk menyelesaikan suatu isu hukum terkait permasalahan yang sedang dihadapi.

<sup>48</sup> *Ibid* h.133-135

Doktrin atau konsep maupun pandangan tersebut

akan memberikan kejelasan tentang ide-ide untuk memberikan pengertian atau konsep hukum demikian juga dengan asas hukum yang relevan dalam pemecahan permasalahan yang dihadapi.

#### 4. Bahan hukum

Dalam penelitian ini diperlukan bahan hukum yang digunakan sebagai bahan untuk memecahkan isu hukum dan sekaligus memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogianya, diperlukan sumber-sumber penelitian hukum.

Sumber-sumber penelitian hukum dapat dibedakan menjadi sumber-sumber penelitian yang berupa bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder.

##### a. Bahan hukum primer

Merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas. Bahan hukum yang berupa bahan primer, adalah peraturan dan perundang-undangan, tulisan atau catatan-catatan resmi, atau juga risalah-risalah, yang ditemukan dalam pembuatan suatu peraturan dan perperundang-undangan termasuk juga putusan-

putusan hakim di pengadilan. Adapun bahan hukum sekunder adalah, semua tulisan yang telah di publikasi terkait dengan hukum. Publikasi terkait hukum yaitu meliputi buku atau teks, kamus hukum yang memberikan penjelasan tentang arti suatu istilah hukum, demikian juga jurnal hukum, serta komentar para pakar hukum atas suatu putusan di pengadilan.<sup>49</sup>

Bahan hukum yang berasal dari peraturan perundang-undangan sebagaimana yang ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Adapun bahan hukum primer dimaksud adalah sebagai berikut :

- 1) Peraturan Bank Indonesia Nomor 18/20.PBI/2016, tanggal 7 Oktober 2016, Tentang Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing (KUPVA-BB).
- 2) Surat Edaran No. 18/42/DKSP Perihal : Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank

<sup>49</sup> *Ibid* hal. 181

- 3) Undang Undang Nomor 23 Tahun 1999, Tentang Bank Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3843) sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang Undang Nomor 6 Tahun 2009 Tentang Bank Indonesia menjadi Undang undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4962).
- 4) Undang Undang Nomor 24 Tahun 1999, Tentang Lalu Lintas Devisa dan Sistem Nilai Tukar (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 67, (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3844).
- 5) Undang Undang Nomor 8 Tahun 2010, Tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 122, (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5164).

6) Undang Undang Nomor 7 Tahun 2011, Tentang Mata Uang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 64, (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5223).

7) Undang Undang Nomor 9 Tahun 2013, Tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 50, (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5406).

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum ini digunakan dalam penelitian ini diperoleh dari studi kepustakaan yaitu buku-buku hukum, jurnal hukum, majalah hukum, artikel hukum, dan diperoleh dari internet berupa bacaan hukum dan kasus-kasus hukum. Dalam menganalisa bahan hukum dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1) Melakukan pengumpulan terhadap bahan hukum yang dipandang perlu dan relevan



- 2) Mengidentifikasi fakta hukum untuk menetapkan isu hukum yang akan dicari pemecahannya
- 3) Melakukan penelaahan terhadap isu hukum yang didasarkan bahan-bahan hukum yang dikumpulkan
- 4) Melakukan perbandingan atas peraturan dan perundang undangn dengan negara lain
- 5) Menarik suatu kesimpulan berupa argumentasi guna menjawab isu hukum
- 6) Memberikan suatu preskripsi yang didasarkan pada argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan.



Bahwa terkait dengan jenis bahan hukum yang menjadi sumber utama dalam penelitian hukum ini, bersumber dari bahan hukum Primer dan sekunder, maka Teknik yang digunakan dalam pengumpulan bahan-bahan hukum adalah menggunakan studi kepustakaan dan studi dokumenter. Dalam melakukan kegiatan penelitian terhadap persalahan hukum sebagaimana isu hukum yang sedang diteliti, peneliti melakukan panafsiran dan interpretasi hukum, menggunakan Teori-teori hukum,

Asas-asas hukum, konsep-konsep, pandangan-pandangan, serta doktrin hukum, juga kaidah-kaidah hukum yang diperoleh dari refrensi hukum seperti; 1). Peraturan dan perundang-undangan; 2). Buku-buku hukum; 3). Makalah seminar hukum; 4). Jurnal-jurnal hukum;

## **1.8 Sistematika Penulisan**

Sistematika dalam penulisan Disertasi ini, disusun secara sistematis dan terukur, sebagaimana penulisan hasil penelitian ilmiah hukum lainnya, dengan demikian akan memudahkan untuk memahami hasil penelitian ini, sebagai berikut :

### **BAB I**

#### **PENDAHULUAN**

Bab ini memuat latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, kerangka teoritis, metode penelitian dan sistematika penulisan.

### **BAB II**

#### **KAJIAN PUSTAKA**

Bab ini memuat tentang Kajian Pustaka yang digunakan dalam penulisan disertasi ini

### BAB III

#### RASIO LEGIS REKONSTRUKSI PENGATURAN KEGIATAN USAHA PENUKARAN VALUTA ASING BUKAN BANK (KUPVA-BB).

Bab ini membahas tentang Rasio legis rekonstruksi pengaturan Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) saat ini.

### BAB IV

#### IMPLIKASI PENGATURAN KEGIATAN USAHA PENUKARAN VALUTA ASING BUKAN BANK (KUPVA) SAAT INI.

Bab ini membahas tentang implikasi penyelenggaraan KUPVA-BB tidak berizin, tidak memberikan manfaat kepada negara dan masyarakat, sebagai sarana melakukan tindak pidana, tidak dapat diawasi dan tidak dapat dilakukan penegakan hukum.

### BAB V

#### PENGATURAN KEGIATAN USAHA PENUKARAN VALUTA ASING BUKAN BANK (KUPVA) KEDEPAN

Bab ini membahas tentang pengaturan kedepan, yang memuat norma hukum tentang larangan, dan sanksi hukum pidana terhadap penyelenggara KUPVA-BB tidak berizin, serta mengatur

tentang sarana untuk melakukan pengawasan dan penegakan hukum terhadap penyelenggara KUPVA-BB tidak berizin kedepan.

## BAB VI

### PENUTUP

Bab ini memuat kesimpulan berupa jawaban atas rumusan masalah, dan rekomendasi sebagai solusi atas permasalahan hukum yang ditemukan.





## BAB II

### KAJIAN PUSTAKA

#### 2.1 Lembaga Keuangan

Lembaga Keuangan adalah "suatu institusi atau badan usaha yang bergerak di bidang jasa keuangan yang menghimpun aset dalam bentuk dana dari masyarakat lalu menyalurkan dana tersebut untuk pendanaan kegiatan ekonomi dan proyek pembangunan dengan mendapat keuntungan dalam bentuk bunga dengan persentase tertentu dari dana yang disalurkan tersebut. Adapun fungsi utama dari lembaga keuangan adalah sebagai perantara keuangan antara surplus unit (*ultimate lenders*) dengan defisit unit (*ultimate borrower*). Pada umumnya lembaga keuangan ini berbentuk perbankan, Pialang Saham, Aset Manajemen, Modal Ventura, Koperasi, Dana Pensiun, Asuransi, dan bisnis yang sejenis lainnya"<sup>50</sup>.

##### 2.1.1 Lembaga Keuangan Bank

Lembaga keuangan bank yaitu; Bank Sentral yang diemban oleh Bank Indonesia, Bank Umum atau yang sering kita dengar dengan istilah Bank Operasional dan Bank Perkreditan Rakyat (BPR). Ketentuan terkait dengan

<sup>50</sup> Dahlan Siamat, Manajemen Lembaga Keuangan, 1995, Jakarta, Inter Media, Hal.21.

Lembaga keuangan Bank diatur dalam Undang-undang Nomor; 23 Tahun 1998 tentang Perbankan: Bank Sentral, adalah Bank Sentral adalah merupakan Bank Pusat yang dimiliki oleh Pemerintah Indonesia, yang disebut dengan nama "Bank Indonesia", Bank Indonesia bertanggung jawab untuk memelihara dan menstabilkan nilai tukar uang nasional Indonesia "Rupiah". Dalam melaksanakan tugas tersebut Bank Indonesia, melakukan upaya untuk mengatur dan mengawasi kebijakan moneter, mengatur dan mengawasi kestabilan devisa negara, dan melakukan pengawasan terhadap Bank Operasional atau Bank umum.

- a. Bank Umum atau Bank Operasional, adalah Bank yang memberikan pelayanan kepada masyarakat luas, terkait dengan lalulintas pembayaran, menerima simpanan berupa tabungan dari masyarakat, menerima simpanan berupa deposito berjangka atau bentuk lain yang dipersamakan dengan itu. Bank umum menyalurkan uang yang dihimpun dari masyarakat dan disalurkan dalam bentuk kredit kepada masyarakat, dalam rangka pembangunan di bidang ekonomi.

- b. Bank Perkreditan Rakyat atau BPR, Bank ini berperan untuk memberikan pinjaman berupa kredit kepada masyarakat, Bank ini pada umumnya berada di tempat tempat kegiatan masyarakat seperti Pasar dan tempat pemukiman masyarakat.

### 2.1.2 Lembaga Keuangan Bukan Bank

Istilah Lembaga Keuangan Bukan Bank, sering kita dengar dengan istilah LKBB, berdasarkan Undang Undang Nomor 10 Tahun 1998, lembaga ini bekerja untuk memberikan pelayanan masyarakat luas, untuk melakukan kegiatan untuk menghimpun dana dan mengeluarkan surat surat berharga, ataupun melakukan kegiatan yang berkaitan dengan investasi. Lembaga Keuangan Bukan Bank didirikan untuk memberikan pelayanan dalam meningkatkan perekonomian, didirikan berdasarkan Keputusan Meteri Keuangan Negara Republik Indonesia Nomor Kep.38/MK/I/1972, dan lembaga ini resmi berdiri pada tahun 1973. Beberapa kegiatan yang dilakukan oleh Lembaga keuangan bukan bank adalah;

- a. Menghimpun dana dari masyarakat dengan mengeluarkan surat sementara.



- b. Memberikan kredit kepada masyarakat, jangka pendek dan jangka menengah.
- c. Melakukan penyertaan modal usaha yang bersifat sementara.
- d. Lembaga ini dapat bertindak sebagai perantara dari perusahaan Indonesia, untuk mendapatkan modal, dan peran serta masyarakat.
- e. Lembaga ini juga bertugas sebagai perantara untuk dapat memperoleh tenaga ahli dalam memberikan nasehat-nasehat.
- f. Melakukan usaha lainya dalam mendukung perekonomian, yang tidak bertentangan dengan undang-undang.

Adapun Jenis Lembaga keuangan Bukan Bank:<sup>51</sup>

- a. Koperasi Simpan pinjam. Kegiatan Koperasi Simpan Pinjam diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian, adapun tugasnya adalah untuk menghimpun dana dari para anggota koperasi yang terdaftar dalam Koperasi, kemudian uang yang terkumpul tersebut

<sup>51</sup> Op Cit., Hlm: 39-40

menjadi modal usaha, yang selanjutnya disalurkan dalam bentuk pinjaman kepada anggota Koperasi.

b. Perum Pegadaian, Kegiatan Perum Pegadaian diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor: 103

Tahun 2000 tentang Perum Pegadaian yang

kemudian diubah bentuk badan hukumnya

menjadi Perusahaan Perseroan, sebagaimana

dimaksud dalam Undang-Undang No. 19 Tahun

2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Lembaga

ini merupakan Badan Usaha milik Negara atau

milik pemerintah, yang melakukan kegiatan untuk

mendukung perekonomian masyarakat, adapun

cara kerja Lembaga ini adalah melayani

masyarakat untuk menyalurkan uang bagi

mereka yang membutuhkan modal, masyarakat

meyerahkan barang berharga dan digadaikan

kepada pegadaian sebagai jaminan.

c. Perusahaan Asuransi. Kegiatan Perusahaan asuransi diatur dalam Undang-Undang Nomor 40

Tahun 2014 tentang Perasuransian, perusahaan

ini adalah untuk memberikan jaminan atau

pertanggungjawaban kepada masyarakat sesuai dengan

perjanjian yang telah disepakati, misalnya

pertanggung jawaban atau jaminan kesehatan, dana Pendidikan dana jaminan pertanggung jawaban lainnya, masyarakat yang menjadi tertanggung diberikan "Polis" dari perusahaan asuransi sebagai penjamin.

d. Dana Pensiun, Kegiatan Dana Pensiun diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1992 tentang Dana Pensiun, Lembaga ini melayani masyarakat melalui pemotongan dari penghasilan atau dari gaji yang diperoleh oleh masyarakat, dari penghasilannya. Kemudian potongan gaji tersebut kemudian akan dikembalikan kepada masyarakat dalam bentuk dana pensiun, setelah yang bersangkutan pensiun dari pekerjaannya. Lembaga ini sangat bermanfaat bagi masyarakat yang telah pensiun atau menjelang hari tua, karena dana yang tadinya dipotong dari gajinya dapat digunakan kembali sebagai tambahan modal pada hari tuanya.

Berdasarkan Surat Keputusan Menteri Keuangan Nomor: KEP-38/MK/IV/1/1972, Lembaga Keuangan Bukan Bank di Indonesia menurut ketentuan Pasal 1 angka 1

huruf a menyatakan : “Lembaga Keuangan adalah semua badan yang melalui kegiatan-kegiatan dibidang keuangan tersebut dalam Pasal 3, secara langsung atau tidak langsung menghimpun dana terutama dengan jalan mengeluarkan kertas berharga dan menyalurkan kepada masyarakat, terutama guna membiayai investasi perusahaan-perusahaan”.

Ketentuan pasal 4 menentukan “Lembaga Keuangan non bank tidak diperkenankan menerima simpanan baik dalam bentuk giro, deposito, maupun tabungan”. Dengan demikian Lembaga Keuangan Bukan Bank atau Lembaga Keuangan Non Bank dapat diartikan sebagai “Lembaga keuangan selain dari bank yang kegiatan usahanya tidak diperkenankan menghimpun dana secara langsung dari masyarakat dalam bentuk simpanan”.

## 2.2 Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank

*Money changer* adalah jasa tukar menukar mata uang yang dahulu dikenal dengan perdagangan valas, adalah merupakan asal mulanya berdirinya Bank Modern yang ada saat ini. Kebutuhan akan pertukaran uang dahulu terjadi ketika para pelaku perdagangan berkeliling didaratan Eropa, sehingga

kebutuhan pertukaran uang perlu dilakukan. Pada awalnya nilai tukar sangat tergantung pada kualitas bahan dasar, proses pembuatan uang, ketahanan atau kekuatan uang, disamping itu juga melihat kecerahan atau warna asli dari uang, dan tentu saja sangat penting keaslian uang yang akan ditukarkan<sup>52</sup>

Bahwa di *Indonesia*, *Money Changer* pada awalnya hanya berada dalam lingkungan bank. Dalam parkateknya *Money Changer* menyatu dengan operasi bank itu sendiri. Hingga saat ini *Money Changer* yang ada di lingkungan bank tersebut masih tetap beroperasi. Perkembangan perekonomian dan kebutuhan masyarakat akan penukaran Valuta Asing menjadi uang rupiah dan kebutuhan akan penukaran uang rupiah menjadi uang asing atau valuta asing semakin meningkat, maka pemerintah melalui Bank Indonesia telah membuat suatu kebijakan untuk membentuk suatu Lembaga keuangan yang berada di luar bank berupa Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank yang disingkat dengan KUPVA-BB atau yang selama ini kita kenal dengan *Money Changer*, sebagaimana diatur dalam Peraturan Bank Indonesia Nomor 18/20/PBI/2016 tanggal 7 Oktober 2016 tentang Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank disingkat KUPVA-BB.

<sup>52</sup> <https://www.pengertianmenurutparaahli.net/pengertian-money-changer/>, dikases tanggal 20 Februari 2019.

Bidang usaha penukaran Valuta asing yang dikenal dengan *Money Changer*, saat ini disebut dengan Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing (KUPVA-BB). Pada awalnya *Money Changer* hanya berada pada Lembaga Perbankan, dalam operasionalnya bergabung dalam Bank, dan seiring dengan perkembangan perekonomian maka *Money Changer* berkembang dengan pesatnya dan kemudian keberadaan *Money Changer* saat ini berada pada dua lembaga yaitu lembaga bank dan lembaga bukan bank.

Keberadaan KUPVA-BB atau *Money Changer* saat ini, lebih banyak berada di lokasi atau tempat-tempat yang sering dikunjungi oleh wisatawan, di Indonesia misalnya banyak dijumpai di kota-kota besar seperti kota Jakarta, Bandung, Bali, Surabaya, Semarang, Medan, Batam, dan tempat lain yang memiliki objek pariwisata.

Keberadaan KUPVA-BB atau *Money Changer* merupakan salah satu kebutuhan untuk memberikan pelayanan dan memperlancar kegiatan bertransaksi. Mekanisme yang dilakukan dalam kegiatan perdagangan atau penukaran Valsas pada *Money Changer* adalah dengan cara "Jual dan Beli Uang Kertas Asing (UKA), dan juga pembelian cek pelawat (*traveller's cheque*)".

Proses penukaran Valas, harus menyerahkan Uang Kertas Asing (UKA) asli secara fisik, sedangkan untuk penyerahan uang penukar berupa Rupiah, dapat dilakukan baik secara fisik, maupun dengan cara mentransfer lewat intra bank maupun antar bank. Perdagangan valas atau penukaran uang, dalam mendukung kegiatan perdagangan dan jasa pariwisata di Indonesia yang saat ini tumbuh dan berkembang terutama di beberapa kota besar tujuan wisata.

### 2.2.1 KUPVA-BB Berizin

Berdasarkan Peraturan Bank Indonesia Nomor 18/20/PBI/2019 tanggal 7 Oktober 2019, praktek Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB), diwajibkan memiliki izin usaha penukaran Valuta Asing yang dikeluarkan oleh Bank Indonesia. Dan sebagai bukti bahwa kegiatan telah memiliki izin, maka usaha tersebut diberikan Logo Penukaran Valuta Asing "PVA Berizin" dengan tulisan "Pedagang Valuta Asing Berizin" (*Authorized Money Changer*) yang Mencantumkan nama perusahaan, nomor dan tanggal izin usahanya dalam ukuran yang cukup mudah dilihat dan dibaca oleh

nasabah; dan Sertifikat izin usaha yang dikeluarkan oleh Bank Indonesia<sup>53</sup>.

Sebagaimana pengaturan Lembaga Keuangan Bank dan Lembaga Keuangan Bukan Bank tersebut diatas, telah diatur dalam bentuk Undang-undang. Namun berbeda dengan pengaturan tentang Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) atau *Money Changer* tidak diatur dalam bentuk Undang-undang, dan pada regulasi atau pengaturan Lembaga Keuangan Bank dan Lembaga Keuangan Bukan Bank, kegiatan KUPVA-BB juga tidak ditemukan.

Bahwa pengaturan terhadap KUPVA-BB atau *Money Changer* hanya diatur dalam Peraturan Bank Indonesia (PBI), yaitu Nomor 18/20/PBI/2016 tentang Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB). Peraturan Bank Indonesia sebagaimana tersebut diatas, mengatur tentang penyelenggaraan, perizinan, larangan dan sanksi bagi pelaku KUPVA-BB yang secara resmi telah memperoleh izin dari Bank Indonesia.

<sup>53</sup> <https://ekbis.sindonews.com/read/1432300/178/bi-temukan-kupva-tak-berizin-masyarakat-diminta-lebih-hati-hati-1566450687>, dikases tanggal 11 Januari 2019.



## 1. Penyelenggara

Pada Pasal 2 Peraturan Bank Indonesia Nomor 18/20/PBI/2016 mengatur bahwa kegiatan usaha yang dilakukan oleh Penyelenggara KUPVA BB meliputi kegiatan penukaran yang dilakukan dengan mekanisme jual dan beli Uang Kertas Asing (UKA) dan pembelian cek pelawat. Pada pasal 3 menyatakan dalam melaksanakan kegiatan usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Penyelenggara KUPVA Bukan Bank wajib menerapkan ketentuan mengenai anti pencucian uang, dan pencegahan pendanaan terorisme, sebagaimana tercantum dalam Undang undang tentang pemberantasan dan pencegahan TPPU (Tindak Pidana Pencucian Uang), atau yang sering kita dengar dengan istilah Undang undang Anti pencucian uang, yaitu UU Nomor 25 Tahun 20013 dan kemudian telah diperbaharui dengan Undang Undang nomor 8 Tahun 2010.

Dalam undang undang tersebut salah satu poin penting adalah kewajiban melaporkan bagi pelaku Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Aasing Bukan Bank (KUPVA-BB) terkait dengan identitas

nasabahnya, sebagai bentuk pengawasan atau kepatuhan yang menyatakan, bahwa salah satu pihak pelapor yang wajib melapor adalah pedagang valuta asing atau *Money Changer*.

## 2. Kepemilikan modal

Penyelenggara Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) adalah

“Perusahaan berbadan hukum Perseroan Terbatas Bukan Bank yang melakukan usaha KUPVA atau *Money Changer*”.

Perseroan terbatas adalah suatu badan hukum untuk menjalankan usaha yang memiliki modal terdiri dari saham-saham, dimana pemilikinya seluruh sahamnya adalah warga negara Indonesia. Karena modalnya terdiri dari saham-saham yang dapat diperjualbelikan, perubahan kepemilikan perusahaan dapat

dilakukan tanpa perlu membubarkan perusahaan yang sebelumnya. Perusahaan atau Perseroan terbatas adalah suatu badan usaha yang besaran modalnya tercantum pada anggaran dasar.

Kekayaan dari perusahaan tersebut, dipisahkan dari kekayaan pribadi masing-masing pemilik, sehingga harta kekayaan setiap orang terpisah



secara sendiri-sendiri. Setiap pemilik saham boleh memiliki saham diatas satu saham, sebagai suatu bukti yang menunjukkan kepemilikan atas perusahaan tersebut. Pemilik saham mempunyai tanggung jawab yang terbatas, yaitu sesuai dengan sebanyak saham yang dimiliki. Apabila perusahaan memiliki jumlah hutang melebihi kekayaan yang dimiliki oleh perusahaan, maka kelebihan hutang tersebut tidak menjadi tanggung jawab para pemegang saham.

Apabila perusahaan mendapat hasil sebagai keuntungan maka keuntungan tersebut pembagiannya sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Para pemilik saham dalam perusahaan akan memperoleh pembagian keuntungan yang disebut dividen yang besarnya tergantung pada besar-kecilnya keuntungan yang diperoleh perseroan terbatas tersebut.

### 3. Kewajiban

Adapun kewajiban dari perseroan yang bergerak di bidang penyelenggara KUPVA-BB atau *Money Changer* sebagaimana diatur dalam Pasal 17, yang menyatakan bahwa Penyelenggara

Bukan Bank wajib memasang logo penyelenggara KUPVA berizin yang dikeluarkan oleh Bank Indonesia, sebagai sertifikat atas izin usaha yang dimiliki oleh penyelenggara, bertuliskan "Penyelenggara Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Berizin" (*Authorised Money Changer*), dan nama Perseroan Terbatas penyelenggara KUPVA, di tempatkan pada tempat yang mudah terlihat, pada lokasi usaha.

KUPVA-BB atau *Money Changer* resmi yang ada pada Bank dan Bukan Bank, memiliki nasabah atau pangsa pasar yang berbeda, adapun *Money Changer* pada Bank mengutamakan jual beli valas dalam jumlah besar, sedangkan *Money Changer* Bukan Bank biasanya digunakan oleh masyarakat untuk menukar valuta asing dengan jumlah yang relatif lebih kecil. Namun kelajiman tersebut tidak berlaku pada *Money Changer* Illegal yang tidak melihat besar kecilnya valas yang akan ditukarkan oleh nasabah, tujuannya kegiatananya tertuju pada keuntungan semata.

#### 4. Larangan

Bahwa dalam Peraturan Bank Indonesia Nomor: 18/20/PBI/2016, tentang Kegiatan Usaha Penukaran Valuta asing Bukan Bank (KUPVA-BB), secara normatif tidak ada aturan yang melarang dan memberikan sanksi yang tegas terhadap pelaku usaha KUPVA-BB ilegal, namun sebaliknya bagi para pelaku usaha KUPVA-BB atau *Money Changer* yang melakukan usahanya secara resmi, jika melakukan suatu pelanggaran terhadap Peraturan Bank Indonesia Nomor:18/42/PBI/2016, akan mendapat sanksi.

#### 5. Sanksi hukum bagi KUPVA-BB Resmi

Bagi para pelaku usaha KUPVA-BB yang secara resmi menjalankan usahanya, sebagaimana telah diatur pada Peraturan Bank Indonesia Nomor 18/20/PBI/2016 Tentang Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank, maka setiap kegiatan yang dilakukan oleh KUPVA-BB diawasi oleh Bank Indonesia dan bagi pelaku usaha yang melakukan pelanggaran sebagaimana diatur dalam Peraturan Bank Indonesia tersebut diberikan sanksi sebagai berikut:



- a. Pada Pasal 39 ayat (1), Peraturan Bank Indonesia Nomor 18/20/PBI/2016 Tentang Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank, menjelaskan bahwa pelaku usaha yang melakukan pelanggaran sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (3) huruf a dan c, Pasal 2 ayat (7) dan (8), Pasal 4 ayat (1), Pasal 5 ayat (1), (2), (3) dan (4), Pasal 6, Pasal 9 ayat (1) dan (2), Pasal 10 ayat (1) dan (3), Pasal 11 ayat (1) dan (2), Pasal 17, Pasal 18 ayat (1) dan (2), Pasal 22 ayat (1) dan (3), Pasal 23, Pasal 24 ayat (1) dan (2), Pasal 25 ayat (1) dan (3), Pasal 26 ayat (1), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28 ayat (1), Pasal 29 ayat (1), Pasal 30 ayat (2), Pasal 31 ayat (1) dan (5), Pasal 33 ayat (4), Pasal 34 ayat (2), dan atau Pasal 37 ayat (1) dikenakan sanksi berupa:
- 1) Teguran tertulis
  - 2) Kewajiban membayar
  - 3) Penghentian kegiatan usaha; dan/atau

4) Pencabutan izin.

b. Pada Pasal 39 ayat (2), Peraturan Bank Indonesia Nomor 18/20/PBI/2016 Tentang Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank, menjelaskan; Sanksi kewajiban membayar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sebagaimana diatur pada ayat (1) huruf b diatas, pelanggaran ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal (2) ayat (3) huruf c, Pasal 4 ayat (1), dan Pasal 5 ayat (2), dan Pasal 5 ayat (3), ditetapkan sebesar 1% (satu persen) dari nilai nominal transaksi yang dilanggar untuk setiap pelanggaran, dengan jumlah sanksi paling sedikit sebesar Rp. 10.000.000.00 (sepuluh juta rupiah) dan paling banyak sebesar Rp. 1.000.000.000.00 (satu miliar rupiah).

c. Pasal 40 ayat (1), Penyelenggara KUPVA-BB yang melanggar ketentuan dimaksud dalam Pasla 7 (1), dikenakan sanksi pencabutan izin.

### 2.2.2 Undang undang yang dijadikan pertimbangan Peraturan BI

Beberapa Undang undang yang majadi pertimbangan pembuatan Peraturan Bank Indonesia Nomor 18/20/PBI/2016, tanggal 7 Oktober 2016, tentang Kegiatan Usaha Penukaran Uang Vauta Asing Bukan Bank<sup>54</sup>:

1. Undang Undang Nomor 23 Tahun 1999, Tentang Bank Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3843) sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang Undang Nomor 6 Tahun 2009 Tentang Bank Indonesia menjadi Undang undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4962).
2. Undang Undang Nomor 24 Tahun 1999, Tentang Lalu Lintas Devisa dan Sistem Nilai Tukar (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun

<sup>54</sup> Ibid



1999 Nomor 67, (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3844).

3. Undang Undang Nomor 8 Tahun 2010, Tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 122, (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5164).

4. Undang Undang Nomor 7 Tahun 2011, Tentang Mata Uang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 64, (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5223).

5. Undang Undang Nomor 9 Tahun 2013, Tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 50, (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5406).

6. Surat Edaran Gubernur Bank Indonesia Nomor: 18/42/DKSP, tanggal 30 Desember 2016, tentang Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank.

7. Undang undang Nomor 21 Tahun 2011, Tentang Otoritas Jasa Keuangan

### 2.2.3 KUPVA Tidak Berizin

Sebagaimana diatur dalam Peraturan Bank Indonesia Nomor 18/20/PBI/2019 tanggal 7 Oktober 2019, tentang Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB), bahwa usaha yang dinyatakan resmi atau legal adalah badan usaha yang telah memperoleh izin usaha dari Bank Indonesia. Bagi pelaku usaha KUPVA-BB yang tidak mengantongi izin resmi dari Bank Indonesia maka unit usaha tersebut adalah ilegal dan sudah barang tentu orang yang menyelenggarakan bidang usaha ilegal tersebut adalah oknum atau pelaku usaha ilegal. Berdasarkan bahan hukum dari BI, pada tahun 2017 ada sebanyak 1.064 (seribu enam puluh empat) unit usaha *Money Changer* tidak resmi atau tidak memiliki izin dari Bank Indonesia, 404 di antaranya berada di Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang dan Bekasi. Sementara lainnya tersebar di seluruh wilayah Indonesia<sup>55</sup>. Bank Indonesia menilai ada tiga model usaha KUPVA-BB atau *Money Changer* ilegal yaitu terdiri dari,

<sup>55</sup> <https://katadata.co.id/berita/2017/06/05/bi-gandeng-polri-tertibkan-783-money-changer-ilegalu>, diakses pada tanggal 13 Oktober 2018.

Perusahaan perorangan, Perusahaan Biro Perjalanan merangkap *Money Changer*, Toko Mas merangkap *Money Changer*, Toko Elektronik merangkap *Money Changer*, Toko atau kios merangkap *Money Changer*, dan Kios yang khusus melakukan kegiatan *Money Changer*. Penjualan atau penukaran uang oleh perusahaan dilakukan dengan terima uang tunai maupun dengan cara transfer, sedang toko atau kios biasanya melakukan dengan cara menukar uang kertas asing dengan cara tunai.

Gubernur Bank Indonesia, menjelaskan bahwa *Money Changer* tak berizin atau illegal, berpotensi digunakan untuk tindakan pidana Pencucian Uang, Korupsi, dan transaksi Narkoba, hingga kegiatan pembiayaan terhadap Terorisme. "Bahkan begitu banyak penyelundupan barang ke Indonesia, itu pembiayaannya diduga melalui KUPVA-BB atau *Money Changer* tidak berizin atau illegal.

Menurut Gubernur BI, kepada para pemilik KUPVA-BB atau *Money Changer* tersebut telah diingatkan untuk segera melakukan mengurus atau pendaftaran sesuai Peraturan Bank Indonesia (PBI) No.18/20/PBI/2016 tentang Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank atau *Money Changer*.

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 30/PMK.010/2010 tentang Penerapan Prinsip Mengenal Nasabah atau pelanggan bagi Lembaga Keuangan Bukan Bank, Pasal 1 angka 16 menyatakan bahwa KUPVA-BB atau *Money Changer* adalah "Usaha yang berisiko tinggi (High Risk Business) bidang usaha ini sangat potensial digunakan sebagai sarana melakukan kejahatan atau tindak pidana Pencucian Uang dan/atau sarana mengalirkan Pendanaan Terorisme". Dalam lampiran peraturan tersebut, juga dinyatakan bahwa salah satu bidang usaha yang berisiko tinggi adalah usaha pedagang valuta asing yaitu KUPVA-BB atau *Money Changer*.

#### 2.2.4 Manfaat KUPVA-BB

Pada hakekatnya keberadaan KUPVA-BB di Indonesia sangat menguntungkan bagi bangsa dan negara dan masyarakat pada umumnya. Ada nilai yang diperoleh dari praktek KUPVA-BB, yaitu keuntungan dari hasil usaha yang dapat menambah pemasukan, yang membawa manfaat yang positif: 1). Manfaat bagi masyarakat, Bahwa Peraturan Bank Indonesia Nomor:18/42/PBI/2016 telah mengatur keberadaan KUPVA-BB di Indonesia diperuntukkan bagi Perseroan

yang dimana seluruh modalnya dimiliki oleh warga negara Indonesia, jika dilihat dari aspek kemanfaatan bahwa pemerintah berkeinginan untuk memberikan ruang seluas luasnya kepada warga masyarakat Indonesia, untuk berusaha dibidang KUPVA-BB. Kemudian dari kegiatan usaha tersebut pengusaha akan memperoleh nilai atau keuntungan untuk memberikan kesejahteraan bagi masyarakat sendiri, yang diperoleh dari hasil usahanya.

2). Manfaat bagi negara, Bahwa selain untuk memberikan manfaat dari sisi keuntungan bagi warga masyarakat, keberadaan KUPVA-BB juga dibutuhkan oleh pemerintah sebagai sumber pemasukan negara berupa pajak penghasilan yang dipergunakan sebagai modal pembangunan bangsa untuk memberikan kesejahteraan bagi masyarakat, namun kehendak pemerintah untuk menarik pajak dari para pelaku usaha KUPVA-BB, tidak sepenuhnya dapat berjalan dengan baik dikarenakan tidak semua KUPVA-BB atau *Money Changer* tersebut mau mengurus izin walupun mereka berusaha dan memperoleh keuntungan. Pajak akan dapat ditarik jika pelaku usaha KUPVA-BB memiliki usaha resmi yang terdaftar sebagai wajib pajak, sementara para pelaku usaha KUPVA-BB ilegal tidak terdaftar sebagai wajib pajak, dengan

demikian pajak tidak dapat ditarik dari para pelaku KUPVA-BB ilegal tersebut. Jika keinginan pemerintah untuk menarik pajak dari para pelaku usaha KUPVA-BB ilegal, maka haruslah para pelaku KUPVA-BB ilegal tersebut dibuat menjadi usaha yang legal. 3). Mendukung kebutuhan masyarakat, Bahwa selain manfaat tersebut diatas, Manfaat lainnya adalah bahwa KUPVA-BB adalah menjadi sarana penunjang kegiatan masyarakat yang membutuhkan sarana penuaran Valas, baik orang Indonesia yang membutuhkan Valas atau orang asing yang membutuhkan uang rupiah. Dalam menunjang kelancaran kegiatan bisnis dan pariwisata di Indonesia, memerlukan pelayanan maka sangat dibutuhkan keberadaan KUPVA-BB atau *Money Changer*.

Sehingga kebutuhan masyarakat baik lokal dan orang asing untuk keperluan bisnis ataupun kegiatan pariwisata dapat terlayani dengan baik. Hal ini juga akan menunjang pertumbuhan perekonomian masyarakat. 4). Menambah Lapangan pekerjaan. Selain beberapa manfaat sebagaimana disebutkan diatas KUPVA-BB atau *Money Changer* juga sangat dibutuhkan oleh masyarakat untuk menambah lapangan pekerjaan bagi masyarakat pencari kerja.

### 2.2.5 Penerimaan Negara

Penerimaan negara berupa pajak adalah iuran wajib berupa uang dan barang yang dipungut oleh penguasa berdasarkan norma-norma hukum guna menutupi biaya produksi barang-barang dan jasa kolektif dalam mencapai kesejahteraan umum. Berdasarkan definisi pajak yang telah dikemukakan di atas, maka dapat dilihat bahwa pajak merupakan iuran yang wajib dibayar kepada negara, di mana pembayaran itu tidak adanya timbal balik secara langsung, melainkan dipergunakan untuk pembangunan (kesejahteraan umum). Selain itu juga titik berat dari pajak tidak hanya ditetapkan pada fungsi *budgetair* (pembangunan), tetapi juga mempunyai fungsi mengatur yang tersirat pada fungsi peraturan perundang-undangan perpajakan, juga pada kata “dapat dipaksakan” menunjukkan fungsi hukum pajak.

Pajak merupakan salah satu komponen penerimaan pemerintah dalam APBN selain penerimaan dari pengolahan SDA, laba BUMN, hibah, serta jenis penerimaan negara bukan pajak lainnya. Pajak sebagai iuran rakyat kepada kas negara berdasarkan undang-undang (yang dapat dipaksakan) dengan tidak mendapat

jasa-timbal (kontraprestasi) yang langsung dapat ditunjukkan dan yang digunakan untuk membayar pengeluaran umum<sup>56</sup>. Pendefinisian ini dikenal sebagai pengertian pajak dalam paradigma klasik yang seolah menimbulkan kesan superioritas negara. Dalam paradigma kontemporer, pengertian pajak lebih disempurnakan dengan memperbaiki beberapa aspek, diantaranya bahwa pajak tidak boleh memaksa, pajak harus dikembalikan ke masyarakat, pembayar pajak harus mendapat benefit, dan lain sebagainya. Bahkan, secara lebih jauh lagi, pajak merupakan saham politik rakyat atas negara sehingga rakyat (pembayar pajak) memiliki hak-hak istimewa dalam setiap proses politik untuk menentukan kebijakan negara<sup>57</sup>.

Sebagai sumber penerimaan negara yang utama, pajak memiliki peran yang sangat strategis bagi kelangsungan pembangunan nasional dan pelaksanaan fungsi negara/pemerintah. Pajak merupakan alternatif pembiayaan yang dapat diandalkan karena potensi penerimaan pajak ada di setiap aktivitas masyarakat. Pajak merupakan sumber penerimaan negara yang aman,

<sup>56</sup> Haula Rosdiana dan Edi Slamet Irianto, *Pengantar Ilmu Pajak: Kebijakan dan Implementasi di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 2013, hlm. 3.

<sup>57</sup> *Ibid*, hlm. 27.



murah dan berkelanjutan jika dibandingkan dengan alternatif pembiayaan yang lainnya.

## 2.2.6 Mata Uang

### 2.2.6.1 Uang Rupiah

Rupiah adalah nama mata uang resmi Negara Republik Indonesia. Mata uang sendiri artinya satuan harga uang suatu negara. Dan rupiah dicetak dan diatur penggunaannya oleh bank Indonesia dengan kode ISO 4217IDR. Rupiah adalah alat pembayaran yang sah di republik ini, maka sepatutnya kita mengenal ciri-ciri keaslian uang rupiah. Dengan mengenali ciri-ciri keaslian uang rupiah, maka diharapkan kita dapat terhindar dari kejahatan pemalsuan uang. Selain uang rupiah yang kita ketahui, masih ada macam uang khusus, berupa uang kertas bersambung (*uncut bank notes*) dan koin peringatan (*kommemorative coin*). Mengenai mata uang diatur dalam undang-undang republik Indonesia Nomor 7 tahun 2011 tentang mata uang.

### 2.2.6.2 Valuta Asing

Valuta asing merupakan istilah yang cukup familiar di telinga masyarakat. Namun, belum banyak yang paham betul dengan istilah ini dan sebagian masyarakat belum mengetahui bahwa valuta asing juga dapat dijadikan salah satu bentuk investasi. Valuta asing atau valas adalah mata uang yang mudah dan dapat digunakan dalam dunia perdagangan internasional. Salah satu mata uang asing yang populer dimasyarakatkan dan digunakan oleh banyak orang di dunia adalah dollar America atau U.S.D valuta asing adalah mata uang asing yang dapat berfungsi sebagai alat pembayaran dalam membayar setiap transaksi ekonomi internasional dan memiliki catatan kurs yang resmi dari bank sentral.<sup>58</sup>

## 2.3 Negara Hukum

Sebagaimana telah diutarakan pada Bab I diatas tentang Teori dan Konsep. Konsep Negara Hukum telah populer dalam kehidupan bernegara di Dunia sejak lama, sebelum berbagai macam istilah yang disebut sebagai konsep negara hukum lahir.

<sup>58</sup> <https://www.finansialku.com/definisi-valuta-asing-adalah/>, diakses tanggal 1 Maret 2019.

Embrio munculnya gagasan negara hukum dimulai semenjak Plato. Plato memperkenalkan konsep Nomoi. Didalam Nomoi Plato mengemukakan bahwa penyelenggaraan negara yang baik adalah berdasarkan atas hukum (Pola pengaturan) yang. Gagasan ini didukung dan dikembangkan oleh Aristoteles. Aristoteles memberikan Gambaran tentang Negara Hukum mengaitkan dengan Negara Jaman Yunani kuno yang masi hterikat kepada Polis. Negara hukum timbul dari Polis yang mempunyai wilayah kecil seperti kota dan berpenduduk sedikit. Segala urusan negara dilakukan dengan musyawarah, dimana seluruh warga negaranya ikut serta dalam urusan penyelenggaraan negara. Bagi Aristoteles yang memerintah dalam negara bukanlah manusia melainkan pikiran yang adil, dan kesusilaanlah yang menentukan baik buruknya suatu hukum. Perlu dididik untuk menjadi warga yang baik yang bersusila yang pada ahirnya menjadi manusia yang bersikat adil. Apabila keadaan semacam ini terwujud maka terciptalah suatu negara hukum. Karena tujuan negara hukum adalah kesempurnaan warganya berdasarkan atas keadilan<sup>59</sup>.

Konsep Negara hukum diterapkan di semua negara yang menghendaki hukum sebagai dasar yang tertinggi, dalam menjalankan penyelenggaraan pemerintahan negara, untuk

<sup>59</sup> H.Sarja, *Negara Hukum, Teori dan Praktek*, Thafa Media, Yoyakarta, 2016, Hal 14.

mencapai kesejahteraan bagi masyarakatnya<sup>60</sup>. Negara Republik

Indonesia juga menganut negara hukum, bahkan ada beberapa pernyataan dari para pemimpin bangsa Indonesia bahwa Hukum adalah sebagai Panglima dalam menjalankan roda pemerintahan.

Negara Hukum yang dianut di Indonesia sebagaimana tercantum dalam Undang Undang Dasar Negara Kesatuan Negara Republik

Indonesia Tahun 1945, dalam penjelasannya mengatakan bahwa

Undang Undang Dasar adalah merupakan hukum dasar yang tertulis sedang disamping Undang Undang Dasar tersebut berlaku

juga hukum dasar yang tidak tertulis yaitu aturan aturan dasar

yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan

negara, meskipun tidak tertulis<sup>61</sup>. Dengan demikian seluruh

aktifitas kenegaraan dijalankan dengan aturan hukum yang

merupakan kehendak seluruh rakyat Indonesia yang dituangkan

dalam bentuk Undang-undang.

### 2.3.1 Hukum

Hukum adalah sistem yang terpenting dalam

pelaksanaan atas rangkaian kekuasaan kelembagaan,

dibawah ini beberapa pengertian hukum menurut para ahli

hukum adalah sebagai berikut<sup>62</sup>:

<sup>60</sup> *Ibid* hal x

<sup>61</sup> **UUD Negara Kesatuan RI**, BIP Kelompok Gramedia, 2017, hal 27.

<sup>62</sup> <https://www.zonareferensi.com/pengertian-hukum/>, diakses tanggal 12 Desember 2018.

- a. Plato, dilukiskan dalam bukunya Republik. Hukum adalah sistem peraturan-peraturan yang teratur dan tersusun baik yang mengikat masyarakat.
- b. Aristoteles, hukum hanya sebagai kumpulan peraturan yang tidak hanya mengikat masyarakat tetapi juga hakim. Undang-undang adalah sesuatu yang berbeda dari bentuk dan isi konstitusi; karena kedudukan itulah undang-undang mengawasi hakim dalam melaksanakan jabatannya dalam menghukum orang-orang yang bersalah.
- c. Austin, hukum adalah sebagai peraturan yang diadakan untuk memberi bimbingan kepada makhluk yang berakal oleh makhluk yang berakal yang berkuasa atasnya (friedmann, 1993: 149).
- d. Bellfoid, hukum yang berlaku di suatu masyarakat mengatur tata tertib masyarakat itu didasarkan atas kekuasaan yang ada pada masyarakat.
- e. Mr. E.M Mayers hukum adalah semua aturan yang mengandung pertimbangan kesusilaan ditinjau kepada tingkah laku manusia dalam masyarakat dan yang menjadi pedoman penguasa-penguasa negara dalam melakukan tugasnya.

f. Duguit, hukum adalah tingkah laku para anggota masyarakat, aturan yang daya penggunaannya pada saat tertentu diindahkan oleh suatu masyarakat sebagai jaminan dari kepentingan bersama terhadap orang yang melanggar peraturan itu.

g. Immanuel Kant, hukum adalah keseluruhan syarat-syarat yang dengan ini kehendak dari orang yang satu dapat menyesuaikan dari kehendak bebas dari orang lain memenuhi peraturan hukum tentang kemerdekaan.

h. Van Kant, hukum adalah serumpun peraturan-peraturan yang bersifat memaksa yang diadakan untuk mengatur melindungi kepentingan orang dalam masyarakat.

i. Van Apeldoorn, hukum adalah gejala sosial tidak ada masyarakat yang tidak mengenal hukum maka hukum itu menjadi suatu aspek kebudayaan yaitu agama, kesusilaan, adat istiadat, dan kebiasaan.

j. E Utrecht, menyebutkan hukum adalah himpunan petunjuk hidup perintah dan larangan yang mengatur tata tertib dalam suatu masyarakat, dan

seharusnya di taati oleh seluruh anggota masyarakat yang bersangkutan, oleh karena itu pelanggaran petunjuk hidup tersebut dapat menimbulkan tindakan oleh pemerintah dan penguasa itu.

### 2.3.2 Isu Hukum

Isu hukum mempunyai posisi yang sentral di dalam penelitian hukum sebagaimana kedudukan masalah di dalam penelitian lainnya, karena isu hukum itulah yang harus dipecahkan di dalam penelitian hukum sebagaimana permasalahan yang harus dijawab di dalam penelitian bukan hukum. Penelitian –termasuk grounded research– diawali dengan merumuskan masalah. Masalah timbul karena adanya dua proposisi yang mempunyai hubungan, baik yang bersifat fungsional, kausalitas, maupun yang satu menegaskan yang lain. Isu hukum juga timbul karena adanya dua proposisi hukum yang saling berhubungan satu terhadap yang lainnya. Oleh karena menduduki posisi yang sentral, salah dalam mengidentifikasi isu hukum, akan berakibat salah dalam mencari jawaban atas isu tersebut, dan selanjutnya salah pula dalam melahirkan

argumentasi yang diharapkan dapat memecahkan isu hukum tersebut<sup>63</sup>.

Di dalam praktik hukum, kegagalan para pihak dalam membangun argumentasi untuk memecahkan isu hukum yang menjadi objek perkara mempunyai implikasi ditolaknya gugatan atau dakwaan tidak terbukti oleh hakim bahkan sebaliknya, yang mestinya gugatan harus ditolak malah dikabulkan atau dakwaan yang harusnya dapat ditangkis dan tidak terbukti malahan terbukti secara sah dan meyakinkan sehingga terdakwa harus dihukum. Atau, apabila hakim salah membangun argumentasi yang merupakan alasan atau pertimbangan dalam penjatuhan putusan juga berakibat gugatan yang mestinya ditolak tetapi dikabulkan, atau dakwaan yang mestinya tidak terbukti tetapi dinyatakan terbukti secara sah dan meyakinkan atau sebaliknya. Apabila hal-hal tersebut terjadi, akan menimbulkan implikasi lebih jauh, yaitu terganggunya rasa keadilan secara yuridis atau paling tidak berkurangnya kepastian hukum<sup>64</sup>.

Di dalam ilmu hukum disebutkan bahwa tujuan hukum adalah untuk menciptakan ketertiban dan keadilan.

<sup>63</sup> Pieter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Media Grup, Jakarta, 2014, Hal 94.

<sup>64</sup> Pieter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Media Grup, Jakarta, 2014, Hal 96.



Dalam membahas masalah tujuan hukum, banyak pendapat dikemukakan oleh para sarjana. Namun demikian, secara umum dapat dikemukakan bahwa tujuan hukum adalah sesuatu yang ingin dicapai oleh hukum.

Menurut L. J. Van Apeldoorn, tujuan hukum adalah untuk ketertiban masyarakat. Dalam mempertahankan ketertiban tersebut hukum harus secara seimbang melindungi kepentingan-kepentingan yang ada dalam masyarakat<sup>65</sup>.

Untuk dapat menentukan isu hukum, perlu pemahaman yang mendalam mengenai ilmu hukum. Tidak mungkin seorang yang bukan ahli hukum mampu mengangkat ilmu hukum. Sebagaimana dikemukakan pada BAB I bahwa di dalam ilmu hukum terdapat tiga lapisan, yaitu dogmatik hukum, teori hukum, dan filsafat hukum. Oleh karena itu, di dalam penelitian hukum dalam tataran dogmatik hukum sesuatu menjadi isu hukum apabila di dalam masalah itu tersangkut ketentuan hukum yang relevan dengan fakta yang dihadapi. Untuk penelitian dalam tataran teori hukum isu hukum harus mengandung konsep hukum. Adapun untuk penelitian

<sup>65</sup> *Ibid*, hal 96

dalam tataran filosofis, isu hukum harus menyangkut asas-asas hukum.

Akan tetapi sebelum melakukan penelitian dalam tataran apa, yang pertama kali harus dilakukan oleh peneliti hukum adalah mengidentifikasi apakah isu yang dihadapkan kepadanya merupakan isu hukum atau bukan<sup>66</sup>.

### 2.3.3 Kekosongan Norma

Tidak ada pengertian atau definisi yang baku mengenai kekosongan hukum (*rechtsvacuum*)<sup>67</sup>. Namun serta harafiah dapat diartikan sebagai berikut: menurut kamus hukum, *rech* (Bld) secara obyektif berarti undang-undang atau hukum. Grotius dalam bukunya "De Jure Belli ac Pacis" menyatakan bahwa "hukum adalah peraturan tentang perbuatan moral yang menjamin keadilan".

Sedangkan Van Vollenhoven dalam "Het Adatrecht Van Ned Indie" mengungkapkan bahwa "hukum adalah suatu gejala dalam pergaulan hidup yang bergejolak terus menerus dalam keadaan bentur dan membentur tanpa henti-hentinya dengan gejala-gejala lainnya".

<sup>66</sup> *Ibid* hal 100

<sup>67</sup> <https://tiarramon.wordpress.com/2009/12/13/dilema-hukuman-mati/>, diakses tanggal 13 Januari 2019.

Surojo Wignjodipuro, SH dalam "Pengantar Ilmu Hukum" memberikan pengertian mengenai hukum yaitu "hukum adalah himpunan peraturan-peraturan hidup yang bersifat memaksa, berisikan suatu perintah, larangan atau izin untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu serta dengan maksud untuk mengatur tata tertib dalam kehidupan masyarakat". Dengan peraturan-peraturan hidup disini maksudnya baik peraturan-peraturan yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan maupun yang tidak tertulis (adat atau kebiasaan).

Jadi kekosongan dalam perihal (keadaan, sifat, dan sebagainya) kosong atau kehampaan", yang dalam kamus hukum diartikan dengan Vacuum (Bld) yang diterjemahkan atau diartikan sama dengan "kosong atau lowong". Dari penjelasan di atas maka secara sempit "kekosongan hukum" dapat diartikan sebagai "suatu keadaan kosong atau ketiadaan peraturan perundang-undangan (hukumnya) yang mengatur tata tertib (tertentu) dalam masyarakat", sehingga kekosongan hukum dalam hukum positif lebih tepat dikatakan sebagai "kekosongan undang-undang/peraturan perundang-undangan".

### 2.3.4 Politik Hukum

Politik Hukum disebut juga dengan legal Policy atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun untuk penggantian yang telah lama dalam rangka mencapai tujuan negara. Dengan demikian bahwa Politik Hukum merupakan suatu pilihan tentang hukum yang akan diberlakukan sekaligus merupakan pilihan tentang hukum yang akan dicabut, atau tidak berlakunya yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara, sebagaimana tercantum dalam Pembukaan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945<sup>68</sup>. Beberapa pakar hukum pernah memberikan definisi, yang menunjukkan adanya persamaan substantive. Padmo Wahjono mengatakan bahwa Politik Hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk maupun isi hukum yang akan dibentuk. Padmo Wahjono dalam tulisan lainnya memperjelas tentang definisi Politik Hukum, adalah kebijakan penyelenggara Negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu, yang didalamnya mencakup pembentukan, penerapan dan penegakan hukum.

<sup>68</sup> <http://www.kosmaext2010.com/makalah-landasan-kebijakan-pendidikan-indonesia2.php>, diakses pada tanggal 17 Juni 2019.

Teuku Muhammad Radhie mendefinisikan politik Hukum sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa Negara mengenai hukum yang berlaku di Wilayahnya dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun.

Satjipto Rahardjo menjelaskan tentang Politik Hukum sebagai aktifitas, memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dengan hukum tertentu, didalam masyarakat yang cakupannya meliputi jawaban atas beberapa pertanyaan yang perlu mendapat jawaban secara mendasar, yaitu: (1). Tujuan apa yang hendak dicapai melalui sitim yang ada (2). Cara cara apa dan yang mana dirasa paling baik untuk dipakai dalam mencapai tujuan tersebut (3). Kapan waktunya dan melalui cara bagaimana hukum itu perlu diubah (4). Dapatkah suatu pola yang baku dan mapan dirumuskan untuk membantu dalam memutuskan proses pemilihan tujuan serta car acara untuk mencapai tujuan tersebut dengan baik. Mantan Ketua perancang Kitab Undang Undang Pidana (KUHP) Sudarto mengutarakan bahwa Politik Hukum adalah kebijakan Negara melauai badan badan Negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan peraturan yang dikehendaki dan diperkirakan akan dipergunakan untuk mengekspresikan apa yang

terkandung dalam masyarakat, dan untuk mencapai apa yang di cita citakan.

Lebih lanjut pada tahun 1986 Sudarto mengemukakan kembali bahwa POLitik Hukum merupakan upaya untuk mewujudkan peraturan peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu<sup>69</sup>.

Politik hukum atau legal Policy yang dilaksanakan oleh pemerintah, meliputi: (1). Melakukan pembangunan

hukum yang berintikan pembuatan dan pembaruan terhadap Materi materi hukum agar dapat sesuai dengan

kebutuhan bangsa, (2). Pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk diantaranya penegasan fungsi

Lembaga dan pembinaan Lembaga penegak hukum. Dari pengertian sebagaimana disebutkan diatas, terlihat bahwa

politik hukum merupakan suatu proses pembuatan undang undang dan pelaksanaan hukum, yang dapat

memberikan arah tentang kemana hukum akan dibangun dan ditegakkan. Politiok hukum baru yang berisi upaya

pemabaharuan hukum menjadi suatu keharusan yang terjadi pada tanggal 17 Agustus 1945, pada saat Negara

Republik Indonesia di Proklamirkan sebagai suatu Negara

<sup>69</sup> Muhammad Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2017, Hal. 1

yang merdeka. Dengan Undang-Undang Dasar Negara Tahun 1945 sebagai hukum dasarnya<sup>70</sup>

Seiring dengan perkembangannya, beberapa pakar mencoba untuk mendefinisikan politik hukum itu sendiri di antara lain:

a. Satjipto Rahardjo

Politik hukum adalah aktivitas untuk menentukan suatu pilihan mengenai tujuan dan cara-cara yang hendak dipakai untuk mencapai tujuan hukum dalam masyarakat.

b. Padmo Wahjono disetir oleh Kotam Y. Stefanus

Politik hukum adalah kebijaksanaan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu (menjadikan sesuatu sebagai hukum). Kebijakan tersebut dapat berkaitan dengan pembentukan hukum dan penerapannya.

c. L.J Van Apeldom

Politik hukum sebagai politik perundang-undangan. Politik hukum berarti menetapkan tujuan dan isi peraturan perundang-undangan.

<sup>70</sup> *Ibid* Hal. 17

(pengertian politik hukum terbatas hanya pada hukum tertulis saja).

d. Purnadi Purbacarakan dan Soerjono Soekanto

Politik hukum sebagai kegiatan-kegiatan memilih nilai-nilai dan menerapkan nilai-nilai.

e. Moh. Mahfud MD

Politik hukum (dikaitkan di Indonesia)

adalah sebagai berikut: (a) bahwa definisi atau pengertian hukum juga bervariasi namun dengan menyakini adanya persamaan substansif antar berbagai pengertian yang ada atau tidak sesuai dengan kebutuhan penciptaan hukum yang diperlukan. (b) pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada, termasuk penerapan Bellefroid dalam bukunya *Inleiding Tot de Fechts Waten Schap in Nederland*.

Mengutarakan posisi politik hukum dalam pohon ilmu hukum sebagai ilmu. Politik hukum merupakan salah satu cabang atau bagian dari ilmu, menurutnya ilmu hukum terbagi atas: Dogmatika hukum, sejarah hukum, perbandingan hukum, politik hukum, ilmu hukum umum.



Politik hukum adalah merupakan keinginan atau kehendak seluruh untuk membuat suatu kesepakatan untuk membentuk Undang undang, dan melaksanakan Undang undang tersebut, sebagai landasan atau kaidah dalam berbangsa dan bernegara. Para ahli hukum membuat Definisi atau pengertian Politik hukum juga bervariasi. Namun dengan meyakini adanya persamaan substantif antarberbagai pengertian yang ada, studi ini mengambil pengertian bahwa politik hukum adalah *legal policy*. Politik hukum yang dijalankan oleh Pemerintah Indonesia yang meliputi: pertama, pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaruan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan; kedua, pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum. Dari pengertian tersebut terlihat politik hukum mencakup proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan sifat dan ke arah mana hukum akan dibangun dan ditegakkan<sup>71</sup>.

Dalam tata pemerintahan Republik Indonesia, Politik hukum secara resmi baru dilaksanakan, yang berisi upaya pembaruan hukum menjadi keharusan ketika pada

<sup>71</sup> C.F. Strong, *Modern Political Constitutions* Konstitusi-Konstitusi Politik Modern Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk, Nusa Media, Bandung, 2010, hlm. 6

tinggal 17 agustus 1945 Indonesia diproklamasikan sebagai negara merdeka. Undang-Undang Dasar 1945 sebagai hukum dasarnya. Proklamasi kemerdekaan menuntut pembaruan atau penggantian atas hukum-hukum peninggalan zaman penjajahan Jepang dan Belanda, sebab jika dilihat dari sudut tata hukum maka proklamasi kemerdekaan merupakan tindakan perombakan secara total. Proklamasi kemerdekaan telah membawa Indonesia pada idealita dan realita hukum yang lain dari sebelumnya. Proklamasi kemerdekaan telah mengubah tradisi masyarakat dari keadaan terjajah menjadi masyarakat yang bebas (merdeka). Tujuan hukum pun harus berubah secara berbalik dari tujuan mempertahankan dan melestarikan penjajahan menjadi mengisi kemerdekaan dengan etos yang juga berubah dari penjajahan menjadi kebangsaan.

Dengan demikian, isi kehendak hukum menuntut konsekuensi adanya perubahan hukum positif yang berlaku sebelumnya seperti *Indische Staatsregeling* (AS), *Algemene Bepalingen van Wetgeving voor Indonesie* (AB), *Burgerlijke Wetboek* (BW), *Wetboek van Koophandel* (WvK) *Wetboek van Strafrecht* (WvS), dan segala ketentuan perundang-undangan yang dikeluarkan pada

masa penjajahan<sup>72</sup>. Perubahan itu diperlukan dan menjadi bagian penting politik hukum nasional, sebab hukum-hukum yang telah ada ketika proklamasi kemerdekaan telah dipengaruhi dan bercampur baur dengan sistem hukum atau ideologi yang tidak sesuai dengan Pancasila padahal pada dasarnya setiap hukum yang berlaku berfungsi sebagai sejarah sosial. Dengan terjadinya perubahan struktur sosial setelah proklamasi kemerdekaan, politik hukum harus mengarah pada upaya penyesuaian dengan struktur yang baru, sebab hukum bukan bangunan yang statis melainkan bisa berubah karena fungsinya untuk melayani masyarakat. Meskipun begitu, produk hukum lama yang terpengaruh berbagai sistem dan ideologi tidak mutlak harus seluruhnya diubah, sebab tidak mungkin hukum-hukum peninggalan zaman penjajahan ada yang mengandung nilai universal yang dapat tetap dipakai. Dari dalam BW misalnya, mungkin saja kita dapat menemukan ketentuan yang bersifat universal dan perlu dipertahankan. Oleh sebab itu, pembaruan hukum harus pula diartikan sebagai seleksi terhadap hukum yang lama untuk tetap mengambil nilai-nilai yang sesuai dengan idealita dan realita negara

<sup>72</sup> *Politik Hukum di Indonesia*, Moh. Mahfud MD, Rajagrafindo Persada, 2009, hal. 17.

Indonesia atau karena sifatnya universal. Masih berlakunya produk hukum zaman kolonialisme itu memang ditolerir berdasarkan Pasal II dan Aturan Perlihatkan UUD 1945 yang menyatakan bahwa hukum yang lama “ masih langsung berlaku selama belum diadakan yang baru Hal ini dimaksudnya untuk menghindari terjadinya kekosongan hukum karena hukum-hukum yang baru sesuai dengan idealita dan realita belum sempat dibuat, sehingga pemberlakuan produk hukum lama tak dapat dipandang sebagai politik hukum yang bermaksud melanjutkan kebijaksanaan Pemerintah Hindia Belanda, itulah landasan politik hukum dari sudut filosofis, sosiologis, dan formal-konstitusional. Dari perspektif formal lainnya, politik hukum nasional dapat dilihat dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang menetapkan garis-garis besarnya secara terus-menerus dan dari waktu ke waktu<sup>73</sup>. Di dalam GBHN Tahun 1993, misalnya terdapat garis kebijaksanaan tentang ini, antara lain, pada Bab II, E.5 (tentang Sasaran Bidang Hukum) yang berbunyi:

“Terbentuk dan berfungsinya sistem hukum nasional yang mantap, bersumberkan Pancasila dan

<sup>73</sup> *Ibid* hal.18.

Undang-Undang Dasar 1945, dengan memerhatikan kemajemukan tata hukum yang berlaku, yang mampu menjamin kepastian, ketertiban, penegakan, dan pertimbangan hukum yang mendukung pembangunan nasional, yang didukung oleh aparaturnya, sarana, dan prasarana yang memadai serta masyarakat yang ada dan taat hukum.

Akan tetapi, seperti telah dikemukakan di atas, cakupan studi tentang politik hukum nasional tidak hanya dilihat dari perspektif formal yang memandangi kebijakan hukum dari rumusan-rumusan resmi sebagai produk saja, melainkan dapat dilihat dari latar belakang dan proses keluarnya rumusan-rumusan resmi tersebut. Dapat dipertanyakan misalnya, mengapa dan bagaimana perspektif formal itu lahir serta apa akibatnya bagi perkembangan hukum nasional pada umumnya.

Pertanyaan semacam ini telah dikemukakan oleh sementara ahli terhadap GBHN yang memuat perspektif formal politik hukum Indonesia. Todung Mulya Lubis misalnya, pada tahun 1983 telah melontarkan persoalan garis politik hukum nasional yang ada di dalam GBHN. Menurutnya tidak secara tegas menyatakan keberpihakannya kepada pengembangan hukum yang

berkeadilan sosial, karena rumusannya menunjukkan bahwa pembangunan hukum harus menjadi alat legitimasi dan pengaman pembangunan ekonomi. Pemberian fungsi legitimasi dan pengaman pembangunan ekonomi bagi hukum ini dapat ditemukan di hampir semua GBHN Orde Baru yang secara substantif dapat dilihat dari kata-kata "... menjamin kepastian, ketertiban, penegakan, dan pertimbangan hukum yang mendukung pembangunan nasional. Sejalan dengan itu Mulyana W. Kusumah mengemukakan, dari rumusan GBHN terlihat adanya penonjolan fungsi instrumental hukum sebagai sarana kekuasaan politik dominan yang lebih terasa daripada fungsi-fungsi lainnya. Hal itu terlihat dari pertumbuhan pranata hukum, nilai, dan prosedur, perundang-undangan dan birokrasi penegak hukum yang bukan hanya mencerminkan hukum sebagai kondisi-kondisi dari proses pembangunan melainkan juga menjadi penopang yang tangguh atas struktur politik, ekonomi, dan sosial<sup>74</sup>.

Berdasarkan relevansinya dapat pula dikemukakan pandangan Arbit Sanit tentang hubungan antara hukum dan politik yang menimbulkan dilema. Dikatakannya perkembangan hukum senantiasa dipengaruhi oleh

<sup>74</sup> *Ibid* hal 19

perkembangan peranan politik masa, menengah, dan elite.

Banyak pengertian atau definisi tentang politik hukum yang diberikan oleh para ahli di dalam literatur.

Dari berbagai pengertian atau definisi itu, dengan

mengambil substansinya yang ternyata sama, dapatlah

penulis kemukakan bahwa politik hukum adalah "*legal*

*policy* atau *garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang*

*akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum yang*

*baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam*

*rangka mencapai tujuan negara.*" Dengan demikian, politik

hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang

akan dicabut atau tidak diberlakukan yang kesemuanya

dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara seperti yang

tercantum di dalam Pembukaan UUD 1945,

Definisi yang pernah dikemukakan oleh beberapa

pakar lain menunjukkan adanya persamaan substantif

dengan definisi yang penulis kemukakan. Padmo Wahjono

mengatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan dasar

yang menentukan arah bentuk maupun isi hukum yang

akan dibentuk<sup>1</sup>. Di dalam tulisannya yang lain Padmo

Wahjono memperjelas definisi tersebut dengan

mengatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan

penyelenggara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu yang di dalamnya mencakup pembentukan, penerapan, dan penegakan hukum<sup>2</sup>. Teuku Mohammad Radhie mendefinisikan politik hukum sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun.

Satjipto Rahardjo mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dengan hukum tertentu di dalam masyarakat yang cakupannya meliputi jawaban atas beberapa pertanyaan mendasar, yaitu, 1) tujuan apa yang hendak dicapai melalui sistem yang ada; 2) cara-cara apa dan yang mana yang dirasa paling baik untuk dipakai dalam mencapai tujuan tersebut; 3) kapan waktunya dan melalui cara bagaimana hukum itu perlu diubah; 4) dapatkah suatu pola yang baku dan mapan dirumuskan untuk membantu dalam memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut dengan baik.<sup>4</sup> Mantan Ketua Perancang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Soedarto mengemukakan bahwa politik hukum adalah kebijakan negara melalui badan-badan negara yang berwenang



untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan akan dipergunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan. Pada tahun 1986, Soedarto mengemukakan kembali bahwa politik hukum merupakan upaya untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu. Sejalan dengan pendapat para ahli hukum tersebut yang memberikan definisi Politik hukum, bahwa hukum dibentuk oleh kesepakatan seluruh rakyat Indonesia, untuk membentuk dan melaksanakan hukum. Kemudian lebih jauh Satjipto Rahardjo, mejelaskan bahwa Politik hukum memberikan suatu arah kemana tujuan hukum itu akan dibawa, kapan waktunya hukum dilaksanakan, bagaimana caranya melakukan hukum tersebut, dan bagaimana pola yang baku dalam menjalankan hukum tersebut.

### **2.3.5 Pembuatan Undang Undang**

Pembuatan hukum dalam menjalankan fungsinya sebagai pengatur kehidupan bersama bagi manusia, bahwa hukum harus melalui suatu proses yang panjang dan melibatkan beberapa aktifitas dengan disertai juga

kualitas yang berbeda beda. Dalam garis besarnya bahwa aktifitas dimaksud merupakan pembuatan hukum dan penegakan hukum. Disini ada sedikit permasalahan yang dihadapi, oleh karena jika kita berbicara lebih pasti, maka sebaiknya mengguankan istilah pembuatan Undang-undang, bukan pembuatan hukum. Oleh karena yang dimaksud dengan istilah pembuatan hukum disini adalah tidak lain adalah pembuatan Undang undang. Maka dimohonkan agar para pembaca membuat istilah keduanya secara bergantian. Tetapi dalam hal kegiatan penegakan hukum maka tidaklah lajim jika menggunakan penegakan undang undang, maka sebaiknya menggunakan istilah penegakan Hukum, dan hal ini bisa dipakai secara tetap tanpa bergantian. Maka pada intinya pembuatan Undang undang adalah meupakan proses berjalannya suatu undang undang untuk mengatur kehidupan Bersama dalam masyarakat<sup>75</sup>.

Pembuatan Undang undang juga disebut dengan pembentukan undang undang. Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pembuatan pertauran perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan atau penetapan

<sup>75</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung 2006, Hal 175.

an pengundangan (Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011).<sup>76</sup> Sesuai ketentuan pasal 1 UU No. 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan menyatakan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

Konsep tentang undang-undang dapat ditelusuri dari konsep *wet* dalam bahasa Belanda. Dalam kepustakaan hukum Belanda *wet* atau undang-undang dapat dilihat dalam arti materiil dan dalam arti formil. Undang-undang dalam arti materiil (*wet in materielle zin*) dimaksudkan segala bentuk peraturan perundang-undangan. Sedangkan, undang-undang dalam arti formil (*wet formele zin*) lazim disebut dengan undang-undang saja<sup>77</sup>.

Undang-undang dalam arti materiil adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan oleh pejabat atau lingkungan pejabat yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat secara umum

<sup>76</sup> Firman Feaddy Busroh, ***Teknik Perundang-undangan***, Cintya Press, Jakarta, 2016, hal 239

<sup>77</sup> Firman Feaddy Busroh, ***Teknik Perundang Undangan***, Cintya Pres, Jakarta. 2016, Hal 50

yang dinamakan peraturan perundang-undangan (Manan:1992). Sedangkan, perundang-undangan dalam arti formil adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk presiden dengan persetujuan DPR (setelah perubahan pertama UUD 1945 Tahun 1999 lebih tepat disebut "dibentuk atas persetujuan bersama antara DPR dan Presiden). Dengan demikian, undang-undang dalam arti formil, lazim disebut dengan istilah undang-undang yang merupakan bagian atau salah satu jenis atau bentuk dari undang-undang dalam arti materiil atau yang lazim disebut dengan peraturan perundang-undangan.

Menurut Maria Farida Indrati S., dengan mengacu pendapat A. Hamid Attamimi, apa yang disebut dengan *wet in formele zin* adalah setiap keputusan yang dibentuk oleh *regering* dan *staten general* terlepas apakah isinya suatu penetapan (*beschikking*) atau peraturan (*regeling*).

Jadi, disebut dengan *wet in formele zin* itu karena dilihat dari segi pembentukannya atau siapa yang membentuknya. Sedangkan, apa yang disebut dengan *wet in materiele zin* adalah setiap keputusan yang dibentuk, baik oleh *regering* dan *staten general* maupun keputusan-keputusan lain yang dibentuk oleh lembaga-lembaga

lainnya selain *regering* dan *staten general*. Asalkan, isinya peraturan mengikat umum. Jadi, disebut *wet in materiele zin* karena dilihat dari segi isinya tanpa melihat siapa pembentuknya. Dengan demikian, *wet in materiele zin* meliputi *wet in formele zin* dan segala jenis peraturan-peraturan lainnya yang mengikat umum sehingga *wet in materiele zin* dapat disebut dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan *wet in formele zin* disebut dengan undang-undang.

Menurut D. W. P. Ruiters *wet in materiele zin* itu mengandung tiga unsur, yaitu: a). Norma hukum (*rechtsnorm*), b). Berlaku keluar (*naar buiten werken*), dan c). Bersifat umum dalam arti luas (*algemeenheid in ruime zin*). Sedangkan, norma umum yang dibentuk melalui *wet in formele zin* atau kebiasaan merupakan satu tingkatan yang berada langsung dibawah konstitusi dalam tata urutan hukum<sup>78</sup>.

Dalam tata urutan norma hukum, menurut *Stufentheorie* yang dikemukakan oleh Hans Kelsen dalam bukunya *General Theorie of Law and State* (1945) bahwa

<sup>78</sup> *Ibid*, hal 51

hukum mengatur pembentukannya sendiri karena norma hukum yang satu menentukan cara untuk membuat norma hukum lainnya dan sampai derajat tertentu juga menentukan isi norma lainnya tersebut. Pembentukan norma hukum yang satu, yaitu norma hukum yang lebih rendah ditentukan oleh norma hukum yang lain yang lebih tinggi, yang pembentukannya ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi lagi, dan rangkaian pembentukan hukum (*regresus*) ini, diakhiri oleh suatu norma dasar tertinggi.

Dengan demikian, bagaimana undang-undang itu dibentuk dan apa isi dari undang-undang ditentukan oleh peraturan perundangan di atasnya yang lebih tinggi, yaitu konstitusi (*staatsgrundgesets*).

Hans Nawiasky mengelompokkan norma hukum negara ke dalam empat kelompok besar, yaitu 1) kelompok I *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara); 2) kelompok II *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara); 3) kelompok III *Formell Gesetz* (Undang-Undang Formal); 4) kelompok IV *Verordnung & Autonome Satzung* (Aturan Pelaksana & Aturan Otonom).

Pengelompokan hierarki norma hukum di atas lazim disebut dengan *die heorie vom stufenordnung* di Rechtsnormen. *Staatsfundamentalnorm* atau yang disebut norma fundamental merupakan norma pokok kaidah fundamental negara atau norma pertama adalah norma tertinggi dalam suatu negara. Ia merupakan norma dasar (*grundnorm*) yang bersifat *pre-supposed* atau ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat dan karena itu tidak dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi. Ia juga merupakan norma yang menjadi tempat bergantungnya norma-norma hukum di bawahnya, termasuk menjadi dasar negara. Ia juga merupakan landasan dasar filosofis yang mengandung kaidah-kaidah bagi pengaturan negara lebih lanjut.

Kelompok norma hukum di bawah *Staatsfundamentalnorm* atau Norma Fundamental Negara adalah *Staatsgrundgesetz* atau aturan dasar negara/aturan pokok negara yang merupakan norma hukum tunggal yang berisi aturan-aturan pokok, yang bersifat umum dan garis besar. Ia dapat dituangkan dalam suatu dokumen negara (*staatsverfassung*) atau dalam beberapa dokumen negara yang tersebar

(*Staatsgrundgesetz*). Dokumen negara dimaksud dapat berupa undang-undang dasar atau pembagian kekuasaan negara, hubungan antarlembaga negara dan hubungan antarnegara dengan warga negara. Ia merupakan sumber dan dasar bagi terbentuknya suatu undang-undang (*formele gezets*) yang merupakan peraturan perundang-undangan yang mengikat secara langsung semua orang. Kelompok negara hukum di bawah *Staatsgrundgesetz* atau aturan dasar negara/aturan pokok negara adalah formal *gesetz* atau undang-undang (*we in formele zin*). Dibandingkan norma yang ada dalam konstitusi, yang merupakan aturan dasar negara, norma-norma yang ada dalam suatu undang-undang merupakan norma hukum yang lebih konkret dan terinci serta sudah langsung berlaku di dalam masyarakat yang pembentukannya dilakukan oleh lembaga legislatif. Lembaga legislatif ini, dalam perkembangannya, dipercayakan kepada organ yang disebut dengan (dewan) perwakilan rakyat atau segolongan rakyat, baik dilakukan sendiri maupun bersama-sama dengan kepala negara<sup>79</sup>.

<sup>79</sup> Firman Feaddy Busroh, *Teknik Perundang Undangan*, Cintya Pres, Jakarta. 2016, Hal. 53



Kelompok norma hukum di bawah *formele gesetz* atau undang-undang adalah *verordnung* dan *autonom satzung* (aturan pelaksana dan aturan otonom). Ini merupakan kelompok norma hukum terakhir yang berfungsi menyelenggarakan ketentuan-ketentuan dalam undang-undang. Peraturan pelaksana dibentuk berdasarkan kewenangan delegasi, sedangkan peraturan otonom dibentuk berdasarkan kewenangan atribusi. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, kewenangan delegasi adalah kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, baik yang dinyatakan secara tegas maupun tidak. Kewenangan delegasi ini, bersifat pelimpahan atau perwakilan yang bersifat sementara dan hanya dapat dilaksanakan selama pelimpahan itu masih ada. Sedangkan kewenangan atribusi adalah kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh *grondwet* (undang-undang dasar) atau wet (undang-undang) kepada suatu lembaga negara atau pemerintahan. Kewenangan atribusi ini, melekat terus menerus dan

dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap waktu diperlukan sesuai dengan batas-batas yang diberikan<sup>80</sup>.

### 2.3.6 Hukum Sebagai Produk Politik

Dalam definisi politik hukum sebagaimana telah diutarakan diatas, bahwa politik hukum adalah keinginan atau kesepakatan dari seluruh rakyat Indonesia untuk membentuk Undang Undang dan melaksanakan undang undang tersebut dalam menjaankan roda pemerintahan dalam negara kesatuan Republik Indonesia. Jika didengar secara sekilas pernyataan "hukum sebagai produk politik" dalam pandangan awam bisa dipersoalkan, sebab pernyataan tersebut memosisikan hukum sebagai subsistem kemasyarakatan yang ditentukan oleh politik. Apalagi dalam tataran ide atau cita hukum, lebih-lebih di negara yang menganut supremasi hukum, politiklah yang harus diposisikan sebagai variabel yang terpengaruh (dependent variabel) oleh hukum. Mana yang benar dari kedua pernyataan tersebut? Hukum yang determinan atas politik ataukah politik yang determinan atas hukum?

<sup>80</sup> *Ibid* hal 54

Secara metodologis-ilmiah sebenarnya tidak ada yang salah dari pernyataan tersebut, semuanya benar, tergantung pada asumsi dan konsep yang dipergunakan.

Ini pula yang melahirkan dalil bahwa kebenaran ilmiah itu bersifat relatif, tergantung pada asumsi dan konsep-konsep yang dipergunakan. Dengan asumsi dan konsep tertentu satu pandangan ilmiah dapat mengatakan bahwa hukum adalah produk politik, tetapi dengan asumsi dan konsep tertentu yang lain satu pandangan ilmiah dapat mengatakan sebaliknya, bahwa politik adalah produk hukum. Artinya, secara ilmiah, hukum dapat determinan atas hukum. Jadi dari sudut metodologi, semuanya benar secara ilmiah menurut asumsi dan konsepnya sendiri-sendiri. Jika melihat pendapat tersebut bahwa hukum merupakan produk Politik, ini berarti bahwa hukum yang dibuat berdasarkan kesepakatan rakyat maka dapatlah dimengerti bahwa hukum adalah produk politik. Jika hukum sebagai produk politik, maka hukum itu adalah suatu kehendak yang harus dilaksanakan oleh semua yang berkehendak membuat hukum itu sendiri. Dalam demokrasi juga disebut, dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat, maka jelaslah bahwa hukum yang dibuat oleh

rakyat tersebut dipergunakan untuk mengatur kepentingan rakyat itu sendiri.

### 2.3.7 Karakter Produk Hukum

Pada pembahasan definisi politik hukum dan hukum sebagai produk politik tersebut diatas, disepakati bahwa hukum itu dibuat untuk mengatur kepentingan masyarakat, juga ditambahkan oleh Satjipto Raharjo yang menjelaskan arah kemana tujuan hukum, kemana akan dibawan, kapan hukum itu dilaksanakan, dan bagaimana pola untuk melakukan hukum tersebut, maka supaya hukum itu dapat digunakan untuk kepentingan rakyat makan perlu diketahui karakter hukum itu sendiri. Karakter produk hukum yang dalam studi ini disamakan dengan sifat atau watak produk hukum, sebenarnya dapat dilihat dari berbagai sudut teoritis. Dalam studi tentang hukum banyak identifikasi yang dapat diberikan sebagai atau karakter hukum seperti memaksa, tidak berlaku surut, dan umum. Dalam berbagai studi tentang hukum dikemukakan misalnya, hukum mempunyai sifat umum sehingga peraturan hukum tidak ditujukan kepada seseorang dan tidak akan hilang kekuasaannya jika mempunyai sifat abstrak, yakni mengatur hal-hal yang

belum terkait dengan kasus-kasus konkret. Selain itu ada yang mengidentifikasi sifat hukum ke dalam sifat imperatif dan fakultatif.

Dengan sifat imperatif, peraturan hukum bersifat apriori harus ditaati, mengikat, dan memaksa. Sedangkan sifat fakultatif, peraturan hukum tidak secara apriori mengikat, melainkan sekedar melengkapi, subsidi, dan dispositif.

Studi ini memfokuskan pada sifat atau karakter produk hukum yang secara dikotomis dibedakan atas hukum otonom dan hukum menindas seperti yang dikemukakan oleh Nonet dan Selznick, serta hukum responsif dan hukum ortodoks seperti yang dikemukakan oleh Merryman. Berdasarkan pilihan fokus tersebut maka kerangka teoritis tentang karakter produk hukum berikut ini dikhususkan pada dikotomi antara hukum otonom dan hukum menindas serta hukum responsif dan hukum ortodoks. Kemudian, kedua dikotomi tersebut dikelompokkan menjadi satu dikotomi, yaitu hukum responsif/ populistik dan hukum ortodoks/ konservatif/ elitis<sup>81</sup>. Jika dilihat dari karakter hukum tersebut, maka hukum itu dapat digunakan sebagai suatu sarana atau alat

<sup>81</sup> *Ibid* hal. 26.

untuk memaksa masyarakat, untuk tertib, namun bukan untuk menindas masyarakat, semata mata bahwa tujuan hukum itu adalah untuk mengatur kepentingan rakyat demi kesejahteraan. Maka agar hukum itu dapat terlaksana, hukum itu harus memiliki karakter, yang dapat memaksa agar dipatuhi oleh rakyat itu sendiri, walaupun rakyat sendiri yang membuat hukum itu.

### 2.3.8 Perbandingan Hukum

Pada waktu dibicarakan mengenai anthropologi hukum di muka, perhatian orang dalam mempelajari hukum tidak hanya diarahkan kepada suatu sistem hukum yang dimiliki oleh suatu rakyat saja, melainkan dilakukan pula penyelidikan secara lintas budaya. Dengan demikian diharapkan dapat diperoleh pengertian yang lebih saksama mengenai hakikat dari hukum. Yang dilakukan pada waktu itu sebetulnya adalah membandingkan sistem-sistem hukum dari rakyat yang satu dengan yang lain. Studi yang bersifat perbandingan ini, dengan demikian, tampaknya merupakan metoda yang secara diam-diam dipakai dalam penyelidikan hukum. Juga sosiologi hukum, tanpa dinyatakan secara eksplisit, pada suatu saat juga menggunakan metoda

perbandingan. W. M. Evan, misalnya, melakukan studi perbandingan mengenai fungsi-fungsi pembuatan hukum, pengadilan dan pelaksanaan hukum, pada konteks sosial yang berbeda-beda, baik pada sistem hukum yang dikaitkan pada negara maupun pada lingkungan-lingkungan swasta (Schuyt, 1971 : 87-89)<sup>82</sup>.

"Perbandingan hukum yang kita bicarakan sekarang ini dipakai dalam arti membanding-bandingkan *sistem hukum positif* dari bangsa yang satu dengan bangsa yang lain. Ilmu perbandingan hukum dipakai dalam arti yang baru disebutkan ini. Apabila orang mulai melakukan studi perbandingan terhadap sistem-sistem hukum positif atau bidang-bidang hukum positif tertentu, maka barang tentu ia melakukannya dengan bertitik tolak dari hukum positif tertentu. Dilihat dari posisi yang demikian itu, orang akan mengatakan, bahwa studi perbandingan hukum adalah studi tentang hukum asing. Memang tidak dapat diingkari, bahwa studi perbandingan hukum dilakukan dengan cara mempelajari hukum di luar hukum yang berlaku bagi si penyelidik. Tetapi, dengan cara demikian saja, ia tidak dapat dikatakan melakukan studi perbandingan hukum. Mengumpulkan bahan-bahan

<sup>82</sup> Sadjpto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung 2006, Hal 353

yang berasal dari hukum asing tidak sama dengan melakukan perbandingan hukum. Barulah pada saat orang menggarap bahan-bahan yang telah terkumpul itu menurut arah-arrah tertentu, terjadi suatu studi perbandingan hukum. Penggarapan ini dapat dilakukan atas dasar keinginan, antara lain, untuk:

1. Menunjukkan perbedaan dan persamaan yang ada di antara sistem hukum atau bidang-bidang hukum yang dipelajari.
2. Menjelaskan mengapa terjadi persamaan atau perbedaan yang demikian itu, faktor-faktor apa yang menyebabkannya.
3. Memberikan penilaian terhadap masing-masing sistem yang digunakan.
4. Memikirkan kemungkinan-kemungkinan apa yang bisa ditarik sebagai kelanjutan dari hasil-hasil studi perbandingan yang telah dilakukan. Misalnya saja, orang bisa mengajukan gagasan tentang adanya suatu *Universalrechtsgeschichte*, suatu sejarah hukum yang bersifat universal (Lemaire, 1952 : 30).
5. Merumuskan kecenderungan-kecenderungan yang umum pada perkembangan hukum, termasuk di



dalamnya irama dan keteraturan yang dapat dilihat pada perkembangan hukum tersebut.

6. Salah satu segi yang penting dari perbandingan ini adalah kemungkinan untuk menemukan asas-asas umum yang didapat sebagai hasil dari pelacakan yang dilakukan dengan cara membandingkan tersebut".

### 2.3.9 Hak dan Kewajiban

Hak dan kewajiban bukanlah merupakan kumpulan kaidah, tetapi merupakan perimbangan kekuasaan dan bentuk hak individual disatu pihak yang tercenmin pada kewajiban pada pihak lain. Hak dan kewajiban merupakan kewenangan yang diberikan oleh hukum kepada seseorang. Menurut Saut P. Panjaitan, bahwa hak adalah sesuatu peranan yang boleh tidak dilaksanakan (bersifat fakultatif), sedangkan kewajiban merupakan yang harus dilaksnakan (bersifat imperatif). Selanjutnya Daliyo mengatakan, Hak adalah yang diberikan oleh hukum objektif kepada subjek hukum, dan kewajiban adalah beban yang diberikan oleh hukum kepada seseorang atau badan hukum, seperti kewajiban

pengusaha yang berbadan hukum untuk membayar pajak penghasilan.<sup>83</sup>

### 2.3.10 Norma Hukum

Bahwa dalam kamus Bahasa Indonesia, Norma dijelaskan sebagai ukuran (untuk menentukan sesuatu), Ugeran dalam Bahasa Indonesia sering disebut sebagai sinonim dari Norma. Norma adalah Kaidah. Akan tetapi dalam kamus bahwa kata norma dan kaidah tidak dikaitkan sama sekali. Kata kaidah diberi arti sebagai perumusan dari asas-asas yang menjadi hukum aturan yang tentu, patokan, dalil, (dalil ilmu pasti). Menurut Marida Farida Indrati, bahwa Norma adalah suatu ukuran yang harus dipatuhi oleh seseorang dalam hubungannya dengan sesama ataupun dengan lingkungannya. Istilah Norma berasal dari Bahasa Latin atau dalam Bahasa Arab Kaidah kaidah, dan sering juga disebut dengan pedoman, patokan atau aturan dalam bahasa Indonesia, mula-mula diartikan dengan siku-siku, yaitu garis tegak lurus yang menjadi ukuran atau petokan untuk membentuk satu sudut ataupun garis yang dikehendaki.

<sup>83</sup> H Ishaq, *Dasar-dasar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2016, hal 98.

Dalam perkembangannya norma itu diartikan sebagai suatu ukuran atau patokan bagi seseorang dalam bertindak atau bertingkah laku dalam masyarakat. Jadi inti suatu norma adalah segala aturan yang harus dipatuhi.

Norma juga berasal dari kata *Nomos* yang artinya nilai dan kemudian dipersempit maknanya menjadi norma hukum.

Sedangkan kaidah dalam Bahasa Arab adalah *qo'idah* berarti ukuran atau nilai pengukur. Norma atau kaidah merupakan pelebagaan nilai nilai baik dan buruk dalam bentuk tata aturan yang berisi kebolehan, anjuran atau perintah. Baik anjuran maupun perintah dapat berisi kaedah yang bersifat positif atau negative sehingga mencakup norma anjuran untuk mengerjakan atau anjuran untuk tidak mengerjakan sesuatu, dan norma perintah untuk melakukan atau perintah untuk tidak melakukan sesuatu. Menurut A. Hamid S Attamimi, bahwa norma adalah aturan, pola atau standar yang perlu dirinci.

Menurut Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, bahwa Norma atau kaedah adalah patokan atau ukuran sebagai pedoman bagi manusia dalam berperilaku atau bertindak dalam hidupnya. Menurut Hans Kelsen, bahwa norma adalah *That Something ought to be or ought to happen, especially that a human being ought*

to behave in specific way (sesuatu yang seharusnya ada atau seharusnya terjadi khususnya bahwa manusia seharusnya berperilaku dengan cara tertentu). Lebih lanjut Hans Kelsen mengatakan bahwa norma itu berjenjang dan berlapis lapis dalam susunan hierarki, sehingga norma yang dibawah bersumber dan berdasarakan pada norma yang lebih tinggi.

Norma yang lebih tinggi bersumber dan berdasarakan pada norma yang lebih tinggi lagi. Demikian seterusnya sampai berhenti pada norma tertinggi yang disebut norma dasar (*Grundnorm*, *basicnorm*, *fundamentalnorm*). Oleh karena itu norma hukum termasuk dalam sistem norma yang dinamis (nomodynamics), karena hukum itu selalu dibentuk dan hapus oleh Lembaga atau otoritas yang berwenang membentuknya. Hukum itu sah apabila dibuat Lembaga atau otoritas yang berwenang membentuknya dan berdasarakan norma yang lebih tinggi, sehingga norma yang lebih rendah (inferior) dapat dibentuk oleh norma yang lebih tinggi (superior). Dan hukum itu berjenjang dan berlapis-lapis membentuk suatu hierarki<sup>84</sup>.

<sup>84</sup> H. Sarja, *Negara Hukum Teori dan Praktek*, Thafa Media, Yogyakarta, 2016, hal. 71.

Norma adalah ketentuan yang mengatur tingkah laku manusia dalam kehidupan masyarakat. Orang yang ingin hidup harmonis maka wajib mematuhi aturan atau ketentuan tersebut jika tidak ingin mendapatkan sanksi baik hukum atau sosial. Pengertian norma sendiri adalah tatanan atau pedoman yang diciptakan manusia sebagai makhluk sosial yang sifatnya memaksa atau manusia wajib tunduk pada peraturan tersebut. Selain pengertian norma secara umum diatas, para ahli dan pakar memiliki pandangan dan pendapat yang berbeda-beda dalam mendefinisikan apa yang dimaksud dengan norma yaitu :

- a. J Macionis, memberikan pengertian, Pengertian norma adalah suatu aturan dan kumpulan harapan masyarakat agar dapat memandu tindakan atau perilaku para anggotanya<sup>85</sup>.
- b. A. Nurdiaman, memeberikan pengertian, Norma adalah sebuah bentuk tatanan atau susunan hidup yang berisi tentang aturan-aturan dalam bergaul ditengah masyarakat.
- c. Hans Kelsen memberikan Pengertian norma merupakan perintah yang secara tidak personal serta atonim.

<sup>85</sup> <https://www.artikelsiana.com/2014/10/pengertian-norma-fungsi-norma-definisi.html>, diakses tanggal 20 Desember 2018.

d. Mervin E. Shaw Memberikan pengertian Norma adalah peraturan tentang segala tingkah laku manusia yang ditegakkan oleh anggota masyarakat dan mematenkannya dalam sebuah keselarasan tingkah laku yang semestinya.

e. Isworo Hadi Wiyono Memberikan Pengertian norma hukum adalah peraturan atau petunjuk hidup guna memberikan panduan dalam bertindak yang mana itu boleh untuk dilakukan serta tindakan atau perbuatan yang mana yang harus dihindari bahkan dilarang.

f. Antony Gidden memberikan pengertian Norma merupakan aturan atau prinsip yang konkret yang mana seharusnya dapat untuk dijaga serta diperhatikan oleh masyarakat.

Dari pendapat para ahli tersebut diatas, jika norma merupakan aturan berperilaku dalam kehidupan bermasyarakat sehingga berisi perintah atau larangan. aturan ini bertujuan untuk mencapai kehidupan masyarakat yang aman, tertib dan damai. Bagi individu atau kelompok masyarakat yang melanggar norma-norma

yang berlaku di masyarakat tersebut, maka akan dikenakan sanksi yang berlaku baik hukum maupun sosial.

### 2.3.11 Hukum sebagai Perintah

Sejalan dengan pemikiran tersebut diatas, bahwa hukum adalah sebagai alat untuk mengatur jalanya suatu pemerintahan suatu negara, maka lebih jauh para ahli mempertegas pengertian, bahwa hukum itu bukan semata-mata sebagai alat saja tetapi bahwa hukum itu juga merupakan suatu perintah. Jika hukum adalah sebagai perintah maka ada pihak yang memerintah, dan jika perintah itu tidak dilaksanakan oleh orang yang diperintah, maka yang diperintah tersebut tidak taat terhadap hukum yang dibuatnya sendiri, oleh karena itu orang tidak taat tersebut selayaknya mendapat sanksi hukum. Norma adalah sarana yang dipakai oleh masyarakatnya untuk menertibkan, menuntut dan mengarahkan tingkah laku anggota masyarakat dalam hubungannya satu sama lain. Untuk bisa menjalankan fungsinya yang demikian itu, barang tentu ia harus mempunyai kekuatan yang bersifat memaksa. Paksaan ini tertuju para anggota masyarakat dengan tujuan untuk mematuhihinya. Ciri ini rupanya dianggap sangat menonjol,

sehingga tidak sedikit penulis yang mencirikannya sebagai “perintah yang didukung oleh ancaman paksaan” (Raz/1973, Hart, 1972; Kelsen, 1957). Adanya unsur ancaman paksaan tersebut menyebabkan timbulnya berbagai kemungkinan untuk memberi bentuk kepada unsur tersebut. Masyarakat yang satu akan memberi bentuk yang berbeda dibanding dengan masyarakat yang lain.

Dikatakan, bahwa masing-masing tatanan sosial akan mencari cara-cara dan jalannya sendiri yang cocok untuk memaksa anggota-anggota masyarakat berbuat seperti dikehendaknya.

Hukum sebagai suatu tipe tatanan sosial mempunyai caranya sendiri untuk menerapkan ciri khas norma tersebut. Menurut Hart, pada pandangan pertama tampak tidak ada bedanya antara apa yang dilakukan oleh seorang penodong dan hukum (Hart, 1972:19). Keduanya mengeluarkan perintah dengan ancaman kekerasan yang ditunjukkan kepada siapa saja yang menjadi sasaran perintah itu. Baik hukum maupun penodong sama-sama memberikan perintah dan bukan hanya memninta, apalagi menghimbau. Dengan demikian, apabila orang yang menjadi sasaran perintah mengikuti perintah tersebut, maka kita akan mengatakan, bahwa



orang tersebut dipaksa untuk melakukan perbuatan itu. Identifikasi hukum sebagai perintah ini oleh John Austin dikembangkan sebagai suatu ajaran, sehingga dikenal Doktrin Austin. Dalam kata-katanya sendiri, pendapat Austin adalah sebagai berikut: "Yang sesungguhnya disebut hukum adalah suatu jenis perintah. Tetapi, karena ia disebut perintah, maka setiap hukum yang sesungguhnya, mengalir dari satu sumber yang pasti, apabila suatu perintah dinyatakan atau diumumkan, satu pihak menyatakan suatu kehendak agar pihak lain menjalankannya atau membiarkan itu dijalankan<sup>86</sup>.

Lebih lanjut H.L.A. HART dalam bukunya terjemahan Konsep Hukum, mengatakan, dalam sebuah masyarakat besar yang kompleks sekalipun, seperti pada suatu negara modern, ada saat-saat ketika seorang petugas, yang bertatap muka langsung dengan seorang individu, memerintahkan individu tersebut untuk melakukan sesuatu. Seorang polisi memerintahkan seorang pengendara motor untuk berhenti atau seorang pengemis untuk berjalan. Namun situasi-situasi sederhana ini bukan dan mustahil merupakan cara standart berfungsinya hukum, meskipun dengan alasan karena

<sup>86</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Cipta Aditya Bakti, 2006, hal. 27

tidak ada masyarakat yang bisa menyediakan jumlah petugas yang diperlukan untuk memastikan bahwa setiap anggota masyarakat secara resmi dan sendiri-sendiri mendapatkan informasi mengenai setiap tindakan yang diperintahkan kepadanya. Sebaliknya, bentuk-bentuk kontrol khusus demikian merupakan pelengkap, penguat atau tambahan untuk bentuk-bentuk umum pedoman yang tidak menyebut, dan tidak tertuju pada, individu tertentu, dan tidak mengisyaratkan tindakan khusus tertentu untuk dikerjakan. Dari situlah bentuk *standar* yang ada pada undang-undang pidana (yang diantara semua ragam hukum memiliki kemiripan terdekat dengan perintah yang ditopang oleh ancaman) bersifat umum dari dua segi; di sana terindikasikan suatu tipe umum perilaku dan berlaku untuk segolongan umum orang yang diharapkan untuk mengetahui bahwa undang-undang itu berlaku atas mereka dan untuk dipatuhi. Di sini pedoman-pedoman resmi tatap muka secara individual menempati tempat sekunder; jika pedoman-pedoman umum premier tidak dipatuhi oleh seorang individu, petugas bisa mengingatkan orang itu dan meminta agar undang-undang itu dipatuhi atau ketidapatuhannya bisa secara resmi diidentifikasi dan dicatat lalu diberlakukan hukuman

yang dikenakan padanya oleh pengadilan. Dengan demikian, kontrol hukum pada pokoknya, walaupun tidak sepenuhnya, merupakan kontrol melalui pedoman-pedoman yang dalam pengertian ganda ini bersifat *umum*.

Ini adalah ciri pertama yang harus kita tambahkan pada model sederhana orang bersenapan jika model demikian dikehendaki untuk bisa memproduksi karakteristik hukum.

Luas cakupan orang-orang yang terkena dan tindakan yang dituju oleh cakupan itu mungkin berbeda di antara sistem hukum yang berbeda dan bahkan pada hukum yang berbeda. Dalam sebuah masyarakat besar yang kompleks sekalipun, seperti pada suatu negara modern, ada saat saat ketika seorang petugas, yang bertatap muka langsung dengan seorang individu, memerintahkan individu tersebut untuk melakukan sesuatu. Seorang polisi memerintahkan seorang pengendara motor untuk berhenti atau seorang pengemis untuk berjalan. Namun situasi-situasi sederhana ini bukan dan mustahil merupakan cara standar berfungsinya hukum, meskipun dengan alasan karena tidak ada masyarakat yang bisa menyediakan jumlah petugas yang diperlukan untuk memastikan bahwa setiap anggota masyarakat secara resmi dan sendiri-sendiri mendapatkan informasi mengenai setiap tindakan

yang diperintahkan kepadanya. Sebaliknya, bentuk-bentuk kontrol khusus demikian merupakan pelengkap, penguat atau tambahan untuk bentuk-bentuk umum pedoman yang tidak menyebut, dan tidak tertuju pada, individu tertentu, dan tidak mengisyaratkan tindakan khusus tertentu untuk dikerjakan<sup>87</sup>.

Dari situlah bentuk standar yang ada pada undang-undang pidana (yang di antara semua ragam hukum memiliki kemiripan terdekat dengan perintah yang ditopang oleh ancaman) bersifat umum dari dua segi; di sana terindikasikan suatu tipe umum perilaku dan berlaku untuk golongan umum orang yang diharapkan untuk mengetahui bahwa undang-undang itu berlaku atas mereka dan untuk dipatuhi. Di sini pedoman-pedoman resmi tatap muka secara individual menempati tempat sekunder: jika pedoman-pedoman umum primer tidak dipatuhi oleh seorang individu, petugas bisa mengingatkan orang itu dan meminta agar undang-undang itu dipatuhi atau ketidapatuhannya bisa secara resmi diidentifikasi dan dicatat lalu diberlakukan hukuman yang dikenakan padanya oleh pengadilan.

<sup>87</sup> H.L.A Hart, *The Concept of Law, Konsep Hukum Terjemahan M. Khozim*, Nusa Media 2009, hal 32.

Dengan demikian, kontrol hukum pada pokoknya, walaupun tidak sepenuhnya, merupakan kontrol melalui pedoman-pedoman yang dalam pengertian ganda ini bersifat umum. Ini adalah ciri pertama yang harus kita tambahkan pada model sederhana orang bersenapan jika model demikian dikehendaki untuk bisa mereproduksi karakteristik hukum. Luas cakupan orang-orang yang terkena dan tindakan yang dituju oleh cakupan itu mungkin berbeda di antara sistem hukum yang berbeda dan bahkan pada hukum yang berbeda.

### **2.3.12 Hukum Sebagai Alat**

Pada pembahasan diatas, telah diutarakan bahwa hukum sebagai produk Politik, yang dibuat oleh rakyat sendiri, untuk mengatur kepentingan rakyat, maka benarlah pendapat para ahli hukum bahwa hukum tersebut merupakan alat untuk mengatur dalam menjalankan pemerintahan suatu negara. "Berbagai pengertian atau definisi tersebut mempunyai substansi makna yang sama dengan definisi yang penulis kemukakan yakni bahwa politik hukum itu merupakan

*legal policy* tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak diberlakukan untuk mencapai tujuan Negara”.

Di sini hukum diposisikan sebagai alat untuk mencapai tujuan negara. Terkait dengan ini Sunaryati Hartono pernah mengemukakan tentang “hukum sebagai alat” sehingga secara praktis politik hukum juga merupakan alat atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk mencapai sistem hukum nasional guna mencapai cita-cita bangsa dan tujuan negara. Dasar pemikiran dari berbagai definisi yang seperti ini didasarkan pada kenyataan bahwa negara kita mempunyai tujuan yang harus dicapai dan upaya untuk mencapai tujuan itu dilakukan dengan menggunakan hukum sebagai alatnya melalui pemberlakuan atau penindakan hukum-hukum sesuai dengan tahapan-tahapan perkembangan yang dihadapi oleh masyarakat dan negara kita.

Politik hukum itu ada yang bersifat permanen atau jangka panjang dan ada yang bersifat periodik. Yang bersifat permanen misalnya pemberlakuan prinsip pengujian yudisial, ekonomi kerakyatan, keseimbangan antara kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan, penggantian hukum-hukum peninggalan kolonial dengan

hukum-hukum nasional, penguasaan sumberdaya alam oleh negara, kemerdekaan kekuasaan kehakiman, dan sebagainya. Di sini terlihat bahwa beberapa prinsip dimuat di dalam UUD sekaligus berlaku sebagai politik hukum.

Ada pun yang bersifat periodik adalah politik hukum yang dibuat sesuai dengan perkembangan situasi yang dihadapi pada setiap periode tertentu baik yang akan memberlakukan maupun yang akan mencabut, misalnya, pada periode 1973-1978 ada politik hukum yang melakukan kodifikasi dan unifikasi dalam bidang-bidang hukum tertentu, pada periode 1983-1988 ada politik hukum untuk membentuk Peradilan Tata Usaha Negara, dan pada periode 2004-2009 ada lebih dari 250 rencana pembuatan Uuyang dicantumkan dalam Program Legislasi Nasional (proleknas).

## **2.4 Kajian Hukum Pidana**

### **2.4.1 Hukum Pidana**

Pada pembahasan tersebut diatas telah diutarakan bahwa hukum itu adalah alat dan perintah untuk mengatur jalan pemerintahan dalam negara, dan bagi pihak yang tidak taat terhadap hukum tersebut akan mendapat sanksi hukum. Bahwa uraian tersebut diatas,

memberikan pengertian secara umum berlakunya hukum sebagai produk politik, yang berlaku bagi seluruh rakyat, sebagaimana ketentuan dalam rumusan hukum itu sendiri.

Selanjutnya pada pembahasan ini akan lebih mengerucut

pada hukum pidana. Untuk menjelaskan arti suatu

lembaga, biasanya orang mencoba membuat suatu

rumusan mengenai lembaga tersebut. Demikian pula

dengan lembaga hukum pidana, maka untuk menjelaskan

tentang arti sebenarnya dari hukum pidana itu, berbagai

penulis telah mencoba untuk membuat rumusan-rumusan

hukum pidana. Kata hukum pidana merupakan kata-kata

yang mempunyai lebih daripada satu pengertian maka

dapat dimengerti bahwa tidak ada satupun rumusan di

antara rumusan-rumusan yang ada, dapat dianggap

sebagai rumusan yang sempurna yang dapat diberlakukan

secara umum<sup>88</sup>. Sebagai contoh dapat dikemukakan di sini

mengenai rumusan pengertian *hukum pidana* yang telah

dibuat oleh Profesor Doktor W.L.G. Lamaire, yang

berbunyi antara lain sebagai berikut:

*"Het Strafrecht is samengesteld uit die normen welke goboden en verboden bevatten en waaraan (door*

<sup>88</sup> *Dasar dasar Hukum Pidana Indonesia*, P.A.F. Lamintang, Sinar Grafika, 2014, hal.



*de wetgever) als sanctie straf, d.i. een bijzonder leed, is gekoppeld. Men kan dus ook zeggen dat het strafrecht het normen stelsel is, dat bepaalt op welke gedragingen (doen of niet-doen waar handelen verplicht is) en onder welke omstandigheden het recht met straf reageert en waaruit deze straf bestaat”.*

Yang artinya: “Hukum pidana itu terdiri dari norma-norma yang berisi keharusan-keharusan dan larangan-larangan yang (oleh pembentuk undang-undang) telah dikaitkan dengan suatu sanksi berupa hukuman, yakni suatu penderitaan yang bersifat khusus. Dengan demikian dapat juga dikatakan, bahwa hukum pidana itu merupakan suatu sistem norma-norma yang menentukan terhadap tindakan-tindakan yang mana (hal melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu dimana terdapat suatu keharusan untuk melakukan sesuatu) dan dalam keadaan-keadaan bagaimana hukuman itu dapat dijatuhkan, serta hukum yang bagaimana yang dapat dijatuhkan bagi tindakan-tindakan tersebut”.

Profesor Mr. W.F.C. Van Hattum, telah merumuskan hukum pidana positif sebagai berikut:

“het samenstel van de baginselen en regelen, welke de staat of eenige andere openbare rechtgemeenschap volgt,

in zoover hij als handhaver der openbare rechtsorde, onrecht verbiedt en aan zijner voorschriften voor den overtreder een bijzonder leed als straf verbindt”.

Yang artinya: “suatu keseluruhan dari asas-asas dan peraturan-peraturan yang diikuti oleh negara atau suatu masyarakat hukum umum lainnya, dimana mereka itu sebagai pemelihara dari ketertiban hukum umum telah melarang dilakukannya tindakan-tindakan yang bersifat melanggar hukum dan telah mengaitkan pelanggaran terhadap peraturan-peraturannya dengan suatu penderitaan yang bersifat khusus berupa hukuman”.

Rumusan mengenai hukum pidana positif menurut Profesor van Hattum, yang beliau sadur dari rumusan mengenai hukum pidana positif menurut Profesor Van Hamel di atas, ternyata kurang lengkap, karena hukum pidana positif atau yang disebut sebagai strafrecht in objectieve zin itu bukan hanya merupakan suatu keseluruhan dari asas-asas dan peraturan-peraturan yang berkenaan dengan penentuan dari sanksi-sanksi dan norma-norma saja, melainkan juga berkenaan dengan penentuan dari syarat-syarat bagi akibat hukumnya suatu pelanggaran norma, dan berkenaan pula dengan

ketentuan-ketentuan mengenai penjatuhan dan pelaksanaan dari hukumannya itu sendiri.

Karena demikian sulitnya membuat suatu rumusan mengenai hukum pidana yang dapat berlaku secara umum, maka Profesor W.P.J. Pompe, telah membuat suatu rumusan yang sangat singkat mengenai hukum pidana dengan mengatakan:

“Het strafrecht wordt, evenals het staatsrecht, het burgerlijk recht en andere delen van het recht, gewoonlijk opgevat als een geheel van min of meeralgemene, van de concrete onstandigheden abstraherende, regels”.

Yang artinya: “Hukum pidana itu sama halnya dengan hukum tata negara, hukum perdata dan lain-lain bagian dari hukum, biasanya diartikan sebagai suatu keseluruhan dari peraturan-peraturan yang sedikit banyak bersifat umum yang abstrak dari keadaan-keadaan yang bersifat konkret”<sup>89</sup>

Menurut Profesor Simons, hukum pidana itu dapat dibagi menjadi hukum pidana dalam arti objektif atau strafrecht in objectieve zin dan hukum pidana dalam arti

<sup>89</sup> *Ibid* hal 3

subjektif atau strafrecht in objectieve zin. Hukum pidana dalam arti objektif adalah hukum pidana yang berlaku, atau yang juga disebut sebagai hukum positif atau ius poenale.

Hukum pidana dalam arti objektif tersebut, oleh Profesor Simons, telah dirumuskan sebagai:

“het geheel van verboden en geboden, aan welke overtreding door de staat of eenige andere openbare rechtsgemeenschap voor den overtreder een bijzonder leed “straf” verboden is, van de voor schriften, door welke de voorwaarden voor dit rechtsgevolg worden aangewezen, en van de bepalingen, krachtens welke de straf wordt opgelegd en toegepast”.

Yang artinya: “keseluruhan dari larangan-larangan dan keharusan-keharusan, yang atas pelanggaran-pelanggaran oleh negara atau oleh suatu masyarakat hukum umum lainnya telah dikaitkan dengan suatu penderitaan yang bersifat khusus berupa suatu hukuman, dan keseluruhan dari peraturan-peraturan dimana syarat-syarat mengenai akibat-hukum itu telah diatur serta keseluruhan dari

peraturan-peraturan yang mengatur masalah penajutuhan dan pelaksanaan dari hukumannya itu sendiri”.

Hukum pidana dalam arti subjektif itu mempunyai dua pengertian, yaitu:

a. Hak dari negara dan alat-alat kekuasaannya untuk menghukum, yakni hak yang telah mereka peroleh dari peraturan-peraturan yang telah ditentukan oleh hukum pidana dalam arti objektif.

b. Hak dari negara untuk mengaitkan pelanggaran terhadap peraturan-peraturannya dengan hukum.

Hukum pidana dalam arti subjektif didalam pengertian seperti yang disebut terakhir di atas, juga disebut sebagai *ius puniendi*. Di atas telah dikatakan bahwa salah satu pengertian dari hukum pidana dalam arti subjektif itu adalah hak dari negara dan alat-alat kekuasaannya untuk menghukum, yaitu hak yang telah mereka peroleh dari peraturan-peraturan yang telah ditentukan oleh hukum pidana dalam arti objektif.

Peraturan-peraturan ini membatasi kekuasaan dari negara untuk menghukum. Orang baru dapat berbicara mengenai hukum pidana dalam arti subjektif menurut pengertian ini, apabila negara telah menggunakan keuasannya untuk

menjatuhkan hukuman berdasarkan peraturan-peraturan yang telah ditentukan terlebih dahulu.

Telah dikatakan di atas, bahwa hukum pidana dalam arti objektif antara lain terdiri dari seluruh peraturan yang memuat syarat-syarat mengenai akibat hukum pelanggaran terhadap larangan-larangan atau keharusan-keharusan itu telah diatur.

Peraturan-peraturan yang mengatur akibat hukum dari pelanggaran-pelanggaran semacam itu bukan hanya hanya dapat datang dari negara saja, melainkan ia juga dapat datang dari lain-lain masyarakat hukum umum, yakni seperti yang kita kenal dewasa ini sebagai daerah-daerah Provinsi atau daerah-daerah Kabupaten/Walikota. Hukum pidana positif kita dewasa ini merupakan suatu lembaga yang tumbuh dan berkembang dari bentuk asalnya berabad-abad yang lalu.

Memang di dalam hukum pidana itu terdapat benih-benih untuk adanya suatu pertumbuhan dan perkembangan lebih lanjut, dimana pertumbuhan dan perkembangan tersebut antara lain juga telah mendapat dorongan dari berbagai keadaan dan berbagai keadaan dan berbagai kebutuhan yang timbul sepanjang masa. Dalam keadaan seperti itulah, hukum pidana positif telah

menjadi objek studi dari Ilmu Pengetahuan Hukum Pidana ataupun yang di dalam bahasa Belanda juga disebut sebagai *rechtswetenschap*. Hukum pidana positif adalah hukum pidana yang berlaku di dalam garis-garis perbatasan suatu negara atau suatu masyarakat hukum umum tertentu pada suatu waktu yang tertentu<sup>90</sup>. Dalam pembahasan ini diperoleh pengertian bahwa hukum pidana itu sendiri adalah merupakan suatu norma, yang mengatur suatu perbuatan atau tindakan, apakah perbuatan tersebut perbauatn yang dilarang, atau kewajiban yang harus dilakukan. Norma tersebut memuat suatu larangan dan perintah, untuk melakukan suatu perbuatan dan atau tidak melakukan suatu perbuatan, jika norma tersebut dilanggar akan mendapat sanksi pidana. Dalam hukm pidana dikenal istilah; 1). *Ius punali* yaitu mengandung norma hukum yang memuat larangan dan keharusan, dimana pelanggarnya akan dapat dipidana. 2). *Ius puniendi* yaitu hak yang dimiliki oleh negara untuk memberikan pemidanaan bagi pelanggar hukum. *Ius Punali* tersebut dimuat dalam rumusan norma hukum, yang disebut dengan hukum materiil. Hukum materiil itu berisi perturan pertauran tentang perbuatan yang

<sup>90</sup> *Ibid* hal 4

diancam dengan hukuman, bagi mereka yang melakukan perbuatan yang bertentangan dengan undang-undang<sup>91</sup>.

Berlakunya hukum pidana setelah pertauran atau undang-undang yang mengturnya telah diundang, dan mengikat. Dalam asal legalitas dikatakan bahwa tidak ada suatu perbuatan yang dapat dihukum sebelum adanya peraturan yang mengatur perbuatan tersebut. Memahami tentang asas legalitas tersebut, bahwa suatu perbuatan akan dapat nyatakan perbuatan melanggar hukum jika norma hukum yang mengatur telah ada, oleh karena itu jika ada suatu perbuatan yang dapat merikan bangsa dan masyarakat, jika perbuatan tersebut dikehendaki untuk diberikan sanksi hukum maka terhadap perbuatan tersebut haruslah terlebih dahulu ditetapkan norma hukum yang mengaturnya. Dalam teorri hukum pidana dikenal dengan teori Kriminalisasi.

Hukum pidana dalah keseluruhan dari peraturan-peraturan yang menentukan perbuatan apa yang dilarang dan termasuk kedalam tindak pidana, serta untuk menentukan hukuman apa yang dapat dijatuhkan terhadap yang melakukannya. Berikut beberapa pengertian hukum pidana menurut para ahli :

<sup>91</sup> Ishaq, *Pengantar hukum Indonesia*, Raja Grafindo Persada 2016, hal 127.



a. Moeljatno  
Hukum pidana, merupakan Proporsionalitas pidana jarang sekali dikaitkan dengan kebijakan formulasi sanksi pidana oleh pembentuk undang-undang. Tidak salah bila dikatakan bahwa isu proporsionalitas merupakan isu yang terlupakan (the forgotten issue) baik dalam kebijakan formulasi sanksi pidana maupun dalam diskursus hukum pidana Indonesia. Padahal, penetapan proporsionalitas pidana berada di pundak legislator. Selain hal itu sebagai mekanisme untuk mencegah terjadinya pelanggaran terhadap hak-hak individu, juga dalam konteks hukum pidana ditempatkan sebagai pembatas kekuasaan legislator untuk mengancam pidana terhadap (pembuat) delik. Penetapan ancaman pidana dalam kebijakan formulasi sanksi pidana yang tidak mencerminkan prinsip proporsionalitas justru akan meruntuhkan kepercayaan terhadap peradilan pidana karena dianggap tidak adil. Penetapan pidana yang demikian akan berpengaruh terhadap praktik penjatuhan pidana oleh hakim. Besar

kemungkinan bahwa pidana yang dijatuhkan hakim menimbulkan ketidakadilan karena penetapan pidana oleh legislator tidak berbasis pada proporsionalitas. Kesalahan atau kelemahan penetapan ancaman pidana oleh legislator merupakan kesalahan strategis yang berpengaruh pada kebijakan penegakan hukum pidana dan penanggulangan kejahatan .

Menentukan perbuatan-perbuatan mana yang tidak boleh dilakukan, dan perbuatan mana yang dilarang, dengan disertai ancaman atau sanksi berupa pidana tertentu bagi barang siapa yang melanggar larangan tersebut. Menentukan kapan dan dalam hal-hal apa kepada mereka yang telah melanggar, larangan-larangan itu dapat dikenakan atau dijatuhi pidana sebagaimana yang telah diancamkan. Menentukan dengan cara bagaimana pengenaan pidana itu dapat dilaksanakan apabila ada orang yang disangka telah melanggar larangan tersebut.

b. Pompe

Menurut Pompe hukum pidana adalah semua aturan-aturan hukum yang menentukan

terhadap perbuatan-perbuatan apa yang seharusnya dijatuhi pidana, dan apakah macamnya pidana itu.

c. Simons

Menurut Simon hukum pidana adalah semua perintah dan larangan yang diadakan oleh negara dan yang diancam dengan suatu pidana/nestapa bagi barang siapa yang tidak menaatinya. Dan juga merupakan semua aturan yang ditentukan oleh negara yang berisi syarat-syarat untuk menjalankan pidana tersebut.

d. Van Hattum

Menurut Van Hattum hukum pidana adalah suatu keseluruhan dari asas-asas dan peraturan-peraturan yang diikuti dan diterapkan oleh suatu negara atau oleh suatu masyarakat hukum umum lainnya, dimana mereka itu sebagai pemelihara dari ketertiban hukum umum telah melarang dilakukannya tindakan-tindakan yang bersifat melanggar hukum dan telah mengkaitkan pelanggaran terhadap peraturan-peraturannya dengan suatu penderitaan yang bersifat khusus berupa pidana.

e. Hazewinkel Suringa

Hukum pidana adalah sejumlah peraturan hukum yang mengandung larangan dan perintah atau keharusan yang terhadap pelanggarannya diancam dengan pidana (sanksi hukum) bagi barang siapa yang membuatnya.

f. Mezger

Hukum pidana adalah semua aturan hukum (die jenige rechtnermen) yang menentukan/ menghubungkan suatu pidana sebagai akibat hukum (rechtfolge) kepada suatu perbuatan yang dilakukan.

#### 2.4.2 Penetapan sanksi

Dalam pembasan diatas telah diutarakan tentang norma hukum yang mangatur tentang larangan dan atau kewajiban, tentang perbuatan mana yang dilarang dan perbuatan mana yang harus dilakukan, dan jika norma tersebut dilanggar, diancam dengan sanksi hukum pidana.

Dalam penetapan sanksi tersebut hendaknya memahami perbuatan mana yang harus diancam dengan sanksi dan perbuatan mana tidak layak diberikan sanksi pidana.

Dalam hukum pidan dikenal dengan asas proporsional.

Proporsionalitas pidana jarang sekali dikaitkan dengan kebijakan formulasi sanksi pidana oleh pembentuk undang-undang. Tidak salah bila dikatakan bahwa isu proporsionalitas merupakan isu yang terlupakan (*the forgotten issue*) baik dalam kebijakan formulasi sanksi pidana maupun dalam diskursus hukum pidana Indonesia.

Pada hal itu, penetapan proporsionalitas pidana berada di pundak legislator. Selain hal itu sebagai mekanisme untuk mencegah terjadinya pelanggaran terhadap hak-hak individu, juga dalam konteks hukum pidana ditempatkan sebagai pembatas kekuasaan legislator untuk mengancam pidana terhadap (pembuat) delik<sup>92</sup>. Penetapan ancaman pidana dalam kebijakan formulasi sanksi pidana yang tidak mencerminkan prinsip proporsionalitas justru akan meruntuhkan kepercayaan terhadap peradilan pidana karena dianggap tidak adil<sup>93</sup>.

Penetapan pidana yang demikian akan berpengaruh terhadap praktik penjatuhan pidana oleh hakim. Besar kemungkinan bahwa pidana yang dijatuhkan hakim menimbulkan ketidakadilan karena penetapan pidana oleh legislator tidak berbasis pada proporsionalitas. Kesalahan

<sup>92</sup> Alice Ristroph, "*Proportionality as a Principle of Limited Government*", *Duke Law Journal*, 55, 2005, hlm. 263.

<sup>93</sup> Gregory S. Schneider, "*Sentencing Proportionality in the States*", *Arizona Law Review*, 54, 2012, hlm. 241.

atau kelemahan penetapan ancaman pidana oleh legislator merupakan kesalahan strategis yang berpengaruh pada kebijakan penegakan hukum pidana dan penanggulangan kejahatan<sup>94</sup>. Para ahli hukum memberikan definisi tentang sanksi. Sanksi adalah tindakan-tindakan (hukuman) untuk memaksa seseorang menaati aturan atau menaati ketentuan undang-undang . Menurut B.F Skinner membagi hukuman atau sanksi menjadi dua yaitu hukuman atau sanksi positif dan hukuman atau sanksi negative: a).Hukuman positif atau sanksi positif diartikan sebagai hukuman yang memiliki aplikasi (punishment by application). Hukuman atau sanksi positif berkaitan dengan memberikan stimulasi eversif atau stimulasi yang tidak menyenangkan setelah kejadian tersebut terjadi. Sebagai contoh, dalam kelas, ada seorang siswa yang berbicara dengan temannya selama kondisi pembelajaran, seorang guru memberikan stimulasi aversif dengan menegur karena menggu dia belajar.b). Hukuman negative atau sanksi negative menurut B.F Skinner adalah hukuman dengan menghilangkan. Hukuman atau sanksi negative berhubungan dengan mengambil

<sup>94</sup> Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan*, Cetk. Ketiga, Kencana Prenada Group, Jakarta, 2010, hlm. 2

atau menghilangkan stimulasi yang diinginkan (desirable stimulasi) setelah perilaku tersebut terjadi. Hukum atau sanksi adalah perlakuan tertentu yang sifatnya tidak mengenakan atau menimbulkan penderitaan, yang diberikan kepada pihak pelaku perilaku menyimpang. Jadi dengan demikian sanksi yang ditetapkan haruslah sepadan dengan perbuatan yang dilakukan, dengan merujuk larangan atau keharusan mana yang dilanggar, perbuatan mana mengakibatkan suatu kerugian uang ditimbulkan, sehingga dapat ditetapkan sanksi yang diancamkan kepada yang melanggar. Sanksi hukuman sebagaimana sebagaimana perbuatan dapat dikategorikan berupa sanksi administrasi, denda dan hukuman penjara.

Jika ditinjau dari sudut pandang Teri Kriminalisasi, bahwa suatu perbuatan yang sebelumnya bukan merupakan perbuatan pidana, maka sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum, maka perbuatan dimaksud dijadikan menjadi perbuatan pidana dengan menerbitkan Undang-undang yang mengaturnya. Sejalan dengan Tujuan hukum pidana yaitu menegakkan tertib hukum, melindungi masyarakat hukum. Manusia satu bersatu di dalam masyarakat saling bergantung dimana

kepentingan mereka dan relasi antar mereka ditentukan dan dilindungi oleh norma-norma.

Penjagaan tertib sosial ini untuk bagian terbesar sangat tergantung pada paksaan. Jika norma-norma tidak ditaati, akan muncul sanksi, kadangkala yang berbentuk informal, misalnya perlakuan acuh tak acuh dan kehilangan status penghargaan sosial. Namun bila menyangkut soal yang lebih penting, sanksi (hukum), melalui tertib hukum negara yang melengkapi penataan sosial, dihaluskan, diperkuat dan dikenakan kepada para pelanggar norma tersebut.<sup>95</sup>

Dua masalah sentral dalam kebijakan criminal dengan menggunakan sarana penal (hukum pidana adalah masalah penentuan, perbuatan apa yang seharusnya dijadikan tindak pidana dan sanksi apa yang sebaiknya digunakan atau dikenakan kepada si pelanggar.

"Kebijakan kriminalisasi merupakan menetapkan perbuatan yang semula bukan tindak pidana menjadi suatu tindak pidana dalam suatu peraturan perundang-undangan. Pada hakikatnya, kebijakan kriminalisasi merupakan bagian dari kebijakan kriminal dengan

<sup>95</sup> Jan Remmelink, *Hukum Pidana* (Komentari atas Pasal-Pasal Terpenting dari Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Belanda dan Padanannya dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia), Op.Cit, hlm. 14.



menggunakan sarana hukum pidana, dan oleh karena itu termasuk bagian dari kebijakan hukum pidana".<sup>96</sup>

Dalam rangka menanggulangi kejahatan diperlukan berbagai sarana sebagai reaksi yang dapat diberikan kepada pelaku kejahatan, berupa sanksi pidana maupun non pidana, yang dapat diintegrasikan satu dengan yang lainnya. Apalagi sarana pidana dianggap relevan untuk menanggulangi kejahatan, berarti diperlukan konsepsi politik hukum pidana, yakni mengadakan pemilihan untuk mencapai hasil perundang-undangan pidana yang sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan untuk masa-masa yang akan datang.<sup>97</sup>

"Dua pokok pemikiran dalam kebijakan kriminalisasi dengan menggunakan sarana penal (hukum Pidana), yaitu penentuan masalah :"<sup>98</sup>

- a. Perbuatan apa yang seharusnya dijadikan tindak pidana, dan
- b. Sanksi apa yang sebaiknya dikenakan kepada si pelanggar.

<sup>96</sup> Barda Nawawie Arief. 2008. *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*. Bandung : PT Citra Aditya Bakti, hlm. 2-3

<sup>97</sup> Sudarto. 1983. *Hukum dan Hukum Pidana*. Bandung : Alumni, hlm. 109

<sup>98</sup> Barda Nawawie Arief. 2000. *Kebijakan Legislatif : Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*. Semarang : Undip, hlm. 35

“Bertolak dari pokok pikiran di atas, Sudarto berpendapat bahwa dalam menghadapi masalah sentral yang pertama (huruf a) di atas, maka perlu diperhatikan beberapa hal, yaitu :”<sup>99</sup>

- a. Penggunaan hukum pidana harus memperhatikan tujuan pembangunan nasional, yaitu mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata materiil dan sprituil berdasarkan Pancasila. Sehubungan dengan hal tersebut, maka penggunaan hukum pidana bertujuan untuk menanggulangi kejahatan, demi kesejahteraan dan pengayoman masyarakat;
- b. Perbuatan yang diusahakan untuk dicegah atau ditanggulangi dengan hukum pidana harus merupakan “perbuatan yang tidak dikehendaki”, yaitu perbuatan yang mendatangkan kerugian (materiil dan atau sprituil) atas warga masyarakat;
- c. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhitungkan prinsip biaya dan hasil (cost benefit principle);
- d. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhatikan kapasitas atau kemampuan daya kerja dari badan-badan penegak hukum, yaitu

<sup>99</sup> Sudarto. *Op. Cit*, hlm. 44-48

jangan sampai ada kelampauan beban tugas (*overbelasting*).

Selain ketentuan di atas, perlu juga diperhatikan laporan dari hasil Simposium Pembaharuan Hukum Pidana Nasional yang diselenggarakan pada Agustus 1980 di Semarang yang merekomendasikan bahwa untuk menetapkan kebijakan kriminalisasi perlu diperhatikan kriteria umum, yaitu :<sup>100</sup>

- a. Apakah perbuatan itu tidak disukai atau dibenci oleh masyarakat karena merugikan, atau dapat merugikan, mendatangkan korban atau dapat mendatangkan korban;
- b. Apakah biaya mengkriminalisasi seimbang dengan hasilnya yang akan dicapai, artinya cost pembuatan undang-undang, pengawasan dan penegakan hukum, serta beban yang dipikul oleh korban, pelaku dan pelaku kejahatan itu sendiri harus seimbang dengan situasi tertib hukum yang akan dicapai;
- c. Apakah akan makin menambah beban aparat penegak hukum yang tidak seimbang atau nyata-

<sup>100</sup> **Laporan Simposium Pembaharuan Hukum Pidana Nasional**. 1980. Semarang. [www.bphn.com](http://www.bphn.com). Diakses pada tanggal 26 Juli 2010.

nyata tidak dapat diemban oleh kemampuan yang dimilikinya;

d. Apakah perbuatan-perbuatan itu menghambat atau menghalangi cita-cita bangsa Indonesia, sehingga merupakan bahaya bagi keseluruhan masyarakat.

### 2.4.3 Sistem Pidanaan

Sistem hukum Pidana Indonesia, dijelaskan dalam Pasal 10 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, ada empat macam hukuman yaitu (1) Hukuman Mati, (2) Hukuman Penjara. (3) Hukuman Kurungan, (4) Hukuman Denda. Dan ada tiga macam hukuman tambahan (1) Pencabutan Hak-hak tertentu, (2) Perampasan barang-barang tertentu, dan (3) Pengumuman putusan hakim. Sifat kesederhanaan ini terletak pada gagasan bahwa beratnya hukuman pada prinsipnya digantung pada sifat berat atau ringan tindak pidananya. Pada jaman modern ini berkembang baik di diperhatarakat dengan kaca mata psikologi. Sering tyerdengar bahwa suatu tindakan pemerintah dikatakan: menurut pikiran biasa benar, tetapi psikologis kurang tepat atau sebaliknya menurut pikiran biasa kurang benar tetapi psikologis memuaskan. Maksud

ucapan ucapan ini adalah bahwa harus lebih diperhatikan kesan orang-orang perseorangan terhadap tindakan pemerintah tertentu. Dengan demikian ada kecenderungan untuk lebih mengutamakan hal-hal dulu terlalu mudah dinamakan "subjektif atau tidak objektif".

Pengaruh dari ilmu pengetahuan semacam ini tampak juga pada masalah hukuman-hukuman pidana yaitu kurang dilihat pada berat ringannya perbuatannya secara objektif, tetapi lebih dilihat pada bermanfaatnya bagi si penjahat. Ini berakibat bahwa hukuman pidana tidak layak di samaratakan pada semua orang hukuman, tetapi beraneka warna agar beberapa boleh sesuai dengan tabiat masing-masing orang hukuman. Dengan demikian menurut aliran modern sistem hukuman pidana harus tidak sederhana seperti yang sekarang berlaku di Indonesia. Akan tetapi mengingat bahwa terdapat seribu satu macam tabiat dari setiap manusia maka kiranya tidak mungkin menciptakan suatu sistem yang memuaskan setiap manusia. Maka menurut hemat saya kita harus berhati-hati dalam hal menyesuaikan sistem hukuman pidana di Indonesia, dengan harapan jaman modern ini. Selama belum terdapat sistem yang benar-benar baik dan sesuai

dengan rasa keadilan bangsa Indonesia, sebaiknya mempertahankan sistem sederhana yang ada<sup>101</sup>.

#### 2.4.4 Melanggar Hukum

Pelanggaran hukum adalah perbuatan yang bertentang dengan hukum. Adapun menurut para ahli adalah sebagai berikut :

a. Soebekti dan Tjitrosudibio

Setiap perbuatan melanggar hukum akan membawa suatu kerugian kepada orang lain, oleh karenanya diwajibkan mengantikan kerugian tersebut kepada orang yang dirugikan.

b. Code Napoleon

Bahwa setiap perbuatan yang melawan hukum yang membawa kerugian kepada orang lain menyebabkan orang karena salahnya menerbitkan kerugian mengantikan kerugian tersebut.

c. Legisme (abad 19)

Suatu perbuatan melawan hukum diartikan sebagai berbuat atau tidak berbuat yang bertentangan dengan kewajiban hukum dari si pembuat atau melanggar hak orang lain. Sehingga menurut

<sup>101</sup> Wirjono Prodjodikoro, *Asas asas Hukum Pidana di Indonesia*, Refika Aditama, Bandung 2003, Hal. 174.

ajaran legistis suatu perbuatan melawan hukum harus memenuhi salah satu unsure yaitu: melanggar hak orang lain bertentangan dengan kewajiban hukum si pembuat yang telah di atur dalam undang-undang. Seperti Tindak Pidana adalah perumusan dari Hukum Pidana yang memuat ancaman hukuman pidana atas pelanggaran Norma hukum yang dibidang hukum lain, seperti Hukum Perdata, Hukum Tata Negara dan Hukum Tata Usaha Negara. Maka adanya hukum pidana dengan tindak pidana yang dirumuskan di dalamnya itu, bersumber pada pada adanya pelanggaran hukum di bidang Hukum Perdata, Hukum Administrasi Negara, dan Hukum Tata Usaha Negara. Jadi dengan sendirinya harus ada perbuatan melanggar hukum dari hukum yang disebut diatas atau Onrechtmatigheid. Dengan demikian ada tiga unsur dari tindak pidana dalam rumusan norma, yaitu ke-1. adanya perbuatan yang dilarang, ke-2. adanya akibat perbuatan dari perbuatan itu yang menjadi dasaralasan mengapa perbuatan itu dilarang, dan yang ke-3. adanya sifat perbuatan

melanggar hukum dalam rangkain sebab akibat.

Onrechmatigheid ini juga dinamakan

Wederrechtelijkheid, yang berarti sama<sup>102</sup>.

#### 2.4.5 Perbuatan Melawan Hukum

Perbuatan melawan hukum adalah; 1.

Nonfeasance yakni merupakan tidak berbuat sesuatu yang

diwajibkan oleh hukum, 2. Misfeasance yakni merupakan

perbuatan yang dilakukan secara salah, perbuatan mana

merupakan kewajibanya atau merupakan perbuatan yang

dia mempunyai hak untuk melakukannya, dan 3.

Malfeasance yakni merupakan perbuatan yang dilakukan

padahal pelakunya tidak berhak untuk melakukannya.

Dahulu pengadilan menafsirkan bahwa perbuatan

melawan hukum hanya pelanggaran dari pasala pasal

hukum tertulis semata mata (pelanggaran perundang-

undangan yang berlaku), tetapi sejak tahun 1919, terjadi

perkembangan di negeri belanda, dengan mengartikan

perkataanmelawan hukum bukan hanya untuk

pelanggaran perundang-undangan tertulis semata-mata,

melainkan juga melingkupi atas setiap pelanggaran

<sup>102</sup> Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas hukum Pidana di Indonesia*, Refika Aditama, Bandung, 2003, hal.64.



terhadap kesucilaan atau kepantasan dalam pergaulan hidup di masyarakat<sup>103</sup>.

#### 2.4.6 Akibat Hukum

Akibat hukum adalah suatu akibat yang ditimbulkan oleh adanya suatu hubungan hukum. Suatu hubungan hukum memberikan hak dan kewajiban yang telah ditentukan oleh undang-undang, sehingga kalau dilanggar akan berakibat, bahwa orang yang melanggar itu dapat dituntut di muka pengadilan. Akibat hukum menurut Syarifin yaitu akibat hukum adalah segala akibat yang terjadi dari segala perbuatan hukum yang dilakukan oleh subyek hukum terhadap obyek hukum atau akibat-akibat lain yang disebabkan karena kejadian-kejadian tertentu oleh hukum yang bersangkutan telah ditentukan atau dianggap sebagai akibat hukum. Berdasarkan uraian tersebut, untuk dapat mengetahui telah muncul atau tidaknya suatu akibat hukum, maka yang perlu diperhatikan adalah hal-hal sebagai berikut:

a. Adanya perbuatan yang dilakuan oleh subyek hukum terhadap obyek hukum atau terdapat

<sup>103</sup> Munir Fuadi, Perbuatan **Melawan Hukum, Pendekatan Kontemporer**, PT Citra Aditya Bakti, Bandung 2013, Hal 5

akibat tertentu dari suatu perbuatan, yang mana akibat itu telah di atur oleh hukum;

- b. Adanya perbuatan yang seketika dilakukan bersinggungan dengan pengembanan hak dan kewajiban yang telah di atur dalam hukum (undang-undang).

#### 2.4.7 Sanksi Hukum

Sanksi adalah tindakan-tindakan (hukuman) untuk memaksa seseorang menaati aturan atau menaati ketentuan undang-undang . Menurut B.F Skinner membagi human atau sanksi menjadi dua yaitu hukuman atau sanksi positif dan hukuman atau sanksi negative.

- a. Hukuman positif atau sanksi positif di artikan sebagai hukuman yang memiliki aplikasi (punishment by application). Hukuman atau sanksi positif berkaitan dengan memberikan stimulasi eversif atau stimulasi yang tidak menyenangkan setelah kejadian tersebut terjadi. Sebagai contoh, dalam kelas, ada seorang siswa yang berbicara dengan temannya selama kondisi pembelajaran, seorang guru memberikan stimulasi aversif dengan menegur karena menggu dia belajar.

b. Hukuman negative atau sanksi negative menurut B.F Skinner adalah hukuman dengan menghilangkan. Hukuman atau sanksi negative berhubungan dengan mengambil atau menghilangkan stimulasi yang diinginkan (desirable stimulasi) setelah perilaku tersebut terjadi. Hukum atau sanksi adalah perlakuan tertentu yang sifatnya tidak mengenakan atau menimbulkan penderitaan, yang diberikan kepada pihak pelaku perilaku menyimpang.

#### 2.4.8 Efek Jera

Berbagai padaan kata tentang efek jera yang dikenalkan selama ini antara lain kata “tidak berani untuk mengulangi perbuatan/kejahatan”, “takut melakukan perbuatan”. Namun demikian istilah efek jera merupakan istilah yang paling populer selama ini, ada juga menggunakan istilah “efek jera dan terapi kejut”. Sejatinya istilah efek jera telah dikemukakan oleh para sarjana sejak jaman Yunani dahulu, namun istilah efek jera tersebut tidak ditemukan dalam penulisan perundang-undangan Indonesia.

Secara etimologis efek jera terdiri dari dua suku kata, Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, efek berarti

(1) akibat atau pengaruh, (2) kesan yang timbul pada pikiran seseorang setelah melihat, mendengar atau merasakan sesuatu. Sedangkan jera berarti tidak mau lagi, tidak berani untuk berbuat lagi, dalam Bahasa sehari-hari dikalangan masyarakat ada yang mengatakan dengan istilah kapok.

Dalam kamus atau oxford dictionary, efek jera juga diartikan sebagai sesuatu hal yang melemahkan, atau menakutkan, atau hal yang dimaksudkan untuk menakutkan musuh dalam melakukan suatu penyerangan, selanjutnya efek jera terhadap para pelaku kejahatan dapat dilakukan dengan berbagai cara misalnya berupa pemasangan atau penggunaan kamera pengawas/CCTV pada tempat-tempat tertentu, menggunakan persenjataan, dan atau memberikan hukuman berat dibagi menjadi dua yaitu, KUPVA Bank atau *Money Changer* Bank, kegiatannya dilaksanakan di lingkungan Bank, dan KUPVA-BB atau *Money Changer* Non Bank kegiatannya dilaksanakan di luar Bank. Usaha tersebut dalam menjalankan usahanya telah mendapat izin resmi dari Bank Indonesia.

### 2.4.9 Tujuan Hukum

Hukum itu mengabdikan pada tujuan negara yang pada pokoknya mendatangkan kemakmuran dan kebahagiaan pada rakyatnya. Hukum itu harus dilaksanakan dan ditegakkan. Dalam menegakkan hukum ada tiga unsur yang selalu harus diperhatikan, yaitu; kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan. Di dalam menegakkan hukum harus ada kompromi antara ketiga unsur tersebut. Ketiga unsur itu harus mendapat perhatian secara proporsional seimbang. Masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum, karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan lebih tertib. Hukum bertugas menciptakan kepastian hukum karena bertujuan ketertiban masyarakat. Pelaksanaan hukum atau penegakan hukum harus memberi manfaat atau kegunaan bagi masyarakat jangan sampai justru karena hukumnya dilaksanakan atau ditegakkan timbul keresahan di dalam masyarakat. Hukum tidak identik dengan keadilan. Hukum itu bersifat umum mengikat setiap orang, bersifat menyamaratakan. Contohnya bahwa barangsiapa yang mencuri harus dihukum, jadi setiap orang yang mencuri harus dihukum, tanpa membedakan siapa yang mencuri. Akan tetapi sebaliknya

keadilan itu bersifat subyektif, individualistis dan tidak menyamaratakan. Seperti adil menurut Si A belum tentu adil menurut Si B<sup>104</sup>.

a. Tujuan Hukum Dalam Penemuan Hukum

Penemuan hukum lazimnya diartikan sebagai proses pembentukan hukum oleh hakim atau petugas-petugas hukum lainnya yang berwenang untuk itu yang diberi tugas untuk melaksanakan hukum terhadap peristiwa-peristiwa hukum yang konkrit.

Penemuan hukum yang dilakukan oleh hakim dalam memeriksa dan memutus suatu perkara, yang lebih dikenal dengan istilah YURISPRUDENSI, sedang hasil penemuan hukum oleh ilmuwan hukum bukanlah hukum melainkan ilmu atau DOKTRIN. Sekalipun yang dihasilkan itu bukan hukum, namun di sini digunakan istilah penemuan hukum juga oleh karena doktrin ini kalau diikuti dan diambil alih oleh hakim dalam putusannya, itu juga akan menjadi hukum.

Masyarakat mengharapkan bahwa hakim di dalam menjatuhkan putusan hendaklah memenuhi tiga

<sup>104</sup> *Ibid* Hal 14

unsur tujuan hukum yaitu kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan sebagaimana halnya pada penegakan hukum<sup>105</sup>.

b. Berkenaan dengan tujuan hukum (menjamin kepastian hukum), ada beberapa pendapat dari para ahli hukum sebagai berikut<sup>106</sup>:

1) Aristoteles (Teori Etis)

Tujuan hukum semata-mata mencapai keadilan. Artinya, memberikan kepada setiap orang, apa yang menjadi haknya. Disebut teori etis karena isi hukum semata-mata ditentukan oleh kesadaran etis mengenai apa yang adil dan apa yang tidak adil.

2) Jeremy Bentham (Teori Utilitis)

Hukum bertujuan untuk mencapai kemanfaatan. Artinya hukum bertujuan menjamin kebahagiaan bagi sebanyak-banyaknya orang masyarakat.

<sup>105</sup> Firman Freaddy Busroh, *Teknik Perundang-undangan*, Cintya Press, Jakarta, 2016, hal 15

<sup>106</sup> <https://www.zonareferensi.com/tujuan-hukum/>, diakses tanggal 13 Desember 2018.

3) Geny

Hukum bertujuan untuk mencapai keadilan, dan sebagai unsur keadilan adalah "kepentingan daya guna dan kemanfaatan".

4) Prof Subekti S.H.

Tujuan hukum adalah menyelenggarakan keadilan dan ketertiban sebagai syarat untuk mendatangkan kemakmuran dan kebahagiaan.

5) Purnadi dan Soerjono Soekanto

Tujuan hukum adalah kedamaian hidup manusia yang meliputi ketertiban ekstern antarpribadi dan ketenangan intern pribadi.

Berdasarkan pendapat para ahli di atas maka dapat ditarik kesimpulan bahwa tujuan hukum adalah memenuhi rasa keadilan, membawa kemanfaatan bagi masyarakat dan harus mampu menjamin kepastian



hukum. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa tujuan hukum adalah: (1) Mendatangkan kemakmuran dan kebahagiaan pada masyarakat; (2) Menciptakan keadilan dan ketertiban; (3) Menciptakan pergaulan hidup antaranggota masyarakat; (4) Menjamin kebahagiaan sebanyak-banyaknya pada masyarakat; (5) Memberi petunjuk dalam pergaulan masyarakat<sup>107</sup>.

Bahwa tujuan hukum yang bersifat universal adalah ketertiban, ketentraman, kedamaian, kesejahteraan dan kebahagiaan dalam tata kehidupan bermasyarakat. Dengan adanya hukum maka tiap perkara dapat diselesaikan melalui proses pengadilan dengan perantara hakim berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku, selain itu hukum bertujuan untuk menjaga dan mencegah agar setiap orang tidak dapat menjadi hakim atas dirinya sendiri. Dalam perkembangan fungsi hukum terdiri dari:

a. Sebagai alat pengatur tata tertib hubungan masyarakat. Hukum sebagai norma merupakan petunjuk untuk kehidupan. Manusia dalam masyarakat, hukum menunjukkan mana yang baik dan mana yang buruk, hukum juga memberi

<sup>107</sup> *Ibid* Hal 16

petunjuk, sehingga segala sesuatunya berjalan tertib dan teratur. Begitu pula hukum dapat memaksa agar hukum itu ditaati anggota masyarakat.

b. Sebagai sarana untuk mewujudkan keadilan sosial lahir dan batin. Hukum mempunyai ciri memerintah dan melarang. Hukum mempunyai sifat memaksa. Hukum mempunyai daya yang mengikat fisik dan Psikologis Karena hukum mempunyai ciri, sifat dan daya mengikat, maka hukum dapat memberi keadilan ialah dapat menentukan siapa yang bersalah dan siapa yang benar.

c. Sebagai sarana penggerak pembangunan daya mengikat dan memaksa dari hukum dapat digunakan atau didayagunakan untuk menggerakkan pembangunan. Disini hukum dijadikan alat untuk membawa masyarakat ke arah yang lebih maju<sup>108</sup>.

<sup>108</sup> Firman Freaddy Busroh, *Teknik Perundang-undangan*, Cintya Press, Jakarta, 2016, hal.17

## 2.5 Asas-Asas Hukum

Bahwa dalam suatu penelitian hukum diperlukan suatu asas hukum. Menurut para ahli hukum bahwa asas hukum adalah.

Bellefroit berpendapat asas hukum adalah norma dasar yang dijabarkan dari hukum positif dan yang oleh ilmu hukum tidak dianggap berasal dari aturan – aturan yang lebih umum. Asas hukum umum itu merupakan pengendapan hukum positif dalam suatu masyarakat. Sedangkan van Eikema Hommes mengatakan bahwa asas hukum itu tidak boleh dianggap sebagai norma – norma hukum yang konkrit, tetapi perlu dipandang sebagai dasar-dasar umum tersebut. Dengan kata lain asas hukum ialah dasar – dasar atau petunjuk arah dalam pembentukan hukum positif. Lain lagi pendapat van der Velden, yang mengatakan bahwa asas hukum adalah tip putusan tertentu yang dapat digunakan sebagai tolak ukur untuk menilai situasi atau digunakan sebagai pedoman berperilaku.

Asas hukum didasarkan atas suatu nilai atau lebih yang menentukan situasi yang bernilai yang harus direalisasi. Menurut Scholten asa hukum adalah kecenderungan – kecenderungan yang disyaratkan oleh pandangan kesusilaan kita pada hukum, merupakan sifat – sifat umum dengan segala keterbatasan sebagai pembawaan yang umum itu, tetapi yang tidak boleh tidak harus ada. Dari apa yang diuraikan di atas dapatlah kiranya

disimpulkan bahwa asas hukum bukan merupakan hukum konkrit, melainkan merupakan pikiran dasar yang umum, dan abstrak, atau merupakan latar belakang peraturan konkrit yang terdapat dalam dan di belakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang – undangan dan putusan hakim yang merupakan hukum positif dan dapat diketemukan dengan mencari sifat – sifat atau ciri – ciri yang umum dalam peraturan konkrit tersebut. Ini berarti menunjuk pada kesamaan – kesamaan konkrit dengan menjabarkan peraturan hukum konkrit menjadi peraturan umum yang karena menjai umum sifatnya tidak dapat diterapkan secara langsung pada peristiwa konkrit. Asas hukum diketemukan dalam hukum positif. Fungsi ilmu hukum adalah mencari asas hukum dalam hukum positif. Jadi asas hukum sebagai pikiran dasar peraturan – peraturan konkrit pada umumnya bukan tersurat melainkan tersirat dalam kaidah atau peraturan hukum konkrit.

Asas hukum mempunyai dua landasan pertama asas hukum itu berakar dalam kenyataan masyarakat, dan kedua pada nilai – nilai yang dipilih sebagai pedoman oleh kehidupan Bersama. Penyatuan factor riil dan idiil hukum ini merupakan fungsi asas hukum. Kecuali itu asas hukum mempunyai fungsi dalam hukum dan dalam ilmu hukum. fungsi asas hukum dalam hukum menurut klanderman bersifat mengesahkan dan

mempunyai pengaruh yang normatif dan mengikat para pihak.

Bersifat mengesahkan karena medasarkan eksistensinya pada rumusan oleh pembentuk undang – undang dan hakim akan tetapi, disamping itu fungsi asas hukum dalam hukum adalah melengkapi sistem hukum, membuat sistem hukum luwes. Dalam kita mempelajari ilmu hukum asas hukum mempermudah dengan memberi ikhtisar. Asa hukum dalam ilmu hukum hanya bersifat mengatur dan eksplikatif.

Asas hukum tidak hanya mempengaruhi hukum positif, tetapi dalam banyak hal juga menciptakan satu sistem : satu sistem, yang tidak akan ada tanpa asas itu. Pengakuan asas legitimasi (siapa yang mendasarkan kepada keadaan semu yang memberi "bezit" , wajib dilindungi) menciptakan antara pasal 1977 KUHPerdara disatu pihak dan pasal 584 dan 612 KUHPerdara dipihak lain suatu sistem yang sebelumnya tidak ada. Asas hukum disini berperan sebagai pembentuk sistem. Asas hukum itu membentuk sistem tentang " check and balances ". Bahwa asas hukum sering menunjuk kepada kaidah yang berlawanan itu merupakan suatu anugerah. Karena menunjuk kepada arah yang berlawanan maka saling mengendalikan atau membatasi dan dengan demikian ada dalam keseimbangan. Karena sifat yang abstrak, maka asas hukum itu pada umumnya tidak dituangkan dalam peraturan atau pasal – pasal yang konkrit. Kalau peraturan

hukum konkrit itu dapat secara langsung diterapkan kepada peristiwanya yang konkrit, maka asas hukum karena bersifat abstrak tidak dapat diterapkan secara langsung kepada peristiwa konkrit<sup>109</sup>.

Asas hukum bukan peraturan hukum, namun tidak ada hukum yang bisa dipahami tanpa mengetahui asas- asas hukum yang ada didalamnya. Oleh karena itu untuk memahami hukum suatu bangsa sebaiknya tidak bisa hanya melihat pada peraturan – peraturan hukumnya saja, melainkan harus menggalinya sampai kepada asas – asas hukumnya. Asas hukum inilah yang memberikan makna etis kepada peraturan – peraturan hukum serta tata hukum. Kita tidak perlu bertanya – tanya lebih jauh mengapa tata hukum bisa mengandung makna etis yang demikian itu, oleh karena dimuka sudah dibicarakan tentang adanya hubungan yang erat antara subsistem budaya dan subsistem sosial melalui arus sibermetik itu<sup>110</sup>.

### 2.5.1 Asas Pembentukan Perundang-Undangan

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus didasarkan pada asas-asas tertentu yang pada awalnya berkembang dari asas-asas penyelenggaraan

<sup>109</sup> Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum*, Universitas Atmajaya, Yogyakarta, 2010, Hal 8

<sup>110</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, Hal 47

pemerintahan yang baik (*begenselen van behoorlijk bestuur*). Asas-asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik dimaksud, yakni asas: 1) tidak menyalahgunakan kekuasaan (*deteurnement de pouvoir*); 2) tidak menyalahgunakan kekuasaan (*kennelijke onredelijkeid/willekeur*); 3) perlakuan yang sama (*gelijkheidsbeginsel*); 4) kepastian hukum (*rechtszekerheid*); 5) memenuhi harapan yang ditimbulkan (*gewekteverwachtingen honoreren*); 6) perlakuan yang jujur (*fair play*); 7) kecermatan (*zorgvuldigheid*); 8) keharusan adanya motivasi dalam tindakan (*motivering*)<sup>111</sup>.

Sejumlah *ahli* hukum kemudian mengembangkan beberapa asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yang menurut A Hamid S. Attamimi asas-asas tersebut, dapat dibagi menjadi asas-asas yang bersifat formal dan asas-asas yang bersifat material. Asas-asas formal berkaitan dengan tata cara pembentukan dan bentuk aturan perundang-undangan. Sedangkan, asas-asas materiil berkaitan dengan isi atau materi peraturan perundang-undang.

<sup>111</sup> Firman Feaddy Busroh, *Teknik Perundang Undangan*, Cintya Pres, Jakarta. 2016, Hal 57

Koopmans, ahli hukum tata negara Belanda, membagi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dalam *arti formil (wet formele zin)* yang berhubungan dengan: a) prosedur; b) bentuk dan kewenangan; c) masalah kelembagaan; dan d) masalah isi peraturan. Yang termasuk ke dalam prosedur, yakni: (a) keterbukaan dalam proses pengambilan keputusan dan (b) pengumuman hasil terakhir.

Selanjutnya Van der Viles membagi asas-asas formal dan material dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

Asas-asas formal tersebut meliputi asas: 1) tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*), 2) organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*), 3) perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*), 4) dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*), dan 5) konsensus (*het beginsel van de consensus*).

Asas-asas material meliputi asas: 1) tentang terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologi en duidelijke systematiek*); 2) organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*); 3) perlakuan yang sama dalam hukum (*het*



*rechtsqelijkheid* beginsel); 4) kepastian hukum (*het rechtszekerheids beginsel*); dan 5) pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*).

Secara umum, asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia yang patut (baik) menurut pandangan A. Hamid S. Attamimi, meliputi asas: 1) cita hukum indoneisa, 2) negara berdasarkan atas hukum dan asas pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi, dan 3) asas lainnya<sup>112</sup>.

### 2.5.2 Asas Kesamaan di muka hukum

Indonesia sebagai negara hukum harus menjalankan prinsip-prinsip daripada hak asasi manusia. perkembangan positif terhadap perlindungan terkait persamaan hak di Indonesia semakin gencar disuarakan, dapat dilihat dari diaturnya dalam UUD 1945 yang berangkat pada pemikiran bahwa manusia memiliki hak kodrati yang melekat karena merupakan keberadaannya sebagai manusia bukan karena pemberian oleh negara, hanya sebatas pengakuan oleh negara maka hak tersebut tidak dapat dicabut.

<sup>112</sup> *Ibid*, hal 58

Salah satu unsur HAM yang diakui di Indonesia adalah kedudukan yang sama didepan hukum. Didalam konstitusi Indonesia Pasal 28 D yang berbunyi "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum." Selain itu pasal 27(1) mengamanatkan "Segala warga negara bersamaan kedudukannya didepan hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya" Amanat konstitusi sebagaimana disebut dalam pasal 28 D (1) dan pasal 27 (1) harus adanya kedudukan yang sama didepan hukum termasuk dalam konteks penegakan Hukum. Dalam pasal 4 UU No.39 Tahun 1999 tentang Perlindungan Hak asasi manusia, memberikan ketentuan mengenai hak yang diberikan oleh konstitusi dalam hal pengakuan HAM tidak dapat dikurangi dalam situasi apapun.

Konsep persamaan dimuka hukum sederhananya adalah bahwa semua orang sama di depan hukum. Persamaan dihadapan hukum atau equality before the law merupakan salah satu asas terpenting dalam hukum

modern<sup>113</sup>. konsepsi pemikiran *equality before the law* menginginkan perlakuan yang sama tanpa ada pengecualian, termasuk bagi kelompok rentan. Persamaan dimuka hukum (*equality before the law*) merupakan suatu asas yang bersifat tidak kongkrit. Hal tersebut sebagai sebuah rencana untuk menghindari suatu kesewenangwenangan dari penguasa terhadap rakyatnya. Prof Ramly Hutabarat menyatakan, Teori *equality before the law* menurut UUD 1945, "suatu mata rantai antara hak dan kewajiban yang harus berfungsi menurut kedudukannya masing-masing. Kesamaan di hadapan hukum berarti setiap warga negara harus diperlakukan.

### 2.5.3 Asas Legalitas

Legalitas adalah suatu aturan atau norma hukum yang dijadikan sebagai payung hukum untuk melakukan penegakan hukum. Asas legalitas berbunyi; suatu perbuatan yang dapat dipidana, kecuali berdasarkan kekuatan ketentuan-ketentuan perundang-undangan pidana yang telah ada Pasal 1. sebelum ada aturan yang mengaturnya. Dalam sebuah masyarakat ayat (1) Kitab

<sup>113</sup> Julita Melissa Walukow, 2013. *Perwujudan Prinsip Equality Before The Law Bagi Narapidana Di Dalam Lembaga Pemasyarakatan Di Indonesia*. Jurnal Ilmiah Lex et Societatis, Vol.I/No.1/Jan-Mrt/2013. Hlm 163

Undang-undang Hukum Pidana.<sup>114</sup> Bahwa di negara besar yang kompleks sekalipun, seperti pada suatu negara modern, ada saat saat ketika seorang petugas, yang bertatap muka langsung dengan seorang individu dan memerintahkan individu tersebut untuk melakukan sesuatu. Seorang Polisi misalnya menghentikan seorang pengendara motor untuk berhenti, situasi sederhana seperti ini menunjukkan berfungsinya norma hukum, orang yang diberhentikan tadi taat kepada petugas yang menghentikan tersebut karena ada norma hukum yang mengandung sanksi, masyarakat mengetahui bahwa jika norma tersebut dilanggar maka akan menerima sanksi hukuman.

#### 2.5.4 Asas Proporsional

Proporsionalitas pidana jarang sekali dikaitkan dengan kebijakan formulasi sanksi pidana oleh pembentuk undang-undang. Tidak salah bila dikatakan bahwa isu proporsionalitas merupakan isu yang terlupakan (*the forgotten issue*) baik dalam kebijakan formulasi sanksi pidana maupun dalam diskursus hukum pidana Indonesia. Padahal, penetapan proporsionalitas pidana berada di

<sup>114</sup> Soenarto Soerodibroto, *KUHP dan KUHP*, Raja Grafindo Persada, 2003, hal 7.

pundak legislator. Selain hal itu sebagai mekanisme untuk mencegah terjadinya pelanggaran terhadap hak-hak individu, juga dalam konteks hukum pidana ditempatkan sebagai pembatas kekuasaan legislator untuk mengancam pidana terhadap (pembuat) delik<sup>115</sup>. Penetapan ancaman pidana dalam kebijakan formulasi sanksi pidana yang tidak mencerminkan prinsip proporsionalitas justru akan meruntuhkan kepercayaan terhadap peradilan pidana karena dianggap tidak adil<sup>116</sup>. Penetapan pidana yang demikian akan berpengaruh terhadap praktik penjatuan pidana oleh hakim. Besar kemungkinan bahwa pidana yang dijatuhkan hakim menimbulkan ketidakadilan karena penetapan pidana oleh legislator tidak berbasis pada proporsionalitas. Kesalahan atau kelemahan penetapan ancaman pidana oleh legislator merupakan kesalahan strategis yang berpengaruh pada kebijakan penegakan hukum pidana dan penanggulangan kejahatan<sup>117</sup>.

Basil Ugochukwu menyatakan, bahwa proporsionalitas diartikan sebagai pemeliharaan rasio yang

<sup>115</sup> Alice Ristroph, "*Proportionality as a Principle of Limited Government*", Duke Law Journal, 55, 2005, hlm. 263.

<sup>116</sup> Gregory S. Schneider, "*Sentencing Proportionality in the States*", Arizona Law Review, 54, 2012, hlm. 241.

<sup>117</sup> Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan*, Cetk. Ketiga, Kencana Prenada Group, Jakarta, 2010, hlm. 2

pantas antara dua komponen. Proporsionalitas juga dikaitkan dengan kemasukakalan. Suatu tindakan yang masuk akal pasti proporsional. Sebaliknya, apabila tindakan tertentu tidak masuk akal, pasti juga tidak proporsional. Padanan kata yang memiliki arti yang sama dengan ketidakmasukakalan adalah ilegalitas dan ketidakpantasan prosedural<sup>118</sup>.

Proporsionalitas dalam konteks hukum memiliki ragam arti. Dalam perspektif hukum tata negara, prinsip proporsionalitas terkait pembatasan terhadap kekuasaan negara. Prinsip ini menghendaki agar penggunaan kekuasaan negara harus proporsional dengan kepentingan-kepentingan yang hendak dibatasi oleh kekuasaan itu. Sebagai sebuah prinsip dan tujuan pemerintahan, proporsionalitas merupakan ajaran tentang keadilan bahwa kerugian-kerugian yang lebih besar yang ditimbulkan oleh penggunaan kekuasaan pemerintah harus dibenarkan oleh alasan-alasan yang jauh lebih rasional<sup>119</sup>.

Oleh karena itu, maka asas yang menghendaki agar sistem peradilan pidana dalam penegakan hukum

<sup>118</sup> Basil Ugochukwu, *'Balancing, Proportionality, and Human Rights Adjudication in Comparative Context: Lessons for Nigeria'*, York University and Transnational Human rights Review, Vol1, 2014, hlm. 6.

<sup>119</sup> Vicki C. Jackson, *"Constitutional Law in an Age of Proportionality"*, Yale Law Journal, 124, 2015.

pidana hendaknya mendasarkan pada proporsional antara kepentingan masyarakat, kepentingan negara, dan kepentingan pelaku tindak pidana dan kepentingan korban. Dengan asas ini maka sistem peradilan pidana bukan sekedar menjalankan dan melaksanakan hukum melainkan seberapa jauh penerapan hukum cukup beralasan dan memenuhi sasaran-sasaran yang diinginkan.

## 2.6 Penafsiran Hukum

Setiap Undang-undang atupun peraturan memerlukan suatu penafsiran, hal ini disebabkan karena peraturan ataupun undang-undang tersebut bersifat statis dan bersifat kaku. Walaupun Undang-undang tersebut dibuat dengan baik, namun masih saja terdapat banyak kekurangan. Sehingga dapat menyulitkan para penegak hukum dalam penerapannya, oleh karena itu diperlukan suatu penafsiran. Penafsiran atau interpretasi menurut Soedjono Dirdjosisworo, adalah menentukan arti atau makna suatu teks atau bunyi pasal berdasarkan pada kaitanya. Lebih lanjut R. Soeroso juga memberikan penjelasan bahwa penafsiran atau yang kita dengan istilah interpretasi ialah mencari dan menetapkan pengertian atas dalil-dalil yang

tercantum dalam undang-undang sesuai dengan yang dikendaki oleh pembuat undang-undang.<sup>120</sup>

Penafsiran *Acontrario Argumentum*, adalah merupakan suatu penafsiran yaitu menemukan kebalikan dari pengertian suatu istilah yang sedang dihadapi. Misalnya suatu kebalikan dari suatu ungkapan "tidak pidana tanpa kesalahan", artinya bahwa pidana hanya dapat dijatuhkan kepada seseorang yang padanya terdapat kesalahan, Contoh lain misalnya sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 34 KUH Perdata, ditentukan bahwa seorang janda yang baru bercerasi dengan suaminya, dilarang untuk menikah sebelum lewat waktu 300 hari perkawinannya yang terdahulu putus. Penafsiran seperti ini tidak berlaku bagi seorang laki-laki.<sup>121</sup>

## 2.7 Kedudukan Hukum (*Rechtspositie*) Pemerintah

Pembagian Hukum ke dalam hukum publik dan hukum privat yang dilakukan oleh ahli hukum Romawi, Ulpianus, ketika ia menulis "*Publicum ius est, quod ad statum rei romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem*" (hukum publik adalah hukum yang berkenaan dengan kesejahteraan negara Romawi, sedangkan hukum privat adalah hukum yang mengatur hubungan kekeluargaan), pengaruhnya cukup besar dalam sejarah pemikiran hukum, sampai sekarang. Salah satu pengaruh yang masih terasa

<sup>120</sup> H Ishak, *Dasar-dasar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2016, hal 309.

<sup>121</sup> *Ibid*, hal 311



hingga kini antara lain bahwa tidak dapat menghidarkan diri dari pembagian tersebut, termasuk dalam mengkaji dan memahami keberadaan pemerintah dalam melakukan pergaulan hukum (*rechtsverkeer*).

Kenyataan sehari-hari menunjukkan bahwa pemerintah di samping melaksanakan aktivitas dalam bidang hukum publik, juga sering terlibat dalam lapangan keperdataan. Dalam pergaulan hukum, pemerintah sering tampil dengan "*twee petter*", dengan dua kepala, sebagai wakil dari jabatan (*ambt*) yang tunduk pada hukum publik dan wakil dari badan hukum (*rechtspersoon*) yang tunduk pada hukum privat. Untuk mengetahui kapan administrasi negara terlibat dalam pergaulan hukum publik dan kapan terlibat dalam pergaulan hukum keperdataan, pertama-tama yang harus dilakukan adalah melihat lembaga yang diwakili pemerintah, dalam hal negara, provinsi, atau kabupaten. Untuk mengetahui kedudukan hukum negara, provinsi, atau kabupaten itu, mau tidak mau harus melibatkan pembagian dua jenis hukum tersebut.

Sejak dahulu telah terjadi perbedaan pendapat di kalangan ahli hukum tentang pembagian hukum publik dan hukum privat. Ada beberapa kriteria yang dikemukakan oleh para ahli hukum untuk membedakan dua jenis hukum ini, yakni :

- a. kepentingan; hukum publik mengatur kepentingan umum/publik dan hukum privat mengatur kepentingan khusus/perdata;
- b. cara mempertahankan, hukum publik dipertahankan oleh pemerintah dan hukum privat oleh orang perorang;
- c. asas hukum, hukum publik memuat asas-asas istimewa dan hukum privat memuat asas-asas biasa;
- d. hubungan hukum, hukum publik mengatur hubungan vertikal (pemerintah dengan warga negara) dan hukum privat mengatur hubungan horizontal (hubungan antarwarga negara);
- e. sifat hukum, hukum publik adalah hukum yang a priori (telah dari pangkal karena sudah menjadi asas) memaksa sedangkan hukum privat tidak a priori memaksa.

Terhadap masing-masing kriteria tersebut tidak ada kata sepakat di kalangan para sarjana, dan seiring dengan perkembangan pemikiran hukum dan realitas hukum di tengah masyarakat, perbedaan hukum publik dengan hukum perdata ini pada terakhir bersifat relatif.<sup>122</sup>

Dalam perspektif hukum publik, negara adalah organisasi jabatan. Menurut Logemann, "*In zijn sociale verschijningsvorm is*

<sup>122</sup> E. Utrecht, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, (Jakarta: Ichtar, 1957) hlm. 86-100

*de staat organisatie, een verband van functies. Met functie is dan bedoeld; een omschreven werkkring in verband van het geheel.*

*Zij heet, met betrekking tot de staat, ambt. De staat is ambtenorganisatie*<sup>123</sup>(dalam bentuk kenyataan sosialnya, negara

adalah organisasi yang berkenaan dengan berbagai fungsi.

Pengertian fungsi adalah lingkungan kerja yang terperinci dalam

hubungannya secara keseluruhan. Fungsi-fungsi ini dinamakan

jabatan. Negara adalah organisasi jabatan). *"Een ambt is een*

*instituut met eigen werkkring waaraan bij de instelling duurzaam*

*en welomschreven taak en bevoegdheden zijn verleend*"<sup>124</sup>

(jabatan adalah suatu lembaga dengan lingkup pekerjaan sendiri

yang dibentuk untuk waktu lama dan kepadanya diberikan tugas

dan wewenang). Menurut Bagir Manan, jabatan adalah lingkungan

pekerjaan tetap yang berisi fungsi-fungsi tertentu yang secara

keseluruhan mencerminkan tujuan dan tata kerja suatu organisasi.

Negara berisi berbagai jabatan atau lingkungan kerja tetap

dengan berbagai fungsi untuk mencapai tujuan negara.<sup>125</sup> Dengan

kata lain, jabatan adalah lingkungan pekerjaan tetap(*kring van*

*vaste werkzaamheden*) yang diadakan dan dilakukan guna

kepentingan negara.<sup>126</sup> jabatan itu bersifat tetap, sementara

<sup>123</sup> Longemann, *Over de Theorie van een Stellig Staatsrecht* (Jakarta: Saksama, 1954), hlm.88

<sup>124</sup> N.E. Algra dan H.C.J.G. Janssen, *op.cit.*, hlm. 175.

<sup>125</sup> Bagir Manan, *Pengisian Jabatan Presiden Melalui (dengan) Pemilihan Langsung*, Makalah, hlm.1.

<sup>126</sup> E. Utrecht, *op. cit.*, hlm.200.

pemegang jabatan (*ambtsdrager*) dapat berganti-ganti, sebagai contoh, jabatan presiden, wakil presiden, menteri, gubernur, dan lain-lain, relatif bersifat tetap, sementara pemegang jabatan atau penjabatnya sudah berganti-ganti.

Berdasarkan ajaran hukum (*rechtsleer*) keperdataan dikenal istilah subjek hukum, yaitu *de drager van de rechten en plichten* atau pendukung hak dan kewajiban, yang terdiri dari manusia (*natuurlijk persoon*) dan badan hukum (*rechtspersoon*).

Badan hukum ini terdiri dari dua bagian yaitu badan hukum privat dan badan hukum publik. Menurut Chidir Ali, ada tiga kriteria untuk menentukan status badan hukum publik yaitu : (a) dilihat dari pendiriannya, badan hukum itu diadakan dengan konstruksi hukum publik yang didirikan oleh penguasa dengan undang-undang atau peraturan-peraturan lainnya. (b) lingkungan kerjanya, yaitu melaksanakan perbuatan-perbuatan publik; (c) badan hukum itu diberi wewenang publik seperti membuat keputusan, ketetapan atau peraturan yang mengikat umum.

Termasuk dalam kategori badan hukum publik, yaitu negara, provinsi, kabupaten dan kota praja, dan lain-lain.<sup>127</sup> Kriteria yang dikemukakan oleh Chidir Ali ini perlu digarisbawahi. Pada saat badan hukum publik itu melakukan perbuatan-perbuatan publik seperti membuat peraturan (*regeling*), mengeluarkan

<sup>127</sup> Chidir Ali, *Badan Hukum*, (Bandung: Alumnii, 1987), hlm.62

kebijakan (*beleid*), keputusan (*besluit*), dan ketetapan (*beschikking*), kedudukannya adalah sebagai jabatan atau organisasi jabatan (*ambtenorganisatie*), yang tunduk dan diatur hukum publik dan disertai kewenangan publik (*publiekbevoegdheid*), bukan sebagai badan hukum (*rechtspersoon*), yang tunduk dan mengikat diri pada hukum privat dan yang dilekati dengan kecakapan hukum.

## 2.8 Kewenangan Pemerintah

### 2.8.1 Asas Legalitas (*Legaliteitsbeginsel*)

Asas legalitas merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum terutama bagi negara-negara hukum dalam sistem kontinental. Pada mulanya asas legalitas dikenal dalam penarikan pajak oleh negara. Di Inggris terkenal ungkapan; "*No taxation without representation*", yang artinya tidak ada pajak tanpa (persetujuan) parlemen, atau di Amerika ada ungkapan; "*Taxation without representation is robbery*", yang artinya pajak tanpa (persetujuan) parlemen adalah perampokan. Hal ini berarti penarikan pajak hanya boleh dilakukan setelah adanya undang-undang yang mengatur pemungutan dan penentuan pajak. Asas ini dinamakan juga dengan

kekuasaan undang-undang (*de heerschapij van de wet*).<sup>128</sup> Istilah asas legalitas juga dikenal dalam Hukum Pidana; *nullum delictum sine praevia lege poenali* (tidak ada hukuman tanpa undang-undang), atau dalam hukum Islam yang bertumpu pada ayat; *ma kaana mu'adzibiina hatta nab'atsa rasuula*; "Kami tidak menjatuhkan siksa sebelum Kami mengutus seorang Rasul", yang selanjutnya dari ayat ini melahirkan kaidah hukum Islam "*la hukma li af'al al'uqola-i qobla wurud al-nash*" (tidak ada hukum bagi orang berakal sebelum ada ketentuan nash). Kemudian, asas legalitas ini digunakan dalam bidang hukum administrasi negara yang memiliki makna, "*Dat het bestuur aan de wet is onderworpen*"<sup>129</sup> (bahwa pemerintah tunduk kepada undang-undang) atau "*Het legaliteitsbeginsel houdt in dat alle (algemene) de burgers bindende bepalingen op de wet moesen berusten*"<sup>130</sup> (asas legalitas menentukan bahwa semua ketentuan yang mengikat warga negara harus didasarkan pada undang-undang). Asas legalitas ini merupakan prinsip negara hukum yang sering dirumuskan secara khas dalam ungkapan "*Het beginsel van wetmatigheid van bestuur*".

<sup>128</sup> H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt, *op.cit.*

<sup>129</sup> H.D. Stout, *De Betekenissen van de Wet*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1994, hlm. 28.

<sup>130</sup> *Ibid*, hlm. 23.

Secara historis, asas pemerintahan berdasarkan undang-undang itu berasal dari pemikiran hukum abad ke-19 yang berjalan seiring dengan keberadaan negara hukum klasik atau negara hukum liberal (*de liberale rechtsstaatidee*) dan dikuasai oleh berkembangnya pemikiran hukum legalistik-positivistik, terutama pengaruh aliran hukum legisme, yang menganggap hukum hanya apa yang tertulis dalam undang-undang.<sup>131</sup> Oleh karena itu, undang-undang dijadikan sebagai sendi utama penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan. Dengan kata lain, asas legalitas dalam gagasan negara hukum liberal memiliki kedudukan sentral,<sup>132</sup> atau sebagai suatu fundamen dari negara hukum (*als een fundamente vande rechtsstaat*). Secara normatif, prinsip bahwa setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan peraturan perundang-undangan atau berdasarkan pada kewenangan ini memang dianut di setiap negara hukum, namun dalam praktiknya penerapan prinsip ini berbeda-beda antara satu negara dengan negara lain. Ada negara yang begitu ketat berpegang pada prinsip ini, namun ada pula negara yang tidak begitu ketat menerapkannya. Artinya untuk hal-hal atau tindakan-tindakan pemerintah yang tidak begitu

<sup>131</sup> P.de Haan, et. al., *op. cit.*, hlm 280.

<sup>132</sup> E.M.H. Hirsch Ballin, *op.cit.*, hlm. 74.

fundamental, penerapan prinsip tersebut dapat diabaikan. Berkenaan dengan hal ini, Foulkes menyebutkan sebagai berikut.

*"If the government has decided on certain action- to give grants and loans to firm, to encourage export, to abolish pay beds in hospitals, to ensure that secondary education is organised on the comprehensive principle, to hold a referendum and so on-it will have to ask itself whether it needs statutory authority to do it. It can do many things without having on rely on such authority. It can enter into contracts, it can conduct foreign affairs and sign treaties, ... It can, like any other employer, direct the work of employees. It can send troops to Suez and bring them back. It can createnew institutions by the grant of a charter or by purely administrative action. All these it can do without having to get the prior consent of parliament whether by Act or otherwise"*<sup>133</sup>

Asas legalitas berkaitan erat dengan gagasan demokrasi dan gagasan negara hukum (*het democratish ideaal en het rechtsstaatsideaal*). Gagasan demokrasi menuntut setiap bentuk undang-undang dan berbagai

<sup>133</sup> Foulkes, ***Introduction to Adiminstrative Law, Fourth Edition***, (London: Butterworths,1976), hlm.13.



keputusan mendapatkan persetujuan dari wakil rakyat dan sebanyak mungkin memerhatikan kepentingan rakyat.

Dengan kata lain, sebagaimana disebutkan Rousseau,<sup>134</sup>

*"Vormde de wet de belichaming van de retionele,*

*algemene wil (la raison humaine manifestee par la volonte*

*generale)"* (undang-undang merupakan personifikasi dari

akal sehat manusia, aspirasi masyarakat), yang

pengejawantahannya harus tampak dalam prosedur

pembentukan undang-undang yang melibatkan atau

memperoleh persetujuan rakyat melalui wakilnya di

parlemen.

Gagasan negara hukum menuntut agar

penyelegaraan urusan kenegaraan dan pemerintahan

harus didasarkan pada undang-undang dan memberikan

jaminan terhadap hak-hak dasar rakyat. Asas legalitas

menjadi dasar legitimasi tindakan pemerintahan dan

jaminan perlindungan dari hak-hak rakyat. Menurut

Sjachran Basah, asas legalitas berarti upaya mewujudkan

duet integral secara harmonis antara paham kedaulatan

hukum dan paham kedaulatan rakyat berdasarkan prinsip

<sup>134</sup> H.D. Stout, *op.cit.*, hlm.25.

monodualistis selaku pilar-pilar, yang sifat hakikatnya konstitutif.<sup>135</sup>

Penerapan asas legalitas, menurut Indroharto, akan menunjang berlakunya kepastian hukum dan kesamaan perlakuan. Kesamaan perlakuan terjadi karena setiap orang yang berada dalam situasi seperti yang ditentukan dalam ketentuan undang-undang itu berhak dan berkewajiban untuk berbuat seperti apa yang ditentukan di undang-undang tersebut. Sementara itu, kepastian hukum akan terjadi karena suatu peraturan dapat membuat semua tindakan yang akan dilakukan pemerintah itu dapat diramalkan atau diperkirakan lebih dahulu, dengan melihat kepada peraturan-peraturan yang berlaku, maka pada dasarnya lalu dapat dilihat atau diharapkan apa yang akan dilakukan oleh aparat pemerintahan yang bersangkutan. Dengan demikian, warga masyarakat lalu dapat menyesuaikan dengan keadaan tersebut.<sup>136</sup> Disamping itu, menurut H.D. Stout,

“*Het legaliteitsbeginsel beoogt de rechtspositie van de burger jegens de overheid te waarborgen*”<sup>137</sup> (asas legalitas dimaksudkan untuk memberikan jaminan

<sup>135</sup> Sjahrin Basah, *Perlindungan... op.cit.*, hlm.2.

<sup>136</sup> Indroharto, *op.cit.*, hlm.83-84

<sup>137</sup> H.D.Stout, *op.cit.*

kedudukan hukum warga negara terhadap pemerintah).

Pemerintah hanya dapat melakukan perbuatan hukum yang memiliki legalitas atau didasarkan pada undang-undang yang merupakan perwujudan aspirasi warga negara. Dalam negara hukum demokratis, tindakan pemerintahan harus mendapatkan legitimasi dari rakyat secara formal tertuang dalam undang-undang.

Penyelenggaraan pemerintahan yang didasarkan pada asas legalitas, yang berarti didasarkan undang-undang (hukum tertulis), dalam praktiknya tidak memadai apalagi di tengah masyarakat yang memiliki tingkat dinamika yang tinggi. Hal ini karena hukum tertulis senantiasa mengandung kelemahan-kelemahan. Menurut Bagir Manan, hukum tertulis memiliki berbagai cacat bawaan dan cacat buatan. Lebih lanjut disebutkan sebagai berikut.

"Sebagai ketentuan tertulis (*written rule*) atau hukum tertulis (*written law*), peraturan perundang-undangan mempunyai jangkauan yang terbatas sekedar "moment opname" dari unsur-unsur politik, ekonomi, sosial, budaya, dan hankam yang paling berpengaruh pada saat pembentukan. Oleh karena itu, mudah sekali aus (*out of date*) bila dibandingkan dengan

perubahan masyarakat yang semakin mencepat atau dipercepat (*change*). Pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya undang-undang dapat dipersamakan sebagai petumbuhan deret hitung, sedangkan perubahan masyarakat bertambah seperti deret ukur. Kelambanan pertumbuhan peraturan perundang-undangan yang merupakan cacat bawaan ini dapat pula makin diperburuk oleh berbagai bentuk cacat buatan, yang timbul akibat masuk atau dimasukkannya berbagai kebijakan atau tindakan yang mengganggu peraturan perundang-undangan sebagai sebuah sistem.”<sup>138</sup>

Pada tulisan lain, Bagir Manan menyebutkan adanya kesulitan yang dihadapi oleh hukum tertulis, yaitu (1) hukum sebagai bagian dari kehidupan masyarakat mencakup semua aspek kehidupan yang sangat luas dan kompleks sehingga tidak mungkin seluruhnya dijemlakan dalam peraturan perundang-undangan, (2) peraturan perundang-undangan sebagai hukum tertulis sifatnya statis (pada umumnya), tidak dapat dengan cepat mengikuti gerak pertumbuhan, perkembangan dan perubahan masyarakat yang harus diembannya.<sup>139</sup> Adanya kelemahan dalam hukum tertulis ini berarti pula adanya

<sup>138</sup> Bagir Manan, *Peranan .., op.cit.*, hlm.1-2

<sup>139</sup>

kelemahan dalam penerapan asas legalitas. Oleh karena itu, dalam penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan dalam suatu negara hukum, diperlukan persyaratan lain agar kehidupan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan berjalan dengan baik dan bertumpu pada keadilan. Prajudi Atmosudirdjo menyebutkan beberapa persyaratan yang harus dipenuhi dalam penyelenggaraan pemerintahan, yaitu sebagai berikut.

- a. Efektifitas, artinya kegiatannya harus mengenai sasaran yang telah ditetapkan.
- b. Legitimasi, artinya kegiatan administrasi negara jangan sampai menimbulkan heboh oleh karena tidak dapat diterima oleh masyarakat setempat atau lingkungan yang bersangkutan.
- c. Yuridikitas, yaitu syarat yang menyatakan bahwa perbuatan para pejabat administrasi negara tidak boleh melanggar hukum dalam arti luas.
- d. Legalitas, yaitu syarat yang menyatakan bahwa perbuatan atau keputusan administrasi negara yang tidak boleh dilakukan tanpa dasar undang-undang (tertulis) dalam arti luas, bila sesuatu dijalankan dengan dalih "keadaan darurat"

ke daruratan itu wajib dibuktikan kemudian; jika kemudian tidak terbukti, maka perbuatan tersebut dapat digugat di pengadilan.

e. Moralitas, yaitu salah satu syarat yang paling diperhatikan oleh masyarakat; moral dan etik umum maupun kedinasan wajib dijunjung tinggi; perbuatan tidak senonoh, sikap kasar, kurang ajar, tidak sopan, kata-kata yang tidak pantas, dan sebagainya wajib dihindarkan.

f. Efisiensi wajib dikejar seoptimal mungkin; kehematan biaya dan produktivitas wajib diusahakan setinggi-tingginya.

g. Teknik dan teknologi yang setinggi-tingginya wajib dipakai untuk mengembangkan atau mempertahankan mutu prestasi yang sebaik-baiknya.

### 2.8.2 Wewenang Pemerintah

Meskipun asas legalitas mengandung kelemahan, ia tetap menjadi prinsip utama dalam setiap negara hukum. Telah disebutkan bahwa asas legalitas merupakan dasar dalam setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan. Dengan kata lain, setiap penyelenggaraan

kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Dengan demikian, substansi asas legalitas adalah wewenang, yaitu kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu.

Mengenai wewenang itu, H.D. Stout mengatakan bahwa "*Bevoegdheid is een begrip uit het bestuurlijke organisatierecht, wat kan worden omschreven als het geheel van regels dat betrekking heeft op de verkrijging en uitoefening van bestuursrechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuursrechtelijke rechtsverkeer*"<sup>140</sup> (wewenang merupakan pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik). Menurut F.P.C.L. Tonnaer, "*Overheidsbevoegdheid wordt in dit verband opvegat als het vermogen om positief recht vast te stellen en aldus rechtsbetrekkingen tussen burgers*

<sup>140</sup> H.D.Stout, *op.cit.*, hlm. 102.

*onderling en tussen overheid en te scheppen*<sup>141</sup>

(Kewenangan pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, dan dengan begitu, dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintah dengan warga negara).

Kewenangan memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi. Begitu

pentingnya kedudukan kewenangan ini sehingga F.A.M

Stroink dan J.G. Steenbeek menyebutnya sebagai konsepsi inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi.

*Het begrip bevoegdheid is dan ook een kernbegrip in het staats- en administratief recht*<sup>142</sup>

Kewenangan yang didalamnya terkandung hak dan kewajiban, menurut P. Nicolai adalah sebagai berikut.

*"Het vermogen tot het verrichten van bepaalde rechtshandelingen (handelingen die op rechtsgevolg*

*gericht zijn en dus ertoe strekken dat bepaalde rechtsgevolgen ontstaan of teniet gaan). Een recht houdt*

*in de (rechtens gegeven) vrijheid om een bepaalde feitelijke handeling te verrichten of na te laten, of de*

*(rechtens gegeven) aanspraak op het verrichten van een*

<sup>141</sup> F.P.C.L. Tonnaer, ***Legaal Besturen; Het Legaliteitsbeginsel, Toetssteen of Struikelblok?***, Tulisan dalam Bestuur en Norm, Bundel Opstellen Opgedragen aan R. Crinice Le Roy, Kluwer-Deventer, 1986, hlm. 265.

<sup>142</sup> F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek., ***op.cit.***, hlm.26



*handeling door een ander. Een plicht impliceert een verplichting om een bepaalde handeling te verrichten of na te laten.*<sup>143</sup>

(Kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu (yaitu tindakan-tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, dan mencakup mengena timbul dan lenyapnya akibat hukum). Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu, sedangkan kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu).

Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*), sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti

<sup>143</sup> P.Nicolai, et.al., *op.cit.*, hlm.4.

kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam suatu tata tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.<sup>144</sup>



<sup>144</sup> Bagir Manan, *Wewenang Provinsi, Kabupaten, dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*, Makalah pada Seminar Nasional, Fakultas Hukum Unpad, Bandung 13 Mei 2000, hlm. 1-2.



### BAB III

## **RASIO LEGIS REKONSTRUKSI PENGATURAN KEGIATAN USAHA PENUKARAN VALUTA ASING BUKAN BANK (KUPVA-BB)**

Rasio legis rekonstruksi pengaturan Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB), sebagaimana diatur dalam Peraturan Bank Indonesia nomor 18/20 /PB /2016, tanggal 7 Oktober 2016, tidak mengatur tentang larangan penyelenggaraan kegiatan KUPVA-BB yang tidak berizin, tidak ada sanksi hukum terhadap penyelenggara KUPVA-BB tidak berizin, dan tidak ada kewenangan bagi aparat negara untuk melakukan pengawasan dan penegakan hukum, sebagai sarana hukum untuk melakukan pengawasan dan penegakan hukum terhadap penyelenggara Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan bank (KUPVA-BB yang tidak berizin sebagai berikut:

### **3.1 Larangan terhadap penyelenggara KUPVA-BB Tidak**

#### **Berizin tidak diatur, ditinjau dari Teori Keadilan**

Keadilan adalah tindakan yang memberikan sesuatu kepada orang yang memang memiliki hak untuk menerima.

Bahwa keadilan adalah kelayakan dalam tindakan manusia, yaitu titik tengah antara kedua ujung ekstrem, tidak berat sebelah sebelah, dan tidak memihak.

Filsuf teori keadilan bernama Plato juga menekankan perlunya suatu keharmonisan ataupun keselarasan di dalam kehidupan bermasyarakat. Teori Plato tersebut kemudian dilanjutkan oleh seorang muridnya bernama Aristoteles yang memberikan penekanan pada adanya suatu pertimbangan yang proposional.

Menurut Aristoteles bahwa cita-cita yang mulia di dalam kehidupan bermasyarakat adalah terciptanya suatu kebaikan dan ketertiban yang dapat dilihat, adanya keadilan dan kebenaran yang hidup dimasyarakat. Perimbangan atau proposional tersebut di tulis oleh Aristoteles dalam teori keadilan dalam, teori itu bahwa di dalam kehidupan masyarakat perlu adanya kesamaan hak, yang dirasakan sama oleh masing masing setiap orang.

Maksud dari teori ini adalah bahwa yang diinginkan oleh keadilan adalah adanya kesamaan hak, dan kesamaan hak tersebut haruslah juga dipahami merupakan sesuatu yang berarti ketidaksamaan hak.

Teori keadilan Aristoteles tersebut pada prinsipnya adalah persamaan. Jadi pada prinsipnya bahwa keadilan terlaksana bila diperlakukan sama, dan jika hal-hal yang tidak baik juga diperlakukan tidak sama.

Ditinjau dari teori keadilan, bahwa KUPVA-BB yang tidak berizin tersebut bebas melakukan kegiatan usahanya untuk

memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya, hal tersebut tidak adil bagi para pelaku KUPVA-BB yang resmi, dimana para pelaku yang tidak memiliki izin tersebut bebas dengan leluasa melaksanakan kegiatannya, sementara yang memiliki izin bila melakukan suatu pelanggaran akan memperoleh sanksi karena ada larangan yang tidak diperbolehkan untuk dilakukan oleh para pelaku usaha KUPVA-BB yang berizin tersebut.

Dengan demikian berdasarkan teori keadilan tersebut tidak cipta adanya kesamaan hak, sehingga tidak terjadi keadilan bagi penyelenggara KUPVA-BB yang berizin dengan penyelenggara KUPVA-BB yang tidak berizin.

Mereka sama sama melakukan kegiatan usaha di bidang KUPVA-BB, seharusnya patut dipahami bahwa KUPVA-BB yang tidak berizin tidak memiliki hak untuk menjalankan bidang usaha KUPVA-BB, karena bidang usahanya tidak mendapat izin resmi dari Bank Indonesia, selaku pemberi izin mewakili pemerintah.

Bahwa berdasarkan Peraturan Bank Indonesia Nomor: 18/20/PBI/2016, tentang Kegiatan Usaha Penukaran Valuta asing Bukan Bank (KUPVA-BB), secara normative tidak mengatur tentang larangan dan sanksi terhadap KUPVA-BB yang berizin.

Dalam pasal 2 Peraturan Bank Indonesia Nomor 18/20/PBI/2016, pada ayat (6) dikatakan bahwa penyelenggara Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB),

menerapkan ketentuan yang mengatur mengenai: 1) Anti pencucian uang, 2) Pencegahan pendanaan terorisme, serta 3).

Mengenai kewajiban penggunaan rupiah di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Bahwa penyelenggara KUPVA-BB wajib melakukan pencatatan transaksi sesuai dengan standar akuntansi yang berlaku dalam KUPVA-BB, dan wajib menyimpan dokumen dan yang berhubungan dengan pencatatan transaksi.

Dalam pasal 5 dikatakan bahwa penyelenggara KUPVA-BB wajib memastikan nasabah telah menyampaikan dokumen sebagaimana berikut: 1) dokumen underlying transaksi yang dapat dipertanggungjawabkan yaitu dokumen yang bersifat final antara lain berupa fotokopi dokumen yang bersifat tagihan atau yang menimbulkan kewajiban pembayaran dan fotocopy kontrak atau perjanjian dua dokumen yang bersifat perkiraan antara lain berupa dokumen perkiraan kebutuhan biaya dokumen pendukung pembelian bahasa asing berupa 2). fotokopi Nomor Pokok Wajib Pajak atau NPWP nasabah dan 3) pernyataan tertulis bermaterai cukup yang ditandatangani oleh nasabah atau pihak yang berwenang mewakili nasabah yang memuat informasi mengenai kebenaran dokumen transaksi dan penggunaan dokumen underlying transaksi untuk pembelian uang kertas asing sebesar nominal antara lain transaksi di industri, dan jumlah tujuan dan tanggal penggunaan uang kertas asing, 4). surat kuasa dalam hal

nasabah diwakili oleh pihak lain dalam hal nasabah melakukan pembelian uang kertas asing sampai dengan jumlah tertentu (Threshold) sebagaimana dimaksud dalam pasal 2.

KUPVA-BB wajib memastikan nasabah menyampaikan dokumen berupa pernyataan tertulis dari nasabah yang menyatakan bahwa pembelian uang kertas asing belum melebihi jumlah tertentu, sebagaimana dimaksud dalam pasal 2.

Dalam pasal 6 menjelaskan bahwa penyelenggara KUPVA-BB dilarang: 1). bertindak sebagai agen penjual cek Pelawat 2). melakukan kegiatan margin *trading forward* dan transaksi derivatif lainnya baik untuk kepentingan nasabah maupun kepentingan penyelenggara KUPVA-BB, 3). melakukan transaksi jual dan beli UKA serta pembelian cek Pelawat dengan penyelenggara KUPVA-BB yang tidak memiliki izin dari Bank Indonesia, 4). melakukan kegiatan penyelenggaraan transfer dana dan melakukan kegiatan usaha lainnya.

Dalam pasal 7 menjelaskan larangan terhadap penyelenggara kurva bukan bank adalah: 1). menjadi pemilik penyelenggara kurva tidak berizin, 2). melakukan kerjasama dengan penyelenggara tidak berizin dan 3). melakukan kegiatan usaha melalui penyelenggara KUPVA tidak berizin, larangan tersebut juga berlaku juga untuk direksi dewan komisaris dan atau pemegang saham.



Dalam pasal 8 dikatakan penyelenggara KUPVA-BB dilarang melakukan kegiatan usaha sebagaimana diatur dalam pasal 2 ayat 1 yaitu untuk kepentingan pribadi dengan menggunakan KUPVA-BB sebagai sarana, dan dilarang melakukan kegiatan usaha sebagaimana dimaksud pasal 2 ayat 1 untuk kepentingan penyelenggara atas nama pribadi.

Dalam pasal 9 dikatakan penyelenggara KUPVA-BB wajib menetapkan kurs jual dan beli dan kurs beli cek Pelawat sesuai dengan mekanisme pasar dalam rangka menetapkan kurs sebagaimana dimaksud maka KUPVA-BB wajib memiliki kebijakan tulis penetapan kurs dengan menggunakan dasar penetapan kurs yang dapat dipertanggungjawabkan, membuat catatan dalam penetapan kurs mencakup fakta yang menjadi pertimbangan dan perhitungan.

Dalam pasal 10 dikatakan penyelenggara KUPVA-BB wajib memastikan penerapan prinsip Perlindungan Konsumen dalam penerapan perlindungan konsumen, adalah informasi kurs yang benar kepada nasabah, perlindungan data nasabah, dan penyelesaian pengaduan nasabah. Penyelenggara KUPVA-BB dilarang mengenakan biaya tambahan kepada nasabah.

Dalam pasal 11 dikatakan bahwa penyelenggara KUPVA-BB berbadan hukum berupa perseroan terbatas dan seluruh sahamnya dimiliki oleh warga negara Indonesia.

Sebagaimana larangan tersebut diatas, diberlakukan kepada penyelenggara KUPVA-BB yang telah memiliki izin dari Bank Indonesia, namun sebaliknya terhadap penyelenggara KUPVA-BB yang tidak berizin, peraturan tersebut tidak dapat diberlakukan, dikarenakan peraturan tersebut secara normative tidak mengatur penyelenggaraan KUPVA-BB yang tidak berizin.

Bahwa menurut Filsuf Aristoteles, keadilan adalah adanya kesamaan hak, dan kesamaan hak tersebut haruslah juga dipahami merupakan sesuatu yang berarti ketidaksamaan hak.

Dari pandangan Filsuf Aristoteles tersebut penulis berpendapat, pemberian sanksi hukum bagi penyelenggara KUPVA-BB yang resmi jika melakukan kesalahan, sedang bagi para penyelenggara KUPVA-BB yang tidak resmi bebas melakukan usaha tanpa memperoleh sanksi hukum, adalah tidak adil.

Lebih lanjut jika ditinjau dari Teori keadilan legalitas oleh filsuf Aristoteles, bahwa keadilan legalitas adalah adil bahwa apabila suatu undang-undang melindungi seluruh warga masyarakat, memberikan contoh, adalah adil bahwa apabila

semua pengendara di jalan raya mematuhi rambu-rambu yang berlaku di jalan raya.

Maka berdasarkan teori keadilan legalitas tersebut, penulis berpendapat adalah tidak adil jika peraturan Bank Indonesia Nomo: 18/20/PBI/2016, hanya diberlakukan terhadap penyelenggara KUPBA-BB yang berizin, sedangkan terhadap penyelenggara KUPVA-BB yang tidak berizin, peraturan tersebut tidak dapat diberlakukan. Dikarenakan peraturan tersebut tidak mengatur tentang KUPVA-BB yang tidak berizin.

Dengan demikian penulis berpendapat bahwa peraturan Bank Indonesia nomor 18/20/200/2016, tidak memberikan keadilan secara legalitas, dikarenakan tidak mengatur terhadap semua pelaku usaha dibidang KUPVA-BB, melainkan hanya mengatur pelaku usaha yang telah memiliki izin resmi, sedangkan KUPVA-BB yang tidak memiliki izin sama sekali tidak diatur.

Sesuai dengan Teori Keadilan Legal yang digagas oleh Aristoteles, penulis sependapat, bahwa perlu adanya larangan terhadap para pelaku usaha di bidang KUPVA-BB yang tidak memiliki izin dari pemerintah. Hal ini perlu dilakukan untuk memberikan kesamaan hak bagi para penyelenggara KUPVA-BB baik yang berizin maupun yang tidak berizin.

Bahwa keberadaan Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB), juga memberikan dampak terjadinya fluktuasi kurs nilai mata uang rupiah terhadap uang asing, oleh karena itu perlu dilakukan pengaturan terkait larangan penyelenggaraan KUPVA-BB yang tidak berizin, untuk menjaga stabilitas nilai tukar uang Rupiah terhadap Valuta asing.

Nilai tukar merupakan sebuah kunci bagi suatu negara untuk bertransaksi dengan dunia luar. Sistem pembayaran yang dilakukan baik di dalam negeri maupun di luar negeri harus terikat dengan nilai tukar atau kurs.

Jika dalam perjalanannya kurs tetap mengalami masalah misalnya terjadi fluktuasi penawaran maupun permintaan yang cukup tinggi maka pemerintah melakukan intervensi ke pasar dengan membeli atau menjual kurs mata uang yang berada dalam devisa negara, hal ini dapat berpengaruh terhadap ketersediaan devisa negara.

Salah satu penyebab terjadi fluktuasi atau gejolak terjadinya ketidakstabilan terhadap nilai tukar rupiah diakibatkan tingginya permintaan terhadap uang asing.

Jika dikaitkan dengan Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) yang tidak berizin, maka hal ini dapat menyumbang ketidakstabilan terhadap nilai tukar atau Kurs rupiah di dalam negeri.

Hal ini terjadi Karena kegiatan KUPVA-BB yang tidak memiliki izin resmi dari bank Indonesia tidak dapat diawasi atau di kontrol dalam kegiatan operasionalnya, khususnya dalam penerapan kurs jual mata uang.

Salah satu sarana menjaga agar stabilitas nilai tukar terjaga, adalah dengan melakukan pembatasan ataupun larangan terhadap KUPVA-BB yang tidak berizin.

Tujuan pemberian izin operasional terhadap Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB), adalah bertujuan untuk memperkuat stabilitas nilai tukar rupiah terhadap valuta asing. Hal ini dijelaskan oleh Direktur departemen pengawasan sistem pembayaran Bank Indonesia.

Bagi Bank Indonesia selaku Bank Sentral perlu untuk melakukan pengawasan terhadap fluktuasi kurs jual Rupiah terhadap valuta asing. Oleh karena itu salah satunya cara adalah dengan memperketat pemberian izin terhadap KUPVA-BB, dan larangan penyelenggaraan KUPVA-BB yang tidak berizin.

Dengan demikian dapat dilakukan kontrol terhadap penjualan ataupun penukaran valuta asing yang berdampak untuk mengendalikan nilai tukar Rupiah<sup>145</sup>.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, penulis sependapat dengan pernyataan pimpinan Bank Indonesia, bahwa perlu

<sup>145</sup> <https://keuangan.kontan.co.id/news/bi-atur-kegiatan-valas-di-money-changer>

adanya pembatasan dan larangan terhadap pelaku KUPVA-BB yang tidak memiliki izin dari pemerintah.

Hal ini untuk mencegah terjadinya fluktuasi nilai tukar rupiah terhadap valuta asing yang tidak dapat dikontrol ataupun diawasi. Sehingga stabilitas nilai tukar dapat dikendalikan untuk menjaga stabilitas perekonomian nasional.

Ditinjau dari sudut pandang pendekatan perundang-undangan bahwa suatu perbuatan yang tidak dilarang oleh undang-undang, kemudian setelah undang-undang diterbitkan maka perbuatan tersebut menjadi perbuatan yang dilarang.

Dengan demikian apabila suatu perbuatan yang dilarang dilakukan, maka haruslah terlebih dahulu memperoleh izin dari penguasa atau negara.

Dengan telah memperoleh izin dari penguasa atau negara maka para pelaku usaha atau kegiatan usaha tersebut apakah berupa perseorangan maupun korporasi atau perusahaan setelah memegang izin tersebut maka melakukan kegiatan usaha sebagaimana kegiatan usaha yang telah ditentukan sebagaimana izin yang dimiliki adalah sah. Hal ini dilakukan supaya adanya pembatasan atau pengawasan karena jika terhadap kegiatan usaha.

Para pelaku usaha yang telah memiliki izin menurut undang-undang adalah sah untuk melakukan kegiatan usaha,

sebaliknya pihak-pihak yang belum memperoleh izin atau tidak memperoleh izin sebagaimana ditentukan dalam undang-undang tersebut maka orang itu tidak berwenang untuk melakukan kegiatan usaha.

Bila perbuatan tersebut dilakukan maka terhadap pelakunya dapat dikenakan sanksi pidana sesuai ketentuan yang berlaku.

Misalnya undang-undang tentang kehutanan yang sebelumnya tidak mengatur tentang larangan untuk melakukan penebangan pohon, baik perorangan maupun perusahaan atau perseroan, untuk menjaga pelestarian terhadap hutan maka pemerintah bersama DPR telah membentuk undang-undang tentang kehutanan, sehingga masyarakat ataupun perusahaan yang ingin melakukan penebangan pohon harus terlebih dahulu memiliki izin dari pemerintah.

Apabila masyarakat atau perusahaan yang tidak memiliki izin untuk melakukan penebangan, maka perbuatan tersebut adalah liar atau tanpa izin, maka dapat dikenakan sanksi pidana sesuai dengan ketentuan undang-undang kehutanan.

Ini adalah merupakan sarana hukum untuk melakukan pengawasan terhadap pelestarian hutan, sehingga dengan demikian akan tercapainya tujuan hukum untuk memperoleh ketertiban di dalam masyarakat di bidang kehutanan.

Hal ini dapat kita lihat pada ketentuan Pasal 3 ayat (11)

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013, tentang Kehutanan, berbunyi "Izin pemanfaatan hasil hutan kayu adalah, izin usaha yang diberikan Menteri untuk memanfaatkan hasil hutan berupa kayu pada hutan produksi melalui kegiatan pemanenan atau penebangan, pengayaan, pemeliharaan dan pemasaran".<sup>146</sup>

Hal ini jelas memberikan gambaran bahwa negara hadir untuk melakukan pengawasan untuk menjaga dan melestarikan hutan, sehingga tidak terjadi penebangan pohon secara liar, atau penebangan pohon di hutan tanpa dilengkapi dengan perizinan dari pemerintah.

Tidak dapat dipungkiri pada saat diterbitkannya Undang-undang kehutanan tersebut, sebagian besar masyarakat tidak terima, karena yang tadinya bebas dilakukan menjadi tidak bebas dilakukan, yang tadinya tidak dilarang menjadi dilarang dilakukan. Bahkan bagi para pelaku yang melanggar larangan tersebut akan dikenakan sanksi pidana.

Dalam Pasal 12 Undang-undang Nomor 18 Tahun 2013, mempertegas, Setiap orang dilarang: a). melakukan penebangan pohon dalam kawasan hutan yang tidak sesuai dengan izin pemanfaatan hutan; b). melakukan penebangan pohon dalam kawasan hutan tanpa memiliki izin yang dikeluarkan oleh pejabat

<sup>146</sup> UU Kehutanan Nomor 18 Tahun 2013.



yang berwenang; c). melakukan penebangan pohon dalam kawasan hutan secara tidak sah; d). memuat, membongkar, mengeluarkan, mengangkut, menguasai, dan/atau memiliki hasil penebangan di kawasan hutan tanpa izin; e). mengangkut, menguasai, atau memiliki hasil hutan kayu yang tidak dilengkapi secara bersama surat keterangan sahnya hasil hutan; f). membawa alat-alat yang lazim digunakan untuk menebang, memotong, atau membelah pohon di dalam kawasan hutan tanpa izin pejabat yang berwenang; g). membawa alat-alat berat dan/atau alat-alat lainnya yang lazim atau patut diduga akan digunakan untuk mengangkut hasil hutan di dalam kawasan hutan tanpa izin pejabat yang berwenang; h). memanfaatkan hasil hutan kayu yang diduga berasal dari hasil pembalakan liar.

Bahwa undang-undang ini dibuat untuk melakukan pembatasan terhadap pengrusakan hutan yang diakibatkan pembalakan liar atau penebangan hutan tanpa izin, yang berdampak terhadap kerusakan ekosistem di hutan.

Maka jika dibandingkan dengan Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan (KUPVA-BB) yang tidak berizin, penulis sependapat jika terhadap KUPVA-BB yang tidak memiliki izin dari pemerintah dilarang untuk menyelenggarakan kegiatan di bidang perdagangan uang atau penukaran valuta asing, sehingga

pengendalian terhadap kurs nilai tukar yang dapat mengganggu kestabilan ekonomi nasional dapat dikendalikan.

Bukan hanya itu dengan pengendalian melalui upaya larangan terhadap KUPVA-BB yang tidak berizin dapat meminimalkan perbuatan pidana dengan sarana KUPVA-BB yang tidak berizin, dan negara juga memperoleh manfaat dari penerimaan negara berupa pajak jika KUPVA-BB yang tidak berizin menjadi resmi.

Ditinjau dari sudut pandang perundang-undangan tentang pengaturan Lalu lintas dan angkutan jalan raya, sebagaimana diatur dengan undang-undang Lalulintas dan Angkutan Jalan Nomor 22 Tahun 2009, dalam Pasal 77 berbunyi: Setiap orang yang mengemudikan kendaraan di bermotor di jalan raya wajib memiliki surat izin mengemudi sesuai dengan jenis kendaraan bermotor yang dikemudikan.<sup>147</sup>

Bahwa seorang pengemudi dalam undang-undang tersebut mengatur, harus memiliki Surat Izin Mengemudi sehingga dia memiliki hak untuk mengendarai kendaraan bermotor di jalan raya, dan apabila pengemudi tersebut melakukan atau mengemudikan kendaraan bermotor di jalan raya tanpa memiliki Surat Izin Mengemudi, maka terhadap pelakunya dapat dikenakan sanksi sebagaimana diatur dalam undang-undang tersebut, jika

<sup>147</sup> UU Lalulintas dan Angkutan Jalan Nomor 22 Tahun 2009

tidak memiliki izin mengendarai kendaraan di jalan raya maka mendapat sanksi hukum sebagaimana ketentuan tersebut diatas<sup>148</sup>.

Adapun sanksi hukum terhadap pengemudi yang tidak memiliki SIM pada saat mengemudi kendaraan bermotor di jalan raya, dapat diancam dengan hukuman sebagaimana diatur dalam pasal 77 ayat (1) dipidana dengan pidana kurungan paling lama 4 (empat) bulan atau denda paling banyak Rp1.000.000,00 (satu juta rupiah)<sup>149</sup>.

Jika terhadap pengemudi kendaraan bermotor yang tidak memiliki surat izin mengemudi, dapat diancam dengan hukuman penjara empat bulan dan denda satu juta rupiah, maka adalah lebih tidak adil jika penyelenggara KUPVA-BB, yang memperoleh keuntungan bagi dirinya, dan tidak membayar pajak penghasilan kepada negara, namun pelaku usaha KUPVA-BB yang tidak berizin tersebut, tidak dilarang dan tidak mendapat sanksi apapun dari negara.

Ditinjau dari sudut pandang pendekatan perundang-undangan tentang perdagangan Undang-undang Nomor 7 Tahun 2014<sup>150</sup>, undang-undang tersebut mengatur tentang badan usaha atau kegiatan usaha di bidang perdagangan, maka perusahaan

<sup>148</sup> *Ibid*

<sup>149</sup> *Ibid*

<sup>150</sup> Undang-undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang perdagangan

harus memiliki izin usaha di bidang perdagangan. Sebagaimana diatur dalam pasal 24 yaitu sebagai berikut:

1. Pelaku usaha yang melakukan kegiatan usaha perdagangan wajib memiliki perizinan dibidang perdagangan yang diberikan oleh Menteri.
2. Menteri dapat melimpahkan atau mendelegasikan pemberian perizinan kepada pemerintah daerah instansi teknis tertentu.
3. Menteri dapat memberikan pengecualian terhadap kewajiban memiliki perizinan di bidang perdagangan sebagaimana pada ayat (1).
4. Ketentuan lebih lanjut mengenai perizinan di bidang perdagangan sebagaimana pada ayat (1) dan pengecualiannya sebagaimana dimaksud pada ayat(3) diatur dengan peraturan Menteri.

Para pelaku usaha di bidang perdagangan yang tidak memiliki izin usaha dari pemerintah maka terhadap para pelaku usaha yang tidak memiliki izin tersebut dapat dikenakan sanksi pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 106 berbunyi "Pelaku Usaha yang melakukan kegiatan usaha Perdagangan tidak memiliki perizinan di bidang Perdagangan yang diberikan oleh Menteri sebagaimana dimaksud dalam pasal 24 ayat (1) dipidana

dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun atau pidana denda paling banyak Rp 10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah).<sup>151</sup>

Hal ini dilakukan adalah untuk melakukan pembatasan terhadap para pelaku usaha pelaku usaha tersebut yang melakukan usaha untuk memperoleh keuntungan dari hasil usahanya, agar dapat diawasi oleh pemerintah.

Pengawasan terhadap komoditi perdagangan apa yang menjadi bidang usahanya perlu dilakukan untuk menjaga stabilitas harga, sehingga tidak terjadi gejolak harga. Jika terjadi gejolak harga dapat mengakibatkan gangguan stabilitas ekonomi nasional.

Dengan demikian terhadap kebutuhan barang di tingkat nasional maupun pengendalian perlu dikendalikan melalui badan-badan usaha di bidang perdagangan yang telah memiliki izin. Dan apabila para pelaku usaha yang tidak berizin tersebut tetap melakukan usahanya maka negara akan sulit untuk melakukan pengawasan ataupun kontrol terhadap komoditi yang diperdagangkan baik jumlahnya, kualitasnya maupun harga yang berlaku di pasar.

Oleh karena itu negara sangat berkepentingan untuk mengawasi para pelaku usaha dengan pemberian izin terhadap

<sup>151</sup> *Ibid*

para pelaku usaha, dan melakukan larangan terhadap para pelaku usaha yang tidak memiliki izin dari pemerintah.

Selanjutnya pemerintah terhadap para pelaku usaha tersebut sangat berkepentingan untuk menarik pajak penghasilan dari para pelaku usaha yang melakukan usahanya di dalam negara kesatuan Republik Indonesia.

Dari hasil pajak tersebut yang merupakan sumber pendapatan negara untuk pembiayaan pembangunan nasional untuk memberikan kesejahteraan dan kemakmuran bagi rakyat Indonesia itu dapat diperoleh.

Jika dibandingkan dengan Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB), maka penulis berpendapat perlu dilakukan pembatasan dan larang terhadap penyelenggara Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) yang tidak berizin, dengan tujuan agar dapat mengawasi dan mengontrol fluktuasi nilai tukar rupiah terhadap valuta asing, jika KUPVA-BB tidak diawasi dapat berpengaruh terhadap ketidakstabilan di bidang Kurs mata uang yang dapat mempengaruhi stabilitas ekonomi, khususnya di bidang lembaga keuangan.

Ditinjau dari sudut pandang pendekatan perbandingan hukum, maka perbuatan Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB), sebagaimana diatur dengan Peraturan Bank Indonesia Nomor: 18/20/PBI//2016 tanggal 7 Oktober 2019,

jika dibandingkan dengan perundang-undangan sejenis yang berlaku di negara-negara tetangga seperti negara Singapura negara Malaysia, kedua negara tersebut telah membuat undang-undang tentang pengaturan kegiatan usaha penukaran valuta asing yang dikenal dengan *Money Changer*.

Bahwa terhadap kegiatan usaha tersebut haruslah terlebih dahulu memiliki badan usaha dan memiliki izin resmi, untuk melakukan usaha penukaran atau penjualan valuta asing, apabila para pelaku usaha yang tidak memiliki izin, dapat dikenakan sanksi pidana sebagaimana ketentuan undang-undang.

Adapun ketentuan undang-undang di negara tetangga telah memiliki hukum yang mengatur *Money Changer* tidak berizin, seperti Malaysia, dan Singapura bahwa larangan terhadap praktek *Money Changer* yang tidak berizin diatur secara jelas dalam Undang-undang, bagi para pelaku *Money Changer* tidak berizin dilarang melakukan praktek usaha, dan bagi mereka yang melanggar Undang-undang tersebut akan mendapat sanksi hukuman.

#### a. Singapura

Undang undang yang mengatur *Money Changer* di Singapura, adalah "*Money-Changing And Remittance*

*Businesses Act” (Chapter 187), mengatur: No person to carry on money-changing business without licence.<sup>152</sup>*

*(1) No person shall carry on or advertise that he carries on money-changing business unless he is in possession of a valid money-changer’s licence.*

*(2) Any person who contravenes subsection (1) shall be guilty of an offence and shall be liable on conviction to a fine not exceeding \$100,000 or to imprisonment for a term not exceeding 2 years or to both and, in the case of a continuing offence, to a fine not exceeding \$10,000 for every day during which the offence continues after conviction.*

Undang-Undang perubahan Uang (*money changer*) dan *Remittance* (pengiriman uang) Chapter 187 Pasal 5 ayat (1) dan (2) menyatakan bahwa<sup>153</sup>:

Tidak ada orang yang melakukan bisnis perubahan uang tanpa lisensi:

*(1) Tidak ada orang yang akan meneruskan atau mengiklankan bahwa ia menjalankan bisnis yang*

<sup>152</sup> *Money-Changing And Remittance Businesses Act, Singapura*

<sup>153</sup> Undang-Undang perubahan Uang (*money changer*) dan *Remittance* (pengiriman uang), Singapura



*mengubah uang kecuali ia memiliki lisensi perubahan uang yang valid.*

(2) *Setiap orang yang melanggar ayat (1) akan bersalah karena pelanggaran dan harus bertanggung jawab atas denda tidak melebihi \$ 100.000 atau penjara untuk jangka waktu tidak lebih dari 2 Tahun atau keduanya dan selama kasus berlanjut pelanggaran untuk denda tidak melebihi \$ 10.000 untuk setiap hari selama pelanggaran berlanjut setelah keyakinan.*

b. **Malaysia**

Berdasarkan Undang-undang *Money Changing* Tahun 1998 Malaysia, Pada Bagian IV (empat Romawi) mengatur tentang *Money Changer* di Malaysia, yaitu tentang poerizinan, penggunaan kata *Money Changer*.

Berdasarkan Pasl 24 ayat (2) Undang Undang tersebut, menyatakan jika di terjemahkan kedalam Bahasa Indonesia;

(1) *Tidak seorangpun dapat menggunakan kata Money Changer, Currency exchange, atau forex dealer, atau foreign axchange, atau bureu de change atau turunan kata apapun dalam Bahasa*

*manapun yang dapat yang dapat ditafsirkan sebagai kegiatan bisnis tukar uang, tanpa terlebih dahulu memperoleh izin dari Bank.*

*(2) Setiap orang yang melanggar ayat (1) tersebut diatas harus dihukum dengan dengan denda tidak melebihi seratus ribu ringgi atau hukuman penjara tidak melebihi 5 (lima) Tahun .<sup>154</sup>*

Bahwa melihat ketentuan undang undang di negara tetangga tersebut, maka terhadap penyelenggara Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) yang tidak berizin, perlu dilakukan larangan, salah satu alasan adalah bahwa para pelaku usaha yang tidak memiliki izin tersebut yang seharusnya melaporkan setiap nasabah yang melakukan transaksi, maka pada kegiatan usaha yang tidak memiliki izin disebut kewajiban untuk melaporkan tersebut tidak dilakukan atau diabaikan, hal ini akan berdampak terhadap pelaku kriminal atau pelaku kejahatan, seperti Tindak Pidana Pencucian Uang, Tindak pidana Narkotika, Pendanaan teroris.

Sehingga perbuatan melanggar hukum tersebut tidak terdeteksi oleh aparat penegak hukum. Mengakibatkan adanya kesulitan bagi aparat penegak hukum untuk melakukan

<sup>154</sup> UU Singapura dan UU malasia

penegakan hukum terhadap para pelaku kejahatan di bidang tindak pidana pencucian uang, tindak pidana di bidang narkotika, tindak pidana bidang pendanaan teroris.

Oleh karena itu apabila para pelaku usaha tersebut tidak tertibkan maka akan semakin memberikan peluang kepada para pelaku kejahatan untuk melakukan aksinya.

Oleh karena itu untuk mengurangi terjadinya tindak pidana yang dilakukan oleh para pelaku kejahatan dengan menggunakan sara KUPVA-BB, perlu dilakukan pembatasan dengan cara melarang bagi pelaku usaha yang tidak memiliki izin.

Negara tidak boleh diam, sebagai negara hukum, negara harus bertindak untuk membuat aturan atau norma yang melarang para pelaku usaha yang tidak berizin tersebut dan apabila para pelaku usaha yang tidak berizin tetap melakukan kegiatan usahanya maka dapat dikenakan sanksi sebagaimana ketentuan-ketentuan yang diatur dalam undang-undang.

Namun dalam kenyataannya, terhadap para pelaku usaha yang saat ini melakukan usaha tidak memiliki izin berupa KUPVA-BB, tidak ada sarana yang dapat dikenakan sebagai sarana penegakan hukum, sehingga dengan demikian para pelaku usaha tersebut bebas melakukan aksinya tanpa dapat disentuh oleh peraturan perundang-undangan.

Negara tidak boleh diam dan negara harus melindungi warganya dari para pelaku kejahatan.

Walaupun sebagian warga ada yang berpendapat bahwa Kenapa harus dilakukan larangan terhadap para pelaku usaha KUPVA-BB yang tidak berizin tersebut, penulis berpendapat bahwa terhadap pelaku tersebut perlu adanya larangan atau pembatasan yang dituangkan dalam bentuk undang undang.

Apabila tidak dilakukan larangan atau pembatasan maka akan memberikan peluang kepada para pelaku kejahatan dalam melakukan aksinya. Oleh karena itu perlu dibuat undang undang, berupa larangan terhadap pelaku KUPVA-BB yang tidak berizin, dilakukan larangan tersebut adalah untuk membatasi ruang gerak para pelaku kejahatan untuk melakukan aksinya dengan menggunakan sarana KUPVA-BB.

### **3.2 Sanksi hukum terhadap penyelenggara KUPVA-BB tidak berizin tidak diatur, ditinjau dari Teori Keadilan**

Bahwa Peraturan Bank Indonesia Nomor: 18/20/PBI/2016, tanggal 7 Oktober 2019, tentang Pengaturan Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) tidak memuat rumusan norma tentang sanksi terhadap penyelenggara KUPVA-BB yang tidak berizin.

Ditinjau dari Teori Keadilan bahwa keadilan adalah kelayakan dalam tindakan manusia, yaitu titik tengah antara kedua ujung ekstrem, tidak berat sebelah sebelah, dan tidak memihak. Plato menekankan perlunya suatu keharmonisan ataupun keselarasan di dalam kehidupan bermasyarakat. Teori Plato tersebut kemudian dilanjutkan oleh seorang muridnya bernama Aristoteles yang memberikan penekanan pada adanya suatu perimbangan yang proposional.

Menurut Aristoteles bahwa cita-cita yang mulia di dalam kehidupan bermasyarakat adalah terciptanya suatu kebaikan dan ketertiban yang dapat dilihat, adanya keadilan dan kebenaran yang hidup dimasyarakat.

Perimbangan atau proposional tersebut di tulis oleh Aristoteles dalam teori keadilan dalam, teori itu bahwa di dalam kehidupan masyarakat perlu adanya kesamaan hak, yang dirasakan sama oleh masing masing setiap orang. Bahwa yang diinginkan oleh keadilan adalah adanya kesamaan hak, dan kesamaan hak tersebut haruslah juga dipahami merupakan sesuatu yang berarti ketidaksamaan hak.

Teori keadilan Aristoteles tersebut pada prinsipnya adalah persamaan. Jadi pada prinsipnya bahwa keadilan terlaksana bila

diperlakukan sama, dan jika hal-hal yang tidak baik juga diperlakukan tidak sama.

Bahwa terkait dengan penyelenggara KUPVA-BB yang tidak berizin tersebut bebas melakukan kegiatan usahanya untuk memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya, adalah tidak adil bagi para pelaku KUPVA-BB yang resmi, jika mereka dalam menjalankan usahanya diberikan sanksi hukum jika melakukan pelanggaran terhadap Peraturan Bank Indonesia Nomor: 18/20/PBI/2016, padahal penyelenggara KUPVA-BB yang tidak memiliki izin tidak dapat dijangkau oleh hukum untuk memberikan sanksi.

Berdasarkan Teori keadilan tersebut penulis berpendapat adalah tidak adil jika penyelenggara KUPVA-BB yang resmi diberikan sanksi hukum jika melakukan pelanggaran, sedangkan penyelenggara KUPVA-BB yang tidak berizin tidak diberikan sanksi hukum.

Teori keadilan Vindikatif yang digagas oleh Aristoteles, adalah adil jika terhadap seseorang dikenakan sanksi sesuai dengan perbuatannya.

Maka penulis berpendapat agar terhadap penyelenggara KUPVA-BB yang tidak berizin diberikan sanksi hukum maka perlu dilakukan pembaruan hukum terhadap pengaturan KUPVA-BB.

Dengan demikian berdasarkan teori keadilan tersebut akan tercipta adanya kesamaan hak, adanya keadilan bagi penyelenggara KUPVA-BB yang berizin dengan penyelenggara KUPVA-BB yang tidak berizin.

Bahwa berdasarkan Peraturan Bank Indonesia Nomor: 18/20/PBI/2016, tentang Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB), yang secara normative tidak mengatur tentang sanksi hukum, kedepan perlu diatur agar penyelenggara yang tidak berizin perlu dipaksa dengan aturan yang bermuatan sanksi hukum sehingga taat dan usahanya menjadi berizin.

Dalam pasal 2 Peraturan Bank Indonesia Nomor 18/20/PBI/2016, pada ayat (6) dikatakan bahwa penyelenggara Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB), menerapkan ketentuan yang mengatur mengenai: 1) Anti pencucian uang, 2) Pencegahan pendanaan terorisme, serta 3). Mengenai kewajiban penggunaan rupiah di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Bahwa penyelenggara KUPVA-BB wajib melakukan pencatatan transaksi Sesuai dengan standar akuntansi yang berlaku dalam KUPVA-BB, dan wajib menyimpan dokumen dan yang berhubungan dengan pencatatan transaksi.

Dalam pasal 5 dikatakan bahwa penyelenggara KUPVA-BB wajib memastikan nasabah telah menyampaikan dokumen sebagaimana berikut: 1) dokumen underlying transaksi yang dapat dipertanggungjawabkan yaitu dokumen yang bersifat final antara lain berupa fotokopi dokumen yang bersifat tagihan atau yang menimbulkan kewajiban pembayaran dan fotocopy kontrak atau perjanjian dan dokumen yang bersifat perkiraan antara lain berupa dokumen perkiraan kebutuhan biaya dokumen pendukung pembelian bahasa asing berupa 2). fotokopi Nomor Pokok Wajib Pajak atau NPWP nasabah dan 3) pernyataan tertulis bermaterai cukup yang ditandatangani oleh nasabah atau pihak yang berwenang mewakili nasabah yang memuat informasi mengenai dan kebenaran dokumen andalalin transaksi dan penggunaan dokumen underlying transaksi untuk pembelian uang kertas asing sebesar nominal antara lain transaksi di industri, dan jumlah tujuan dan tanggal penggunaan uang kertas asing, 4). surat kuasa dalam hal nasabah diwakili oleh pihak lain dalam hal nasabah melakukan pembelian uang kertas asing sampai dengan jumlah tertentu (Threshold) sebagaimana dimaksud dalam pasal 2. KUPV-BB wajib memastikan nasabah menyampaikan dokumen berupa pernyataan tertulis dari nasabah yang menyatakan bahwa pembelian uang kertas asing belum melebihi jumlah tertentu, sebagaimana dimaksud dalam pasal 2.



Dalam pasal 6 menjelaskan bahwa penyelenggara KUPVA-BB dilarang: 1). bertindak sebagai agen penjual cek Pelawat 2). melakukan kegiatan margin *trading forward* dan transaksi derivatif lainnya baik untuk kepentingan nasabah maupun kepentingan penyelenggara KUPVA-BB; 3). melakukan transaksi jual dan beli UKA serta pembelian cek Pelawat dengan penyelenggara KPVA-BB yang tidak memiliki izin dari Bank Indonesia, 4). melakukan kegiatan penyelenggaraan transfer dana dan melakukan kegiatan usaha lainnya.

Dalam pasal 7 menjelaskan larangan terhadap penyelenggara kurva bukan bank adalah: 1). menjadi pemilik penyelenggara kurva tidak berizin, 2). melakukan kerjasama dengan penyelenggara tidak berizin dan 3). melakukan kegiatan usaha melalui penyelenggara KUPVA tidak berizin, larangan tersebut juga berlaku juga untuk direksi dewan komisaris dan atau pemegang saham.

Dalam pasal 8 dikatakan penyelenggara KUPVA-BB dilarang melakukan kegiatan usaha sebagaimana diatur dalam pasal 2 ayat 1 yaitu untuk kepentingan pribadi dengan menggunakan KUPVA-BB sebagai sarana, dan dilarang melakukan kegiatan usaha sebagaimana dimaksud pasal 2 ayat 1 untuk kepentingan penyelenggara atas nama pribadi.

Dalam pasal 9 dikatakan penyelenggara KUPVA-BB wajib menetapkan kurs jual dan beli dan kurs beli cek Pelawat sesuai dengan mekanisme pasar dalam rangka menetapkan kurs sebagaimana dimaksud maka KUPVA-BB wajib memiliki kebijakan tulis penetapan kurs dengan menggunakan dasar penetapan kurs yang dapat dipertanggungjawabkan, membuat catatan dalam penetapan kurs mencakup fakta yang menjadi pertimbangan dan perhitungan.

Dalam pasal 10 dikatakan penyelenggara KUPVA-BB wajib memastikan penerapan prinsip Perlindungan Konsumen dalam penerapan perlindungan konsumen, adalah informasi kurs yang benar kepada nasabah, perlindungan data nasabah, dan penyelesaian pengaduan nasabah. Penyelenggara KUPVA-BB dilarang mengenakan biaya tambahan kepada nasabah.

Dalam pasal 11 dikatakan bahwa penyelenggara KUPVA-BB berbadan hukum berupa perseroan terbatas dan seluruh sahamnya dimiliki oleh warga negara Indonesia.

Sebagaimana larangan tersebut diatas, diberlakukan kepada penyelenggara KUPVA-BB yang telah memiliki izin dari Bank Indonesia, namun sebaliknya terhadap penyelenggara KUPVA-BB yang tidak berizin, peraturan tersebut tidak dapat

dapat diberlakukan, dikarenakan peraturan tersebut secara normative tidak mengatur tentang KUPVA-BB yang tidak berizin.

Bahwa menurut Filsuf Aristoteles, keadilan adalah adanya kesamaan hak, dan kesamaan hak tersebut haruslah juga dipahami merupakan sesuatu yang berarti ketidaksetaraan hak.

Dari pandangan Filsuf Aristoteles tersebut penulis berpendapat, pemberian sanksi hukum bagi penyelenggara KUPVA-BB yang resmi jika melakukan kesalahan, sedang bagi para penyelenggara KUPVA-BB yang tidak resmi bebas melakukan usaha tanpa memperoleh sanksi hukum, adalah tidak adil.

Lebih lanjut jika ditinjau dari Teori keadilan legalitas oleh filsuf Aristoteles, bahwa keadilan legalitas adalah adil bahwa apabila suatu undang-undang melindungi seluruh warga masyarakat, memberikan contoh, adalah adil bahwa apabila semua pengendara di jalan raya mematuhi rambu-rambu yang berlaku di jalan raya.

Maka berdasarkan keadilan legalitas tersebut, penulis berpendapat adalah tidak adil jika peraturan Bank Indonesia Nomo: 18/20/PBI/2016, hanya diberlakukan terhadap penyelenggara KUPBA-UU yang berizin, sedangkan terhadap penyelenggara KUPVA-BB yang tidak berizin, peraturan tersebut tidak dapat diberlakukan.

Dikarenakan peraturan tersebut tidak mengatur tentang KUPVA-BB yang tidak berizin.

Dengan demikian penulis berpendapat bahwa peraturan Bank Indonesia nomor 18/20/200/2016, tidak memberikan keadilan secara legalitas, dikarenakan tidak mengatur terhadap semua pelaku usaha dibidang KUPVA-BB, melainkan hanya mengatur pelaku usaha yang telah memiliki izin resmi, sedangkan KUPVA-BB yang tidak memiliki izin sama sekali tidak diatur.

Sesuai dengan Teori Keadilan Legal yang digagas oleh Aristoteles, penulis sependapat, bahwa perlu adanya larangan terhadap para pelaku usaha di bidang KUPVA-BB yang tidak memiliki izin dari pemerintah. Hal ini perlu dilakukan untuk menjaga keadilan yang diperlakukan sama dan tidak ada perbedaan terhadap penyelenggara KUPVA-BB yang berizin dan tidak berizin.

Bahwa keberadaan Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB), juga memberikan dampak terjadinya fluktuasi kurs nilai mata uang rupiah terhadap uang asing, oleh karena itu perlu dilakukan pengaturan terkait larangan penyelenggaraan KUPVA-BB yang tidak berizin, untuk menjaga stabilitas Nilai tukar uang Rupiah terhadap Valuta asing.

Nilai tukar merupakan sebuah kunci bagi suatu negara untuk bertransaksi dengan dunia luar.

Sistem pembayaran yang dilakukan baik di dalam negeri maupun di luar negeri harus terikat dengan nilai tukar atau kurs.

Jika dalam perjalanannya kurs tetap mengalami masalah misalnya terjadi fluktuasi penawaran maupun permintaan yang cukup tinggi maka pemerintah melakukan intervensi ke pasar dengan membeli atau menjual kurs mata uang yang berada dalam devisa negara, hal ini dapat berpengaruh terhadap ketersediaan devisa negara.

Salah satu penyebab terjadi fluktuasi atau gejolak terjadinya ketidak stabilan terhadap nilai tukar rupiah diakibatkan tingginya permintaan terhadap uang asing.

Jika dikaitkan dengan Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) yang tidak berizin, maka hal ini dapat menyumbang ketidak stabilan terhadap nilai tukar atau Kurs rupiah di dalam negeri.

Salah satu sarana menjaga agar stabilitas nilai tukar terjaga, adalah dengan melakukan pembatasan terhadap KUPVA-BB.

Tujuan pemberian izin operasional terhadap Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB), adalah

bertujuan untuk memperkuat stabilitas nilai tukar Rupiah terhadap valuta asing.

Hal ini dijelaskan oleh Direktur departemen pengawasan sistem pembayaran Bank Indonesia.

Bagi Bank Indonesia selaku Bank Sentral perlu untuk melakukan pengawasan terhadap fluktuasi kurs jual Rupiah terhadap valuta asing. Oleh karena itu salah satunya cara adalah dengan memperketat pemberian izin terhadap KUPVA-BB, dan larangan penyelenggaraan KUPVA-BB yang tidak berizin.

Dengan demikian dapat dilakukan kontrol terhadap penjualan ataupun penukaran valuta asing yang berdampak untuk mengendalikan nilai tukar Rupiah<sup>155</sup>.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, penulis sependapat dengan pernyataan pimpinan Bank Indonesia, bahwa perlu adanya pembatasan dan larangan terhadap pelaku KUPVA-BB yang tidak memiliki izin dari pemerintah.

Hal ini untuk mencegah terjadinya fluktuasi nilai tukar rupiah terhadap valuta asing yang tidak dapat dikontrol ataupun diawasi. Sehingga stabilitas nilai tukar dapat dikendalikan untuk menjaga stabilitas perekonomian nasional.

<sup>155</sup> <https://keuangan.kontan.co.id/news/bi-atur-kegiatan-valas-di-money-changer>

Ditinjau dari sudut pandang pendekatan perundang-undangan bahwa suatu perbuatan yang tidak dilarang oleh undang-undang, kemudian setelah undang-undang diterbitkan maka perbuatan tersebut menjadi perbuatan yang dilarang.

Dengan demikian apabila suatu perbuatan yang di larang dilakukan, maka haruslah terlebih dahulu memperoleh izin dari penguasa atau negara.

Dengan telah memperoleh izin dari penguasa atau negara maka para pelaku usaha atau kegiatan usaha tersebut apakah berupa perseorangan maupun korporasi atau perusahaan setelah memegang izin tersebut, maka melakukan kegiatan usaha sebagaimana kegiatan usaha yang telah ditentukan sebagaimana izin yang dimiliki adalah sah.

Hal ini dilakukan supaya adanya pembatasan atau pengawasan karena jika terhadap kegiatan usaha.

Para pelaku usaha yang telah memiliki izin menurut undang-undang adalah sah untuk melakukan kegiatan usaha, sebaliknya pihak-pihak yang belum memperoleh izin atau tidak memperoleh izin sebagaimana ditentukan dalam undang-undang tersebut maka orang itu tidak berwenang untuk melakukan kegiatan usaha.

Bila perbuatan tersebut dilakukan maka terhadap pelakunya dapat dikenakan sanksi pidana sesuai ketentuan yang berlaku.

Misalnya undang-undang kehutanan yang sebelumnya tidak mengatur tentang larangan untuk melakukan penebangan pohon baik perorangan maupun perusahaan atau perseroan, untuk menjaga pelestarian terhadap hutan maka pemerintah bersama DPR telah membentuk undang-undang tentang kehutanan sehingga masyarakat ataupun perusahaan yang ingin melakukan penebangan pohon harus terlebih dahulu memiliki izin dari pemerintah.

Apabila masyarakat atau perusahaan yang tidak memiliki izin untuk melakukan penebangan, maka perbuatan tersebut adalah liar atau tanpa izin, maka dapat dikenakan sanksi pidana sesuai dengan ketentuan undang-undang kehutanan.

Ini adalah merupakan sarana hukum untuk melakukan pengawasan terhadap pelestarian hutan, sehingga dengan demikian akan tercapainya tujuan hukum untuk memperoleh ketertiban di dalam masyarakat di bidang kehutanan.

Hal ini dapat kita lihat pada ketentuan Pasal 3 ayat (11) Undang-Undang Nomo 18 Tahun 2013, tentang Kehutanan, berbunyi "Izin pemanfaatan hasil hutan kayu adalah, izin usaha



yang diberikan Menteri untuk memanfaatkan hasil hutan berupa kayu pada hutan produksi melalui kegiatan pemanenan atau penebangan, pengayaan, pemeliharaan dan pemasaran<sup>156</sup>.

Hal ini jelas memberikan gambaran bahwa negara hadir untuk melakukan pengawasan untuk menjaga dan melestarikan hutan, sehingga tidak terjadi penebangan pohon secara liar, atau penebangan pohon di hutan tanpa dilengkapi dengan perizinan dari pemerintah.

Tidak dapat dipungkiri pada saat dengan diterbitkannya Undang undang kehutanan tersebut, sebagian besar masyarakat tidak terima, karena yang tadinya bebas dilakukan menjadi tidak bebas dilakukan, yang tadinya tidak dilarang menjadi dilarang dilakukan.

Bahkan bagi para pelaku yang melanggar larangan tersebut akan dikenakan sanksi pidana.

Dalam Pasal 12 Undang undang Nomor 18 Tahun 2013, mempertegas, Setiap orang dilarang: a). melakukan penebangan pohon dalam kawasan hutan yang tidak sesuai dengan izin pemanfaatan hutan; b). melakukan penebangan pohon dalam kawasan hutan tanpa memiliki izin yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang; c). melakukan penebangan pohon dalam

<sup>156</sup> UU Kehutanan Nomor 18 Tahun 2013.

kawasan hutan secara tidak sah; d). memuat, membongkar, mengeluarkan, mengangkut, menguasai, dan/atau memiliki hasil penebangan di kawasan hutan tanpa izin; e). mengangkut, menguasai, atau memiliki hasil hutan kayu yang tidak dilengkapi secara bersama surat keterangan sahnya hasil hutan; f). membawa alat-alat yang lazim digunakan untuk menebang, memotong, atau membelah pohon di dalam kawasan hutan tanpa izin pejabat yang berwenang; g). membawa alat-alat berat dan/atau alat-alat lainnya yang lazim atau patut diduga akan digunakan untuk mengangkut hasil hutan di dalam kawasan hutan tanpa izin pejabat yang berwenang; h). memanfaatkan hasil hutan kayu yang diduga berasal dari hasil pembalakan liar.

Bahwa undang-undang ini dibuat untuk melakukan pembatasan terhadap pengrusakan hutan yang diakibatkan pembalakan liar atau penebangan hutan tanpa izin, yang berdampak terhadap kerusakan ekosistem di hutan.

Maka jika dibandingkan dengan Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan (KUPVA-BB) yang tidak berizin, penulis sependapat jika terhadap KUPVA-BB yang tidak memiliki izin dari pemerintah dilarang untuk menyelenggarakan kegiatan di bidang perdagangan uang atau penukaran valuta asing, sehingga pengendalian terhadap Kurs nilai tukar yang dapat mengganggu kestabilan ekonomi nasional dapat dikendalikan.

Bukan hanya itu dengan pengendalian melalui upaya larangan terhadap KUPVA-BB yang tidak berizin dapat meminimalkan perbuatan pidana dengan sarana KUPVA-BB yang tidak berizin, dan negara juga memperoleh manfaat dari penerimaan negara berupa pajak jika KUPVA-BB yang tidak berizin menjadi resmi.

Ditinjau dari sudut pandang perundang-undangan tentang pengaturan Lalu lintas dan angkutan jalan raya, sebagaimana diatur dengan undang-undang Lalulintas dan Angkutan Jalan Nomor 22 Tahun 2009, dalam Pasal 77 berbunyi: Setiap orang yang mengemudikan kendaraan di bermotor di jalan raya wajib memiliki surat izin mengemudi sesuai dengan jenis kendaraan bermotor yang dikemudikan<sup>157</sup>.

Bahwa seorang pengemudi dalam undang-undang tersebut mengatur, harus memiliki Surat Izin Mengemudi sehingga dia memiliki hak untuk mengendarai kendaraan bermotor di jalan raya, dan apabila pengemudi tersebut melakukan atau mengemudikan kendaraan bermotor di jalan raya tanpa memiliki Surat Izin Mengemudi, maka terhadap pelakunya dapat dikenakan sanksi sebagaimana diatur dalam undang-undang tersebut, jika tidak memiliki izin mengendarai kendaraan di jalan raya maka

<sup>157</sup> UU Lalulintas dan Angkutan Jalan Nomor 22 Tahun 2009

mendapat sanksi hukum sebagaimana ketentuan tersebut diatas<sup>158</sup>.

Adapun sanksi hukum terhadap pengemudi yang tidak memiliki SIM pada saat mengemudi kendaraan bermotor di jalan raya, dapat diancam dengan hukuman sebagaimana diatur dalam pasal 77 ayat (1) dipidana dengan pidana kurungan paling lama 4 (empat) bulan atau denda paling banyak Rp1.000.000,00 (satu juta rupiah)<sup>159</sup>.

Jika terhadap pengemudi kendaraan bermotor yang tidak memiliki surat izin mengemudi, dapat diancam dengan hukuman penjara empat bulan dan denda satu juta rupiah, maka adalah lebih tidak adil jika penyelenggara KUPVA-BB, yang memperoleh keuntungan sebesar besarnya bagi dirinya, namun pelaku usaha KUPVA-BB yang tidak berizin, tidak membayar pajak kepada negara tidak dilarang.

Ditinjau dari sudut pandang pendekatan perundang-undangan tentang perdagangan Undang undang Nomor 7 Tahun 2014<sup>160</sup>, undang-undang tersebut mengatur tentang badan usaha atau kegiatan usaha di bidang perdagangan, maka perusahaan harus memiliki izin usaha di bidang perdagangan. Sebagaimana diatur dalam pasal 24 yaitu sebagai berikut:

<sup>158</sup> *Ibid*

<sup>159</sup> *Ibid*

<sup>160</sup> Undang undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang perdagangan

1. Pelaku Usaha yang melakukan usaha dibidang usaha perdagangan wajib memiliki izin usaha.

2. Menteri dapat memberikan pengecualian terhadap kewajiban memiliki perizinan di bidang perdagangan sebagaimana pada ayat (1).

3. Ketentuan lebih lanjut mengenai perizinan di bidang perdagangan sebagaimana pada ayat (1) dan pengecualiannya sebagaimana dimaksud pada ayat(3) diatur dengan peraturan Menteri

4. Para pelaku usaha di bidang perdagangan yang tidak memiliki izin usaha dari pemerintah maka terhadap para pelaku usaha yang tidak memiliki izin tersebut dapat dikenakan sanksi pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 106 berbunyi "Pelaku Usaha yang melakukan kegiatan usaha Perdagangan tidak memiliki perizinan di bidang Perdagangan yang diberikan oleh Menteri sebagaimana dimaksud dalam pasal 24 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 4(empat) tahun atau pidana denda paling banyak Rp 10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah)<sup>161</sup>.

Hal ini dilakukan adalah untuk melakukan pembatasan terhadap para pelaku usaha yang melakukan usaha yang

<sup>161</sup> *Ibid*

memperoleh keuntungan dari hasil usahanya, agar dapat diawasi oleh pemerintah.

Pengawasan terhadap komoditi perdagangan menjadi bidang usahanya perlu diawasi, untuk menjaga stabilitas harga sehingga tidak terjadi gejolak harga<sup>162</sup>.

Jika terjadi gejolak harga dapat mengakibatkan gangguan stabilitas ekonomi nasional.

Dengan demikian kebutuhan barang di tingkat nasional perlu dikendalikan melalui badan-badan usaha di bidang perdagangan yang telah memiliki izin.

Dan apabila para pelaku usaha yang tidak berizin tersebut tidak dilarang melakukan usahanya maka negara akan sulit untuk melakukan pengawasan ataupun kontrol terhadap komoditi yang diperdagangkan baik jumlahnya, kualitasnya maupun harga yang berlaku di pasar.

Oleh karena itu negara sangat berkepentingan untuk mengawasi para pelaku usaha dengan pemberian izin terhadap para pelaku usaha, dan melakukan larangan terhadap para pelaku usaha yang tidak memiliki izin dari pemerintah.

Selanjutnya pemerintah sangat berkepentingan untuk menarik pajak penghasilan dari para pelaku usaha yang

<sup>162</sup> *Ibid*

melakukan usahanya di dalam negara kesatuan Republik Indonesia.

Dari hasil pajak tersebut yang merupakan sumber pendapatan negara untuk pembiayaan pembangunan nasional untuk memberikan kesejahteraan dan kemakmuran bagi Indonesia itu dapat diperoleh.

Jika dibandingkan dengan Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB), maka penulis berpendapat perlu dilakukan pembatasan dan larang terhadap penyelenggara

Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) yang tidak berizin, dengan tujuan agar dapat mengawasi dan mengontrol fluktuasi nilai tukar rupiah terhadap valuta asing, jika KUPVA-BB tidak diawasi dapat berpengaruh terhadap ketidak stabilan di bidang Kurs mata uang yang dapat mempengaruhi stabilitas ekonomi, khususnya di bidang lembaga keuangan.<sup>163</sup>

Ditinjau dari sudut pandang pendekatan perbandingan hukum, maka perbuatan Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB), sebagaimana diatur dengan Pertauran Bank Indonesia Nomor: 18/20/PBI/2016 tanggal 7 Oktober 2016, jika bandingkan dengan perundang-undangan sejenis yang berlaku di negara-negara tetangga seperti negara Singapura

<sup>163</sup> PBI Nomor: 18/20/PBI/2016.

negara Malaysia, kedua negara tersebut telah membuat undang-undang tentang pengaturan kegiatan usaha penukaran valuta asing yang dikenal dengan *Money Changer*.

Bahwa terhadap kegiatan usaha tersebut haruslah terlebih dahulu memiliki badan usaha dan memiliki izin resmi, untuk melakukan usaha penukaran atau penjualan valuta asing, apabila para pelaku usaha yang tidak memiliki izin, dapat dikenakan sanksi pidana sebagaimana ketentuan undang-undang.

Bahwa melihat ketentuan undang undang di negara tetangga tersebut, maka terhadap penyelenggara Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) yang tidak berizin, perlu dilakukan larangan, salah satu alasan adalah bahwa para pelaku usaha yang tidak memiliki izin tersebut yang seharusnya melaporkan setiap nasabah yang melakukan transaksi, maka pada kegiatan usaha yang tidak memiliki izin disebut kewajiban untuk melaporkan tersebut tidak dilakukan atau diabaikan, hal ini akan berdampak terhadap pelaku kriminal atau pelaku kejahatan, seperti Tindak Pidana Pencucian Uang, Tindak pidana Narkotika, Pendanaan teroris.

Sehingga perbuatan melanggar hukum tersebut tidak terdeteksi oleh aparat penegak hukum. Mengakibatkan adanya kesulitan bagi aparat penegak hukum untuk melakukan penegakan hukum terhadap para pelaku kejahatan di bidang



tindak pidana pencucian uang, tindak pidana di bidang narkoba, tindak pidana bidang pendanaan teroris.

Oleh karena itu apabila para pelaku usaha tersebut tidak tertibkan maka akan semakin memberikan peluang kepada para pelaku kejahatan untuk melakukan aksinya.

Oleh karena itu untuk mengurangi terjadinya tindak pidana yang dilakukan oleh para pelaku kejahatan dengan menggunakan sara KUPVA-BB, perlu dilakukan pembatasan dengan cara melarang bagi pelaku usaha yang tidak memiliki izin.

Negara tidak boleh diam, sebagai negara hukum, negara harus bertindak untuk membuat aturan atau norma yang melarang para pelaku usaha yang tidak berizin tersebut dan apabila para pelaku usaha yang tidak berizin tetap melakukan kegiatan usahanya maka dapat dikenakan sanksi sebagaimana ketentuan-ketentuan yang diatur dalam undang-undang.

Namun dalam kenyataannya, terhadap para pelaku usaha yang saat ini melakukan usaha tidak memiliki izin berupa KUPVA-BB, tidak ada sarana yang dapat dikenakan sebagai sarana penegakan hukum, sehingga dengan demikian para pelaku usaha tersebut bebas melakukan aksinya tanpa dapat disentuh oleh peraturan perundang-undangan.

Negara tidak boleh diam dan negara harus melindungi warganya dari para pelaku kejahatan.

Sebagian warga masyarakat ada yang berpendapat bahwa Kenapa terhadap penyelenggara KUPVA-BB yang tidak berizin tersebut, perlu dilarang dan diberikan sanksi, diatas telah dijelaskan jikan tidak di larang akan berpengaruh terhadap fluktuasi harga jual valas yang dapart berpengaruh terhadap perekonomian nasional.

Hal lain yang menjadi perhatian perlu di larang dan diberikan sanksi adalah bahawa KUPVA-BB yang tidak berizin sering menjadi sarana perbuatan tindak pidana, oleh Karena itu penulis berpendapat bahwa terhadap pelaku tersebut perlu adanya larangan atau pembatasan yang dituangkan dalam bentuk undang undang.

Apabila tidak dilakukan larangan atau pembatasan maka akan memberikan peluang kepada para pelaku kejahatan dalam melakukan aksinya. Oleh karena itu perlu dibuat undang undang, berupa larangan terhadap pelaku KUPVA-BB yang tidak berizin, dilakukan larangan tersebut adalah untuk membatasi ruang gerak para pelaku kejahatan untuk melakukan aksinya dengan menggunakan saran KUPVA-BB.

Beberapa Undang undang yang menjadi pertimbangan atau rujukan pembuatan Peraturan Bank Indonesia Nomor 18/20/PBI/2016, tanggal 7 Oktober 2016, tentang Kegiatan Usaha Penukaran Uang Vauta Asing Bukan Bank KUPVA-BB), tidak

ditemukan adanya norma hukum yang melarang penyelenggaraan KUPVA-BB yang tidak berizin, dan tidak ada norma sanksi, serta tidak ada rumusan norma tentang sarana pengawasan dan penegakan hukum terhadap aparat negara untuk melaksanakan fungsi pengawasan dan penegakan hukum terhadap KUPVA-BB yang tidak berizin.

Adapun undang-undang yang dijadikan pertimbangan atas terbitnya Peraturan Bank Indonesia Nomor, 18/20/PBI/2016, adalah sebagai berikut:

1. Undang Undang Nomor 23 Tahun 1999, Tentang Bank Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3843) sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang Undang Nomor 6 Tahun 2009 Tentang Bank Indonesia menjadi Undang undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4962).
2. Undang Undang Nomor 24 Tahun 1999, Tentang Lalu Lintas Devisa dan Sistem Nilai Tukar (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 67, (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3844).

3. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010, Tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 122, (Tambahkan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5164).

4. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2011, Tentang Mata Uang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 64, (Tambahkan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5223).

5. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2013, Tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 50, (Tambahkan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5406).

6. Undang-undang Nomor 21 Tahun 2011, Tentang Otoritas Jasa Keuangan.

7. Surat Edaran Gubernur Bank Indonesia Nomor: 18/42/DKSP, tanggal 30 Desember 2016, tentang Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank.

Jika ditinjau dari perbandingan hukum dengan Negara tetangga terdekat dengan Indonesia telah memiliki hukum yang mengatur *Money Changer* tidak berizin, seperti Malaysia, dan

Singapura bahwa larangan terhadap praktek *Money Changer* yang tidak berizin diatur secara jelas dealam Undang-undang, bagi para pelaku *Money Changer* yang tidak berizin dilarang melakukan praktek usaha, dan bagi mereka yang melanggar Undang-undang tersebut akan mendapat sanksi hukuman.

a. Singapura

Undang undang yang mangatur *Money Changer* di Singapura, adalah "*Money-Changing And Remittance Businesses Act*" (Chapter 187), mengatur: *No person to carry on money-changing business without licence.*<sup>164</sup>

(1) *No person shall carry on or advertise that he carries on money-changing business unless he is in possession of a valid money-changer's licence.*

(2) *Any person who contravenes subsection (1) shall be guilty of an offence and shall be liable on conviction to a fine not exceeding \$100,000 or to imprisonment for a term not exceeding 2 years or to both and, in the case of a continuing offence, to a fine not exceeding \$10,000*

<sup>164</sup> *Money-Changing And Remittance Businesses Act, Singapura*

*for every day during which the offence continues after conviction.*

Undang-Undang perubahan Uang (*money changer*) dan *Remittance* (pengiriman uang) *Chapter* 187 Pasal 5 ayat (1) dan (2) menyatakan bahwa<sup>165</sup>:

Tidak ada orang yang melakukan bisnis perubahan uang tanpa lisensi:

(1) *Tidak ada orang yang akan meneruskan atau mengiklankan bahwa ia menjalankan bisnis yang mengubah uang kecuali ia memiliki lisensi perubahan uang yang valid.*

(2) *Setiap orang yang melanggar ayat (1) akan bersalah karena pelanggaran dan harus bertanggung jawab atas denda tidak melebihi \$ 100.000 atau penjara untuk jangka waktu tidak lebih dari 2 Tahun atau keduanya dan selama kasus berlanjut pelanggaran untuk denda tidak melebihi \$ 10.000 untuk setiap hari*

<sup>165</sup> Undang-Undang perubahan Uang (*money changer*) dan *Remittance* (pengiriman uang), Singapura

*selama pelanggaran berlanjut setelah keyakinan.*

b. Malaysia

Berdasarkan Undang-undang *Money Changing* Tahun 1998 Malaysia, Pada Bagian IV (empat Romawi) mengatur tentang *Money Changer* di Malaysia, yaitu tentang poerizinan, penggunaan kata *Money Changer*. Berdasarkan Pasal 24 ayat (2) Undang Undang tersebut, menyatakan jika di terjemahkan kedalam Bahasa Indonesia;

(1) *Tidak seorangpun dapat menggunakan kata Money Changer, Currency exchange, atau forex dealer, atau foreign axchange, atau bureu de change atau turunan kata apapun dalam Bahasa manapun yang dapat yang dapat ditafsirkan sebagai kegiatan bisnis tukar uang, tanpa terlebih dahulu memperoleh izin dari Bank.*

(2) *Setiap orang yang melanggar ayat (1) tersebut diatas harus dihukum dengan denda tidak melebihi serratus ribu*

*ringgi atau hukuman penjara tidak melebihi 5 (lima) Tahun.*

Berdasarkan perbandingan hukum dengan kedua negara tetangga tersebut diatas, maka penulis berpendapat terhadap penyelenggara Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) yang tidak berizin, sependapat dibuat undang-undang yang memuat norma larangan penyelenggaraan KUPVA-BB yang tidak berizin, dan apabila melanggar maka terhadap penyelenggara yang melanggar diberikan sanksi hukum.

Dengan demikian tujuan hukum untuk memberikan keadilan kepada para penyelenggara KUPVA-BB baik yang berizin maupun KUPVA-BB yang tidak berizin dapat terwujud demi ketertiban hukum kedepan.

### **3.3 Kewenangan melakukan Pengawasan dan Penegakan hukum terhadap penyelenggara KUPVA-BB Tidak Berizin tidak diatur, ditinjau dari Teori Kewenangan.**

Menurut Suyanto, bahwa pengawasan adalah segala usaha dan kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas dan kegiatan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak.



Adapun Batasan tentang pengendalian sebagai segala usaha menjamin dan mengarahkan agar segala usaha atau kegiatan, berjalan sesuai dengan yang yang telah direncanakan sebelumnya. Dengan demikian pengawasan dapat bersifat, Yuridis (hukum), apabila tujuan adalah untuk menegakkan yuridiksitas.

Dikaitkan dengan Kegiatan Usaha Penukaran Valiuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB), Pemerintah melalui Bank Indonesia yang diberikan kewenangan untuk mengawasi *Money Changer* di Indonesia sebagaimana diatur dalam Peraturan Gubernur Bank Indonesia Nomor 18/20/PBI/2016 tanggal 7 Oktober 2016. Dalam Peraturan Bank Indonesia tersebut di jelaskan, bahwa: 1). Bank Indonesia melakukan pengawasan terhadap penetapan kurs oleh penyelenggara KUPVA; 2). Dalam melakukan kegiatan, penyelenggara KUPVA Bukan Bank wajib memastikan penerapan prinsip perlindungan konsumen; 3). Penerapan prinsip perlindungan dokumen; 4). Penyampaian informasi kurs kepada Nasabah secara Transparan; 5). Perlindungan data dan/atau informasi Nasabah; 6). Penanganan dan Penyelesaian pengaduan Nasabah yang efektif; 7). Penyelenggara KUPVA Bukan Bank dilarang mengenakan biaya kepada Nasabah; 8). Pengawasan terhadap kurs atau harga jual dan beli terhadap rupiah; 9). Bank Indonesia juga mengawasi jumlah uang yang dapat ditukar termasuk data nasabah juga harus diawasi.

Namun terhadap Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) atau *Money Changer* tidak berizin tidak dapat dilakukan pengawasan, karena dalam Peraturan Bank Indonesia Nomor 18/20/PBI tidak ditemukan rumusan Norma, yang mengatur tentang larangan maupun sanksi hukum kepada para pelaku KUPVA-BB yang tidak berizin, dan peraturan yang ada saat ini tidak memberikan kewenangan hukum kepada para penegak hukum untuk melakukan penegakan hukum. Jadi jika dilihat dari sudut pandang undang-undang, maka haruslah dibuat rumusan pertuaran perundang-undangan yang berisi larangan dan sanksi terhadap praktek KUPVA-BB tidak berizin, serta memberikan kewenangan bagi aparat penegak hukum untuk melaksanakan tugas dan fungsi penegakan hukum terhadap praktek Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing tidak berizin kedepan.

Ditinjau dari Teori Kewenangan, Bahwa wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum<sup>166</sup>. Sedangkan pengertian wewenang menurut H.D.Stoud adalah "*bevoegheid wet kan worden omscrevenals het geheel van bestuurechtelijke bevoegheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer*" bahwa wewenang dapat

<sup>166</sup> Indrohato, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik, dalam Paulus Efendie Lotulung, Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, hlm. 65

dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik. Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa "ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah" (the rule and the ruled)<sup>167</sup>.

Kata kewenangan berasal dari kata dasar wewenang yang diartikan sebagai hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Kewenangan adalah kekuasaan formal, kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang atau dari kekuasaan eksekutif administrasi. Menurut Ateng Syafrudin ada perbedaan antara pengertian kewenangan dengan wewenang, kewenangan (*authority gezag*) adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang, sedangkan wewenang (*competence bevoegheid*) hanya mengenai suatu "*onderdeel*" (bagian) tertentu saja dari kewenangan.

<sup>167</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998, hlm. 35-36.

Didalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa "ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah" (*the rule and the ruled*)<sup>168</sup>.

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, dapat terjadi kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum. Kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum oleh Henc van Maarseven disebut

<sup>168</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1998), h. 35-36

sebagai "*blote match*"<sup>169</sup>, sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami sebagai suatu kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh Negara<sup>170</sup>.

Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan<sup>171</sup>. Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu Negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu: a) hukum; b) kewenangan (wewenang); c) keadilan; d) kejujuran; e) kebijakbestarian; dan f) kebajikan<sup>172</sup>.

Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan Negara agar Negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*) sehingga Negara itu dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas,

<sup>169</sup> Suwoto Mulyosudarmo, ***Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan***, (Surabaya: Universitas Airlangga, 1990), h. 30

<sup>170</sup> A. Gunawan Setiardja, ***Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia***, (Yogyakarta: Kanisius, 1990), h. 52

<sup>171</sup> Philipus M. Hadjon, ***Tentang Wewenang***, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya, tanpa tahun, h. 1

<sup>172</sup> Rusadi Kantaprawira, ***Hukum dan Kekuasaan***, Makalah, (Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia, 1998), h. 37-38

berprestasi, dan berkinerja melayani warganya. Oleh karena itu Negara harus diberi kekuasaan. Kekuasaan menurut Miriam Budiardjo adalah kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau Negara<sup>173</sup>.

Agar kekuasaan dapat dijalankan maka dibutuhkan penguasa atau organ sehingga Negara itu dikonsepsikan sebagai himpunan jabatan-jabatan (*een ambten complex*) di mana jabatan-jabatan itu diisi oleh sejumlah pejabat yang mendukung hak dan kewajiban tertentu berdasarkan konstruksi subyek-kewajiban<sup>174</sup>. Dengan demikian kekuasaan mempunyai dua aspek, yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek hukum semata. Artinya, kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi, juga dapat bersumber dari luar konstitusi (*inkonstitusional*), misalnya melalui kudeta atau perang, sedangkan kewenangan jelas bersumber dari konstitusi.

Kewenangan sering disejajarkan dengan istilah wewenang. Istilah wewenang digunakan dalam bentuk kata benda dan sering disejajarkan dengan istilah "*bevoegheid*" dalam istilah hukum Belanda. Menurut Phillipus M. Hadjon, jika dicermati ada sedikit perbedaan antara istilah kewenangan dengan istilah

<sup>173</sup> Miriam Budiardjo, *Op Cit*, h. 35

<sup>174</sup> Rusadi Kantaprawira, *Op Cit*, h. 39

"*bevoegheid*". Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya. Istilah "*bevoegheid*" digunakan dalam konsep hukum publik maupun dalam hukum privat. Dalam konsep hukum kita istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik<sup>175</sup>.

Ateng Syafrudin berpendapat ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang<sup>176</sup>. Kita harus membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu "*onderdeel*" (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Pengertian wewenang menurut H.D. Stoud adalah:

<sup>175</sup> Phillipus M. Hadjon, *Op Cit*, h. 20

<sup>176</sup> Ateng Syafrudin, ***Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab***, Jurnal Pro Justisia Edisi IV,( Bandung, Universitas Parahyangan, 2000), h. 22

*Bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer.*

(wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik)<sup>177</sup>.

Dari berbagai pengertian kewenangan sebagaimana tersebut di atas, penulis berkesimpulan bahwa kewenangan (authority) memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang (competence). Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang adalah suatu spesifikasi dari kewenangan, artinya barang siapa (subyek hukum) yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka ia berwenang untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan itu.

Kewenangan yang dimiliki oleh organ (institusi) pemerintahan dalam melakukan perbuatan nyata (riil), mengadakan pengaturan atau mengeluarkan keputusan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh dari konstitusi secara atribusi, delegasi, maupun mandat. Suatu atribusi menunjuk pada kewenangan yang asli atas dasar konstitusi (UUD). Pada

<sup>177</sup> Stout HD, de Betekenissen van de wet, dalam Irfan Fachruddin, **Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah**, (Bandung: Alumni, 2004), h.4



kewenangan delegasi, harus ditegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada organ pemerintahan yang lain. Pada mandat tidak terjadi pelimpahan apapun dalam arti pemberian wewenang, akan tetapi, yang diberi mandat bertindak atas nama pemberi mandat. Dalam pemberian mandat, pejabat yang diberi mandat menunjuk pejabat lain untuk bertindak atas nama mandator (pemberi mandat).

Dalam kaitan dengan konsep atribusi, delegasi, ataupun mandat, J.G. Brouwer dan A.E. Schilder, mengatakan:<sup>178</sup>

- a. *with attribution, power is granted to an administrative authority by an independent legislative body. The power is initial (originair), which is to say that is not derived from a previously existing power. The legislative body creates independent and previously non existent powers and assigns them to an authority.*
- b. *Delegation is a transfer of an acquired attribution of power from one administrative authority to another, so that the delegate (the body that the acquired the power) can exercise power in its own name.*

<sup>178</sup> J.G. Brouwer dan Schilder, ***A Survey of Dutch Administrative Law***, (Nijmegen: Ars Aequilibris, 1998), h. 16-17

c. *With mandate, there is not transfer, but the mandate giver (mandans) assigns power to the body (mandataris) to make decision or take action in its name.*

J.G. Brouwer berpendapat bahwa atribusi merupakan kewenangan yang diberikan kepada suatu organ (institusi) pemerintahan atau lembaga Negara oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini adalah asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan perluasan kewenangan sebelumnya dan memberikan kepada organ yang berkompeten.

Delegasi adalah kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu organ (institusi) pemerintahan kepada organ lainnya sehingga delegator (organ yang telah memberi kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya, sedangkan pada Mandat, tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan tetapi pemberi mandat (mandator) memberikan kewenangan kepada organ lain (mandataris) untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.

Ada perbedaan mendasar antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada atribusi, kewenangan yang ada siap dilimpahkan, tetapi tidak demikian pada delegasi. Berkaitan dengan asas

legalitas, kewenangan tidak dapat didelegasikan secara besar-besaran, tetapi hanya mungkin dibawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi tersebut.

Delegasi harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:<sup>179</sup>

- a. delegasi harus definitif, artinya delegans tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
- b. delegasi harus berdasarkan ketentuan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan jika ada ketentuan yang memungkinkan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
- c. delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
- d. kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegans berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
- e. peraturan kebijakan (*beleidsregel*), artinya delegans memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sah. Dengan demikian, pejabat (organ) dalam

<sup>179</sup> Philipus M. Hadjon, *Op Cit*, h. 5

mengeluarkan keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut. Stroink menjelaskan bahwa sumber kewenangan dapat diperoleh bagi pejabat atau organ (institusi) pemerintahan dengan cara atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan organ (institusi) pemerintah adalah suatu kewenangan yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya. Tanpa kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar.<sup>180</sup>

Asas legalitas merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum. Dengan kata lain, setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Dengan demikian, substansi asas legalitas adalah wewenang, yaitu suatu kemampuan untuk melakukan suatu tindakan-tindakan hukum tertentu.

Pengertian kewenangan dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia diartikan sama dengan wewenang, yaitu hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu. Hassan Shadhily menerjemahkan wewenang (authority) sebagai hak atau

<sup>180</sup> F.A.M. Stroink dalam Abdul Rasyid Thalib, ***Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia***, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), h. 219

kekuasaan memberikan perintah atau bertindak untuk mempengaruhi tindakan orang lain, agar sesuatu dilakukan sesuai dengan yang diinginkan.<sup>181</sup>

Hassan Shadhily memperjelas terjemahan authority dengan memberikan suatu pengertian tentang "pemberian wewenang (delegation of authority)". Delegation of authority ialah proses penyerahan wewenang dari seorang pimpinan (manager) kepada bawahannya (subordinates) yang disertai timbulnya tanggung jawab untuk melakukan tugas tertentu. Proses delegation of authority dilaksanakan melalui langkah-langkah yaitu: menentukan tugas bawahan tersebut; penyerahan wewenang itu sendiri; dan timbulnya kewajiban melakukan tugas yang sudah ditentukan.<sup>182</sup>

I Dewa Gede Atmadja, dalam penafsiran konstitusi, menguraikan sebagai berikut : "Menurut sistem ketatanegaraan Indonesia dibedakan antara wewenang otoritatif dan wewenang persuasif. Wewenang otoritatif ditentukan secara konstitusional, sedangkan wewenang persuasif sebaliknya bukan merupakan wewenang konstitusional secara eksplisit."<sup>183</sup>

<sup>181</sup> Tim Penyusun Kamus-Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1989, hlm. 170.

<sup>182</sup> *Ibid*, hlm.172.

<sup>183</sup> Dewa Gede Atmadja, *Penafsiran Konstitusi Dalam Rangka Sosialisasi Hukum: Sisi Pelaksanaan UUD 1945 Secara Murni dan Konsekwen*, Pidato Pengenalan Guru Besar dalam Bidang Ilmu Hukum Tata Negara Pada Fakultas Hukum Universitas Udayana 10 April 1996, hlm.2.

Wewenang otoritatif untuk menafsirkan konstitusi berada ditangan MPR, karena MPR merupakan badan pembentuk UUD.

Sebaliknya wewenang persuasif penafsiran konstitusi dari segi sumber dan kekuatan mengikatnya secara yuridis dilakukan oleh :

Pembentukan undang-undang (disebut penafsiran otentik); Hakim atau kekuasaan yudisial (disebut penafsiran Yurisprudensi) dan Ahli hukum (disebut penafsiran doctrinal).

Penjelasan tentang konsep wewenang, dapat juga didekati melalui telaah sumber wewenang dan konsep pembenaran tindakan kekuasaan pemerintahan. Teori sumber wewenang tersebut meliputi atribusi, delegasi, dan mandat.<sup>184</sup>

Hal tersebut sejalan dengan pendapat beberapa sarjana lainnya yang mengemukakan atribusi itu sebagai penciptaan kewenangan (baru) oleh pembentuk *wet* (*wetgever*) yang diberikan kepada suatu organ negara, baik yang sudah ada maupun yang dibentuk baru untuk itu.

Tanpa membedakan secara teknis mengenai istilah wewenang dan kewenangan, Indroharto berpendapat dalam arti yuridis: pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.<sup>185</sup>

**Stroink** dan **Steenbeek** sebagaimana dikutip oleh

<sup>184</sup> *Ibid.*

<sup>185</sup> *Ibid.*, hlm.38.

Ridwan, mengemukakan pandangan yang berbeda, sebagai berikut : “Bahwa hanya ada 2 (dua) cara untuk memperoleh wewenang, yaitu atribusi dan delegasi. Atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada (oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain; jadi delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi). Mengenai mandat, tidak dibicarakan mengenai penyerahan wewenang atau pelimpahan wewenang. Dalam hal mandat tidak terjadi perubahan wewenang apapun (dalam arti yuridis formal), yang ada hanyalah hubungan internal”.<sup>186</sup>

**Philipus M. Hadjon** mengatakan bahwa: “Setiap tindakan pemerintahan disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah. Kewenangan itu diperoleh melalui tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang dasar, sedangkan kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari “pelimpahan”.<sup>187</sup>

Wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen yaitu pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum. Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang

<sup>186</sup> Ridwan, HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Pres, Yogyakarta, 2003, hlm. 74-75.

<sup>187</sup> Philipus M. Hadjon, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, Pidato Penerimaan jabatan Guru Besar dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1994, hlm. 7.

dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum, komponen dasar hukum ialah bahwa wewenang itu harus ditunjuk dasar hukumnya, dan komponen konformitas hukum mengandung adanya standard wewenang yaitu standard hukum (semua jenis wewenang) serta standard khusus (untuk jenis wewenang tertentu).<sup>188</sup>

Jika teori tersebut dikaitkan dengan tidak adanya aturan tentang pengawasan dan penegakan hukum terhadap penyelenggara KUPVA-BB tidak berizin maka perlu adanya kebijakan hukum untuk membuat norma yang berisi tentang pemberian kewenangan pengawasan dan penegakan hukum kepada aparat negara selaku penegak hukum, dengan demikian pengawasan dan penegakan hukum terhadap penyelenggaraan KUPVA-BB tidak berizin dapat diberlakukan

<sup>188</sup> Philipus M. Hadjon, *Penataan Hukum Administrasi*, Fakultas Hukum Unair, Surabaya, 1998. hlm.2.





**BAB IV****IMPLIKASI KEGIATAN USAHA PENUKARAN VALUTA ASING  
BUKAN BANK (KUPVA-BB) TIDAK BERIZIN**

Bahwa dengan tidak diaturnya tentang larangan dan sanksi hukum terhadap penyelenggaraan Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) yang tidak berizin, mengakibatkan terjadinya perbuatan-perbuatan sebagai berikut:

**4.1 Penyelenggara KUPVA-BB yang Tidak Berizin tidak  
membayar pajak penghasilan kepada Negara, ditinjau dari****Teori Utilitarium**

Bahwa pengaturan terhadap Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) sebagaimana diatur dalam Peraturan Bank Indonesia Nomor 18/20/PBI/2016 tanggal 7 Oktober 2016, tidak mengatur tentang larangan penyelenggaraan KUPVA-BB, dan juga tidak mengatur tentang pemberian sanksi hukum, sehingga para penyelenggara KUPVA-BB yang tidak berizin, bebas dengan leluasa melakukan kegiatan usaha, untuk memperoleh keuntungan dari hasil usahanya, tanpa membayar pajak penghasilan kepada negara.

Dengan tidak membayar pajak penghasilan kepada negara, maka Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) yang tidak berizin tidak memberikan manfaat kepada negara.

Ditinjau dari Teori Utilitarian Jeremy Bentham, dalam Teori Utilitarian atau juga disebut dengan utilisme, adalah aliran yang meletakkan kemanfaatan merupakan tujuan dari hukum. Teori ini sesungguhnya adalah aliran positivisme hukum yang bertujuan untuk memberikan kemanfaatan sebagai tujuan bagi masyarakat yaitu terciptanya ketertiban dalam masyarakat.

Bentham berpendapat bahwa alam memberikan kebahagiaan bagi dan kesusahannya<sup>189</sup>. Manusia selalu berusaha memperbanyak kebahagiaan dan mengurangi kesusahannya. Tugas hukum adalah memelihara kebaikan dan mencegah kejahatan. Dalam arti lain untuk memelihara kegunaan. Keberadaan hukum diperlukan untuk menjaga agar tidak terjadi bentrokan kepentingan individu dalam mengejar kebahagiaan yang sebesar besarnya, untuk itu diperlukan adanya Batasan yang diwujudkan dalam hukum, untuk mencegah terjadinya homo homini lupus (amanusia menjadi pemangsa bagi manusia lainnya). Intisari ajaran Jeremy Bentham adalah sebagai berikut:

<sup>189</sup> Lukman Santoso dan Yahyanto, *Pengantar Ilmu Hukum*, Setara Pres 2016, hal.

a. Tujuan hukum dan wujud keadilan menurut Jeremy Bentham adalah untuk mewujudkan kebahagiaan yang sebesar besarnya untuk sebanyak banyaknya orang.

b. Tujuan perundang-undangan menurut Jeremy Bentham adalah menghasilkan kebahagiaan bagi masyarakat. Untuk itu perundang-undangan harus berusaha mencapai empat tujuan:

- 1) Memberi nafkah hidup
- 2) Memberi makanan berlimpah
- 3) Memberi perlindungan
- 4) Mencapai persamaan.<sup>190</sup>

Selanjutnya Bentham menjelaskan prinsip aliran utilitarium dalam lingkup kejahatan dan pidana, bahwa tujuan hidup manusia adalah untuk mendatangkan sebanyak-banyaknya kebahagiaan dan menekan serendah-rendahnya penderitaan, Ukuran baik buruknya suatu perbuatan manusia manusia tergantung pada apakah perbuatan tersebut dapat mendatangkan kebahagiaan atau tidak. Pidana menurut Bentham harus bersifat spesifik untuk satu kegiatan, dan seberapa keras pidana itu tidak boleh melebihi jumlah yang dibutuhkan untuk mencegah dilakukannya penyerangan tertentu. Pidana diberikan dengan harapan dapat mencegah kejahatan yang lebih besar. Lebih lanjut

<sup>190</sup> Lukman Santoso, Yahyanto, *Pengantar Ilmu hukum*, Setara Press, 2016, hal 106

Bentham menjelaskan bahwa pembentuk undang-undang seyogiannya menciptakan hukum yang dapat mencerminkan kebahagiaan bagi warga masyarakat.<sup>191</sup>

Jika dikaitkan dengan penyelenggara Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) yang tidak berizin, maka kediatan tersebut tidak memberikan manfaat bagi negara, seharusnya setiap bidang usaha yang dijalankan di Indonesia wajib membayar pajak penghasilan kepada negara, sebagai sumber penerimaan negara dari sektor pajak, yang dapat dipergunakan untuk membiayai pembangunan sarana dan prasarana untuk kesejahteraan rakyat.

Jika melihat jumlah penyelenggara Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing (KUPVA-BB) Resmi, berdasarkan bahan hukum tahun 2017 yang diperoleh dari Bank Indonesia bahwa perkembangan KUPVA-BB resmi saat ini berjumlah 1812 (seribu delapan ratus dua belas) bidang usaha. Jumlah KUPVA-BB tersebut adalah bidang usaha yang telah melakukan kewajibannya untuk membayar pajak kepada negara.

Adapun jumlah Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) yang tidak berizin sesuai bahan hukum dari Bank Indonesia tahun 2017 ada sebanyak 1.064 (seribu enam puluh empat) unit usaha.

<sup>191</sup> Ishaq, *Dasar-dasar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, 2016, hal 254

Jika para wajib pajak berupa bidang usaha KUPVA-BB yang berizin, membayar pajak kepada negara rata-rata Rp.3000.000.- (tiga juta rupiah) perbulan, maka negara seharusnya dapat memperoleh manfaat dari pajak penghasilan dari KUPVA-BB yang tidak berizin, menjadi legal, kurang lebih sebesar RP. 3000.000.000.- (tiga miliar rupiah) perbulan.

Jika uang tersebut digunakan untuk membangun sekolah Daar misalnya di pelosok tanah air maka negara dapat membangun minimal tiga sekolah dasar negeri di pelosok atau di daerah, yang dapat membantu pembangunan sumber daya manusia Indonesia.

Melihat perbandingan jumlah penyelenggara Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) yang resmi dan yang tidak resmi hampir sebanding.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, sebagaimana tinjauan dari teori utilitarium atau teori kemanfaatan, maka keberadaan KUPVA-BB yang tidak berizin tidak membawa manfaat bagi bangsa dan masyarakat. Maka supaya KUPVA-BB yang tidak berizin tersebut menjadi legal, pemerintah harus membuat metode untuk melegalkan usaha tersebut melalui undang-undang, sehingga menjadi legal, dan menjadi wajib pajak untuk memberikan manfaat kepada negara.

#### **4.2 Penyelenggara KUPVA-BB Tidak Berizin menjadi sarana melakukan tindak pidana, ditinjau dari Teori Kepastian Hukum dan Teori Kebijakan Hukum Pidana.**

Bahwa penyelenggaraan Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) yang tidak berizin, selain tidak memberikan manfaat kepada negara, bidang usaha tersebut juga mejadi sarana pembuatan tindak pidana.

Bahwa KUPVA-BB tidak berizin menjadi sarana pembuatan tindak pida Pencucian uang, perdagangan narkoba, perdagangan manusia dan penyeludupan, pendanaan teroris, termasuk perkara penipuan nasabah. KUPVA-BB tidak berizin, tidak melaporkan identitas atau dokumen nasabah yang melakukan penjualan atau penukaran uang.

Jika penyelenggara KUPVA-BB berizin wajib mealporkan identitas nasabah, dan melaporkan setiap adanya pelaku kejahatan yang dicurigai, maka penyelenggara KUPVA-BB yang tidak berizin, dalam kegiatan usahanya tidak melaporkan identitas para nasabahnya dan tidak melaporkan identitas para pelaku kejahatan yang menggunakan KUPVA-BB yang tidak berizin menjadi sarana kejahatan. Hal ini merupakan beban bagi aparat penegak hukum, menjadi kesulitan untuk mnegetahui identitas

para pelaku kejahatan yang menggunakan KUPVA-BB yang tidak berizin menjadi sarana kejahatan.

Sedangkan menurut bahan hukum dari Bank Indonesia dan Badan Narkotika Nasional, menyatakan bahwa KUPVA-BB yang tidak berizin, kerap menjadi sarana perbuatan tindak pidana khusus, seperti tindak pidana Pencucian Uang, Transaksi Narkoba dan Pendanaan Teroris.

1. Berdasarkan bahan hukum dari Badan Narkotika Nasional (BNN) yang telah melakukan riset yang dirilis pada tahun 2017, BNN menyampaikan, menduga ada delapan modus operandi terkait penyalahgunaan KUPVA-BB dalam bertransaksi, delapan modus yang disampaikan tersebut yaitu:
  - a. Bahwa KUPVA-BB atau *Money Changer* tidak berizin diduga dijadikan sebagai perantara dalam bertransaksi keuangan dari para bandar narkoba.
  - b. Bahwa KUPVA-BB atau *Money Changer* diduga menggunakan atau memiliki rekening pribadi lebih dari satu dan tidak terdaftar sebagai sarana menampung hasil usaha.
  - c. Bahwa KUPVA-BB atau *Money Changer* tidak berizin, dalam prakteknya menerima saja identitas yang disodorkan oleh nasabah walaupun bukan



yang sebenarnya atau identitas palsu, karena merasa enggan untuk melakukan pengecekan terhadap identitas yang ditunjukkan oleh nasabah.

- d. Adanya dugaan KUPVA-BB atau *Money Changer* yang tidak berizin sebagai tempat atau sarana penampungan uang yang berasal dari hasil kejahatan. 5). Ada dugaan para pelaku Tindak Pidana menggunakan perusahaan yang bergerak dalam usaha KUPVA-BB atau *Money Changer*, sebagai sarana para pelaku kejahatan untuk melakukan aksi kejahatan.
- e. Adanya dugaan KUPVA-BB atau *Money Changer*, melakukan pemalsuan dokumen importasi dan invoice.

2. Berdasarkan bahan hukum yang diperoleh dari Bank Indonesia Kantor Perwakilan Bali, para pelaku KUPVA-BB tidak berizin, sering melakukan perbuatan yang merugikan masyarakat selaku nasabah. Adapun Modus penipuan yang dilakukan oleh para pelaku Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank yang tidak berizin, menurut kantor BI Provinsi Bali telah mengidentifikasi sejumlah praktik kejeatan dan atau penipuan yang sering dilakukan oleh pelaku Kegiatan Usaha Penukaran Valuta

Asing Bukan Bank (KUPVA BB) yang tidak berizin, perbuatan tersebut dilakukan pada umunya kepada wisatawan asing yang berkunjung ke Indonesia. Perbuatan tersebut tidak hanya meresahkan para wisatawan asing, tetapi juga berdampak terhadap rusaknya citra pariwisata di Indonesia, khususnya kota Bali."Praktik-praktik seperti ini sering terjadi di berbagai titik yang berada di lokasi pariwisata, termasuk di Bandara Internasional Ngurah Rai Bali, Pimpinan Kantor Perwakilan Bank Indonesia (BI) di Provinsi Bali menjelaskan ada setidaknya tujuh modus dan atau penipuan yang sering dilakukan oleh oknum petugas yang bekerja di tempat penukaran uang KUPVA-BB atau *Money Changer* yang tidak berizin. Menurut pimpinan Bank Indonesia Cabang Bali, masyarakat perlu memahami cara atau modus operandi penipuan tersebut:

- a. Modus yang mudah adalah setelah uang hasil penukaran valas telah selesai dihitung, uang tersebut dirapihkan oleh petugas untuk kemudian diserahkan kepada pelanggan, sebelum pelanggan menerima uang yang telah ditukar, oknum petugas menggunakan kecepatan tangan, untuk berusaha menjatuhkan beberapa lembar dari uang

tersebut, sehingga jumlah lembaran yang diterima oleh pelanggan berkurang atau tidak sesuai dengan jumlah yang telah dihitung.

b. Modus yang kedua adalah celah meja, ini hampir sama juga dengan modus kecepatan tangan, dimana jumlah uang yang telah dihitung dan kemudian akan diserahkan kepada pelanggan atau nasabah, sebelum uang tersebut sampai ke tangan pelanggan, oknum petugas menjatuhkan beberapa lembar ke celah meja yang secara sengaja telah dipersiapkan. Modus ketiga adalah menggunakan alasan, bahwa petugas KUPVA-BB atau *Money Changer* tidak mempunyai uang kecil untuk memenuhi hitungan uang sejumlah uang yang ditukar, Modus ini bisa dicontohkan sebagai berikut: Hasil penukaran valas misalnya totalnya Rp 6.515.000, tetapi jumlah yang oknum petugas memberikan kepada pelanggan atau nasabah hanya Rp 6.500.000, jumlah uangnya berkurang 15.000,- Saat pelanggan sadar jumlah tidak sesuai, biasanya oknum tersebut akan dengan cepat mengatakan bahwa dia tidak mempunyai uang pecahan kecil.

- c. Modus yang keempat adalah melompat Hasil perhitungan penukaran valas, seperti misalnya Rp 5.750.000. Petugas hanya menyerahkan kepada pelanggan sebesar Rp 5.075.000, berkurang 675.000.- Jika pelanggan menyadari, oknum petugas akan dengan segera beralasan bahwa dirinya lupa atau khilaf untuk mengecek ulang.
- d. Modus yang kelima adalah dengan cara, memainkan rate Valuta Asing (Valas) yang akan ditukar, terlebih dahulu diperiksa oknum petugas yang bersangkutan kemudian berkata, bahwa setelah valas diperiksa, ditemukan adanya valas yang milik pelanggan dalam kondisi kurang rapi, atau cacat, sehingga nilainya dari valas tersebut turun beberapa poin dari rate atau kurs yang ditawarkan.
- e. Modus yang ke enam adalah, modus kalkulator, Petugas menggunakan sarana kalkulator berpura-pura mengkalkulasi perhitungan nilai valas dengan rate yang telah disepakati. Padahal, oknum petugas tersebut langsung menuliskan nominal, yang ingin diserahkan kepada pelanggan dan tidak sesuai dengan perhitungan yang dihitung di

kalkulator, dengan aksi tersebut pelanggan percaya karena sudah dihitung dengan kalkulator.

- f. Modus yang ketujuh adalah, modus komisi, bahwa Jumlah uang yang diterima oleh pelanggan berbeda atau lebih kecil dari nilai yang tertera pada nota transaksi. Jika pelanggan menyadari bahwa uangnya kurang, oknum petugas tersebut akan dengan segera menjawab untuk biaya "komisi". Jika pada awalnya telah disepakati oleh pelanggan dan atau telah terinformasi tidak ada komisi, maka oknum petugas tersebut beralasan untuk pajak. Masukkan tinjauan

### 3. Upaya penertiban

Bahwa untuk merespon maraknya praktek KUPVA-BB tidak berizin, pemerintah melalui aparatnya negara telah melakukan upaya upaya Penertiban terhadap para pelaku KUPVA-BB tidak berizin, sebagai berikut:

- a. Upaya untuk penertiban telah dilakukan oleh Bank Indonesia bersama Bareskrim Polri selaku aparat penegak hukum tidak membawa dampak positif untuk mengurangi jumlah *Money Changer* tidak berizin, karena setelah penertiban dilakukan beberapa hari kemudian pengusaha *Money*

*Changer* tidak berizin dengan sengaja membuka kembali usahanya tanpa menghiraukan Peraturan Bank Indonesia, sehingga terkesan penertiban hanya sesaat dan tidak mengubah perilaku para pengusaha KUPVA-BB atau *Money Changer* tidak berizin untuk mentaati Peraturan Bank Indonesia Nomor 18/20/PBI/2016 untuk mengurus izin usahanya supaya menjadi legal, hal ini dikarenakan tidak adanya aturan atau regulasi berupa norma hukum yang mengandung sanksi hukum untuk memaksa para pelaku usaha KUPVA-BB atau *Money Changer* tidak berizin untuk mentaati aturan sebagaimana ketentuan Peraturan Bank Indonesia Nomor 18/20/PBI/2016 tentang Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank.

- b. Berdasarkan bahan hukum yang diperoleh dari Direktorat Tindak Pidana Ekonomi dan khusus Badan Reserse dan Kriminal Polri, menunjukkan penyelenggara *Money changer* tidak berizin yang ditertibkan pada periode Tahun 2017 dan tahun 2018 berjumlah 126 KUPVA-BB tidak berizin.

c. Bahwa dari sejumlah KUPVA-BB atau *Money Changer* tidak berizin yang ditertibkan oleh Bank Indonesia Bersama Bareskrim Polri, tidak satupun dilakukan upaya penegakan hukum untuk memberikan sanksi hukuman, dikarenakan Peraturan Bank Indonesia Nomor 18/20/PBI/2016, yang digunakan sebagai landasan hukum dalam penertiban, tidak ada norma yang mengadung sanksi hukum untuk menjerat dan memaksa para pelaku KUPVA-BB atau *Money Changer* yang tidak berizin mematuhi aturan.

Bahwa terhadap pelaku kejahatan yang menggunakan KUPVA-BB yang tidak berizin menjadi sarana perbuatan pidana sangat sulit untuk dilacak, dikarenakan identitas para pelaku kejahatan tidak tercatat.

Ditinjau dari teori kepastian hukum, bahwa Kepastian adalah perihal(keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan. Hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti sebagai pedoman kelakuan dan adil karena pedoman kelakuan itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan pasti hukum dapat menjalankan fungsinya. Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologi.

Menurut Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma.

Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek "seharusnya" atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. *Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang diliberatif. Undang-undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama idividu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.*

Ditinjau dari Teori Kebijakan Hukum Pidana, bahwa kebijakan hukum pidana, yang juga dikenal dengan Teori Kriminalisasi, yaitu "menegakkan tertib hukum, melindungi masyarakat hukum. Manusia satu persatu di dalam masyarakat saling bergantung dimana kepentingan mereka dan relasi antar mereka ditentukan dan dilindungi oleh norma-norma. Penjagaan tertib sosial ini untuk bagian terbesar sangat tergantung pada paksaan. Jika norma-norma tidak ditaati, akan muncul sanksi, kadangkala yang berbentuk informal, misalnya perlakuan acuh tak acuh dan kehilangan status penghargaan sosial. Namun bila menyangkut soal yang lebih penting, sanksi (hukum), melalui



tertib hukum negara yang melengkapinya penataan sosial, dihaluskan, diperkuat dan dikenakan kepada para pelanggar norma tersebut".<sup>192</sup>

Dua masalah sentral dalam kebijakan criminal dengan menggunakan sarana penaja (hukum pidana adalah masalah penentuan, perbuatan apa yang seharusnya dijadikan tindak pidana dan sanksi apa yang sebaiknya di gunakan atau di kenakan kepada si pelanggar.

"Kebijakan kriminalisasi merupakan menetapkan perbuatan yang semula bukan tindak pidana menjadi suatu tindak pidana dalam suatu peraturan perundang-undangan. Pada hakikatnya, kebijakan kriminalisasi merupakan bagian dari kebijakan kriminal dengan menggunakan sarana hukum pidana, dan oleh karena itu termasuk bagian dari kebijakan hukum pidana".<sup>193</sup>

"Dalam rangka menanggulangi kejahatan diperlukan berbagai sarana sebagai reaksi yang dapat diberikan kepada pelaku kejahatan, berupa sanksi pidana maupun non pidana, yang dapat diintegrasikan satu dengan yang lainnya. Apalagi sarana pidana dianggap relevan untuk menanggulangi kejahatan, berarti diperlukan konsepsi politik hukum pidana, yakni mengadakan

<sup>192</sup> Jan Rimmelink, *Hukum Pidana* (Komentaris atas Pasal-Pasal Terpenting dari Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Belanda dan Padanannya dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia), Op.Cit, hlm 14.

<sup>193</sup> Barda Nawawie Arief. 2008. *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*. Bandung : PT Citra Aditya Bakti, hlm. 2-3

pemilihan untuk mencapai hasil perundang-undangan pidana yang sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan untuk masa-masa yang akan datang".<sup>194</sup>

Sejalan dengan Teori Kepastian Hukum dan Teori Kebijakan hukum pidana maka diperlukan adanya suatu norma yang berisi tentang perbuatan-perbuatan apa yang dilarang dan perbuatan tersebut akan diberikan sanksi pidana bilamana pelaku tidak mematuhi ketentuan norma yang telah ditentukan. Terkait dengan penyelenggara KUPVA-BB tidak berizin yang saat ini tidak dapat ditertibkan atau dilakukan penegakan hukum dikarenakan tidak adanya norma yang mengatur, maka jika normanya telah diatur para penyelenggara KUPVA-BB yang tidak berizin dapat dilakukan penegakan hukum, agar penyelenggara tersebut mematuhi ketentuan tentang kepemilikan izin jika melakukan usaha yang menghasilkan uang di wilayah kesatuan republik Indonesia dan membayar pajak dari hasil yang usaha penyeleggaraan KUPVA-BB. Dengan demikian bidang usaha tersebut menjadi usaha yang legal yang dapat memberikan manfaat bagi masyarakat dan bagi negara pada umumnya.

<sup>194</sup> Sudarto. 1983. *Hukum dan Hukum Pidana*. Bandung : Alumni, hlm. 109

#### 4.3 Penyelenggara KUPVA-BB yang Tidak Berizin Tidak dapat diawasi, ditinjau dari Teori Kontrol

Bahwa Peraturan Bank Indonesia Nomor 18/20/PBI/2016, tanggal 7 Oktober 2016 tentang Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank, tidak merumuskan norma tentang sarana hukum untuk melakukan pengawasan dan penegakan hukum terhadap penyelenggara KUPVA-BB yang tidak berizin. Sehingga kegiatan yang dilakukan oleh para penyelenggara KUPVA-BB yang tidak berizin, bebas melakukan usahanya tanpa mendapat pengawasan dari aparat pemerintah.

Bahwa selain perbuatan kejahatan dengan menggunakan sarana KUPVA-BB yang tidak berizin, keberadaan Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB), juga memberikan dampak terjadinya fluktuasi kurs nilai mata uang rupiah terhadap uang asing, oleh karena itu perlu dilakukan pengaturan terkait larangan penyelenggaraan KUPVA-BB yang tidak berizin, untuk menjaga stabilitas Nilai tukar uang Rupiah terhadap Valuta asing.

Nilai tukar merupakan sebuah kunci bagi suatu negara untuk bertransaksi dengan dunia luar. Sistem pembayaran yang dilakukan baik di dalam negeri maupun di luar negeri harus terikat dengan nilai tukar atau kurs.

Jika dalam perjalanannya kurs tetap mengalami masalah misalnya terjadi fluktuasi penawaran maupun permintaan yang cukup tinggi, akan berdampak terhadap terganggunya stabilitas ekonomi nasional, maka untuk mengatasi fluktuasi kurs tersebut, pemerintah melakukan intervensi ke pasar dengan membeli atau menjual kurs mata uang yang berada dalam devisa negara, hal ini dapat berpengaruh terhadap ketersediaan devisa negara.

Ditinjau dari teori kontrol, maka untuk memberikan pengawasan terhadap para penyelenggara Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) yang tidak berizin, diperlukan adanya peraturan sebagai saran untuk melakukan pengawasan.

Lebih lanjut Teori Kontrol atau pengawasan, disebut juga dengan istilah controlling, evaluating, appraising, correcting mapupun control. Secara terminologis istilah pengwasan berasal dari kata awas, berarti antara lain penjagaan. Bagir Manan memandang control sebagai sebuah fungsi dan sekaligus hak sehingga lazim disebut fungsi control atau hak control. Kontrol mengandung dimensi pengawasan dan pengendalian, Kontrol bertalian dengan pembatasan dan pengendalian bertalian dengan pengarahan (*directive*).

Menurut Suyanto, bahwa pengawasan adalah segala usaha dan kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan

yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas dan kegiatan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak. Adapun Batasan tentang pengendalian sebagai segala usaha menjamin dan mengarahkan agar segala usaha atau kegiatan, berjalan sesuai dengan yang yang telah direncanakan sebelumnya. Dengan demikian pengawasan dapat bersifat, Yuridis (hukum), apabila tujuan adalah untuk menegakkan yuridiksitas. Dalam praktek ada tiga macam norma hukum yang dapat diuji atau bisa disebut sebagai *Norm control mechanism*, ketiganya merupakan bentuk norma hukum yang sebagai hasil pengambilan keputusan hukum, yaitu:

- a. Keputusan normative yang berisi dan bersifat mengatur
- b. Keputusan normative yang berisi dan bersifat penetapan administrative (*Beschiking*)
- c. Keputusan normative yang berisi dan bersifat penghakiman yang biasa disebut vonis.<sup>195</sup>

Bank Indonesia selaku Bank Sentral, oleh Peraturan Bank Indonesia Nomor 18/20/PBI/2016, tanggal 7 Oktober 2016, hanya diberikan otoritas untuk mengawasi KUPVA-BB yang resmi atau KUPVA-BB yang legal sedangkan pengawasan terhadap yang tidak berizin tidak diatur dalam peraturan tersebut.

<sup>195</sup> H. Sarja, *Negara Hukum*, Tafa Media, Yogyakarta, 2016, hal 80

Oleh Karena itu Lembaga negara tidak memiliki sarana untuk mengontrol, sehingga Bank Indonesia tidak dapat mengawasi praktek KUPVA-BB yang tidak berizin. Adapun beberapa kegiatan yang perlu di kontrol adalah Terkait dengan Kurs tukar Valuta Asing dengan rupiah, Terkait dengan jumlah uang yang dipertukarkan setiap hari oleh KUPVA-BB dilaporkan harus dilaporkan kepada Bank Indonesia, KUPVA-BB harus melaporkan identitas atau dokumen nasabah yang melakukan transaksi atau jual beli atau penukaran uang, KUPVA-BB juga dibatasi atas jumlah uang ditukarkan kepada nasabah.

Bahwa Bank Indonesia sangat berkepentingan untuk melakukan pengawasan terhadap para pelaku KUPVA-BB di Indonesia, sehingga peredaran uang yang terjadi di pasaran tidak mempengaruhi stabilitas ekonomi nasional. Dengan mekanisme pengawasan terhadap para pelaku usaha Money Changer, dapat diminimalkan tindak pidana yang terjadi dengan menggunakan KUPVA-BB sebagai sara tindak pidana.

Bagir Manan memandang control sebagai sebuah fungsi dan sekaligus hak sehingga lazim disebut fungsi control atau hak control. Kontrol mengandung dimensi pengawasan dan pengendalian, Kontrol bertalian dengan pembatasan dan pengendalian bertalian dengan pengarahan (directive).

Menurut Suyanto, bahwa pengawasan adalah segala usaha dan kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas dan kegiatan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak. Adapun Batasan tentang pengendalian sebagai segala usaha menjamin dan mengarahkan agar segala usaha atau kegiatan, berjalan sesuai dengan yang telah direncanakan sebelumnya.

Dengan demikian pengawasan dapat bersifat, Yuridis (hukum), apabila tujuan adalah untuk menegakkan yuridiksitas. Dalam praktek ada tiga macam norma hukum yang dapat diuji atau bisa disebut sebagai Norm control mechanism, ketiganya merupakan bentuk norma hukum yang sebagai hasil pengambilan keputusan hukum, yaitu:

- a. Keputusan normative yang berisi dan bersifat mengatur
- b. Keputusan normative yang berisi dan bersifat penetapan administrative (Beschiking)
- c. Keputusan normative yang berisi dan bersifat penghakiman yang biasa disebut vonis.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, bahwa perlunya pengawasan terhadap KUPVA-BB yang tidak berizin dalam menjalankan usahanya, maka penulis sependapat dengan teori kontrol, diperlukan adanya suatu sarana kontrol berupa

undangan, sehingga penyelenggara KUPVA-BB yang tidak berizin dapat diawasi.

#### **4.4 Penyelenggara KUPVA-BB Tidak Berizin tidak dapat dilakukan penegakan hukum, ditinjau dari Teori Kepastian Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana**

Bahwa pada pembasan sebelumnya telah diuraikan tentang perbuatan yang dilakukan oleh penyelenggara Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) yang tidak berizin. Namun demikian terhadap para penyelenggra tersebut tidak dapat dilakukan upaya penegakan hukum.

Bahwa untuk melakukan proses penegakan hukum terhadap perbuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh para penyelenggara Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) yang tidak berizin, diperlukan adanya suatu sarana atau suatu alat yang dapat digunakan sebagai payung hukum atau legalitas dalam melakukan penegakan hukum.

Peraturan Bank Indonesia Nomor 18/20/PBI/2016 tanggal 7 Oktober 2016 tentang Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB), tidak memuat rumusan pasal atau rumusan norma hukum yang mengatur tentang larangan, sanksi



maupun rumusan yang memmemberikan kewenangan bagi aparat pemerintah untuk melakukan tindakan berupa penegakan hukum.

Tidak ada kaidah hukum yang menjadi payung hukumnya, tentang suatu perbuatan apa yang dilanggar dan sanksi hukum apa yang diberikan kepada pelaku hukum yang bertentangan dengan hukum yang dilanggar, dan siapa yang akan melaksanakan fungsi penegakan hukum terhadap para pelaku Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) yang tidak berizin.

Peraturan Bank Indonesia Nomor 18/20/PBI/2016 tanggal 7 Oktober 2016, tidak memuat rumusan Norma hukum yang melarang dan memberikan sanksi hukum kepada para pelaku KUPVA-BB, secara normatif peraturan Bank Indonesia tersebut, sehingga peraturan Bank Indonesia tersebut tidak dapat digunakan sebagai sarana hukum untuk melakukan pengawasan dan sarana pengakan hukum.

Ditinjau dari teori kepastian hukum, bahwa Kepastian adalah perihal(keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan. Hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti sebagai pedoman kelakuan dan adil karena pedoman kelakuan itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan pasti hukum dapat menjalankan

fungsinya. Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologi.

Menurut Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma.

Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek "seharusnya" atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. *Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang diliberatif. Undang-undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.*

Ditinjau dari Teori Kebijakan Hukum Pidana, bahwa kebijakan hukum pidana, yang juga dikenal dengan Teori Kriminalisasi, yaitu "menegakkan tertib hukum, melindungi masyarakat hukum. Manusia satu persatu di dalam masyarakat saling bergantung dimana kepentingan mereka dan relasi antar mereka ditentukan dan dilindungi oleh norma-norma. Penjagaan tertib sosial ini untuk bagian terbesar sangat tergantung pada paksaan. Jika norma-norma tidak ditaati, akan muncul sanksi, kadangkala yang berbentuk informal, misalnya perlakuan acuh tak

acuh dan kehilangan status penghargaan sosial. Namun bila menyangkut soal yang lebih penting, sanksi (hukum), melalui tertib hukum negara yang melengkapi penataan sosial, dihaluskan, diperkuat dan dikenakan kepada para pelanggar norma tersebut".<sup>196</sup>

Dua masalah sentral dalam kebijakan criminal dengan menggunakan sarana penal (hukum pidana adalah masalah penentuan, perbuatan apa yang seharusnya dijadikan tindak pidana dan sanksi apa yang sebaiknya di gunakan atau di kenakan kepada si pelanggar.

Kebijakan kriminalisasi merupakan menetapkan perbuatan yang semula bukan tindak pidana menjadi suatu tindak pidana dalam suatu peraturan perundang-undangan. Pada hakikatnya, kebijakan kriminalisasi merupakan bagian dari kebijakan kriminal dengan menggunakan sarana hukum pidana, dan oleh karena itu termasuk bagian dari kebijakan hukum pidana".<sup>197</sup>

Dalam rangka menanggulangi kejahatan diperlukan berbagai sarana sebagai reaksi yang dapat diberikan kepada pelaku kejahatan, berupa sanksi pidana maupun non pidana, yang dapat diintegrasikan satu dengan yang lainnya. Apalagi sarana pidana dianggap relevan untuk menanggulangi kejahatan, berarti

<sup>196</sup> Jan Remmelink, *Hukum Pidana* (Komentaris atas Pasal-Pasal Terpenting dari Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Belanda dan Padanannya dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia), Op.Cit, hlm 14.

<sup>197</sup> Barda Nawawie Arief. 2008. *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*. Bandung : PT Citra Aditya Bakti, hlm. 2-3

diperlukan konsepsi politik hukum pidana, yakni mengadakan pemilihan untuk mencapai hasil perundang-undangan pidana yang sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan untuk masa-masa yang akan datang.<sup>198</sup>

Sejalan dengan Teori Kepastian Hukum dan Teori Kebijakan hukum pidana maka diperlukan adanya suatu norma yang berisi tentang perbuatan-perbuatan apa yang dilarang dan perbuatan tersebut akan diberikan sanksi pidana bilamana pelaku tidak mematuhi ketentuan norma yang telah ditentukan. Terkait dengan penyelenggara KUPVA-BB tidak berizin yang saat ini tidak dapat ditertibkan atau dilakukan penegakan hukum dikarenakan tidak adanya norma yang mengatur. Perlu adanya norma yang mengatur tentang larangan bagi penyelenggara KUPVA-BB yang tidak berizin dan sanksi apa yang diberikan jika melanggar, maka jika normanya telah diatur para penyelenggara KUPVA-BB yang tidak berizin dapat dilakukan penegakan hukum. Dengan demikian penyelenggara tersebut akan mematuhi ketentuan tentang kepemilikan izin jika melakukan usaha yang menghasilkan uang di wilayah kesatuan republik Indonesia, dan lebih lanjut para penyelenggara tersebut akan membayar pajak dari hasil yang usaha penyeleggaraan KUPVA-BB. Dengan demikian bidang usaha

<sup>198</sup> Sudarto. 1983. *Hukum dan Hukum Pidana*. Bandung : Alumni, hlm. 109

tersebut menjadi usaha yang legal yang dapat memberikan manfaat bagi masyarakat dan bagi negara pada umumnya.



**BAB V****PENGATURAN KEGIATAN USAHA PENUKARAN VALUTA ASING  
BUKAN BANK (KUPVA-BB) KEDEPAN**

Bahwa dalam rangka melakukan penegakan hukum terhadap para penyelenggara Kegiatan Usaha Penukaran Uang Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) yang tidak berizin, dibutuhkan adanya undang-undang sebagai payung hukum atau legalitas yaitu norma yang mengatur tentang perbuatan mana yang dilanggar, dan norma yang mengatur tentang sanksi hukum atas penyelenggara KUPVA-BB yang tidak berizin, serta memberikan kewenangan hukum terhadap aparat pemerintah untuk melakukan pengawasan dan penegakan hukum, terhadap penyelenggara KUPVA-BB yang tidak berizin. Untuk membuat rumusan norma tentang hal tersebut dibutuhkan politik hukum ataupun kebijakan hukum:

**5.1 Larangan Terhadap Penyelenggara KUPVA-BB Tidak Berizin ditinjau dari Teori Politik Hukum**

Bahwa Peraturan Bank Indonesia Nomor; 18/20/PBI/2016, tentang Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) yang ada saat ini, tidak memuat larang terhadap penyelenggara yang tidak memiliki izin dari pemerintah dalam hal ini Bank Indonesia. Oleh karena itu diperlukan adanya suatu

peraturan ataupun perundang undangan yang memuat larangan penyelenggaraan KUPVA-BB yang tidak berizin.

Bahwa untuk membentuk suatu peraturan ataupun perundang undangan perlu adanya politik hukum, yang merupakan kehendak rakyat, melalui perwakilan rakyat di Dewan Perwakilan Rakyat.

Undang-undang yang dimaksud akan berlaku sebagai sarana hukum setelah diundangkan, yang mengatur tentang rumusan norma hukum, perbuatan mana yang dilarang oleh undang-undang, dan sanksi hukum apa yang diberikan terhadap pelaku yang melanggar norma tersebut, dan undang-undang tersebut juga harus memuat rumusan norma yang memberikan kewenangan untuk melakukan penegasan ataupun penegakan hukum terhadap pelaku pelanggaran hukum.

Dikaitkan dengan keberadaan Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) yang menyelenggarakan bidang usaha KUPVA\_BB yang tidak berizin, Peraturan Bank Indonesia Nomor 18/20/PBI/2016 tanggal 7 Oktober, peraturan tersebut tidak mengatur tentang rumusan norma tentang larangan penyelenggaraan KUPVA-BB yang tidak berizin.

Dikarenakan tidak adanya larangan terhadap penyelenggaraan KUPVA-BB yang tidak berizin, maka legalitas untuk melakukan penertiban, melalui pengawasan maupun

penegakan hukum terhadap KUPVA-BB tidak berizin, tidak dapat dilakukan. Karena Peraturan Bank Indonesia Nomor: 18/20/PBI/2016, tidak mengatur tentang normanya.

Oleh Karena itu perlu dibuat rumusan norma yang berisi larangan terhadap penyelenggara KUPVA-BB tidak berizin kedepan.

Norma yang mampu melakukan pembatasan melalui larangan penyelenggaraan KUPVA-BB yang tidak berizin dalam melakukan

kegiatannya. Jika para penyelenggara KUPVA-BB yang melakukan kegiatan usahanya tanpa dilengkapi dengan izin resmi dari

pemerintah, maka norma tersebut akan digunakan menjadi payung hukum bagi penegak hukum yang mampu memberikan

sanksi hukum, sehingga dengan demikian akan mengurangi jumlah para penyelenggara KUPVA-BB yang tidak berizin,

sehingga dapat mengurangi pula perbuatan pelaku tindak pidana dengan menggunakan KUPVA-BB yang tidak berizin, dan pada

akhirnya dapat memberikan manfaat kepada negara, dengan cara melegalkan para penyelenggara KUPVA-BB yang tidak berizin

menjadi wajib pajak. Para ahli hukum pidana memberikan pendapat,

adalah merupakan kehendak rakyat yang juga disebut dengan kebijakan hukum pidana untuk membuat rumusan hukum yang

memuat tentang larangan dan sanksi hukum pidana.



Bahwa dalam praktek penegakan hukum pidana, akan dapat terlaksana jika kebijakan hukum pidana tersebut didukung oleh kebijakan hukum secara umum atau yang disebut dengan Politik hukum. Politik Hukum disebut juga dengan legal Policy atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun untuk penggantian undang-undang yang telah lama dalam rangka pemenuhan hukum, untuk mencapai tujuan negara.

Dengan demikian bahwa Politik Hukum merupakan suatu pilihan tentang hukum, hukum mana yang akan diberlakukan sekaligus merupakan pilihan tentang hukum mana yang akan dicabut, atau tidak berlakukan, yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara, sebagaimana tercantum dalam Pembukaan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Beberapa pakar hukum memberikan definisi, yang menunjukkan adanya persamaan substantive:

Padmo Wahjono mengatakan bahwa Politik Hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk maupun isi hukum yang akan dibentuk. Padmo Wahjono dalam tulisan lainnya memperjelas tentang definisi Politik Hukum, adalah kebijakan penyelenggara Negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk

menghukumkan sesuatu, yang didalamnya mencakup pembentukan, penerapan dan penegakan hukum.

Teuku Muhammad Radhie mendefinisikan politik Hukum sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa Negara mengenai hukum yang berlaku di Wilayahnya dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun.

Satjipto Rahardjo menjelaskan tentang Politik Hukum sebagai aktifitas, memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan social dengan hukum tertentu, didalam masyarakat yang cakupannya meliputi jawaban atas beberapa pertanyaan yang perlu mendapat jawaban secara mendasar, yaitu: (1). Tujuan apa yang hendak dicapai melalui sitim yang ada (2). Cara cara apa dan yang mana dirasa paling baik untuk dipakai dalam mencapai tujuan tersebut (3). Kapan waktunya dan melalui cara bagaimana hukum itu perlu diubah (4). Dapatkah suatu pola yang baku dan mapan dirumuskan untuk membantu dalam memutuskan proses pemilihan tujuan serta car acara untuk mencapai tujuan tersebut dengan baik.

Mantan Ketua perancang Kitab Undang Undang Pidana (KUHP) Sudarto mengutarakan bahwa Politik Hukum adalah kebijakan Negara melauai badan badan Negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan peraturan yang dikehendaki dan diperkirakan akan dipergunakan untuk mengekspresikan apa yang

terkandung dalam masyarakat, dan untuk mencapai apa yang di cita-citakan.

Lebih lanjut pada tahun 1986 Sudarto mengemukakan kembali bahwa Politik Hukum merupakan upaya untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu.

Dikaitkan dengan penyelenggara Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing yang tidak berizin (KUPVA-BB) yang tidak berizin, dibutuhkan suatu pertuaran atau perundang-undangan sebagai legalitas atau sarana hukum, dalam melakukan pengawasan dan penegakan hukum terhadap bidang usaha yang tidak berizin tersebut.

Berdasarkan uraian tersebut diatas sebagai teori Politik hukum, penulis sependapat dengan para ahli tersebut, bahwa untuk melakukan pengawasan terhadap Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Buykan Bank (KUPVA-BB) yang tidak memiliki izin, diperlukan adanya Politik hukum, yang merupakan kehendak seluruh rakyat Indonesia melalui perwakilan di Dewan Perwakilan Rakyat, untuk membuat undang-undang yang memuat rumusan norma yang mengatur tentang larangan penyelenggaraan KUPVA-BB yang tidak berizin.

## 5.2 Sanksi Hukum Terhadap Penyelenggara KUPVA-BB Tidak Berizin, ditinjau dari Teori Kebijakan Hukum

Bahwa pada poin tersebut diatas, telah diuraikan pertanya adanya norma hukum yang mengatur tentang larangan penyelenggaraan Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing bukan Bank (KUPVA-BB) yang tidak berizin, dikarenakan berdasarkan Peraturan Ban Indonesia Nomor: 18/20/PBI/2016, tanggal 7 Oktober 2016, yang digunakan sebagai sarana pengaturan terhadap KUPVA-BB, saat ini tidak mnegatur tentang larangan penyelenggaraan KUPVA-BB tidak berizin.

Maka pada poin membahas tentang perlunya norma hukum tentang pemberian sanksi hukum terhadap para penyelenggara KUPBA-BB yang tidak berizin.

Dengan adanya larangan terhadap penyelenggara KUPVA-BB yang tidak berizin, dan didukung dengan norma yang mengatur tentang pemberian sanksi hukum terhdapa yang melanggar larangan, maka penyelenggara KUPVA-BB yang tidak berizin dapat dilakukan pengawasan dan penegakan hukum sesuai dengan undang-undang.

Dikarenakan pada Peraturan Bank Indonesia Nomor: 18/20/PBI/2016, tidak diatur tentang pemberian larangan dan sanksi hukum terhadap para penyelemnggara KUPVA-BB yang

tidak berizin, maka perlu dilakukan politik hukum ataupun kebijakan hukum untuk membuat larang dan sanksi hukum terhadap para penyelenggara KUPVA-BB yang tidak berizin.

Ditinjau dari teori kebijakan hukum pidana, yang juga dikenal dengan Teori Kriminalisasi, adalah "bertujuan untuk menegakkan tertib hukum, melindungi masyarakat hukum.

Manusia satu persatu di dalam masyarakat saling bergantung dimana kepentingan mereka dan relasi antar mereka ditentukan dan dilindungi oleh norma-norma. Penjagaan tertib sosial ini untuk bagian terbesar sangat tergantung pada paksaan untuk menaati hukum.

Jika norma-norma tidak ditaati, akan muncul sanksi, kadangkala yang berbentuk informal, misalnya perlakuan acuh tak acuh dan kehilangan status penghargaan sosial. Namun bila menyangkut soal yang lebih penting, sanksi (hukum), melalui tertib hukum negara yang melengkapi penataan sosial, dihaluskan, diperkuat dan dikenakan kepada para pelanggar norma tersebut".<sup>199</sup>

Dua masalah sentral dalam kebijakan kriminal dengan menggunakan sarana penal (hukum pidana adalah masalah penentuan, perbuatan apa yang seharusnya dijadikan tindak

<sup>199</sup> Jan Remmelink, *Hukum Pidana* (Komentaris atas Pasal-Pasal Terpenting dari Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Belanda dan Padanannya dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia), Op.Cit, hlm 14.

pidana dan sanksi apa yang sebaiknya di gunakan atau di kenakan kepada si pelanggar.

"Kebijakan kriminalisasi merupakan menetapkan perbuatan yang semula bukan tindak pidana menjadi suatu tindak pidana dalam suatu peraturan perundang-undangan.

Pada hakikatnya, kebijakan kriminalisasi merupakan bagian dari kebijakan kriminal dengan menggunakan sarana hukum pidana, dan oleh karena itu termasuk bagian dari kebijakan hukum pidana".<sup>200</sup>

Dalam rangka menanggulangi kejahatan diperlukan berbagai sarana sebagai reaksi yang dapat diberikan kepada pelaku kejahatan, berupa sanksi pidana maupun non pidana, yang dapat diintegrasikan satu dengan yang lainnya.

Apalagi sarana pidana dianggap relevan untuk menanggulangi kejahatan, berarti diperlukan konsepsi politik hukum pidana, yakni mengadakan pemilihan untuk mencapai hasil perundang-undangan pidana yang sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan untuk masa-masa yang akan datang.<sup>201</sup>

<sup>200</sup> Barda Nawawie Arief. 2008. *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*. Bandung : PT Citra Aditya Bakti, hlm. 2-3

<sup>201</sup> Sudarto. 1983. *Hukum dan Hukum Pidana*. Bandung : Alumni, hlm. 109

“Dua pokok pemikiran dalam kebijakan kriminalisasi dengan menggunakan sarana penal (hukum Pidana), yaitu penentuan masalah :”<sup>202</sup>

- a. Perbuatan apa yang seharusnya dijadikan tindak pidana, dan;
- b. Sanksi apa yang sebaiknya dikenakan kepada si pelanggar.

“Bertolak dari pokok pikiran di atas, Sudarto berpendapat bahwa dalam menghadapi masalah di atas, maka perlu diperhatikan beberapa hal, yaitu :”<sup>203</sup>

- a. “Penggunaan hukum pidana harus memperhatikan tujuan pembangunan nasional, yaitu mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata materiil dan sprituil berdasarkan Pancasila. Sehubungan dengan hal tersebut, maka penggunaan hukum pidana bertujuan untuk menanggulangi kejahatan, demi kesejahteraan dan pengayoman masyarakat”;
- b. Perbuatan yang diusahakan untuk dicegah atau ditanggulangi dengan hukum pidana harus merupakan “perbuatan yang tidak dikehendaki”, yaitu perbuatan yang

<sup>202</sup> Barda Nawawi Arief. 2000. *Kebijakan Legislatif : Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*. Semarang : Undip, hlm. 35

<sup>203</sup> Sudarto. *Op. Cit*, hlm. 44-48

mendatangkan kerugian (materiil dan atau sprituil) atas warga masyarakat;

c. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhitungkan prinsip "biaya dan hasil" (cost benefit principle);

d. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhatikan kapasitas atau kemampuan daya kerja dari badan-badan penegak hukum, yaitu jangan sampai ada kelampauan beban tugas (overbelasting)".

"Selain ketentuan di atas, perlu juga diperhatikan laporan dari hasil Simposium Pembaharuan Hukum Pidana Nasional yang diselenggarakan pada Agustus 1980 di Semarang yang merekomendasikan bahwa untuk menetapkan kebijakan kriminalisasi perlu diperhatikan kriteria umum, yaitu :<sup>204</sup>

a. Apakah perbuatan itu tidak disukai atau dibenci oleh masyarakat karena merugikan, atau dapat merugikan, mendatangkan korban atau dapat mendatangkan korban;

b. Apakah biaya mengkriminalisasi seimbang dengan hasilnya yang akan dicapai, artinya cost pembuatan undang-undang, pengawasan dan penegakan hukum, serta beban yang dipikul oleh korban, pelaku dan pelaku

<sup>204</sup> **Laporan Simposium Pembaharuan Hukum Pidana Nasional.** 1980. Semarang.

www.bphn.com. Diakses pada tanggal 26 Juli 2010.



kejahatan itu sendiri harus seimbang dengan situasi tertib hukum yang akan dicapai;

c. Apakah akan makin menambah beban aparat penegak hukum yang tidak seimbang atau nyata-nyata tidak dapat diemban oleh kemampuan yang dimilikinya;

d. Apakah perbuatan-perbuatan itu menghambat atau menghalangi cita-cita bangsa Indonesia, sehingga merupakan bahaya bagi keseluruhan masyarakat.”

Setelah dua peperangan dunia yang besar dengan korban yang begitu banyak, barulah Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) pada tanggal 11 Desember 1985 menghasilkan *Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power*.

Berkenaan dengan hal tersebut, J.E. Sahetapy menyatakan bahwa :

*"Paradigma viktimologi tidak hanya bertalian dengan kejahatan dalam arti klasik saja, tetapi juga menyangkut perbuatan-perbuatan lain di luar bidang hukum pidana. Abuse o power, jelas mengindikasikan, bahwa perbuatan dengan menyalahgunakan kekuasaan berarti dapat juga dilakukan oleh suatu kekuasaan yang sah. Itu berarti, bahwa memiliki kekuasaan tidak dengan sendirinya berarti memiliki kebenaran. Jadi, rakyat bisa saja*

dikorbankan untuk kepentingan penguasa atau kelompok yang berkuasa tanpa memperhatikan atau mengindahkan atau menghormati norma-norma hukum dan atau moral".<sup>205</sup>

Sejalan dengan Teori kebijakan hukum, sebagaimana tersebut diatas, diperlukan adanya kepastian hukum yang mengandung norma hukum. Norma hukum itu dapat dibentuk secara tertulis maupun tidak tertulis oleh Lembaga-lembaga yang berwenang membentuknya.

Norma tersebut berisi tentang larangan dan keharusan dan akan berdampak sanksi hukum bagi mereka yang melanggar.

Menurut Hans Kelsen "hukum adalah termasuk dalam system norma yang dinamik (nomodynamics) oleh karena hukum itu selalu dibentuk dan dihapus oleh Lembaga-lembaga atau otoritas-otoritas yang berwenang membentuk dan menghapusnya, sehingga dalam hal ini tidak dilihat dari segi berlakunya atau pembentuknya".

Hukum itu adalah sah (valid) apabila dibuat oleh Lembaga atau otoritas yang berwenang membentuknya serta bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, sehingga dalam hal ini norma yang lebih rendah (inferior), dan hukum itu berjenjang- jenjang dan berlapis- lapis membentuk suatu hierarki<sup>206</sup>.

<sup>205</sup> J.E. Sahetapy. 1995. *Bunga Rampai Viktimisasi*. Bandung : Eresco, hlm. V.

<sup>206</sup> H. Sarja, Negara Hukum Teori dan Praktek, Tafa Media, 2016, hal 72

Aspek penetapan sanksi hukum Ditinjau dari teori Norma, Norma adalah suatu ukuran yang harus dipatuhi oleh seseorang dalam hubungannya dengan sesamanya ataupun dengan lingkungannya. Menurut Farida Indrati, norma berasal dari Bahasa latin, atau kaidah dalam Bahasa arab, sedangkan dalam Bahasa Indonesia sering disebut dengan pedoman, patokan atau aturan yang harus dipatuhi seseorang dalam hubuganya dengan sesame dan lingkungannya<sup>207</sup>. Norma mula-mula diartikan dengan siku-siku, yaitu garis tegak lurus yang menjadi ukuran atau patokan untuk membentuk suatu sudut atau garis yang dikehendaki. Dalam perkembangannya, norma itu diartikan sebagai suatu ukuran atau patokan bagi seseorang dalam bertindak atau bertingkah laku dalam masyarakat. jadi inti suatu norma adalah segala aturan yang harus dipatuhi.

Sampai saat ini, baik pengertian kaidah maupun norma dipakai secara bersamaan oleh para sarjana Indonesia. Dalam bukunya "perihal kaidah hukum", Soerjono Soekanto dan Punardi Purbacaraka mengemukakan bahwa kaedah adalah patokan atau ukuran ataupun pedoman ntuk berperilaku atau bersikap tindak dalam hidup. Apabila ditinjau bentuk hakekatnya, maka kaedah

<sup>207</sup> *Ibid*

merupakan perumusan suatu pandangan (“oordeel”) mengenai perikelakuan ataupun sikap tindak.

Norma baru bisa dilakukan apabila terdapat lebih dari satu orang. Karena norma mengatur tata cara berhubungan dengan orang lain, atau terhadap lingkungannya, atau juga dengan kata lain norma dijumpai dalam suatu pergaulan hidup manusia.

Norma juga disebut sebagai kaedah Hukum, bahwa keadaan hukum lazimnya diartikan sebagai peraturan hidup yang menentukan bagaimana itu seyogianya berperilaku, bersikap di dalam masyarakat agar kepentingannya dan kepentingan orang lain terlindungi.

Kaedah pada hakekatnya merupakan perumusan suatu pandangan obyektif mengenai penilaian atau sikap yang seyogianya dilakukan atau tidak dilakukan, yang dilarang atau dianjurkan untuk dijalankan. Fungsi kaedah hukum pada hakekatnya adalah untuk melindungi kepentingan manusia atau kelompok manusia.

Adapun tujuan kaedah hukum tidak lain adalah ketertiban masyarakat. Kalau kepentingan manusia itu terlindungi maka keadaan masyarakat akan tertib. Kaedah hukum bertugas mengusahakan keseimbangan tatanan di dalam masyarakat dan kepastian hukum agar tujuannya tercapai, yaitu ketertiban masyarakat.

Dalam arti sempit yang dimaksudkan dengan kaedah hukum adalah nilai yang terdapat dalam peraturan konkrit. Jadi kalau asas hukum merupakan pikiran dasar yang bersifat abstrak, maka kaedah hukum dalam arti yang sempit ini merupakan nilai yang berifat yang lebih konkrit daripada asas hukum. Sebagai contoh misalnya kaedah atau nilai yang terdapat dalam Pasal 362 KUHP<sup>208</sup> ("barang siapa mengambil barang orang lain dengan jalan melawan hukum, dihukum karena ....") ialah bahwa mencuri itu tidak baik: seyogianya jangan mencuri (suatu penilaian).

Kaedah hukum dalam arti yang sempit ini (nilai) pada umumnya berubah mengikuti perkembangan peraturan yang konkrit. Meskipun demikian ada kaedah atau nilai yang berubah sementara peraturan konkritnya tidak berubah.

Sebagai contoh yaitu kaedah atau nilai yang terdapat dalam Pasal 1365 KUHPerd. Nilai yang terkandung dalam pengertian melawan hukum mengalami perubahan sebelum 191) "melawan hukum" diartikan sempit, sedangkan sejak 1919 diartikan luas, sementara redaksi Pasal 1365 KUHPerd<sup>209</sup> sampai sekarang (sudah kurang lebih 100 tahun) tidak mengalami perubahan.

Dikaitkan dengan Peraturan Bank Indonesia Nomor: 18/PBI/20/2016 tentang Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing

<sup>208</sup> Kitab Undang undang Hukum Pidana

<sup>209</sup> Kitab Undang undang Hukum Perdata

Bukna Bnak (KUPVA-BB) tidak mengatur tentang kaidah hukum tentang larangan penyelenggaraan KUPVA-BB yang tidak berizin, dan sanksi hukum terhadap yang melanggar, sehingga pemberian sanksi hukum terhadap penyelenggara KUPVA-BB yang tidak berizin, tidak dapat diterapkan.

Norma hukum itu dapat dibentuk secara tertulis maupun tidak tertulis oleh Lembaga-lembaga yang berwenang membentuknya, sedangkan norma-norma moral, adat, agama, dan lainnya terjadi secara tidak tertulis tetapi tumbuh dan berkembang dari kebiasaan-kebiasaan yang ada dalam masyarakat.

Kebiasaan yang terjadi, akan selalu sesuai dengan rasa keadilan dalam masyarakat tersebut, yang berulang kali terjadi, akan selalu sesuai dengan rasa keadilan dalam masyarakat tersebut, berbeda dengan norma-norma hukum negara yang kadang-kadang tidak selalu sesuai dengan keadilan/ pendapat masyarakat.

Menurut Hans Kelsen hukum adalah termasuk dalam system norma yang dinamik (nomodynamics) oleh karena hukum itu selalu dibentuk dan dihapus oleh Lembaga-lembaga atau otoritas-otoritas yang berwenang membentuk dan menghapusnya, sehingga dalam hal ini tidak dilihat dari segi berlakunya atau pembentuknya.

Hukum itu adalah sah (valid) apabila dibuat oleh Lembaga atau otoritas yang berwenang membentuknya serta bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, sehingga dalam hal ini norma yang lebih rendah (inferior), dan hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis membentuk suatu hierarki.

Dari aspek kebijakan kriminal, penetapan sanksi hukum pidana seharusnya dilakukan melalui pendekatan nasional.

Berdasarkan konsepsi rasionalitas ini, maka kebijakan penetapan sanksi dalam hukum pidana tidak terlepas dari penetapan tujuan yang ingin dicapai oleh kebijakan criminal secara keseluruhan, yakni perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan.

Pernyataan ini oleh Barda Nawawi Arief diberikan komentar: "sehubungan dengan masalah pidana sebagai sarana untuk mencapai tujuan itu, maka sudah barang tentu harus dirumuskan terlebih dahulu tujuan pemidanaannya yang diharapkan dapat menunjang tercapainya tujuan umum tersebut.

Barulah kemudian dengan bertolak atau berorientasi pada tujuan itu dapat diterapkan cara, sarana, atau tindakan apa yang akan digunakan". Menurut Barda Nawawi Arief, persoalannya sekarang apakah hukum pidana positif telah merumuskan tujuan pemidanaan itu. Sebab bila tidak, hal ini akan menyebabkan ketidakkonsistenan (inconsistency) pada tahap kebijakan legislasi dalam membedakan jenis sanksi pidana dan sanksi tindakan.

Padahal, tujuan pemidanaan inilah yang justru mengikat atau menjalin setiap tahap pemidanaan menjadi suatu jalinan mata rantai dalam suatu kebulatan system yang rasional. Dengan demikian, apapun jenis bentuk sanksi dalam hukum pidana yang akan ditetapkan, tujuan pemidanaan harus menjadi patokan, sehingga ada kesamaan pandang atau pemahaman pada tahap kebijakan legislasi tentang apa hakikat atau maksud dari sanksi pidana dan/atau tindakan itu sendiri.

Menurut Muladi tujuan pemidanaan dijadikan patokan dalam rangka menunjang bekerjanya system peradilan pidana dimaksudkan untuk menciptakan sinkronisasi yang bersifat fisik, meliputi sinkronisasi struktural (*structural synchronization*), sinkronisasi substansial (*substansial synchronization*) dan dapat pula bersifat sinkronisasi kultural (*cultural synchronization*). Dalam hal sinkronisasi kultural, keserempakan dan keselarasan dituntut dalam mekanisme administrasi peradilan pidana (the administration of justice) dalam rangka hubungan antar Lembaga penegak hukum. Sedangkan menyangkut sinkronisasi substansial, maka keserempakan itu mengandung makna baik vertical maupun horizontal dalam kaitannya dengan hukum positif yang berlaku. Sementara menyangkut sinkronisasi kultural mengandung makna untuk selalu serempak dalam menghayati pandangan- pandangan,



sikap-sikap dan falsafah yang secara menyeluruh mendasari jalannya sistem peradilan pidana.

Asas Proporsionalitas penentuan sanksi pidana, proporsionalitas pidana jarang sekali dikaitkan dengan kebijakan formulasi sanksi pidana oleh pembentuk undang-undang. Tidak salah bila dikatakan bahwa isu proporsionalitas merupakan isu yang terlupakan (*the forgotten issue*) baik dalam kebijakan formulasi sanksi pidana maupun dalam diskursus hukum pidana Indonesia. Padahal, penetapan proporsionalitas pidana berada di pundak legislator. Selain hal itu sebagai mekanisme untuk mencegah terjadinya pelanggaran terhadap hak-hak individu, juga dalam konteks hukum pidana ditempatkan sebagai pembatas kekuasaan legislator untuk mengancam pidana terhadap (pembuat) delik. Penetapan ancaman pidana dalam kebijakan formulasi sanksi pidana yang tidak mencerminkan prinsip proporsionalitas justru akan meruntuhkan kepercayaan terhadap peradilan pidana karena dianggap tidak adil. Penetapan pidana yang demikian akan berpengaruh terhadap praktik penjatuhan pidana oleh hakim. Besar kemungkinan bahwa pidana yang dijatuhkan hakim menimbulkan ketidakadilan karena penetapan pidana oleh legislator tidak berbasis pada proporsionalitas. Kesalahan atau kelemahan penetapan ancaman pidana oleh legislator merupakan kesalahan strategis yang berpengaruh pada

kebijakan penegakan hukum pidana dan penanggulangan kejahatan.

Basil Ugochukwu menyatakan, bahwa proporsionalitas diartikan sebagai pemeliharaan rasio yang pantas antara dua komponen. Proporsionalitas juga dikaitkan dengan kemasukakalan. Suatu tindakan yang masuk akal pasti proporsional. Sebaliknya, apabila tindakan tertentu tidak masuk akal, pasti juga tidak proporsional. Padanan kata yang memiliki arti yang sama dengan ketidakmasukalan adalah ilegalitas dan ketidakpantasan prosedural.

Proporsionalitas dalam konteks hukum memiliki ragam arti. Dalam perspektif hukum tata negara, prinsip proporsionalitas terkait pembatasan terhadap kekuasaan negara. Prinsip ini menghendaki agar penggunaan kekuasaan negara harus proporsional dengan kepentingan-kepentingan yang hendak dibatasi oleh kekuasaan itu. Sebagai sebuah prinsip dan tujuan pemerintahan, proporsionalitas merupakan ajaran tentang keadilan bahwa kerugian-kerugian yang lebih besar yang ditimbulkan oleh penggunaan kekuasaan pemerintah harus dibenarkan oleh alasan-alasan yang jauh lebih rasional.

Oleh karena itu, maka asas yang menghendaki agar sistem peradilan pidana dalam penegakan hukum pidana hendaknya mendasarkan pada proporsional antara kepentingan

masyarakat, kepentingan negara, dan kepentingan pelaku tindak pidana dan kepentingan korban. Dengan asas ini maka sistem peradilan pidana bukan sekedar menjalankan dan melaksanakan hukum melainkan seberapa jauh penerapan hukum cukup beralasan dan memenuhi sasaran-sasaran yang diinginkan.

Berdasarkan uraian tersebut diperlukan adanya kebijakan hukum pidana terhadap para pelaku kegiatan usaha penukaran valuta asing (KUPVA-BB) yang tidak berizin, untuk membuat norma hukum pidana tentang pengaturan hukum yang memuat larangan dan pemberian sanksi hukum terhadap para pelaku KUPVA-BB tidak berizin di Indonesia.

Adapun mekanisme yang dapat dilakukan adalah dengan cara penegakan hukum yang memberikan sanksi yang berdampak untuk mencegah dan melarang penyelenggaraan Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) yang tidak berizin melaksanakan bidang usahanya.

Jika penyelenggara Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) yang tidak berizin melaksanakan bidang usahanya dan tidak mematuhi ketentuan peraturan dan perundang-undangan yang berlaku, undang-undang tersebut memuat dengan jelas sanksi hukum yang tegas terhadap para pelakunya berupa sanksi pidana, baik sanksi pidana berupa kurungan, atau penjara maupun sanksi pidana berupa denda

dengan sejumlah uang sesuai dengan proposional. Sehingga tidak malah menambah beban baik terhadap masyarakat maupun terhadap negara selaku pemegang kedaulatan untuk melaksanakan penegakan hukum pidana.

Dengan demikian akan tercapai ketertiban dan kesejahteraan dimasyarakat sebagaimana tujuan yang diinginkan oleh hukum itu sendiri.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, penulis sependapat dengan pendapat para ahli tersebut diatas, bahwa terhadap para penyelenggara Kegiatan Usaha Penkaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) yang tidak berizin, sepakat untuk diberikan sanksi hukum, untuk memaksa para pelaku tersebut menurus izin usahanya, sehingga mereka mejadi penyelenggara yang legal yang dapat memberikan manfaat bagi negara, serta mengurangi perbuatan pidana menggunakan sarana KUPVA-BB yang tidak berizin.

### 5.3 Kewenangan Untuk Melakukan Pengawasan dan Penegakan Hukum terhadap Penyelenggara KUPVA-BB Tidak Berizin, ditinjau dari Teori Kewenangan

Bahwa Peraturan Bank Indonesia Nomor: 18/20/PBI/2016, tanggal 7 Oktober 2016, tentang Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank, yang saat ini digunakan sebagai sarana pengaturan KUPVA-BB di Indonesia tidak memuat Larangan terhadap penyelenggaraan KUPVA-BB tidak berizin, tidak merumuskan tentang sanksi Hukum terhadap penyelenggara KUPVA-BB tidak berizin, serta peraturan bank Indonesia tersebut tidak dapat digunakan sebagai sarana pengawasan dan penegakan hukum terhadap KUPVA-BB yang tidak berizin dikarenakan peraturan tersebut tidak memberikan kewenangan kepada aparat negara. Sehingga perlu dilakukan rekonstruksi terhadap peraturan tersebut.

Ditinjau dari teori Kewenangan, bahwa kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum<sup>210</sup>. Sedangkan pengertian wewenang menurut H.D.Stoud adalah "*bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke*

<sup>210</sup> Indrohato, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik, dalam Paulus Efendie Lotulung, Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, hlm. 65

bevoegheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer” bahwa wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik. Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (the rule and the ruled)<sup>211</sup>.

Kata kewenangan berasal dari kata dasar wewenang yang diartikan sebagai hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Kewenangan adalah kekuasaan formal, kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang atau dari kekuasaan eksekutif administrasi. Menurut Ateng Syafrudin ada perbedaan antara pengertian kewenangan dengan wewenang, kewenangan (*authority gezag*) adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang, sedangkan wewenang

<sup>211</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998, hlm. 35-36.

(*competence bevoegheid*) hanya mengenai suatu "*onderdeel*" (bagian) tertentu saja dari kewenangan.

Didalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa "ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah" (*the rule and the ruled*)<sup>212</sup>.

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, dapat terjadi kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum. Kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum oleh Henc van Maarseven disebut

<sup>212</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1998), h. 35-36

sebagai "*blote match*"<sup>213</sup>, sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami sebagai suatu kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh Negara<sup>214</sup>.

Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan<sup>215</sup>. Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu Negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu: a) hukum; b) kewenangan (wewenang); c) keadilan; d) kejujuran; e) kebijakbestarian; dan f) kebajikan<sup>216</sup>.

Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan Negara agar Negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*) sehingga Negara itu dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas,

<sup>213</sup> Suwoto Mulyosudarmo, ***Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan***, (Surabaya: Universitas Airlangga, 1990), h. 30

<sup>214</sup> A. Gunawan Setiardja, ***Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia***, (Yogyakarta: Kanisius, 1990), h. 52

<sup>215</sup> Philipus M. Hadjon, ***Tentang Wewenang***, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya, tanpa tahun, h. 1

<sup>216</sup> Rusadi Kantaprawira, ***Hukum dan Kekuasaan***, Makalah, (Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia, 1998), h. 37-38



berprestasi, dan berkinerja melayani warganya. Oleh karena itu Negara harus diberi kekuasaan. Kekuasaan menurut Miriam Budiardjo adalah kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau Negara<sup>217</sup>.

Agar kekuasaan dapat dijalankan maka dibutuhkan penguasa atau organ sehingga Negara itu dikonsepsikan sebagai himpunan jabatan-jabatan (*een ambten complex*) di mana jabatan-jabatan itu diisi oleh sejumlah pejabat yang mendukung hak dan kewajiban tertentu berdasarkan konstruksi subyek-kewajiban<sup>218</sup>. Dengan demikian kekuasaan mempunyai dua aspek, yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek hukum semata. Artinya, kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi, juga dapat bersumber dari luar konstitusi (*inkonstitusional*), misalnya melalui kudeta atau perang, sedangkan kewenangan jelas bersumber dari konstitusi.

Kewenangan sering disejajarkan dengan istilah wewenang. Istilah wewenang digunakan dalam bentuk kata benda dan sering disejajarkan dengan istilah "*bevoegheid*" dalam istilah hukum Belanda. Menurut Phillipus M. Hadjon, jika dicermati ada sedikit perbedaan antara istilah kewenangan dengan istilah

<sup>217</sup> Miriam Budiardjo, *Op Cit*, h. 35

<sup>218</sup> Rusadi Kantaprawira, *Op Cit*, h. 39

"*bevoegheid*". Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya. Istilah "*bevoegheid*" digunakan dalam konsep hukum publik maupun dalam hukum privat. Dalam konsep hukum kita istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik<sup>219</sup>.

Ateng Syafrudin berpendapat ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang<sup>220</sup>. Kita harus membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu "*onderdeel*" (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

<sup>219</sup> Phillipus M. Hadjon, *Op Cit*, h. 20

<sup>220</sup> Ateng Syafrudin, ***Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab***, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, (Bandung, Universitas Parahyangan, 2000), h. 22

Pengertian wewenang menurut H.D. Stoud adalah:

*Bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer.*

(wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik)<sup>221</sup>.

Dari berbagai pengertian kewenangan sebagaimana tersebut di atas, penulis berkesimpulan bahwa kewenangan (authority) memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang (competence). Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang adalah suatu spesifikasi dari kewenangan, artinya barang siapa (subyek hukum) yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka ia berwenang untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan itu.

Kewenangan yang dimiliki oleh organ (institusi) pemerintahan dalam melakukan perbuatan nyata (riil), mengadakan pengaturan atau mengeluarkan keputusan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh dari konstitusi secara

<sup>221</sup> Stout HD, de Betekenissen van de wet, dalam Irfan Fachruddin, **Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah**, (Bandung: Alumni, 2004), h.4

atribusi, delegasi, maupun mandat. Suatu atribusi menunjuk pada kewenangan yang asli atas dasar konstitusi (UUD). Pada kewenangan delegasi, harus ditegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada organ pemerintahan yang lain. Pada mandat tidak terjadi pelimpahan apapun dalam arti pemberian wewenang, akan tetapi, yang diberi mandat bertindak atas nama pemberi mandat. Dalam pemberian mandat, pejabat yang diberi mandat menunjuk pejabat lain untuk bertindak atas nama mandator (pemberi mandat).

Dalam kaitan dengan konsep atribusi, delegasi, ataupun mandat, J.G. Brouwer dan A.E. Schilder, mengatakan:<sup>222</sup>

a. *with attribution, power is granted to an administrative authority by an independent legislative body. The power is initial (originair), which is to say that is not derived from a previously existing power. The legislative body creates independent and previously non existent powers and assigns them to an authority.*

b. *Delegation is a transfer of an acquired attribution of power from one administrative authority to another, so that the delegate (the body that the acquired the power) can exercise power in its own name.*

<sup>222</sup> J.G. Brouwer dan Schilder, ***A Survey of Dutch Administrative Law***, (Nijmegen: Ars Aequilibr, 1998), h. 16-17

c. *With mandate, there is not transfer, but the mandate giver (mandans) assigns power to the body (mandataris) to make decision or take action in its name.*

J.G. Brouwer berpendapat bahwa atribusi merupakan kewenangan yang diberikan kepada suatu organ (institusi) pemerintahan atau lembaga Negara oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini adalah asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan perluasan kewenangan sebelumnya dan memberikan kepada organ yang berkompeten.

Delegasi adalah kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu organ (institusi) pemerintahan kepada organ lainnya sehingga delegator (organ yang telah memberi kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya, sedangkan pada Mandat, tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan tetapi pemberi mandat (mandator) memberikan kewenangan kepada organ lain (mandataris) untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.

Ada perbedaan mendasar antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada atribusi, kewenangan yang ada siap dilimpahkan, tetapi tidak demikian pada delegasi. Berkaitan dengan asas

legalitas, kewenangan tidak dapat didelegasikan secara besar-besaran, tetapi hanya mungkin dibawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi tersebut.

Delegasi harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:<sup>223</sup>

a. delegasi harus definitif, artinya delegans tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;

b. delegasi harus berdasarkan ketentuan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan jika ada ketentuan yang memungkinkan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;

c. delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hierarki kepagawiaian tidak diperkenankan adanya delegasi;

d. kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegans berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;

e. peraturan kebijakan (*beleidsregel*), artinya delegans memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sah. Dengan demikian, pejabat (organ) dalam

<sup>223</sup> Philipus M. Hadjon, *Op Cit*, h. 5

mengeluarkan keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut. Stroink menjelaskan bahwa sumber kewenangan dapat diperoleh bagi pejabat atau organ (institusi) pemerintahan dengan cara atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan organ (institusi) pemerintah adalah suatu kewenangan yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya. Tanpa kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar.<sup>224</sup>

Asas legalitas merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum. Dengan kata lain, setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Dengan demikian, substansi asas legalitas adalah wewenang, yaitu suatu kemampuan untuk melakukan suatu tindakan-tindakan hukum tertentu.

Pengertian kewenangan dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia diartikan sama dengan wewenang, yaitu hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu. Hassan Shadhily menerjemahkan wewenang (authority) sebagai hak atau

<sup>224</sup> F.A.M. Stroink dalam Abdul Rasyid Thalib, ***Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia***, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), h. 219

kekuasaan memberikan perintah atau bertindak untuk mempengaruhi tindakan orang lain, agar sesuatu dilakukan sesuai dengan yang diinginkan.<sup>225</sup>

Hassan Shadhily memperjelas terjemahan authority dengan memberikan suatu pengertian tentang "pemberian wewenang (delegation of authority)". Delegation of authority ialah proses penyerahan wewenang dari seorang pimpinan (manager) kepada bawahannya (subordinates) yang disertai timbulnya tanggung jawab untuk melakukan tugas tertentu. Proses delegation of authority dilaksanakan melalui langkah-langkah yaitu: menentukan tugas bawahan tersebut; penyerahan wewenang itu sendiri; dan timbulnya kewajiban melakukan tugas yang sudah ditentukan.<sup>226</sup>

I Dewa Gede Atmadja, dalam penafsiran konstitusi, menguraikan sebagai berikut : "Menurut sistem ketatanegaraan Indonesia dibedakan antara wewenang otoritatif dan wewenang persuasif. Wewenang otoritatif ditentukan secara konstitusional, sedangkan wewenang persuasif sebaliknya bukan merupakan wewenang konstitusional secara eksplisit".<sup>227</sup>

<sup>225</sup> Tim Penyusun Kamus-Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1989, hlm. 170.

<sup>226</sup> *Ibid*, hlm.172.

<sup>227</sup> Dewa Gede Atmadja, *Penafsiran Konstitusi Dalam Rangka Sosialisasi Hukum: Sisi Pelaksanaan UUD 1945 Secara Murni dan Konsekwen*, Pidato Pengenalan Guru Besar dalam Bidang Ilmu Hukum Tata Negara Pada Fakultas Hukum Universitas Udayana 10 April 1996, hlm.2.



Wewenang otoritatif untuk menafsirkan konstitusi berada ditangan MPR, karena MPR merupakan badan pembentuk UUD.

Sebaliknya wewenang persuasif penafsiran konstitusi dari segi sumber dan kekuatan mengikatnya secara yuridis dilakukan oleh :

Pembentukan undang-undang (disebut penafsiran otentik); Hakim atau kekuasaan yudisial (disebut penafsiran Yurisprudensi) dan Ahli hukum (disebut penafsiran doctrinal).

Penjelasan tentang konsep wewenang, dapat juga didekati melalui telaah sumber wewenang dan konsep membenaran tindakan kekuasaan pemerintahan. Teori sumber wewenang tersebut meliputi atribusi, delegasi, dan mandat.<sup>228</sup>

Hal tersebut sejalan dengan pendapat beberapa sarjana lainnya yang mengemukakan atribusi itu sebagai penciptaan kewenangan (baru) oleh pembentuk *wet* (*wetgever*) yang diberikan kepada suatu organ negara, baik yang sudah ada maupun yang dibentuk baru untuk itu.

Tanpa membedakan secara teknis mengenai istilah wewenang dan kewenangan, Indroharto berpendapat dalam arti yuridis: pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.<sup>229</sup>

<sup>228</sup> *Ibid.*

<sup>229</sup> *Ibid.*, hlm.38.

**Stroink** dan **Steenbeek** sebagaimana dikutip oleh Ridwan, mengemukakan pandangan yang berbeda, sebagai berikut : "Bahwa hanya ada 2 (dua) cara untuk memperoleh wewenang, yaitu atribusi dan delegasi. Atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada (oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain; jadi delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi). Mengenai mandat, tidak dibicarakan mengenai penyerahan wewenang atau pelimpahan wewenang. Dalam hal mandat tidak terjadi perubahan wewenang apapun (dalam arti yuridis formal), yang ada hanyalah hubungan internal".<sup>230</sup>

**Philipus M. Hadjon** mengatakan bahwa: "Setiap tindakan pemerintahan disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah. Kewenangan itu diperoleh melalui tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang dasar, sedangkan kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari "pelimpahan".<sup>231</sup>

Wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen yaitu pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum.

<sup>230</sup> Ridwan, HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Pres, Yogyakarta, 2003, hlm. 74-75.

<sup>231</sup> Philipus M. Hadjon, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, Pidato Penerimaan jabatan Guru Besar dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1994, hlm. 7.

Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum, komponen dasar hukum ialah bahwa wewenang itu harus ditunjuk dasar hukumnya, dan komponen konformitas hukum mengandung adanya standard wewenang yaitu standard hukum (semua jenis wewenang) serta standard khusus (untuk jenis wewenang tertentu).<sup>232</sup>

Bank Indonesia sebagai Lembaga negara selaku Bank sentral haruslah diberikan wewenang untuk mengawasi jalan kegiatan KUPVA di Indonesia. Dan jika dalam perjalanan KUPVA-BB tersebut diemukan melakukan pelanggaran hukum, maka norma hukum yang mengandung larangan dan sanksi sebagaimana norma yang dirumuskan dalam undang undang, akan menjadi hukum untk melakukan penegakan hukum, yang sekaligus juga sebagai saran control, mengurangi terjadinya perbuatan pidana yang dilakukan dengan sarana KUPVA-BB. Lebih jauh dapat kita lihat pendapat ahli hukum tentang hukum sebagai sarana control.

Bagir Manan memandang control sebagai sebuah fungsi dan sekaligus hak sehingga lazim disebut fungsi control atau hak control. Kontrol mengandung dimensi pengawasan dan pengendalian, Kontrol bertalian dengan pembatasan dan

<sup>232</sup> Philipus M. Hadjon, *Penataan Hukum Administrasi*, Fakultas Hukum Unair, Surabaya, 1998. hlm.2.

pengendalian bertalian dengan pengarahan (directive). Menurut Suyamto, bahwa pengawasan adalah segala usaha dan kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas dan kegiatan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak.

Adapun Batasan tentang pengendalian sebagai segala usaha menjamin dan mengarahkan agar segala usaha atau kegiatan, berjalan sesuai dengan yang yang telah direncanakan sebelumnya. Dengan demikian pengawasan dapat bersifat, Yuridis (hukum), apabila tujuan adalah untuk menegakkan yuridiksitas.

Dalam praktek ada tiga macam norma hukum yang dapat diuji atau bisa disebut sebagai Norm control mechanism, ketiganya merupakan bentuk norma hukum yang sebagai hasil pengambilan keputusan hukum, yaitu:

1. Keputusan normative yang berisi dan bersifat mengatur.
2. Keputusan normative yang berisi dan bersifat penetapan administrative (Beschiking).
3. Keputusan normative yang berisi dan bersifat penghakiman yang biasa disebut vonis.

Sebagai Metode Melegalkan KUPVA-BB yang tidak berizin, jika ditinjau dari Teori Kebijakan Hukum Pidana Ditinjau dari Teori Kebijakan hukum Pidana atau juga disebut dengan Teori Kriminalisasi, Bahwa kebijakan hukum pidana sebagaimana teori

repository.ub.ac.id

kriminalisasi, adalah kebijakan negara berdasarkan undang undang, untuk melakukan pengkriminalisasian terhadap suatu perbuatan yang tadinya perbuatan tersebut bukan merupakan suatu perbuatan yang dapat dipidana, namun setelah undang undang tersebut di undangkan, maka perbuatan tersebut dapat dipidana ataupun dikriminalisasi, dengan kata lain pelaku atas perbuatan tersebut pelakunya akan mendapat sanksi jika melanggar.

Sarana hukum tersebut merupakan suatu metode, untuk merubah Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) yang tidak berizin menjadi bidang usaha yang berizin dan resmi dan menjadi wajib pajak.

Upaya ini dilakukan dengan jalan melakukan pengakan hukum untuk menindak para pelaku tidak berizin tersebut, sehinga mereka mau mengurus izin usahan menjadi suatu kegiatan usha yang legal, dengan menjadi legalnya badan usaha yang tadinya tidak berizin, diharapkan mereka akan menjadi wajib pajak yang membayar pajak penghasilan kepada negara.

Negara akan menerima manfaat sebagai modal untuk membangun sarana dan prasarana pelayanan kepada masyarakat.

Sejalan dengan tujuan hukum pidana yaitu "menegakkan tertib hukum, melindungi masyarakat hukum. Manusia satu persatu di dalam masyarakat saling bergantung dimana



kepentingan mereka dan relasi antar mereka ditentukan dan dilindungi oleh norma-norma.

Penjagaan tertib sosial ini untuk bagian terbesar sangat tergantung pada paksaan. Jika norma-norma tidak ditaati, akan muncul sanksi, kadangkala yang berbentuk informal, misalnya perlakuan acuh tak acuh dan kehilangan status penghargaan sosial. Namun bila menyangkut soal yang lebih penting, sanksi (hukum), melalui tertib hukum negara yang melengkapi penataan sosial, dihaluskan, diperkuat dan dikenakan kepada para pelanggar norma tersebut".<sup>233</sup>

Dua masalah sentral dalam kebijakan criminal dengan menggunakan sarana penal (hukum pidana adalah masalah penentuan, perbuatan apa yang seharusnya dijadikan tindak pidana dan sanksi apa yang sebaiknya di gunakan atau di kenakan kepada si pelanggar.

Kebijakan kriminalisasi merupakan menetapkan perbuatan yang semula bukan tindak pidana menjadi suatu tindak pidana dalam suatu peraturan perundang-undangan. Pada hakikatnya, kebijakan kriminalisasi merupakan bagian dari kebijakan kriminal

<sup>233</sup> Jan Rimmelink, *Hukum Pidana* (Komentar atas Pasal-Pasal Terpenting dari Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Belanda dan Padanannya dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia), Op.Cit, hlm. 14.

dengan menggunakan sarana hukum pidana, dan oleh karena itu termasuk bagian dari kebijakan hukum pidana.<sup>234</sup>

Dalam rangka menanggulangi kejahatan diperlukan berbagai sarana sebagai reaksi yang dapat diberikan kepada pelaku kejahatan, berupa sanksi pidana maupun non pidana, yang dapat diintegrasikan satu dengan yang lainnya. Apalagi sarana pidana dianggap relevan untuk menanggulangi kejahatan, berarti diperlukan konsepsi politik hukum pidana, yakni mengadakan pemilihan untuk mencapai hasil perundang-undangan pidana yang sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan untuk masa-masa yang akan datang.<sup>235</sup>

“Dua pokok pemikiran dalam kebijakan kriminalisasi dengan menggunakan sarana penal (hukum Pidana), yaitu penentuan masalah :”<sup>236</sup>

- a. Perbuatan apa yang seharusnya dijadikan tindak pidana, dan ;
- b. Sanksi apa yang sebaiknya dikenakan kepada si pelanggar.

“Bertolak dari pokok pikiran di atas, Sudarto berpendapat bahwa dalam menghadapi masalah sentral yang pertama (huruf a) di atas, maka perlu diperhatikan beberapa hal, yaitu :”<sup>237</sup>

<sup>234</sup> Barda Nawawie Arief. 2008. *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*. Bandung : PT Citra Aditya Bakti, hlm. 2-3

<sup>235</sup> Sudarto. 1983. *Hukum dan Hukum Pidana*. Bandung : Alumni, hlm. 109

<sup>236</sup> Barda Nawawie Arief. 2000. *Kebijakan Legislatif : Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*. Semarang : Undip, hlm. 35

- 1) "Penggunaan hukum pidana harus memperhatikan tujuan pembangunan nasional, yaitu mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata materiil dan sprituil berdasarkan Pancasila. Sehubungan dengan hal tersebut, maka penggunaan hukum pidana bertujuan untuk menanggulangi kejahatan, demi kesejahteraan dan pengayoman masyarakat";
- 2) Perbuatan yang diusahakan untuk dicegah atau ditanggulangi dengan hukum pidana harus merupakan "perbuatan yang tidak dikehendaki", yaitu perbuatan yang mendatangkan kerugian (materiil dan atau sprituil) atas warga masyarakat;
- 3) Penggunaan hukum pidana harus pula memperhatikan prinsip "biaya dan hasil" (cost benefit principle);
- 4) Penggunaan hukum pidana harus pula memperhatikan kapasitas atau kemampuan daya kerja dari badan-badan penegak hukum, yaitu jangan sampai ada kelampauan beban tugas (overbelasting).

Selain ketentuan di atas, perlu juga diperhatikan laporan dari hasil Simposium Pembaharuan Hukum Pidana Nasional yang diselenggarakan pada Agustus 1980 di Semarang yang

<sup>237</sup> Sudarto. *Op. Cit*, hlm. 44-48



merekomendasikan bahwa untuk menetapkan kebijakan kriminalisasi perlu diperhatikan kriteria umum, yaitu:<sup>238</sup>

- a. Apakah perbuatan itu tidak disukai atau dibenci oleh masyarakat karena merugikan, atau dapat merugikan, mendatangkan korban atau dapat mendatangkan korban;
- b. Apakah biaya mengkriminalisasi seimbang dengan hasilnya yang akan dicapai, artinya cost pembuatan undang-undang, pengawasan dan penegakan hukum, serta beban yang dipikul oleh korban, pelaku dan pelaku kejahatan itu sendiri harus seimbang dengan situasi tertib hukum yang akan dicapai;
- c. Apakah akan makin menambah beban aparat penegak hukum yang tidak seimbang atau nyata-nyata tidak dapat diemban oleh kemampuan yang dimilikinya;
- d. Apakah perbuatan-perbuatan itu menghambat atau menghalangi cita-cita bangsa Indonesia, sehingga merupakan bahaya bagi keseluruhan masyarakat.

Bahwa Tindak Pidana Indonesia, menurut para pembentuk undang-undang kita telah menggunakan perkataan *strafbaarfeit* untuk menyebutkan apa yang kita kenal sebagai "tindak pidana" di dalam KUHP tanpa memberikan sesuatu penjelasan mengenai

<sup>238</sup> *Laporan Simposium Pembaharuan Hukum Pidana Nasional*. 1980. Semarang. [www.bphn.com](http://www.bphn.com). Diakses pada tanggal 26 Juli 2010.

apa yang sebenarnya dimaksud dengan perkataan strafbaarfeit tersebut.

Perkataan feit itu sendiri di dalam bahasa Belanda berarti "sebagian dari suatu kenyataan" atau een gedeelte van de werkelijkheis, sedang strafbaar berarti "dapat dihukum", hingga secara harfiah perkataan strafbaar fiet itu dapat diterjemahkan sebagai "sebagian dari suatu kenyataan yang dapat dihukum", yang sudah barang tentu tidak tepat karena kelak akan kita ketahui bahwa yang dapat dihukum itu sebenarnya adalah manusia sebagai pribadi dan bukan kenyataan, perbuatan ataupun tindakan.

Oleh karena itu, seperti yang telah dikatakan diatas, bahwa pembentuk undang-undang kita itu tidak memberikan suatu penjelasan mengenai apa yang sebenarnya telah ia maksud dengan perkataan strafbaar fiet , maka timbulah didalam doktrin berbagai pendapat tentang apa sebenarnya yang dimaksud dengan strafbaar fiet tersebut. Hazewinkel-Suringan misalnya, meraka telah membuat suatu rumusan yang bersifat umum dari strafbaar fiet sebagai "suatu perilaku manusia yang pada suatu saat tertentu telah ditolak di dalam sesuatu pergaulan hidup tertentu dan dianggap sebagai perilaku yang harus ditiadakan oleh hukum pidana dengan menggunakan sarana-sarana yang bersifat memaksa yang terdapat didalamnya"

Para penulis lama seperti Profesor van Hamel telah memutuskan strafbaar fiet itu sebagai "suatu serangan atau suatu ancaman terhadap hak-hak orang lain" yang oleh Hazennwinkel-Suringan telah dianggap kurang tepat.

Menurut profesor Kompe, perkataan strafbaar fiet itu secara teoritis dapat dirumuskan sebagai "suatu pelanggaran norma (gangguang terhadap tertib hukum) yang dengan sengaja atau pun tidak dengan sengaja telah dilakukan oleh seorang pelaku, dimana penjatuhan hukuman terhadap pelaku tersebut adalah perlu demi terpeliharanya tertib hukum dan terjaminnya kepentingan umum" atau sebagai *de normovertrenging (verstoring der rechtsorde), waaraan de overtreder schuld heeft en waarvan den bestraffing diensting is voor de handhaving der recht orde en de behartiging van het algemeen welzijn*".

Sungguh pun demikian beliau pun mengakui bahwa sangatlah berbahaya untuk mencari suatu penjelasan mengenai hukumpositif, yakni semata-mata dengan menggunakan pendapat-pendapat secara teoritis. Hal mana akan segera kita sadari apabila kita melihat kedalam KUHP, oleh karena didalamnya dapat dijumpai sejumlah besar strafbaar fieten, yangd ari rumusan-rumusannya kita dapat mengetahui bahwa tidaks atupun dari strafbaar fieten tersebut yang memiliki sifat-sifat umum sebagai suatu strafbaar fiet, yakni bersifat

wederrechtelijk, aan schuld te wijten dan strafbaar atau yang bersifat "melanggar hukum", "telah dilakukan dengan sengaja ataupun tidak dengan sengaja" dan "dapat dihukum".

Sifat-sifat seperti dimaksud diatas dimiliki oleh setiap strafbaar fiet, oleh karena secara teoritis setiap pelanggaran norma atau setiap norma movertreding itu harus merupakan suatu perilaku atau gedraging yang telah dengan sengaja ataupun tidak dengan sengaja dilakukan oleh seorang pelaku, yang didalam penampilannya merupakan suatu perilaku yang bersifat bertentangan dengan hukum atau in strijd met het recht atau bersifat wederrechtelijk.

Sebagai contoh telah ditemukan oleh profesor Pompe suatu pelanggaran norma seperti yang telah dirumuskan di dalam Pasal 338 KUHP yang berbunyi:

"Barang siapa dengan sengaja menghilangkan nyawa orang lain, karena bersalah telah melakukan pembunuhan dihukum dengan hukuman penjara selama-lamanya 15 tahun".

Dikatakannya bahwa tidak setiap pembunuhan itu bersifat wederrechtlijk, misalnya seorang yang telah membunuh orang lain karena melakukan suatu pembelaan diri seperti yang dimaksud dalam Pasal 49 KUHP.

Dikatakan selanjutnya oleh profesor Pompe, bahwa menurut hukum positif kita, suatu strafbaar fiet itu sebenarnya

adalah tidak lain dari suatu tindakan yang menurut suatu rumsan undang-undang telah dinyatakan sebagai tindakan yang dapat melanggar hukum.

Perbedaan yang ada antara teori dan hukum positif itu sebenarnya hanya bersifat semu. Oleh karena itu, yang terpenting bagi teori itu adalah, bahwa tidak seorangpun dapat dihukum kecuali apabila tidakan-tindakannya itu memang benar-benar bersifat melanggar hukum dan telah dilakukan berdasarkan suatu bentuk schuld, yang yakni dengan sengaja ataupun tidak sengaja, sedang hukum positif kita pun tidak mengenal adanya suatu schuld tanpa adanya suatu wederrechtelijkheid. Dengan demikian, sesuailah sudah apabila pendapat menurut teori dan pendapat hukum positif kita itu, kita satukan didalam suatu teori yang berbunyi geen strafzonder schuld atau "tidak ada suatu hukum dapat dijatuhkan terhadap seseorang tanpa adanya kesengajaan ataupun ketidak sengajaan", yang berlaku bagi teori maupun bagi hukum positif.

Dari uraian diatas dapat ditarik kesimpulan, bahwa untuk menjatuhkan suatu hukuman itu adalah tidak cukup apabila disitu hanya terdapat suatu strafbaar fiet melainkan harus juga ada suatu strafbaar persoon atau seorang yang dapat dihukum, dimana orang tersebut tidak dapat dihukum apabila strafbaar fiet

yang telah ia lakukan itu tidak bersifat *wederrechtelijk* dan telah ia lakukan baik dengan sengaja maupun tidak dengan sengaja.

Sebagian besar dari para guru besar berpendapat bahwa *wederrechtelijk heid dan schuld* itu merupakan unsur-unsur yang selalu melekat pada setiap *strafbaar feit*.

Ini berarti bahwa orang tidak dapat menyebut suatu tindakan itu sebagai suatu *strafbaar feit*, apabila pada tindakan tersebut tidak melekat suatu sifat yang *wederrechtelijk* ataupun tindakan tersebut oleh pelakunya tidak dilakukan dengan sengaja ataupun tidak dengan sengaja.

Akan tetapi ada pula penulis-penulis yang berpendapat bahwa suatu *strafbaar feit* itu tetap ada, walaupun oleh suatu dasar yang meniadakan hukuman ataupun yang biasa juga disebut *strafuitsluitingsgrond*, unsur *schuld* dari suatu tindakan itu telah ditiadakan, asalkan tindakan tersebut benar-benar telah memenuhi semua unsur dari suatu tindakan pidana seperti yang telah dirumuskan di dalam undang-undang. Sungguhpun demikian mereka sependapat untuk mengatakan bahwa orang tidak lagi dapat berbicara mengenai adanya suatu *strafbaar feit* bila mana unsur *wederrechtelijk* dari suatu tindakan yang terlarang itu telah ditiadakan oleh suatu *strafuitingsgrond*'.

Profesor van Hamttum berpendapat bahwa suatu tindakan itu tidak dapat dipisahkan dari orang yang telah

melakukan tindakan tersebut. Menurut beliau, perkataan strafbaar itu berarti voor straf aanmerking komend atau straf verdienend yang juga mempunyai arti sebagai "pantas untuk dihukum", sehingga perkataan strafbaar fiet seperti yang telah digunakan oleh pembentuk undang-undang di dalam KUHP itu secara "eliptis" haruslah diartikan sebagai suatu "tindakan karena telah melakukan tindakan semacam itu membuat seoran menjadi dapat dihukum" atau suatu *fiet terxake van hetwelk een persoon strafbaar is,*"

Perkataan "eliptis" diatas adalah suatu kata sifat yang berasal dari kata dasar "ellips" di dalam bahasa Belanda yang menurut Profesor Dr. P. Van de Woestijne mempunyai pengertian sebagai "perbuatan menghilangkan sebagian dari suatu kalimat yang dianggap tidak perlu untuk mendapatkan suatu pengertian yang setepat-tepatnya" atau sebagian de weglating van een zinsdeel, dat voor de juiste begrip van de gedachte niet noodzakelijk wordt geacht. Sebagai contoh telah dikemukakan misalnya perkataan "sini" untuk menggantikan suatu kalimat yang seharusnya berbunyi "datanglah kesini".

Berkenaan dengan pemberian arti secara eliptis terhadap perkataan strafbaar fiet seperti itulah, maka untuk selanjutnya kita akan mengetahui bahwa baik undang-undang maupun didalam pembicaraan sehari-hari, orang telah menggunakan perkataan

strafbaar fiet itu didalam pengertian yang tidak semestinya dimana orang telah mengacaukan penggunaan dari perkataan strafbaar yang seharusnya mereka hubungkan dengan "seseorang" dan bukan dengan perkataan fiet itu sendiri.

Menurut profesor van Hattum, semua syarat yang harus telah terpenuhi sebagai syarat agar seseorang itu dapat diadili haruslah juga dianggap sebagai unsur-unsur dari delik.

Profesor Simons telah merumuskan strafbaar fiet itu sebagai suatu "tindakan pelanggaran hukum" yang telah dilakukan dengan sengaja ataupun tidak dengan sengaja oleh seseorang yang dapat dipertanggungjawabkan atas tindakannya dan yang oleh undang-undang telah dinyatakan sebagai suatu tindakan yang dapat dihukum".

Alasan dari Profesor Simon apa sebabnya strafbaar fiet itu harus dirumuskan seperti diatas karena:

1. Untuk adanya suatu strafbaar fiet itu disyaratkan bahwa disitu harus terdapat suatu tindakan yang dilarang ataupun yang diwajibkan oleh Undang-undang, dimana pelanggaran terhadap larangan ataupun kewajiban semacam itu telah dinyatakan sebagai suatu tindakan yang dapat dihukum;
2. Agar suatu tindakan itu dapat dihukum, maka tindakan tersebut harus memenuhi semua unsur dari delik seperti



yang dirumuskan didalam undang-undang, dan setiap strafbaar fiet sebagai pelanggaran terhadap larangan atau kewajiban menurut undang-undang itu, pada hakikatnya merupakan suatu tindakan melawan hukum atau merupakan suatu onrechtmatige hendeling.

Menurut Profesor Simon, sifatnya yang melawan hukum seperti dimaksud diatas itu timbul dengan sendirinya dari kenyataan, bahwa tindakan tersebut adalah bertentangan dengan suatu peraturan dari undang-undang hingga pada dasarnya sifat tersebut bukan merupakan suatu unsur dari delik yang mempunyai arti yang tersendiri seperti halnya dengan unsur-unsur yang lain.

Di dalam beberapa rumusan delik, undang-undang telah mensyaratkan secara tegas bahwa tindakan dari pelakunya itu bersifat *wederrechtelijk*. Apabila Suatu Tindakan itu telah dilakukan dalam keadaan-keadaan, di mana undang-undang sendiri telah menentukan akibat hukumnya yakni bahwa pelakunya tidak dapat dihukum, makajelsanya bahwa sifat *wederrechtelijk* dari tindakanya itu telah ditiadakan oleh undang-undang dan dengan sendirinya orang sendiri juga dapat berbicara mengenai adanya suatu *stafbaar feit*.

Menurut Profesor Simons, di dalam beberapa rumusan delik dapat kita jumpai berupa suatu keadaan-keadaan tertentu

yang harus timbul setelah suatu tindakan dilakukan orang, dimana timbulnya keadaan-keadaan itu bersifat menentukan tindakan orang tersebut dapat disebut sebagai tindakan yang dapat dihukum. Timbulnya keadaan-keadaan seperti itu merupakan suatu syarat yang juga disebut *bijkomende voorwaarden strafbaarheid* yang bukan merupakan "unsur yang sebenarnya" dari suatu delik. Apa yang disebut *bijkomende voorwaarden strafbaarheid* di atas situ harus kita bedakan dengan apa yang disebut *bijkomende voorwaarden voor vervlogbaarheid* atau "lain-lain" syarat seorang pelaku itu dapat dituntut".

Perkataan *bijkomend* di atas itu mempunyai berbagai pengertian, yaitu antara lain sebagai *naast de hoofdzaak staand* atau "yang terdapat disamping masalah yang pokok" atau sebagai *begeleiden* atau "yang menyertai", hingga perkataan *bijkomende voorwaarden* itu dapat kita terjemahkan dengan perkataan "syarat-syarat tambahan" atau dengan perkataan "syarat-syarat penyertan".

Penerjemah dari perkataan *bijkomende voorwaarden* dengan dengan perkataan "syarat-syarat penyertan", dalam arti syarat-syarat yang menyertai syarat-syarat pokok dari suatu delik menurut hemat saya dadalah sudah tepat. Syarat-syarat pokok dari suatu delik itu adalah:

1. Dipenuhinya semua unsur dari delik seperti terdapat di dalam rumusan delik;
2. Dapat dipertanggungjawabkannya si pelaku atas perbuatannya;
3. Tindakan dari pelaku tersebut haruslah dilakukan dengan sengaja ataupun tidak dengan sengaja;
4. Telaku tersebut dapat dihukum. Sedang syarat-syarat penyerta seperti dimaksud di atas itu merupakan syarat yang harus dipenuhi setelah tindakan seseorang itu memenuhi semua unsur yang terdapat di dalam rumusan delik.

Dengan demikian maka perkataan *bijkomende voorwaardenvan van strafbaarheid* di atas itu dapat kita terjemahkan dengan perkataan "syarat-syarat penyerta untuk membuat seseorang pelaku untuk dapat dihukum". Syarat penyerta tersebut terdiri dari syarat-syarat yang mengharuskan timbulnya keadaan-keadaan tertentu, di mana timbulnya keadaan-keadaan tersebut justru bersifat menentukan apakah seorang pelaku itu dapat dihukum atau tidak. Apabila keadaan-keadaan yang disyaratkan itu kemungkinan ternyata tidak timbul, maka pelaku tidaklah dapat dihukum.

Keadaan-keadaan yang disyaratkan harus timbul agar seorang itu menjadi dapat dihukum adalah misalnya : “ jika kemudian terjadi suatu peperangan” di dalam Pasal 123 KUHP; “ apabila kemudian terjadi suatu perkelahian antara seseorang melawan seseorang” didalam Psal 182 KUHP; “jika orang yang perlu mendapat pertolongan itu kemudian meninggal dunia” di dalam Psal 531 KUHP dan “ apabila perkawinan yang bersangkutan kemudian telah dibatalkan oleh Hakim” di dalam Pasal 280 KUHP.

Akan tetapi kita harus berhati-hati agar jangan sampai mengacaukan perkataan “syarat-syarat penyerta” tersebut dengan perkataan “keadaan-keadaan penyerta” sebagai terjemahan dari perkataan *begeleidende omstandigheden*, yang pada hakikatnya bukan merupakan keadaan-keadaan yang “ harus timbul kemudian setelah suatu tindakan itu dilakukan” melainkan merupakan” keadaan-keadaan yang menyertai suatu tindakan pada waktu tindakan tersebut dilakukan orang”.

Profesor van Hammel ternyata telah tidak bermaksud untuk menyebut keadaan-keadaan seperti dimaksud diatas itu sebagai *bijkomende voorwaarden van stafbaarheid*, akan tetapi beliau menganggap perkataan yang paling tepat untuk menyebut keadaan-keadaan semacam itu adalah perkataan *bijkomende*

*voorwaarden van stafbaarheid* atau "syarat penyerta yang membuat seorang itu menjadi pantas untuk dihukum".

Alasan adalah oleh keadaan-keadaan yang timbul kemudian itu tidak dapat "memberikan" ataupun "meniadakan" sifat dari suatu tindakan yang dapat dihukum. Akan tetapi pembentukan undang-undang dapat menentukan bahwa pantasu suatu tindakan itu dapat dihukum, haruslah digantungkan pada keadaan-keadaan yang kemudian timbul. Apabila keadaan-keadaan kemudian ternyata tidak timbul, maka sifat tindakan tersebut sebagai tindakan yang mengganggu tertib hukum dengan sendirinya juga menjadi tidak ada.

Keadaan-keadaan seperti yang dimaksud di atas, yaitu sesuai dengan sifatnya yang harus timbul kemudian, oleh Profesor pompe juga telah disebut sebagai *nakomende omstandigheden* atau "keadaan-keadaan yang datang kemudian", yakni untuk membedakan dengan apa yang biasanya disebut *bijkomende omstandigheden* atau "keadaan-keadaan yang menyertai suatu tindakan" seperti yang sepintas lalu telah dijelaskan diatas.

Apa yang sesungguhnya dimaksud dengan perkataan *begeleidende omstandigheden* atau "keadaan-keadaan yang menyertai sesuatu tindakan" itu?

Di dalam beberapa rumusan delik kita dapat menjumpai disebutkannya beberapa syarat tertentu, yaitu misalnya:

1. Bahwa cara melakukan sesuatu tindak pidana atau sarana yang digunakan untuk melakukan tindak pidana tersebut haruslah memenuhi syarat-syarat tertentu;
2. Bahwa subjek maupun objek dari sesuatu tindak pidana itu haruslah mempunyai sifat-sifat tertentu;
3. Bahwa waktu dan tempat dilakukannya sesuatu tindak pidana itu haruslah sesuai dengan syarat-syarat tertentu.

Syarat-syarat tertentu yang menentukan bahwa sesuatu tindak pidana itu harus dilakukan dengan cara-cara tertentu, dapat kita jumpai antara lain di dalam Pasal-Pasal 211, 285, dan 289 KUHP yakni "memaksa dengan kekerasan atau dengan ancaman akan menggunakan kekerasan", di dalam Pasal 378 KUHP yakni "dengan menggunakan nama palsu dan lain-lain menggerakkan orang lain untuk menyerahkan sesuatu benda".

Syarat-syarat yang menentukan bahwa sarana yang telah digunakan untuk melakukan sesuatu tindak pidana itu harus memenuhi syarat-syarat tertentu, dapat kita jumpai antara lain di dalam Pasal 363 ayat (1) angka (5) KUHP yakni "pencurian dengan menggunakan kunci palsu". Syarat-syarat yang menentukan bahwa subjek dari sesuatu tindak pidana itu harus memiliki sifat-sifat tertentu, dapat kita jumpai antara lain di dalam Pasal-Pasal: 420 ayat (1) angka (1) KUHP yakni "sebagai

seorang hakim”, 307 KUHP yakni “sebagai seorang ibu”, 426 ayat

(1) KUHP yakni “sebagai seorang jaksa”, 530 ayat (1) yakni

“sebagai pejabat agama”, 294 ayat (2) angka (2) KUHP yakni

“seorang dokter, pendidik, atau pengawas”, 444 KUHP yakni

“seorang nahkoda”, 294 ayat (2) angka (1) KUHP yakni “seorang

pegawai negeri dan lain”. Syarat-syarat yang menentukan bahwa

objek dari sesuatu tindak pidana itu harus mempunyai sifat-sifat

tertentu, dapat kita jumpai antara lain di dalam pasal-pasal: 363

ayat (1) angka (1) KUHP yakni “ternak”, 292 KUHP yakni “seorang

anak yang belum dewasa”, 293 ayat (1) KUHP yakni “seorang

anak yang belum dewasa yang kelakumannya tidak cacat”, 191

KUHP yakni “bangunan yang gunanya adalah untuk membagi air”

dan lain-lain. Syarat-syarat yang menentukan bahwa waktu atau

tempat dilakukannya sesuatu tindak pidana itu harus sesuai

dengan syarat-syarat tertentu, dapat kita jumpai antara lain di

dalam Pasal-pasal: 167 ayat (1) KUHP yakni “didalam suatu

tempat kediaman atau di dalam suatu ruangan tertutup”, 124

KUHP yakni “pada waktu perang”, 363 ayat (1) angka-angka (1)

dan (2) KUHP yakni “pada waktu terjadinya kebakaran”, dan lain-

lain.

Semua syarat-syarat seperti dimaksud di atas biasanya

disebut *begeleidende omstandigheden* atau *vergezellende*

*omstandingjeden* atau “keadaan-keadaan penyerta atau keadaan yang mempunyai sesuatu tindakan”.

Keadaan-keadaan diatas juga sering disebut sebagai *Essentialia van het delict*, yakni sebagai lawan dari apa yang disebut *accidentalia*, yaitu keadaan-keadaan yang juga menyertai suatu tindakan yang terlarang oleh undang-undang akan tetapi tidak mempunyai arti di dalam hukum pidana.

Contoh dari apa yang disebut *accidentalia* itu misalnya “nilai dari sesuatu benda yang telah dicuri” di dalam kejahatan pencurian. Nilai dari benda tersebut bukan merupakan suatu *essentialia* dari delik yang mungkin hanya mempunyai arti bagi hakim, yaitu sebagai bahan pertimbangan untuk menentukan berat ringannya hukuman yang hendak ia jatuhkan.

Penjabaran dari sesuatu tindak pidana ke dalam unsur-unsurnya dan kemahiran untuk menentukan keadaan-keadaan yang dapat dimasukkan sebagai *essentialia* dari delik adalah sangat penting dalam hubungannya dengan ajaran mengenai *opzet* dan *culpa* serta dalam hubungannya dengan penerapan dari hukum acara pidana.

Di atas telah dijelaskan bahwa kita harus membuat perbedaan antara *bijkomende voorwaarden van strafbaarheid* atau “syarat-syarat penyerta untuk membuat seorang pelakumenjadi dapat dihukum” dengan apa yang disebut



*bijkomende voorwaarden van stafbaarheid* yang dapat kita terjemahkan dengan perkataan "syarat-syarat penyerta untuk membuat seorang pelaku dapat dituntut".

Yang dimaksud dengan *bijkomende voorwaarden van stafbaarheid* itu adalah syarat-syarat tertentu yang harus telah terpenuhi agar seseorang yang dituduh telah melakukan sesuatu tindak pidana itu dapat dituntut menurut hukum pidana.

Syarat-syarat semacam itu ada yang dinyatakan secara tegas di dalam, sesuatu rumusan delik di dalam KUHP, akan tetapi ada pula yang oleh pembentuk undang-undang telah sirumuskan di dalam sesuatu ketentuan undang-undang di luar KUHP.

Syarat yang dinyatakan secara tegas didalam sesuatu rumusan delik di dalam KUHP itu misalnya syarat yang dirumuskan di dalam asal 284 ayat (2) KUHP yang menentukan:

"Tidak dapat dilakukan penuntutan, kecuali ada pengaduan dari suami atau istri yang terhina, dengan diikuti oleh suatu permohonan perceraian atau perceraian dari meja makan dan tempat tidur didasarkan pada peristiwa tersebut, yaitu du dalam waktu tiga bulan apabila bagi suami istri itu berlaku pasal 27 B.W." dan didalam ayat (5) yang menentukan: "apabila bagi suami-istri berlaku pasal 27 B.W. maka pengaduan tersebut tidak adakn mempunyai kelanjutan, selama perkawinan mereka belum diputuskan dengan sesuatu perceraian atau sebelum putusan

hakim mengenai perceraian dari meja makan dan tempat tidur itu mempunyai kekuatan hukum yang tetap”.

Dari ketentuan-ketentuan seperti yang disyaratkan di dalam Pasal 284 ayat (2) dan ayat (5) KUHP di atas itu dapat kita ketahui, bahwa walaupun syarat “adanya suatu pengaduan” itu telah terpenuhi dan walaupun di dalam waktu tiga bulan setelah adanya pengaduan itu, pihak yang merasa dirugikan telah mengajukan permohonan kepada hakim perdata agar perkawinan mereka diputuskan dengan suatu perceraian, akan tetapi apabila putusan hakim memutuskan perkawinan mereka dengan suatu perceraian itu belum mempunyai kekuatan hukum yang tetap, maka pihak yang diadukan itu belum dapat dituntut menurut hukum pidana di depan pengadilan sebagai tertuduh di dalam suatu kejahatan perzinahan. Dengan perkataan lain syarat-syarat seperti yang ditentukan di dalam Pasal 284 ayat-ayat (2) dan (5) KUHP itu telah “menanggihkan” hak dari penuntut umum untuk melakukan penuntutan terhadap seorang yang secara nyata telah melakukan sesuatu tindak pidana. Bahwa dengan adanya norma hukum yang mengandung larangan dan sanksi hukum maka ditemukan hukum yang konkrit untuk mengisi keosongan hukum dalam rangka melakukan pengatur Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) kedepan, sebagai pembaruan hukum terhadap pengaturan ada sebagaimana diatur

dalam Peraturan Bank Indonesia Nomor: 18/PBI/20/2016 tentang Kegiatan Usaha Valuta Asing Bukan Bank atau yang lebih dikenal dengan *Money Changer*, tidak terdapat dalam beberapa peraturan ataupun perundang-undangan. Menurut Stufenbaunya Hans Kelsen tatanan hukum itu merupakan sistem norm yang hierarkis atau bertingkat. Susunan keadaan hukum ini dimulai dari tingkat paling bawah, yaitu 1. Kaedah individual (*konkrit*) dari badan-badan pelaksana hukum terutama pengadilan, 2. Kaedah umum, yaitu peraturan perundang-undangan atau hukum kebiasaan dan 3. Kaedah-kaedah dari konstitusi. Ketiga kaedah itu disebut kaedah positif.

Jadi menurut Kelsen ada kaedah umum yang *abstrak* yang berlaku umum dan tidak ditujukan kepada orang tertentu, tetapi berlaku bagi setiap orang: "barangsiapa ...". Di samping itu kaedah yang *individual* atau *konkrit* yang ditujukan kepada orang tertentu: putusan pengadilan, isi perjanjian.

Kapankah suatu peraturan hukum itu bersifat imperatif atau memaksa? Di dalam Pasal 23 AB ditentukan bahwa undang-undang yang berhubungan dengan ketertiban umum atau kesusilaan tidak dapat ditiadakan atau dikalahkan oleh suatu perbuatan atau perjanjian. Jadi peraturan hukum yang mengatur tentang ketertiban umum dan kesusilaan bersifat imperatif.

Seringkali peraturan hukum itu sendiri menentukan bahwa

sifatnya memaksa. Kecuali itu dengan jalan menafsirkan peraturan yang bersangkutan dapat diketahui apakah peraturan itu bersifat memaksa atau tidak. Dapatlah dikatakan bahwa pada umumnya semua peraturan yang menurut pembentuk undang-undang menyentuh kepentingan umum itu bersifat memaksa. Makin lama makin banyaklah peraturan-peraturan yang bersifat memaksa, antara lain untuk melindungi pihak-pihak yang ekonomis dan sosial lemah (pekerja, konsumen, penyewa). Disamping itu, kaedah hukum dibedakan juga menjadi peraturan atributif dan normatif. Sejalan dengan rumusan tersebut diatas, bahwa dalam Peraturan Bank Indonesia Nomor: 18/PBI/20/2016, tidak ditemukan adanya rumusan Norma hukum yang mengatur tentang larangan praktek KUPVA-BB tidak berizin dan tidak mengatur norma yang mengandung sanksi hukum yang bersifat memaksa terhadap para pelaku usaha yang melakukan praktek tidak berizin.

Peraturan hukum atributif itu memberi kewenangan atau hak kepada subyek hukum<sup>239</sup>. Misalnya peraturan-peraturan hukum yang memberi kewenangan pembentukan undang-undang, kewenangan mengadili dan kewenangan eksekutif dan peraturan-peraturan hukum perdata yang berhubungan dengan hak milik. Pemerintah selaku penguasa yang dalam hal ini penegak hukum

<sup>239</sup> **Penemuan hukum**, Sudikno Merto Kusumo, Univ. Atma Jaya, 2010, Hal 14

selaku badan yang diberikan tugas dan tanggung jawab untuk menegakkan hukum, tidak dapat melakukan fungsi dan kewenangan untuk melakukan penegakan hukum terhadap para pekaKu KUPVA-BB tidak berizin, dikarenakan dalam peraturan Bank Indonesia Nomor: 18/PBI/20/2016 tidak memuat norma hukum yang mengandung sanksi terhadap para pelaku KUPVA-BB tidak berizin.

Peraturan hukum normatif menciptakan kewajiban-kewajiban bagi subyek hukum dalam bentuk perintah atau larangan. Bentuk perintah ini jarang ditemui dalam praktek, tetapi contoh larangan-larangan dapat dijumpai dalam hukum pidana. Ada peraturan hukum yang tidak termasuk di dalamnya (sukar dimasukkan dalam peraturan tersebut di atas), yaitu yang pada umumnya guna merumuskan beberapa pengertian untuk penerapan hukumnya : peraturan hukum yang merumuskan definisi. KUHPerd antara lain memberi definisi tentang badan hukum (pas. 1 KUHPerd buku II), benda (pas. 499 KUHPerd), benda tetap (pas. 506-508), perjanjian (pas. 1313 KUHPerd). Peraturan-peraturan yang merumuskan definisi itu tidak sekedar memberikan batasan umum mengenai istilah atau pengertian, tetapi sifatnya preskriptif, dan dimaksudkan pada tirtiumnya untuk menunjukkan, pengertian yang bersangkutan pada penerapannya harus digunakan menyimpang dari arti dalam bahasa sehari-hari

(Kraan, 1981 : 26). Jadi peraturan yang merumuskan definisi itu bersifat normatif: bersifat wajib, tetapi tidak sama dengan peraturan normatif yang bersifat priptah atau larangan. Peraturan yang merumuskan definisi ini merupakan peraturan pembantu dalam penerapan hukum. Peraturan yang merumuskan definisi ini menentukan bagaimana peraturan atributif dan normatif itu harus ditafsirkan.

Pembagian atributif dan normatif itu tidaklah tajam. Kebanyakan peraturan itu bersifat ganda, yaitu membebani kewajiban kepada yang satu tetapi sekaligus juga memberi hak kepada pihak yang lain. Dengan demikian maka peraturan hukum itu menciptakan hubungan hukum antara para pihak (Kraan, 1981 : 27).

Yang dimaksud disini dengan peraturan hukum konkrit ialah peraturan hukum yang dituangkan dalam bentuk tertulis yang tampak dalam bentuk pasal atau kalimat-kalimat. Hukum itu sendiri bagi sebagian besar sarjana hukum didefinisikan sebagai himpunan peraturan- peraturan hukum yang mengatur kegiatan kehidupan manusia yang dapat dipaksakan pelaksanaannya.

Dikatakan bagi sebagian besar sarjana hukum karena bagi sebagian sarjan hukum lain hukum tidak dilihat sebagai himpunan peraturan. Bagi sebagian hukum sarjana (hakim, jaksa, dosen, pengacara dan sebagainya) pada umumnya dihadapkan pada

peristiwa konkrit yang memerlukan pemecahan suatu konflik.

Untuk memecahkan peristiwa konkrit atau konflik itu dicarikan norma atau hukumnya dan hukumny terdapat dalam himpunan peraturan-peraturan hukum.

Dalam mempelajari hukum selama ini kita dihadapkan pada pemecahan masalah hukum atau konflik: bagaimana memecahkan suatu konflik, apa hukum apa hukumannya, siapa yang berhak?

Oleh karena itu, tidak mengherankan kalau Noll (dalam van der Valden, 1988: 21,22) mengatakan bahwa ilmu hukum itu merupakan ilmu peradilan (*rechtstraakwetenschap*). Yang dimaksudkan tidak lain bahwa studi hukum itu dilihat dari kacamata hukum mengandung sekurang-kurangnya tiga ciri: a. Berkaitan dengan peristiwa individual, b. Diterapkannya suatu norma tau kaidah (peraturan hukum) dan c. Diselesaikannya suatu konflik.

Sekarang ini lahir ilmu hukum baru disamping ilmu peradilan, yaitu ilmu hukum yang merupakan ilmu pembentukan undang –undng (*wetgevingsweetenschap*). Disini studi hukum itu dilihat dan kacamata pembentuk undang-undang. Masalahnya disini bukannya bagaimana memecahkan konflik individual yang konkrit dengan menerapkan normanya, tetapi bagaimana merumuskan atau membentuk peraturan hukum atau mengatur

kehidupan manusia atau masyarakat untuk waktu mendatang dalam kurung waktu tertentu. Disini diusahakan agar peraturan hukum itu dapat mengatur peristiwa atau perilaku manusia yang mungkin terjadi diwaktu yang akan datang dan dapat berlaku dalam kurun waktu selama mungkin. Pada umumnya yang dimaksud dengan peraturan hukum konkrit adalah ketentuan yang bersifat umum tentang perilaku manusia dalam situasi tertentu (Kraan, 1981: 24). Ada tiga unsur terdapat dalam peraturan hukum konkrit, yaitu:

- a. Peraturan hukum itu berhubungan dengan perilaku manusia, baik yang aktif (perbuatan nyata) maupun yang pasif (tidak berbuat sama sekali).
- b. Peraturan hukum itu bersifat umum, yang mengatur satu tipe perilaku tertentu dalam situasi tertentu. Ketentuan untuk peristiwa yang khusus dalam hukum disebut penetapan, bukan peraturan hukum. Ciri peraturan hukum adalah sifatnya yang umum, sedangkan ciri penetapan adalah sifatnya yang individual.
- c. Peraturan hukum itu bersifat preskriptif, yang berarti menentukan apa yang seharusnya, yang boleh atau yang dilarang untuk dilakukan, bukan sekedar menguraikan secara diskriptif.



Kalau dikatakan bahwa ciri peraturan hukum itu umum, tidaklah berarti bahwa itu mutlak. Sifat umum peraturan itu janganlah diartikan mutlak. Ada empat aspek yang tidak terdapat dalam kadar yang sama dalam setiap peraturan hukum.

- a. Sifat umum menurut waktu. Peraturan hukum pada dasarnya berlaku untuk waktu tidak tertentu (umum) sampai dicabut atau ada peraturan baru. Akan tetapi, suatu undang-undang darurat, yang waktunya dibatasi, dapat berisi peraturan hukum juga.
- b. Sifat umum menurut tempat. Pada dasarnya peraturan hukum tidak dibatasi wilayah berlakunya, kecuali dibatasi oleh wilayah negara. Akan tetapi, peraturan hukum dengan daya kerja teritorial dapat terbatas berisi peraturan hukum juga (peraturan kotamadya)<sup>240</sup>.
- c. Sifat umum menurut orang (normadressaat). Pada dasarnya peraturan hukum berlaku bagi setiap orang. Akan tetapi, Keputusan Presiden atau Keputusan Gubernur (sifatnya khusus) dapat juga berisi peraturan hukum.
- d. Sifat umum menurut isinya. Peristiwa yang diberikan akibat hukum oleh peraturan hukum tidak boleh hanya terjadi sekali saja (einmalig), tetapi (harus) ada kemungkinannya terulang.

<sup>240</sup> *ibid*



Peraturan hukum itu memberikan akibat pada situasi tertentu, seperti keadaan, kejadian atau perbuatan manusia atau untuk posisi hukum, untuk keseluruhan hak dan kewajiban para subyek. Antara peraturan-peraturan hukum dapat dibuat

hubungan sistematis dengan tiga cara:

a. Dapat dikonstatasi adanya hubungan dalam penyebutan peristiwa hukum. Misalnya dalam KUHP Pasal-pasal dikelompokkan dalam bab –bab yang selalu ada batasan delik yang saling ada hubungannya seperti delik terhadap keamanan negara, delik terhadap kehidupan dan sebagainya (buku I, III).

b. Hubungan itu dapat dilihat juga dari akibat hukumnya. Ketentuan pidana dari buku II dan III KUHP juga menunjukkan adanya hubungan sanksi: penjara, kurungan, denda. Sifat akibat hukumnya disini sejenis, hanya jenis pidana dan maksimalnya yang dapat dijatuhkan oleh hukum berbeda.

c. Bentuk hubungan antara peraturan terdapat juga dalam hal bahwa sering akibat hukum yang disebut dalam peraturan yang satu dalam peraturan yang lain berfungsi sebagai peristiwa hukum yang dapat dihubungkan lagi dengan akibat hukum lain (Kraan, 1981: 30).

Peristiwa hukum dan akibat hukum merupakan peran sentral dalam hukum. Ada perbedaan antara asas dan peraturan hukum konkret. Ada beberapa kriteria (lihat juga Komen, 1982: 20, Kraan, 1981: 27)I.

a. Perbedaan dalam tingkat abstraksi (dapat diterapkan tidaknya).

Peraturan hukum pada umumnya bersifat lebih terbatas lingkup penerapannya, sifatnya konkret. Suatu peraturan hukum mengkaitkan peristiwa konkret tertentu untuk subjek hukum tertentu dengan suatu akibat hukum tertentu. kerja asas hukum lebih umum. Asas harus lebih dulu dikonkretisasi sebelum dapat diterapkan pada peristiwanya. Asas "pacta sunt servanda". Misalnya dapat diterapkan pada pelbagai situasi, pelbagai peristiwa khusus. Suatu asas seperti "janji harus ditepati". Dapat berlaku pada banyak jenis situasi yang tidak terduga.

Asas hukum itu memang dikonkretisasi dalam peraturan hukum, tetapi tidak berhenti disitu saja. Dalam setiap situasi baru yang tidak terduga asas hukum itu setiap saat dapat diterapkan. Asas hukum itu tidak menyatu atau membeku dengan konkretisasi itu; asas hukum tetap memiliki "nilai tambah", sehingga selalu

dapat diharapkan untuk dapat diterapkan dalam setiap situasi baru yang tidak terduga.

Pada peraturan hukum sifat yang terlalu umum dilihat sebagai suatu kelemahan: peraturan menjadi tidak jelas, maka diperlukan penafsiran. Pada peraturan hukum kelebihanannya terletak pada sifatnya yang konkrit.

Bagi asas hukum menghindari pembatasan eksak lebih merupakan kekuatan daripada kelemahan. Ada asas hukum kelebihanannya terletak pada sifat yang abstrak.

- b. Perbedaan dalam hal dapat tidaknya disistematisasi (mengenai akibat konflik).

Peraturan hukum dapat ditempatkan dalam sistematik yang jelas karena lingkup penerapannya terbatas secara nisbi, dan mengenal hierarki, sehingga pertentangan antara peraturan dapat dipecahkan.

Asas hukum kurang ditujukan kepada kelompok peristiwa konkrit tertentu. Asas hukum lebih merupakan "sweeping statements", titik tolak yang dirumuskan secara absolut untuk kemungkinan pemecahan suatu masalah hukum.

Karena rumusan yang absolut asas-asas hukum itu didalam praktek sering berbenturan: boleh dikatakan bahwa suatu masalah hukum tidak pernah secara eksklusif dipecahkan hanya

dengan satu asas hukum (Kraan, 1981: 26,29). Apabila dua asas hukum bertentangan maka kedua-duanya tetap dapat bertahan (eksis), tetapi apabila dua peraturan hukum bertentangan maka hanya salah satu saja yang tetap dapat berlaku (*Lex posteriori derogat legi priori*). Praktis kiranya tidak mungkin untuk menyusun suatu hierarkhi mengenai asas hukum guna memecahkan konflik antara asas-asas hukum, karena relevansi suatu asas hukum terlalu tergantung pada situasi. Didalam sistem hukum kita banyak kita jumpai antinomi. Dalam hukum perdata misalnya untuk menentukan kewajiban para pihak dalam perjanjian, dua asas hukum dasar berbenturan satu sama lain, yaitu *pacta sunt servanda* dan iktikat baik yang mengakibatkan dalam keadaan tertentu dilarangnya membebani pihak lawan dengan kewajiban yang terlalu berat.

Sejalan dengan teori kewenangan, maka perlu ada adanya kebijakan hukum, yang mengatur tentang pemberian kewenangan terhadap aparat penegak hukum untuk melakukan pengawasan dan penegakan hukum terhadap para penyelenggara Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) yang tidak berizin. Adapun normanya memuta tentang larangan bagi penyelenggara yang tidak memiliki izin, dan sanksi hukum bagi mereka yang melanggar,

serta pemberian kewenangan kepada aparat penegak hukum, untuk melakukan pengawasan dan penegakan hukum terhadap para penyelenggara yang melanggar dengan memberikan sanksi sesuai ketentuan yang telah diatur. Hal ini sejalan dengan tujuan hukum untuk memberikan ketertiban dimasyarakat, demi memberikan kesejahteraan bagi masyarakat.





**BAB VI****PENUTUP****6.1 KESIMPULAN****1. Bahwa rasio legis rekonstruksi pengaturan terhadap****Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank****(KUPVA-BB), sebagaimana diatur dalam Peraturan Bank****Indonesia Nomor: 18/PBI/20/2016 tentang Kegiatan****Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB),****dikarena peraturan Bank Indonesia tersebut tidak memuat****rumusan norma tentang:****a. Larangan penyelenggaraan Kegiatan Usaha****Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB)****tidak berizin di Indonesia.****b. Sanksi hukum terhadap penyelenggara Kegiatan****Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank****(KUPVA-BB) yang tidak berizin.****c. Kewenangan aparat negara untuk melakukan****pengawasan dan penegakan hukum terhadap****penyelenggara Kegiatan Usaha Penukaran Valuta****Asing Bukan Bank (KUPVA BB) yang tidak berizin.****2. Bahwa dengan tidak adanya rumusan norma yang****melarang penyelenggara Kegiatan Usaha Penukaran**



Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) yang tidak berizin, tidak adanya sanksi hukum terhadap penyelenggara Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) yang tidak berizin, dan tidak adanya Kewenangan aparat negara untuk melakukan pengawasan dan penegakan hukum sehingga tidak ada sarana hukum untuk melakukan pengawasan dan penegakan hukum terhadap penyelenggara Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA BB) yang tidak berizin, sehingga menimbulkan implikasi atau dampak berupa:

- a. Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) yang tidak berizin, tidak membayar pajak penghasilan, sehingga tidak memberi manfaat kepada negara dan masyarakat berupa pembayaran pajak penghasil sebagai sumber penerimaan negara, untuk pembangunan nasional;
- b. Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) yang tidak berizin, disalahgunakan menjadi sarana perbuatan tindak pidana;
- c. Terhadap penyelenggara Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB)

yang tidak berizin, tidak dapat dilakukan pengawasan;

d. Terhadap penyelenggara Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB)

yang tidak berizin, tidak dapat dilakukan penegakan hukum.

3. Bahwa dengan melakukan rekonstruksi terhadap pengaturan Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing

Bukan Bank (KUPVA-BB), sebagaimana ditur dalam Peraturan Bank Indonesia Nomor: 18/PBI/20/2016,

tanggal 7 Oktober 2019, tentang Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA BB), akan dimuat rumusan norma hukum yang memuat tentang:

a. Larangan penyelenggaraan Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) yang tidak berizin;

b. Sanksi hukum terhadap penyelenggara Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) yang tidak berizin;

c. Sarana hukum untuk melakukan pengawasan dan penegakan hukum terhadap penyelenggara Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) yang tidak berizin;

Bahwa rumusan norma yang mengatur tentang Larangan Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) yang tidak berizin, pemberian sanksi hukum terhadap penyelenggaraan Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) yang tidak berizin, dan dengan adanya sarana hukum untuk melakukan pengawasan dan penegakan hukum terhadap penyelenggara Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) yang tidak berizin, merupakan sarana hukum untuk melakukan pengaturan terhadap penyelenggaraan Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) kedepan.

Bahwa pengaturan Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) yang baru tersebut, adalah merupakan sarana hukum ataupun metode, untuk melakukan pengawasan dan penegakan hukum terhadap penyelenggara Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) yang tidak berizin.

Dengan demikian dapat menjadikan Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) yang tidak berizin, menjadi berizin, dan menjadi wajib pajak untuk memberikan kontribusi kepada negara berupa pembayaran pajak

pengasilan, sebagai penerimaan negara untuk dipergunakan dalam rangka pembangunan nasional.

Bahwa dengan adanya metode tersebut diharapkan jumlah Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) yang tidak berizin, dapat diminimalisir, dan pelaku tindak dengan menggunakan sarana Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) yang tidak berizin, juga dapat berkurang.

Bahwa dengan adanya metode tersebut, dapat dicapai ketertiban di masyarakat, terkait dengan penyelenggaraan Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) di Indonesia.

## 6.2 REKOMENDASI

Berdasarkan kesimpulan tersebut diatas, terhadap pembuatan pengaturan Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA BB) kedepan, yang memuat rumusan norma yang mengatur tentang Larangan Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) yang tidak berizin, pemberian sanksi hukum terhadap penyelenggaraan Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) yang tidak berizin, dan dengan adanya sarana hukum untuk melakukan

pengawasan dan penegakan hukum terhadap penyelenggara Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) yang tidak berizin, merupakan sarana hukum untuk melakukan pengaturan terhadap penyelenggaraan Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) kedepan, memberikan rekomendasi sebagai berikut:

1. Memuat rumusan norma yang mengatur tentang Larangan Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) yang tidak berizin, pemberian sanksi hukum terhadap penyelenggara Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) yang tidak berizin, dan dengan adanya sarana hukum untuk melakukan pengawasan dan penegakan hukum terhadap penyelenggara Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) yang tidak berizin, dilakukan dengan cara menaikkan status Peraturan Bank Indonesia Nomor: 18/PBI/20/2016 tentang Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB), menjadi undang-undang;

2. Membuat Undang-undang yang baru untuk mengisi kekosongan hukum, dengan memuat rumusan norma tentang Larangan Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) yang tidak berizin,

pemberian sanksi hukum terhadap penyelenggaran Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) yang tidak berizin, dan dengan menjadi sarana hukum untuk melakukan pengawasan dan penegakan hukum terhadap penyelenggara Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) yang tidak berizin kedepan.

3. Menambah pasal yang memuat rumusan memuat rumusan norma tentang Larangan Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) yang tidak berizin, pemberian sanksi hukum terhadap penyelenggaran Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) yang tidak berizin, dan sarana hukum untuk melakukan pengawasan dan penegakan hukum terhadap penyelenggara Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) yang tidak berizin, ditambahkan pada Undang undang yang telah ada, yaitu Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2011 tentang Mata Uang. Bahwa undang tersebut adalah undang undang yang paling dekat dengan pengaturan Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB), dikarnakan pada undang-undang tersebut mengatur tentang Pembuatan uang,

distribusi uang, pemalsuan uang dan kewajiban penggunaan uang rupiah di wilayah hukum Indonesia.

Sehingga kami berpendapat bahwa undang undang tersebut merupakan undang undang yang paling dekat dengan pengaturan Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB).



## DAFTAR PUSTAKA

## Buku:

Abdul Hamid, Teori Negara Hukum Modern, CV.Pustaka Setia, Bandung, 2016.

Abdul Manan, Dinamika Politik Hukum di Indonesia, Kencana, Jakarta, 2018.

Agus Santoso dan Anton Purba, "Kedudukan Bank Indonesia dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Amandemen Keempat) dan Usulan Komisi Konstitusi dalam Konsep Amandemen Kelima UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945", Buletin Hukum Perbankan dan Perbansentralan, Volume 4 Nomor 2 (Agustus 2006).

Ahmad Mujahidin. 2007. Ekonomi Islam. Jakarta : ( PT Raja Grafindo Persada).

Ali Aspandi, Menggugat Sistem Hukum Peradilan Indonesia yang penuh ketidak pastian, (Surabaya: LeKSHI, tt).

Anni Muslimah Purnamawati, Konsep Qiyas Dalam Transaksi Ekonomi *Money Changer*, Ekomadania Volume 1. Nomor 1. Juli 2017.

Acwan Harry Tjajono dkk, Sistem Keuangan, 1993, Jakarta, Bank Indonesia, hal. 25-26.



Brian H Bix, 2009, *Jurisprudence : Theory and Concept*, Thomson Reuters (legal) Limited, London.

C.F. Strong, *Modern Political Constitutions Konstitusi-Konstitusi Politik Modern Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk*, Nusa Media, Bandung, 2010, hlm. 6

Dahlan Siamat, *Manajemen Lembaga Keuangan*, 1995, Jakarta, Inter Media, Hal.21.

Djoni S. Gazali, dkk, *Hukum Perbankan*, Banjarmasin, Sinar Grafika, 2010, hal. 54-55.

H.L.A HART, *Konsep Hukum*, terjemahan M. Khozim, Nusa Media, Bandung, 2009.

J.H Rapar, *Filsafat Politik Plato*, Rajawali Press, Jakarta, 2009.

J.H. Rapar, *Filsafat Politik Plato*, (Jakarta: Rajawali Press, 2019)

Jimly Assididqie, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum, Konstitusi* Press, Jakarta, 2012

Johannes Ibrahim dan Lindawaty Sewu, 2003, *Hukum Bisnis (Dalam Persepsi Manusia Modern)*, Refika Aditama, Bandung.

*Kamus Besar Bahasa Indonesia*

Lili Rasidi, *Pengantar Filsafat Hukum*, Mondar Maju, 2007.

Lily Rasjidi, Dasar-Dasar Filsafat Hukum, Bandung, Citra Adhya, 1990.

Mahendra Kurniawan, dkk, Pedoman Naska Akademik PERDA Partisipatif, (Yogya karta: Kreasi Total Media, 2007), Cet. Ke 1.

Maria Farida, Ilmu Perundang-undangan (Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan) Jilid 1. (Yogyakarta: Kanisius), 2007.

Mochtar Kusuma Atmaja, dalam Soetandyo Wigisoebroto, "Dari Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional: Dinamika Sosial Politik dan Perkembangan Hukum di Indonesia", Rajawali Press, Jakarta, 1994.

Moh. Mahfud MD, Politik Hukum di Indobnesia, PT.Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2017.

Moh.Mahfud MD, Politik Hukum di Indonesia, PT.Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2017.

Munir Fuadi, Teori-Teori Besar (Grand Theory) Dalam Hukum, Kencana Prennamdeia Group, Jakarta, 2013.

Mustafa Edwin Nasution dkk. 2007. Pengenalan Eksklusif.

Nurtjahjo, et al., Eksistensi Bank Sentral dalam Konstitusi Berbagai Negara (Pembahasan Kemandirian dalam Perspektif Hukum Tata Negara).

Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum Edisi Revisi, Kharisma Putra Utama, Jakarta, Cetakan Ke Sembilan, September 2014.

Ronny Hanitijo Soemitro, Metodologi Penelitian Hukum, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982.

Sacipto Rahardjo, Ilmu Hukum, Alumni, Bandung, 1986.

Satjipto Rahardjo, Hukum Dan Perubahan Sosial (Bandung:Alumni, 1983).

Soerjono soekanto, Pokok-pokok Sosiologi hukum (Jakarta:PT.Raja Grafindo persada, 2000).

Sudikno Merto Kusumo, Teori Hukum, Cahaya Adma Pustaka, Yokyakarta, 2012.

Y. Sri Susilo, Sigit Trianduri, A. Totok Budi Santoso, Bank & Lembaga Keuangan Lain, Salemba Empat, 2000. Jakarta.

#### **Perundang-undangan :**

Peraturan Bank Indonesia Nomor 18/20/PBI/2016 Tentang Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank;

Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 157/Pmk.04/2017 Tentang Tata Cara Pemberitahuan Dan

Pengawasan, Indikator Yang Mencurigakan, Pembawaan Uang Tunai Dan/Atau Instrumen Pembayaran Lain, Serta Pengenaan Sanksi Administratif Dan Penyetoran Ke Kas Negara;

Surat Edaran No. 18/42/DKSP Perihal : Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank

Surat Keputusan Menteri Keuangan Nomor: KEP-38/MK/IV/1/1972

Undang–Undang Negara Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan PerUndang-Undangan.

Undang-Undang No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia

Undang-undang Nomor 15 Tahun 1952 tentang Bursa

Undang-undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (Selanjutnya disebut UU OJK);

Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (Selanjutnya disebut UU Perbankan);

Undang-undang Nomor 7 Tahun 2011 tentang Mata Uang (Selanjutnya disebut dengan UU Mata Uang) Bank Indonesia melaksanakan kebijakan nilai tukar berdasarkan sistem nilai tukar yang telah ditetapkan;

Undang-Undang Nomor Undang-undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2009 tentang Bank Indonesia (yang selanjutnya disebut UU BI);

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1999 tentang Lalu Lintas Devisa dan Sistem Nilai Tukar (Selanjutnya disebut UU Lalu Lintas Devisa dan Sistem Nilai Tukar);

Undang-Undang No. 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian

**Internet :**

Bank Indonesia, <https://www.bi.go.id/id/edukasi-perlindungan-konsumen/edukasi/produk-dan-jasa-sp/penjualan-valuta-asing/Pages/default.aspx>, diakses tanggal 19 Desember 2018, pukul 09.00Wib.

Depatemen Pendidikan Nasional R.I, Pusat Bahasa, 2008, diakses 15 Desember 2018

<http://dosensosiologi.com/4-keteraturan-sosial-pengertian-dan-bentuknya-lengkap/>, diakses 17 Desember 2018.

<http://hukum-on.blogspot.com/2012/06/pengertian-hukum-menurut-para-ahli.html>, diakses tanggal 19 Desember 2018, pukul 10.12 Wib.

<http://m.metrotvnews.com/foto/grafis/Dkq6224K-infografik-jumlah-money-changer-di-indonesia>, diakses pada tanggal 7 januari 2019.

[http://peraturan.go.id/welcome/index/prolegnas\\_pengantar.html](http://peraturan.go.id/welcome/index/prolegnas_pengantar.html), diakses pada tanggal 17 Desember 2018, pukul 19.00 Wib

<http://tesishukum.com/pengertian-perbuatan-melawan-hukum-menurut-para-ahli/>, diakses tanggal 18 Desember 2018pukul 12.00 Wib.

<http://www.oxforddictionaries.com/definition/English/deterrent>, diakses 17 Desember 2018.

<https://anitafirdasari.wordpress.com/2016/01/15/pengertian-hukum-pidana-menurut-para-ahli/>, diakses tanggal 19 Desember 2018.

[https://carapedia.com/pengertian\\_definisi\\_peraturan\\_info2113.html](https://carapedia.com/pengertian_definisi_peraturan_info2113.html), diakses 17 Desember 2018.

<https://e-kampushukum.blogspot.com/2016/05/akibat-hukum.html>, diakses tanggal 18 Desember 2018, pukul 11.00 Wib.

<https://e-kampushukum.blogspot.com/2016/05/akibat-hukum.html>, diakses tanggal 18 Desember 2018, pukul 11.00 Wib.

<https://id.lifeder.com/pengertian-norma/>, diakses tanggal 18 Desember 2018, pukul 09.00 Wib.

[https://id.wiktionary.org/wiki/tertib\\_hukum](https://id.wiktionary.org/wiki/tertib_hukum), diakses 17 Desember 2018.

<https://katadata.co.id/berita/2017/06/05/bi-gandeng-polri-tertibkan-783-money-changer-ilegalu>, diakses pada tanggal 13 Oktober 2018.

<https://katadata.co.id/berita/2017/06/05/bi-gandeng-polri-tertibkan-783-money-changer-ilegalu>, diakses pada tanggal 13 Oktober 2018.

<https://learniseasy.com/pengertian-hukumansanksi.html>, diakses tanggal 18 Desember 2018, pukul 11.00 Wib.

<https://learniseasy.com/pengertian-hukumansanksi.html>, diakses tanggal 18 Desember 2018, pukul 11.00 Wib.

<https://news.detik.com/berita/3882715/begini-alur-pembentukan-sebuah-undang-undang>, diakses tanggal 19 Desember 2018.

<https://news.detik.com/berita/3882715/begini-alur-pembentukan-sebuah-undang-undang>, diakses tanggal 19 Desember 2018.

<https://republika.co.id/berita/ekonomi/makro/16/02/16/o2mykd368-perhatikan-7-modus-kecurangan-money-changer>, diakses pada tanggal 15 Oktober 2018.

[https://simdos.unud.ac.id/uploads/file\\_penelitian\\_dir/e1bfa941929f1d0ad0d795c890c4e1fe.pdf](https://simdos.unud.ac.id/uploads/file_penelitian_dir/e1bfa941929f1d0ad0d795c890c4e1fe.pdf), diakses 18 Desember 2018.

[https://simdos.unud.ac.id/uploads/file\\_penelitian\\_dir/e1bfa941929f1d0ad0d795c890c4e1fe.pdf](https://simdos.unud.ac.id/uploads/file_penelitian_dir/e1bfa941929f1d0ad0d795c890c4e1fe.pdf), diakses 18 Desember 2018.

<https://tiarramon.wordpress.com/2009/12/13/dilema-hukuman-mati/>, diakses 17 Desember 2018.

<https://tiarramon.wordpress.com/2009/12/13/dilema-hukuman-mati/>, diakses 17 Desember 2018.

<https://www.e-jurnal.com/2013/12/pengertian-undang-undang-dan-perundang.html>, diakses 17 Desember 2018.

<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5936799322eb9/modus-money-changer-ilegal-hanya-buka-malam-hari-untuk-kelabui-petugas>, diakses tanggal 13 Januari 2019.

<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5936799322eb9/modus-money-changer-ilegal-hanya-buka-malam-hari-untuk-kelabui-petugas>, diakses pada tanggal 11 Januari 2019.



<https://www.kabarhukum.com/2015/09/08/pengertian-politik-hukum/>, diakses 18 Desember 2018.

<https://www.kabarhukum.com/2015/09/08/pengertian-politik-hukum/>, diakses 18 Desember 2018.

<https://www.zonareferensi.com/pengertian-norma/>, diakses tanggal 18 Desember 2018 pukul 12.00 Wib.

Rejafaraby, <https://terminalperencana.wordpress.com/2009/10/22/masalah-kedudukan-peraturan-bank-indonesia-pbi-terhadap-hierarki-perundang-undangan-implikasi-dari-kedudukan-dan-peran-bank-indonesia-yang-independen/>, diakses tanggal 18 Desember 2018 pukul 18.00 Wib.

<https://journal.uui.ac.id/IUSTUM/article/download/10696/846>, diakses tanggal 18 Desember 2018 pukul 18.00 Wib.

<https://gerakanmahasiswa.wakini.blogspot.com/2011/12/fungsi-hukum-sebagai-control-social-dan.html>, diakses tanggal 18 Desember 2018 pukul 18.00 Wib.

<https://achmadratomi.blogspot.com/2013/05/teori-kriminalisasi.html>, diakses tanggal 18 Desember 2018 pukul 18.00 Wib.

<http://digilib.unila.ac.id/8760/13/BAB%20II.pdf>, diakses tanggal 18 Desember 2018 pukul 18.00 Wib.

<https://aclc.kpk.go.id/wp-content/uploads/2019/08/Pengantar-Ilmu-Hukum-Makalah-1.pdf>, diakses tanggal 18 Desember 2018 pukul 18.00 Wib.

<https://aligeno.blogspot.com/2012/07/norma-hukum-sumber-hukum-pembentukan.html>, diakses tanggal 18 Desember 2018 pukul 18.00 Wib.

[https://millamantiez.blogspot.com/2013/04/tindak-pidana-atau-straftbaarfeit\\_7.html](https://millamantiez.blogspot.com/2013/04/tindak-pidana-atau-straftbaarfeit_7.html), diakses tanggal 18 Desember 2018 pukul 18.00 Wib.

<https://sinta.unud.ac.id/uploads/wisuda/1390561036-1-1%20cover.pdf>, diakses tanggal 18 Desember 2018 pukul 18.00 Wib.

<https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/cl4714/usaha-penukaran-valuta-asing>, diakses tanggal 18 Desember 2018 pukul 18.00 Wib.

[https://www.bi.go.id/id/peraturan/sistem-pembayaran/Pages/pbi\\_182016.aspx](https://www.bi.go.id/id/peraturan/sistem-pembayaran/Pages/pbi_182016.aspx), diakses tanggal 18 Desember 2018 pukul 18.00 Wib.

<https://market.bisnis.com/read/20170314/93/636884/money-changer-berpotensi-jadi-tempat-pencucian-uang>, diakses tanggal 12 Desember 2018.

<https://keuangan.kontan.co.id/news/bi-tahan-izin-kupva-yang-belum-bersyarat>, diakses tangga 17 Januari 2019. diakses pada tanggal 13 Oktober 2018

<https://www.bi.go.id/id/ruang-media/info-terbaru/Pages/BI-Tegaskan-Kewajiban-Perizinan-bagi-Penyelenggara-KUPVA-Bukan-Bank.aspx>, dikases tanggal 12 Januari 2019.

<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt588f441f57441/pengak-hukum-mulai-bidik-tindak-pidana-yang-manfaatkan-money-changer-ilegal/>, diakses tanggal 28 Oktober 2018.

<https://rahmanjambi43.wordpress.com/2015/02/06/makalah-teori-keadilan/>, diakses tanggal 12 Januari 2019.

<https://www.pengertianmenurutparaahli.net/pengertian-money-changer/>, dikases tanggal 20 Februari 2019.

<https://ekbis.sindonews.com/read/1432300/178/bi-temukan-kupva-tak-berizin-masyarakat-diminta-lebih-hati-hati-1566450687>, dikases tanggal 11 Januari 2019.

<https://www.finansialku.com/definisi-valuta-asing-adalah/>, diakses tanggal 1 Maret 2019.

<https://www.zonareferensi.com/pengertian-hukum/>, diakses tanggal 12 Desember 2018.

<https://tiarramon.wordpress.com/2009/12/13/dilema-hukuman-mati/>, diakses tanggal 13 Januari 2019.

<http://www.kosmaext2010.com/makalah-landasan-kebijakan-pendidikan-indonesia2.php>, diakses pada tanggal 17 Juni 2019.

<https://www.artikelsiana.com/2014/10/pengertian-norma-fungsi-norma-definisi.html>, diakses tanggal 20 Desember 2018.

<https://www.zonareferensi.com/tujuan-hukum/>, diakses tanggal 13 Desember 2018.

<https://mirdinatajaka.blogspot.com/2017/05/teori-keadilan-hukum.html>, diakses tanggal 21 Januari 2019.

<http://beeldaa.blogspot.com/2011/12/law-as-tool-of-social-engineering.html>, diakses tanggal 11 Februari 2019.

<https://www.maxmanroe.com/vid/finansial/bank-sentral.html>, diakses tanggal 21 Januari 2019.

<https://www.ojk.go.id/id/kanal/perbankan/Pages/Bank-Umum.aspx>, diakses tanggal 2 Februari 2019.

[https://id.wikipedia.org/wiki/Bank\\_Perkreditan\\_Rakyat](https://id.wikipedia.org/wiki/Bank_Perkreditan_Rakyat), diakses tanggal 2 Februari 2019.

<https://www.maxmanroe.com/vid/finansial/lembaga-keuangan-bukan-bank.html>, diakses tanggal 24 maret 2019.

<https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt587ed36c4291f/legalitas-jasa-penukaran-uang-asing-i-money-changer--i-/>, diakses tanggal 1 januari 2019.

<https://news.detik.com/berita-jawa-timur/d-3418928/bi-akan-tindak-penukaran-valas-yang-tak-berizin>, diakses tanggal 12 Maret 2019.



LAMPIRAN



PERATURAN BANK INDONESIA  
NOMOR 18/20/PBI/2016  
TENTANG  
KEGIATAN USAHA PENUKARAN VALUTA ASING BUKAN BANK  
DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

GUBERNUR BANK INDONESIA,

- Menimbang : a. bahwa dalam rangka mencapai dan memelihara kestabilan nilai Rupiah serta menjaga kelangsungan ekonomi nasional, dibutuhkan dukungan pasar keuangan termasuk pasar valuta asing domestik yang sehat;
- b. bahwa untuk mewujudkan pasar valuta asing domestik yang sehat, perlu dilakukan penyesuaian pengaturan transaksi valuta asing terhadap Rupiah antara penyelenggara kegiatan usaha penukaran valuta asing bukan bank dengan pihak lain dengan ketentuan Bank Indonesia yang mengatur mengenai transaksi valuta asing terhadap Rupiah antara bank dengan pihak domestik dan ketentuan Bank Indonesia yang mengatur mengenai transaksi valuta asing terhadap Rupiah antara Bank dengan pihak asing;
- c. bahwa untuk mencegah kegiatan usaha penukaran valuta asing bukan bank dimanfaatkan untuk pencucian uang, pendanaan terorisme, atau kejahatan lainnya dan untuk meningkatkan profesionalisme penyelenggara kegiatan usaha penukaran valuta asing bukan bank

dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat, diperlukan peningkatan tata kelola penyelenggaraan kegiatan usaha penukaran valuta asing bukan bank;

d. bahwa untuk mendukung perkembangan kegiatan usaha penukaran valuta asing bukan bank menjadi lebih sehat dan efisien, diperlukan penyempurnaan pengaturan mengenai kegiatan usaha penukaran valuta asing bukan bank;

e. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a sampai dengan huruf d, perlu menetapkan Peraturan Bank Indonesia tentang Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank;

- Mengingat :
1. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3843) sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4962);
  2. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1999 tentang Lalu Lintas Devisa dan Sistem Nilai Tukar (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 67, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3844);
  3. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 122, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5164);
  4. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2011 tentang Mata Uang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor



64, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5223);

5. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 50, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5406);

MEMUTUSKAN:

Menetapkan : PERATURAN BANK INDONESIA TENTANG KEGIATAN USAHA PENUKARAN VALUTA ASING BUKAN BANK.

BAB I

KETENTUAN UMUM

Pasal 1

Dalam Peraturan Bank Indonesia ini yang dimaksud dengan:

1. Uang Kertas Asing yang selanjutnya disingkat UKA atau dapat disebut *Banknotes* adalah uang kertas dalam valuta asing yang resmi diterbitkan oleh suatu negara di luar Indonesia yang diakui sebagai alat pembayaran yang sah negara yang bersangkutan (*legal tender*).
2. Cek Pelawat atau dapat disebut *Traveller's Cheque* adalah cek perjalanan dalam valuta asing yang dapat digunakan sebagai alat pembayaran.
3. Perseroan Terbatas adalah badan hukum sebagaimana dimaksud dalam undang-undang yang mengatur mengenai perseroan terbatas.
4. Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing yang selanjutnya disingkat KUPVA adalah kegiatan jual dan beli UKA, serta pembelian Cek Pelawat.
5. Penyelenggara KUPVA Bukan Bank atau dapat disebut *Money Changer* adalah badan usaha bukan bank berbadan hukum Perseroan Terbatas yang melakukan KUPVA.

6. Nasabah adalah pihak yang menggunakan jasa Penyelenggara KUPVA Bukan Bank.
7. Direksi adalah Direksi sebagaimana dimaksud dalam undang-undang yang mengatur mengenai perseroan terbatas.
8. Dewan Komisaris adalah Dewan Komisaris sebagaimana dimaksud dalam undang-undang yang mengatur mengenai perseroan terbatas.
9. Pemegang Saham adalah badan hukum dan/atau orang perseorangan yang memiliki saham Penyelenggara KUPVA Bukan Bank.
10. *Underlying* Transaksi atau dapat disebut *Underlying Transaction* adalah kegiatan yang mendasari pembelian UKA oleh Nasabah.

## BAB II

### PENYELENGGARA KEGIATAN USAHA PENUKARAN VALUTA ASING BUKAN BANK

#### Pasal 2

- (1) Kegiatan usaha yang dilakukan oleh Penyelenggara KUPVA Bukan Bank meliputi:
  - a. kegiatan penukaran yang dilakukan dengan mekanisme jual dan beli UKA; dan
  - b. pembelian Cek Pelawat.
- (2) Selain kegiatan usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Penyelenggara KUPVA Bukan Bank dapat pula melakukan kegiatan usaha lain yang memiliki keterkaitan dengan penyelenggaraan KUPVA sepanjang telah diatur dalam ketentuan Bank Indonesia.
- (3) Mekanisme jual dan beli UKA sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a diatur sebagai berikut:
  - a. penyerahan UKA wajib dilakukan secara fisik;
  - b. penyerahan Rupiah dilakukan secara fisik atau melalui transfer intrabank atau antarbank;
  - c. pembelian UKA oleh Nasabah dari Penyelenggara KUPVA Bukan Bank di atas jumlah tertentu

(*threshold*) per bulan per Nasabah wajib memiliki *Underlying* Transaksi; dan

d. dalam hal pembelian UKA dilakukan oleh Penyelenggara KUPVA Bukan Bank, kewajiban sebagaimana dimaksud dalam huruf c tidak berlaku.

(4) Jumlah tertentu (*threshold*) per bulan per Nasabah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf c mengacu pada ketentuan Bank Indonesia yang mengatur mengenai transaksi valuta asing terhadap Rupiah antara bank dengan pihak domestik dan ketentuan Bank Indonesia yang mengatur mengenai transaksi valuta asing terhadap Rupiah antara bank dengan pihak asing terkait pembelian valuta asing terhadap Rupiah.

(5) Dalam hal penyerahan Rupiah, baik dalam rangka jual maupun beli UKA, dilakukan melalui transfer intrabank atau antarbank sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf b maka transfer harus ditujukan kepada atau berasal dari rekening Penyelenggara KUPVA Bukan Bank.

(6) Dalam melaksanakan kegiatan usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), Penyelenggara KUPVA Bukan Bank harus menerapkan ketentuan yang mengatur mengenai anti pencucian uang dan pencegahan pendanaan terorisme serta mengenai kewajiban penggunaan Rupiah di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

(7) Penyelenggara KUPVA Bukan Bank wajib melakukan pencatatan transaksi sesuai dengan standar akuntansi yang berlaku.

(8) Penyelenggara KUPVA Bukan Bank wajib menyimpan dokumen dan warkat yang berhubungan dengan pencatatan transaksi sebagaimana dimaksud pada ayat (7) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- (9) Ketentuan lebih lanjut mengenai kegiatan usaha yang dilakukan oleh Penyelenggara KUPVA Bukan Bank diatur dalam Surat Edaran Bank Indonesia.

### Pasal 3

- (1) *Underlying* Transaksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3) huruf c meliputi seluruh kegiatan:
- perdagangan barang dan jasa di dalam dan di luar negeri; dan/atau
  - investasi di dalam dan di luar negeri.
- (2) *Underlying* Transaksi kegiatan perdagangan barang dan jasa dan/atau investasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi juga perkiraan kebutuhan UKA.
- (3) *Underlying* Transaksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3) huruf c tidak termasuk pembelian UKA dalam rangka:
- penempatan dana pada bank;
  - pengiriman uang melalui penyelenggara transfer dana; dan
  - pembayaran tagihan dalam valuta asing dari transaksi yang diwajibkan menggunakan Rupiah.

### Pasal 4

- (1) Pembelian UKA oleh Nasabah dari Penyelenggara KUPVA Bukan Bank sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3) huruf c dilarang melebihi nilai nominal *Underlying* Transaksi.
- (2) Nominal *Underlying* Transaksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3) huruf c dapat dilakukan pembulatan ke atas dalam nominal kelipatan tertentu.
- (3) Nominal kelipatan tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) mengacu pada ketentuan Bank Indonesia yang mengatur mengenai transaksi valuta asing terhadap Rupiah antara bank dengan pihak domestik dan ketentuan Bank Indonesia yang mengatur mengenai transaksi valuta asing terhadap Rupiah antara bank dengan pihak asing.

Pasal 5

- (1) Dalam hal Nasabah melakukan pembelian UKA di atas jumlah tertentu (*threshold*) atau ekuivalennya per bulan per Nasabah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3) huruf c, Penyelenggara KUPVA Bukan Bank wajib memastikan Nasabah telah menyampaikan dokumen sebagai berikut:
- a. dokumen *Underlying* Transaksi yang dapat dipertanggungjawabkan yaitu:
    1. dokumen yang bersifat final antara lain berupa fotokopi dokumen yang bersifat tagihan atau yang menimbulkan kewajiban pembayaran dan fotokopi kontrak atau perjanjian; dan/atau
    2. dokumen yang bersifat perkiraan antara lain berupa dokumen perkiraan kebutuhan biaya.
  - b. dokumen pendukung pembelian UKA berupa:
    1. fotokopi dokumen identitas Nasabah;
    2. fotokopi Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) Nasabah;
    3. pernyataan tertulis bermeterai cukup yang ditandatangani oleh Nasabah atau pihak yang berwenang mewakili Nasabah yang memuat informasi mengenai:
      - a) keaslian dan kebenaran dokumen *Underlying* Transaksi, dan penggunaan dokumen *Underlying* Transaksi untuk pembelian UKA paling banyak sebesar nominal *Underlying* Transaksi di industri KUPVA nasional; dan
      - b) jumlah, tujuan, dan tanggal penggunaan UKA; dan
    4. surat kuasa dalam hal Nasabah diwakili oleh pihak lain.
- (2) Dalam hal Nasabah melakukan pembelian UKA sampai dengan jumlah tertentu (*threshold*) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3) huruf c, Penyelenggara

KUPVA Bukan Bank wajib memastikan Nasabah menyampaikan dokumen berupa pernyataan tertulis dari Nasabah yang menyatakan bahwa pembelian UKA belum melebihi jumlah tertentu (*threshold*) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3) huruf c.

(3) Penyelenggara KUPVA Bukan Bank wajib memastikan Nasabah telah menyampaikan dokumen *Underlying Transaksi* dan dokumen pendukung sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pada tanggal pembelian UKA.

(4) Penyelenggara KUPVA Bukan Bank wajib menatausahakan dokumen *Underlying Transaksi* dan dokumen pendukung pembelian UKA sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

(5) Dalam hal Nasabah melakukan transaksi secara reguler dari waktu ke waktu dan dokumen *Underlying Transaksi* Nasabah telah bersifat final, Penyelenggara KUPVA Bukan Bank dapat menggunakan dokumen pendukung sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b yang telah ditatausahakan oleh Penyelenggara KUPVA Bukan Bank.

#### Pasal 6

Penyelenggara KUPVA Bukan Bank dilarang:

- a. bertindak sebagai agen penjual Cek Pelawat;
- b. melakukan kegiatan *margin trading, spot, forward, swap*, dan transaksi derivatif lainnya baik untuk kepentingan Nasabah maupun kepentingan Penyelenggara KUPVA Bukan Bank;
- c. melakukan transaksi jual dan beli UKA serta pembelian Cek Pelawat dengan Penyelenggara KUPVA Bukan Bank yang tidak memiliki izin dari Bank Indonesia;
- d. melakukan kegiatan penyelenggaraan transfer dana; dan
- e. melakukan kegiatan usaha lainnya di luar kegiatan usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2).

Pasal 7

- (1) Selain larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, Penyelenggara KUPVA Bukan Bank dilarang:
- a. menjadi pemilik penyelenggara KUPVA tidak berizin;
  - b. melakukan kerja sama dengan penyelenggara KUPVA tidak berizin; dan
  - c. melakukan kegiatan usaha melalui penyelenggara KUPVA tidak berizin.
- (2) Larangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku untuk Direksi, Dewan Komisaris, dan/atau Pemegang Saham Penyelenggara KUPVA Bukan Bank.

Pasal 8

- Selain larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2), Direksi, Dewan Komisaris, dan/atau Pemegang Saham Penyelenggara KUPVA Bukan Bank dilarang:
- a. melakukan kegiatan usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) untuk kepentingan pribadi dengan menggunakan Penyelenggara KUPVA Bukan Bank sebagai sarana; dan/atau
  - b. melakukan kegiatan usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) untuk kepentingan Penyelenggara KUPVA Bukan Bank dengan atas nama pribadi.

Pasal 9

- (1) Penyelenggara KUPVA Bukan Bank wajib menetapkan:
- a. kurs jual dan beli UKA; dan
  - b. kurs beli Cek Pelawat, sesuai dengan mekanisme pasar.
- (2) Dalam rangka menetapkan kurs sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Penyelenggara KUPVA Bukan Bank wajib paling sedikit:
- a. memiliki kebijakan dan prosedur tertulis penetapan kurs;

- b. menggunakan dasar penetapan kurs yang dapat dipertanggungjawabkan dan diterapkan secara konsisten; dan
  - c. membuat catatan dan/atau kertas kerja dalam penetapan kurs yang mencakup antara lain faktor atau fakta yang menjadi pertimbangan dan perhitungan.
- (3) Bank Indonesia melakukan pengawasan terhadap penetapan kurs oleh Penyelenggara KUPVA Bukan Bank.

#### Pasal 10

- (1) Dalam melakukan kegiatan, Penyelenggara KUPVA Bukan Bank wajib memastikan penerapan prinsip perlindungan konsumen.
- (2) Penerapan prinsip perlindungan konsumen sebagaimana dimaksud pada ayat (1), paling sedikit berupa:
  - a. penyampaian informasi kurs kepada Nasabah secara transparan;
  - b. perlindungan data dan/atau informasi Nasabah; dan
  - c. penanganan dan penyelesaian pengaduan Nasabah yang efektif.
- (3) Penyelenggara KUPVA Bukan Bank dilarang mengenakan biaya kepada Nasabah.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai penerapan prinsip perlindungan konsumen diatur dalam Surat Edaran Bank Indonesia.

### BAB III

#### PERIZINAN PENYELENGGARA KEGIATAN USAHA PENUKARAN VALUTA ASING BUKAN BANK

#### Pasal 11

- (1) Badan usaha bukan bank yang akan melakukan kegiatan usaha sebagai Penyelenggara KUPVA Bukan Bank wajib terlebih dahulu memperoleh izin dari Bank Indonesia.



- (2) Direksi, Dewan Komisaris, dan pemegang saham dari badan usaha bukan bank sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib terlebih dahulu memperoleh persetujuan dari Bank Indonesia.
- (3) Untuk memperoleh izin dari Bank Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (1), badan usaha bukan bank harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:
- a. berbadan hukum Perseroan Terbatas yang seluruh sahamnya dimiliki oleh:
    1. warga negara Indonesia; dan/atau
    2. badan usaha yang seluruh sahamnya dimiliki oleh warga negara Indonesia;
  - b. mencantumkan dalam anggaran dasar perseroan bahwa maksud dan tujuan perseroan adalah melakukan kegiatan jual beli UKA dan pembelian Cek Pelawat;
  - c. memenuhi jumlah modal disetor yang ditetapkan oleh Bank Indonesia; dan
  - d. modal disetor tidak berasal dari dan/atau untuk tujuan pencucian uang (*money laundering*).
- (4) Permohonan izin sebagai Penyelenggara KUPVA Bukan Bank sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan secara tertulis oleh Direksi.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan dan tata cara permohonan izin sebagai Penyelenggara KUPVA Bukan Bank diatur dalam Surat Edaran Bank Indonesia.

#### Pasal 12

- (1) Izin sebagai Penyelenggara KUPVA Bukan Bank sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) diberikan oleh Bank Indonesia melalui tahapan sebagai berikut:
- a. penelitian pemenuhan persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (3);
  - b. penelitian pemenuhan persyaratan sebagai anggota Direksi, anggota Dewan Komisaris, dan pemegang

saham sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 dan Pasal 21;

c. pemeriksaan lokasi tempat usaha calon Penyelenggara KUPVA Bukan Bank; dan

d. penyuluhan ketentuan kepada anggota Direksi, anggota Dewan Komisaris, dan pemegang saham calon Penyelenggara KUPVA Bukan Bank.

(2) Dalam rangka melakukan kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a sampai dengan huruf c, Bank Indonesia dapat melakukan konfirmasi atau wawancara kepada calon Penyelenggara KUPVA Bukan Bank.

(3) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pemberian izin dan tata cara konfirmasi atau wawancara diatur dalam Surat Edaran Bank Indonesia.

#### Pasal 13

(1) Calon Penyelenggara KUPVA Bukan Bank harus memenuhi tahapan penelitian, pemeriksaan lokasi, dan penyuluhan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (1).

(2) Dalam hal calon Penyelenggara KUPVA Bukan Bank tidak memenuhi tahapan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan batas waktu yang ditetapkan oleh Bank Indonesia maka calon Penyelenggara KUPVA Bukan Bank dinyatakan telah membatalkan permohonannya.

#### Pasal 14

(1) Izin sebagai Penyelenggara KUPVA Bukan Bank yang diterbitkan oleh Bank Indonesia berlaku selama 5 (lima) tahun terhitung sejak tanggal pemberian izin dan dapat diperpanjang berdasarkan permohonan Penyelenggara KUPVA Bukan Bank kepada Bank Indonesia.

(2) Permohonan perpanjangan izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan paling lambat 3 (tiga) bulan sebelum masa berlaku izin berakhir.

- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan perpanjangan izin dan tata cara perpanjangan izin Penyelenggara KUPVA Bukan Bank diatur dalam Surat Edaran Bank Indonesia.

#### Pasal 15

- (1) Bank Indonesia melakukan evaluasi terhadap izin yang telah diterbitkan kepada Penyelenggara KUPVA Bukan Bank.
- (2) Evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan atas dasar:
- hasil pengawasan Bank Indonesia selama masa berlakunya izin; dan/atau
  - permohonan perpanjangan izin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14.
- (3) Hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) digunakan sebagai dasar pertimbangan untuk menetapkan kebijakan terkait izin yang telah diberikan berupa:
- memperpanjang masa berlaku izin;
  - mempersingkat masa berlaku izin;
  - membatasi penyelenggaraan KUPVA; dan/atau
  - mencabut izin.

#### Pasal 16

- (1) Bank Indonesia berwenang menetapkan kebijakan pembatasan perizinan berdasarkan pertimbangan antara lain menjaga efisiensi nasional, menjaga kepentingan publik, menjaga pertumbuhan industri, dan/atau menjaga persaingan usaha yang sehat.
- (2) Kebijakan pembatasan perizinan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dalam bentuk:
- penolakan permohonan izin sebagai Penyelenggara KUPVA Bukan Bank;
  - penolakan permohonan izin sebagai Penyelenggara KUPVA Bukan Bank pada wilayah tertentu;

- c. penolakan permohonan pembukaan jaringan kantor; dan/atau
- d. pembatasan kegiatan usaha.

Pasal 17

Izin sebagai Penyelenggara KUPVA Bukan Bank yang telah diperoleh dari Bank Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) dilarang dialihkan kepada pihak lain atau digunakan oleh pihak lain.

Pasal 18

- (1) Penyelenggara KUPVA Bukan Bank yang telah memperoleh izin dari Bank Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) wajib melaksanakan kegiatannya dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal pemberian izin.
- (2) Pelaksanaan kegiatan usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib dilaporkan oleh Penyelenggara KUPVA Bukan Bank kepada Bank Indonesia paling lambat 10 (sepuluh) hari kerja setelah tanggal dimulainya pelaksanaan kegiatan usaha.
- (3) Apabila dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Penyelenggara KUPVA Bukan Bank belum melaksanakan kegiatan usaha maka izin yang telah diberikan oleh Bank Indonesia menjadi batal dan dinyatakan tidak berlaku.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemberian izin dan penyampaian laporan diatur dalam Surat Edaran Bank Indonesia.

BAB IV

PENYELENGGARAAN KEGIATAN USAHA PENUKARAN  
VALUTA ASING BUKAN BANK

Bagian Kesatu

Direksi, Dewan Komisaris, dan Pemegang Saham

Pasal 19

- (1) Anggota Direksi dan anggota Dewan Komisaris Penyelenggara KUPVA Bukan Bank harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:
- a. warga negara Indonesia;
  - b. memiliki pendidikan formal paling rendah setingkat diploma tiga;
  - c. memiliki pengetahuan di bidang penyelenggaraan KUPVA yang memadai dan relevan dengan jabatannya;
  - d. tidak tercatat dalam daftar hitam nasional penarik cek dan/atau bilyet giro kosong;
  - e. tidak memiliki kredit bermasalah sesuai data dalam sistem informasi debitur;
  - f. memenuhi kewajiban perpajakan yang dibuktikan dengan surat keterangan fiskal yang diterbitkan oleh otoritas perpajakan pada periode 1 (satu) tahun terakhir;
  - g. tidak pernah dihukum karena terbukti melakukan tindak pidana tertentu dalam 2 (dua) tahun terakhir;
  - h. tidak pernah menjadi pemegang saham, anggota Direksi, atau anggota Dewan Komisaris dari suatu Perseroan Terbatas yang dikenakan sanksi administratif berupa pencabutan izin oleh Bank Indonesia dalam jangka waktu 2 (dua) tahun sebelum tanggal pengajuan permohonan;
  - i. tidak pernah dinyatakan pailit atau tidak pernah menjadi pemegang saham, anggota Direksi, atau anggota Dewan Komisaris yang dinyatakan bersalah

karena menyebabkan suatu badan usaha dinyatakan pailit dalam jangka waktu 2 (dua) tahun sebelum tanggal pengajuan permohonan;

- j. memiliki komitmen untuk melaksanakan tugas dan kewajiban dalam menjalankan kegiatan usaha berdasarkan ketentuan yang mengatur mengenai kegiatan usaha penukaran valuta asing bukan bank dan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- k. menyampaikan data, informasi, keterangan, atau pernyataan kepada Bank Indonesia sesuai dengan kondisi sebenarnya dan bertanggung jawab atas data, informasi, keterangan, atau pernyataan yang disampaikan tersebut.

- (2) Dalam rangka memastikan pemenuhan persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Bank Indonesia dapat melakukan konfirmasi atau wawancara kepada anggota Direksi dan anggota Dewan Komisaris Penyelenggara KUPVA Bukan Bank.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemenuhan persyaratan dan tata cara konfirmasi atau wawancara diatur dalam Surat Edaran Bank Indonesia.

#### Pasal 20

- (1) Anggota Direksi Penyelenggara KUPVA Bukan Bank harus mengikuti pelatihan dan/atau sertifikasi yang mendukung penyelenggaraan KUPVA.
- (2) Pelatihan dan/atau sertifikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan setelah anggota Direksi mendapat persetujuan dari Bank Indonesia.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelatihan dan/atau sertifikasi diatur dalam Surat Edaran Bank Indonesia.

#### Pasal 21

- (1) Pemegang Saham Penyelenggara KUPVA Bukan Bank harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- a. warga negara Indonesia dan/atau badan hukum Indonesia;
- b. tidak tercatat dalam daftar hitam nasional penarik cek dan/atau bilyet giro kosong;
- c. tidak memiliki kredit bermasalah sesuai data dalam sistem informasi debitur;
- d. memenuhi kewajiban perpajakan yang dibuktikan dengan surat keterangan fiskal yang diterbitkan oleh otoritas perpajakan pada periode 1 (satu) tahun terakhir;
- e. tidak pernah dihukum karena terbukti melakukan tindak pidana tertentu dalam 2 (dua) tahun terakhir;
- f. tidak pernah menjadi pemegang saham, anggota Direksi, atau anggota Dewan Komisaris dari suatu Perseroan Terbatas yang dikenakan sanksi administratif berupa pencabutan izin oleh Bank Indonesia dalam jangka waktu 2 (dua) tahun sebelum tanggal pengajuan permohonan;
- g. tidak pernah dinyatakan pailit atau tidak pernah menjadi pemegang saham, anggota Direksi, atau anggota Dewan Komisaris yang dinyatakan bersalah karena menyebabkan suatu badan usaha dinyatakan pailit dalam jangka waktu 2 (dua) tahun sebelum tanggal pengajuan permohonan; dan
- h. menyampaikan data, informasi, keterangan, atau pernyataan kepada Bank Indonesia sesuai dengan kondisi sebenarnya dan bertanggung jawab atas data, informasi, keterangan, atau pernyataan yang disampaikan tersebut.

(2) Dalam hal Pemegang Saham merupakan badan hukum, persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus disampaikan oleh Direksi dari badan hukum tersebut.

(3) Dalam rangka memastikan pemenuhan persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Bank Indonesia dapat melakukan konfirmasi atau wawancara kepada Pemegang Saham.

- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemenuhan persyaratan dan tata cara konfirmasi atau wawancara diatur dalam Surat Edaran Bank Indonesia.

#### Pasal 22

- (1) Dalam hal Penyelenggara KUPVA Bukan Bank akan melakukan perubahan terhadap Direksi, Dewan Komisaris, dan/atau Pemegang Saham maka calon Direksi, Dewan Komisaris, dan/atau Pemegang Saham wajib memperoleh persetujuan terlebih dahulu dari Bank Indonesia.
- (2) Calon Direksi, Dewan Komisaris, dan/atau Pemegang Saham Penyelenggara KUPVA Bukan Bank sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 dan Pasal 21 serta mengikuti penyuluhan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (1) huruf d.
- (3) Pengangkatan Direksi, Dewan Komisaris, dan/atau perubahan Pemegang Saham Penyelenggara KUPVA Bukan Bank yang telah memperoleh persetujuan Bank Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib dilaporkan kepada Bank Indonesia disertai dengan dokumen pendukung.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara permohonan persetujuan dan tata cara pelaporan diatur dalam Surat Edaran Bank Indonesia.

#### Pasal 23

- (1) Pemegang Saham wajib melakukan penggantian anggota Direksi dan/atau anggota Dewan Komisaris yang diputus bersalah karena terbukti melakukan tindak pidana tertentu berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.
- (2) Pemegang Saham wajib mengalihkan sahamnya kepada pihak lain, dalam hal Pemegang Saham diputus bersalah karena terbukti melakukan tindak pidana tertentu



berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.

- (3) Penggantian anggota Direksi dan/atau anggota Dewan Komisaris dan pengalihan saham wajib dilakukan paling lambat 3 (tiga) bulan setelah putusan pengadilan atas perkara tindak pidana tertentu yang telah berkekuatan hukum tetap.

#### Bagian Kedua

#### Pencantuman Logo, Sertifikat, dan Nama Dagang

#### Pasal 24

- (1) Penyelenggara KUPVA Bukan Bank wajib memasang:
- a. logo Penyelenggara KUPVA berizin yang dikeluarkan oleh Bank Indonesia;
  - b. sertifikat izin usaha yang diterbitkan oleh Bank Indonesia; dan
  - c. tulisan “Penyelenggara Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Berizin” (*“Authorized Money Changer”*), dan nama Perseroan Terbatas Penyelenggara KUPVA, di tempat yang mudah terlihat pada lokasi usaha.
- (2) Penyelenggara KUPVA Bukan Bank wajib menggunakan tulisan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dalam setiap bentuk dokumen, korespondensi, maupun bentuk lainnya.
- (3) Penyelenggara KUPVA Bukan Bank dapat menggunakan nama dagang dengan ketentuan sebagai berikut:
- a. hanya memiliki 1 (satu) nama dagang; dan
  - b. nama dagang mencerminkan nama Perseroan Terbatas dari Penyelenggara KUPVA Bukan Bank.

Bagian Ketiga

Rekening Bank Penyelenggara KUPVA Bukan Bank

Pasal 25

- (1) Penyelenggara KUPVA Bukan Bank wajib memiliki rekening pada bank atas nama Penyelenggara KUPVA Bukan Bank.
- (2) Rekening bank sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat digunakan untuk kegiatan usaha maupun kegiatan operasional sebagai Penyelenggara KUPVA Bukan Bank.
- (3) Penyelenggara KUPVA Bukan Bank dilarang menggunakan rekening bank selain atas nama Penyelenggara KUPVA Bukan Bank.

Bagian Keempat

Pembukaan Kantor Cabang dan Gerai (*Counter*)

Pasal 26

- (1) Pembukaan kantor cabang Penyelenggara KUPVA Bukan Bank wajib terlebih dahulu memperoleh persetujuan Bank Indonesia.
- (2) Pembukaan kantor cabang Penyelenggara KUPVA Bukan Bank sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi persyaratan permodalan, kelayakan lokasi, dan kesiapan pembukaan kantor cabang.
- (3) Dalam rangka pemberian persetujuan pembukaan kantor cabang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Bank Indonesia juga mempertimbangkan pemenuhan kepatuhan terhadap ketentuan yang berlaku.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan dan tata cara permohonan untuk memperoleh persetujuan serta prosedur pemberian persetujuan diatur dalam Surat Edaran Bank Indonesia.

Pasal 27

- (1) Pembukaan gerai (*counter*) di luar kantor Penyelenggara KUPVA Bukan Bank wajib terlebih dahulu dilaporkan kepada Bank Indonesia untuk memperoleh penegasan.
- (2) Pembukaan gerai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan untuk jangka waktu dan tujuan tertentu.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaporan dan jangka waktu serta tujuan pembukaan gerai oleh Penyelenggara KUPVA Bukan Bank diatur dalam Surat Edaran Bank Indonesia.

Bagian Kelima

Pemindahan Alamat Kantor

Pasal 28

- (1) Pemindahan alamat kantor Penyelenggara KUPVA Bukan Bank wajib terlebih dahulu memperoleh persetujuan Bank Indonesia.
- (2) Pemindahan alamat kantor sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi persyaratan kelayakan lokasi dan kesiapan pemindahan alamat kantor.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara permohonan persetujuan dan persyaratan kelayakan lokasi serta kesiapan pemindahan alamat kantor diatur dalam Surat Edaran Bank Indonesia.

Bagian Keenam

Perubahan Nama dan Modal

Pasal 29

- (1) Perubahan nama dan modal Perseroan Terbatas Penyelenggara KUPVA Bukan Bank wajib dilaporkan kepada Bank Indonesia setelah perubahan tersebut memperoleh persetujuan dari otoritas yang berwenang.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaporan perubahan nama dan modal Penyelenggara KUPVA Bukan Bank diatur dalam Surat Edaran Bank Indonesia.

## Bagian Ketujuh

### Penghentian Kegiatan Usaha Kantor Pusat dan/atau Penutupan Kantor Cabang

#### Pasal 30

- (1) Penghentian kegiatan usaha kantor pusat dan/atau penutupan kantor cabang Penyelenggara KUPVA Bukan Bank dapat dilakukan atas:
  - a. perintah Bank Indonesia; atau
  - b. permintaan Penyelenggara KUPVA Bukan Bank, berdasarkan alasan tertentu.
- (2) Penghentian kegiatan usaha kantor pusat dan/atau penutupan kantor cabang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b wajib terlebih dahulu memperoleh persetujuan Bank Indonesia.
- (3) Untuk memperoleh persetujuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Penyelenggara KUPVA Bukan Bank menyampaikan permohonan yang disertai dengan alasan penghentian kegiatan usaha kantor pusat dan/atau penutupan kantor cabang dan dilengkapi paling sedikit dengan:
  - a. fotokopi risalah Rapat Umum Pemegang Saham mengenai penghentian kegiatan usaha kantor pusat dan/atau keputusan Direksi mengenai penutupan kantor cabang;
  - b. pernyataan dari Pemegang Saham bahwa Penyelenggara KUPVA Bukan Bank telah menyelesaikan seluruh kewajiban dan akan bertanggung jawab terhadap setiap tuntutan yang mungkin timbul di kemudian hari;
  - c. logo Penyelenggara KUPVA Bukan Bank yang dikeluarkan oleh Bank Indonesia; dan
  - d. sertifikat izin usaha Penyelenggara KUPVA Bukan Bank dan persetujuan pembukaan kantor cabang Penyelenggara KUPVA Bukan Bank.
- (4) Penghentian kegiatan usaha kantor pusat dan/atau penutupan kantor cabang sebagaimana dimaksud pada

ayat (1) dilakukan Bank Indonesia dengan mencabut dan menyatakan tidak berlaku izin usaha Penyelenggara KUPVA Bukan Bank atau persetujuan pembukaan kantor cabang Penyelenggara KUPVA Bukan Bank.

## BAB V

### PELAPORAN PENYELENGGARA KUPVA BUKAN BANK

#### Pasal 31

- (1) Penyelenggara KUPVA Bukan Bank wajib menyampaikan laporan kepada Bank Indonesia yang meliputi:
  - a. laporan berkala; dan
  - b. laporan insidental.
- (2) Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan sesuai dengan batas waktu yang ditetapkan oleh Bank Indonesia.
- (3) Laporan berkala sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a disampaikan secara *online* melalui sistem aplikasi pelaporan Bank Indonesia.
- (4) Laporan insidental sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b disampaikan kepada Bank Indonesia secara tertulis dan ditandatangani oleh Direksi.
- (5) Dalam hal terdapat gangguan terhadap sistem aplikasi pelaporan atau terdapat alasan tertentu yang menyebabkan laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak dapat disampaikan secara *online*, Penyelenggara KUPVA Bukan Bank wajib menyampaikan laporan kepada Bank Indonesia secara tertulis dan ditandatangani oleh Direksi.
- (6) Ketentuan lebih lanjut mengenai batas waktu dan tata cara penyampaian laporan diatur dalam Surat Edaran Bank Indonesia.

#### Pasal 32

Bank Indonesia berwenang meminta laporan keuangan yang telah diaudit oleh akuntan publik kepada Penyelenggara KUPVA Bukan Bank.

## BAB VI

### PENGAWASAN PENYELENGGARA KUPVA BUKAN BANK

#### Pasal 33

- (1) Bank Indonesia melakukan pengawasan terhadap Penyelenggara KUPVA Bukan Bank.
- (2) Pengawasan oleh Bank Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
  - a. pengawasan langsung; dan
  - b. pengawasan tidak langsung.
- (3) Dalam melakukan pengawasan terhadap Penyelenggara KUPVA Bukan Bank sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Bank Indonesia berwenang memberikan surat pembinaan dan mengenakan sanksi.
- (4) Penyelenggara KUPVA Bukan Bank wajib menindaklanjuti surat pembinaan dan mematuhi sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (3).

#### Pasal 34

- (1) Dalam melaksanakan pengawasan langsung terhadap Penyelenggara KUPVA Bukan Bank sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 ayat (2) huruf a, Bank Indonesia dapat menugaskan pihak lain untuk dan atas nama Bank Indonesia untuk melakukan pemeriksaan terhadap Penyelenggara KUPVA Bukan Bank.
- (2) Pihak lain yang ditugaskan oleh Bank Indonesia untuk melakukan pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib:
  - a. menjaga kerahasiaan data dan informasi yang diperoleh dari hasil pemeriksaan; dan
  - b. menyampaikan laporan hasil pemeriksaan kepada Bank Indonesia.

BAB VII  
PERMINTAAN INFORMASI

Pasal 35

Dalam rangka memastikan pemenuhan ketentuan dalam Peraturan Bank Indonesia ini, Bank Indonesia berwenang meminta informasi kepada otoritas atau instansi yang terkait.

BAB VIII

LAYANAN JUAL BELI UKA OLEH PIHAK SELAIN  
PENYELENGGARA KUPVA BUKAN BANK

Pasal 36

- (1) Pada wilayah tertentu, Penyelenggara KUPVA Bukan Bank dapat bekerja sama dengan pihak selain Penyelenggara KUPVA Bukan Bank untuk melakukan kegiatan layanan pembelian UKA dengan persetujuan Bank Indonesia.
- (2) Pihak selain Penyelenggara KUPVA Bukan Bank sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus menjalankan kegiatan usaha sebagai hotel atau badan usaha yang menyelenggarakan kegiatan sejenis dengan hotel.
- (3) Untuk memperoleh persetujuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Penyelenggara KUPVA Bukan Bank harus mengajukan permohonan secara tertulis kepada Bank Indonesia yang memuat tujuan dan alasan rencana kerja sama, serta paling sedikit dilengkapi dengan data dan informasi mengenai:
  - a. profil pihak yang akan menjadi mitra kerja sama;
  - b. kondisi geografis wilayah kerja sama;
  - c. keberadaan Penyelenggara KUPVA Bukan Bank di sekitar wilayah kerja sama; dan
  - d. hal lain yang dianggap perlu.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan kerja sama antara Penyelenggara KUPVA Bukan Bank dengan pihak selain Penyelenggara KUPVA Bukan Bank diatur dalam Surat Edaran Bank Indonesia.

Pasal 37

- (1) Pihak selain Penyelenggara KUPVA Bukan Bank yang melakukan jual beli UKA di kawasan perbatasan Indonesia wajib terlebih dahulu memperoleh persetujuan dari Bank Indonesia.
- (2) Pihak selain Penyelenggara KUPVA Bukan Bank sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus berbentuk badan usaha.
- (3) Untuk memperoleh persetujuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pihak selain Penyelenggara KUPVA Bukan Bank harus mengajukan permohonan persetujuan secara tertulis kepada Bank Indonesia yang memuat tujuan dan alasan permohonan serta paling sedikit dilengkapi dengan data dan informasi mengenai:
  - a. profil pemohon;
  - b. kondisi geografis kawasan perbatasan yang akan menjadi lokasi usaha pemohon;
  - c. keberadaan Bank dan/atau Penyelenggara KUPVA Bukan Bank di sekitar lokasi usaha pemohon;
  - d. kesiapan operasional, termasuk sumber daya manusia untuk melakukan jual beli UKA; dan
  - e. hal lain yang dianggap perlu.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan jual beli UKA di kawasan perbatasan Indonesia oleh pihak selain Penyelenggara KUPVA Bukan Bank diatur dalam Surat Edaran Bank Indonesia.

BAB IX

KETENTUAN LAIN-LAIN

Pasal 38

- (1) Pihak yang telah melakukan kegiatan usaha penukaran valuta asing tanpa izin Bank Indonesia, wajib memperoleh izin sebagai Penyelenggara KUPVA Bukan Bank.
- (2) Untuk memperoleh izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pihak yang telah melakukan kegiatan usaha



penukaran valuta asing tanpa izin Bank Indonesia wajib mengajukan permohonan paling lama 6 (enam) bulan sejak Peraturan Bank Indonesia ini diundangkan.

- (3) Dalam hal setelah berlalunya jangka waktu 6 (enam) bulan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Bank Indonesia mengetahui adanya pihak yang tidak memperoleh izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Bank Indonesia dapat:
- a. menyampaikan teguran tertulis; dan/atau
  - b. merekomendasikan kepada otoritas yang berwenang untuk:
    1. menghentikan kegiatan usaha; dan/atau
    2. mencabut izin usaha yang diberikan oleh otoritas yang berwenang dimaksud.

## BAB X

### SANKSI

#### Pasal 39

- (1) Pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3) huruf a, Pasal 2 ayat (3) huruf c, Pasal 2 ayat (7), Pasal 2 ayat (8), Pasal 4 ayat (1), Pasal 5 ayat (1), Pasal 5 ayat (2), Pasal 5 ayat (3), Pasal 5 ayat (4), Pasal 6, Pasal 9 ayat (1), Pasal 9 ayat (2), Pasal 10 ayat (1), Pasal 10 ayat (3), Pasal 11 ayat (1), Pasal 11 ayat (2), Pasal 17, Pasal 18 ayat (1), Pasal 18 ayat (2), Pasal 22 ayat (1), Pasal 22 ayat (3), Pasal 23, Pasal 24 ayat (1), Pasal 24 ayat (2), Pasal 25 ayat (1), Pasal 25 ayat (3), Pasal 26 ayat (1), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28 ayat (1), Pasal 29 ayat (1), Pasal 30 ayat (2), Pasal 31 ayat (1), Pasal 31 ayat (5), Pasal 33 ayat (4), Pasal 34 ayat (2), dan/atau Pasal 37 ayat (1) dikenakan sanksi administratif berupa:
- a. teguran tertulis;
  - b. kewajiban membayar;
  - c. penghentian kegiatan usaha; dan/atau
  - d. pencabutan izin.

- (2) Sanksi kewajiban membayar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b atas pelanggaran ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3) huruf c, Pasal 4 ayat (1), dan Pasal 5 ayat (1), Pasal 5 ayat (2), dan Pasal 5 ayat (3) ditetapkan sebesar 1% (satu persen) dari nilai nominal transaksi yang dilanggar untuk setiap pelanggaran, dengan jumlah sanksi paling sedikit sebesar Rp10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah) dan paling banyak sebesar Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
- (3) Nilai nominal transaksi yang dilanggar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dihitung berdasarkan selisih antara total pembelian UKA dengan jumlah tertentu (*threshold*) kewajiban pemenuhan *Underlying* Transaksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3) huruf c.
- (4) Nilai Rupiah sanksi kewajiban membayar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dihitung menggunakan kurs *Jakarta Interbank Spot Dollar Rate* (JISDOR) pada tanggal terjadinya pelanggaran.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengenaan sanksi diatur dalam Surat Edaran Bank Indonesia.

#### Pasal 40

- (1) Penyelenggara KUPVA Bukan Bank yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1), dikenakan sanksi berupa pencabutan izin.
- (2) Direksi, Dewan Komisaris, dan/atau Pemegang Saham Penyelenggara KUPVA Bukan Bank yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) dan Pasal 8, dikenakan sanksi berupa larangan untuk menjadi Direksi, Dewan Komisaris, dan/atau Pemegang Saham Penyelenggara KUPVA Bukan Bank.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengenaan sanksi diatur dalam Surat Edaran Bank Indonesia.

## BAB XI KETENTUAN PERALIHAN

### Pasal 41

Izin sebagai Penyelenggara KUPVA Bukan Bank yang telah diberikan sebelum berlakunya Peraturan Bank Indonesia ini, tetap berlaku dalam jangka waktu paling lama 5 (lima) tahun terhitung sejak tanggal Peraturan Bank Indonesia ini diundangkan.

## BAB XII

### KETENTUAN PENUTUP

### Pasal 42

Pada saat Peraturan Bank Indonesia ini mulai berlaku:

- a. Peraturan Bank Indonesia Nomor 16/15/PBI/2014 tentang Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 206, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5577), dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.
- b. Semua ketentuan Bank Indonesia yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Peraturan Bank Indonesia Nomor 16/15/PBI/2014 tentang Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 206, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5577), dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Peraturan Bank Indonesia ini.

### Pasal 43

Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12, Pasal 13, Pasal 19, dan Pasal 21 dalam Peraturan Bank Indonesia ini mulai berlaku 6 (enam) bulan terhitung sejak tanggal Peraturan Bank Indonesia ini diundangkan.

Pasal 44

Peraturan Bank Indonesia ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Bank Indonesia ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Ditetapkan di Jakarta  
pada tanggal 3 Oktober 2016

GUBERNUR BANK INDONESIA,

AGUS D.W. MARTOWARDOJO

Diundangkan di Jakarta  
pada tanggal 7 Oktober 2016

MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA  
REPUBLIK INDONESIA,

YASONNA H. LAOLY

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 2016 NOMOR 194

PENJELASAN  
ATAS  
PERATURAN BANK INDONESIA  
NOMOR 18/20/PBI/2016  
TENTANG  
KEGIATAN USAHA PENUKARAN VALUTA ASING BUKAN BANK

I. UMUM

Dalam rangka mencapai dan memelihara kestabilan nilai Rupiah serta menjaga kelangsungan ekonomi nasional, dibutuhkan dukungan pasar keuangan yang sehat, khususnya pasar valuta asing domestik. Untuk mewujudkan tujuan tersebut, Bank Indonesia mengeluarkan kebijakan mengenai transaksi valuta asing terhadap Rupiah antara bank dengan pihak domestik dan kebijakan mengenai transaksi valuta asing terhadap Rupiah antara bank dengan pihak asing khususnya kewajiban memiliki *Underlying* Transaksi untuk pembelian valuta asing terhadap Rupiah oleh nasabah kepada bank dengan nilai di atas USD25,000.00 (dua puluh lima ribu dolar Amerika Serikat) atau ekuivalennya per bulan per nasabah.

Peraturan Bank Indonesia mengenai transaksi valuta asing terhadap Rupiah dimaksud mengatur transaksi antara bank dengan Penyelenggara KUPVA sebagai nasabah bank. Namun demikian, dalam Peraturan Bank Indonesia tersebut belum terdapat aturan yang secara khusus mengatur mengenai transaksi antara Nasabah dengan Penyelenggara KUPVA Bukan Bank dan kewajiban Nasabah menyampaikan *Underlying* Transaksi kepada Penyelenggara KUPVA Bukan Bank. Oleh karena itu, ketentuan KUPVA Bukan Bank yang berlaku perlu diselaraskan dengan ketentuan mengenai transaksi valuta asing terhadap Rupiah bagi bank, khususnya terkait kewajiban Nasabah yang melakukan transaksi untuk memiliki *Underlying* Transaksi.

Di samping itu, dalam rangka meningkatkan tata kelola yang baik sehingga industri KUPVA dapat berkembang secara sehat dan mendukung kelangsungan ekonomi nasional, perlu dilakukan penyempurnaan

pengaturan mengenai:

- a. cakupan kegiatan usaha yang dapat dilakukan oleh Penyelenggara KUPVA Bukan Bank;
- b. persyaratan perizinan Penyelenggara KUPVA Bukan Bank;
- c. kewenangan Bank Indonesia dalam melakukan pembatasan pemberian izin dan evaluasi perizinan Penyelenggara KUPVA Bukan Bank;
- d. kewenangan Bank Indonesia dalam mengawasi penetapan kurs jual dan beli UKA oleh Penyelenggara KUPVA Bukan Bank;
- e. persyaratan calon pengurus dan pemegang saham Penyelenggara KUPVA Bukan Bank;
- f. penerapan perlindungan konsumen dalam penyelenggaraan KUPVA Bukan Bank;
- g. pihak lain yang dapat melakukan pembelian UKA atau jual dan beli UKA di kawasan perbatasan; dan
- h. kewajiban Penyelenggara KUPVA Bukan Bank untuk memiliki rekening bank atas nama Penyelenggara KUPVA Bukan Bank.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, perlu menetapkan Peraturan Bank Indonesia tentang Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank.

## II. PASAL DEMI PASAL

### Pasal 1

Cukup jelas.

### Pasal 2

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Jumlah tertentu (*threshold*) dalam pembelian UKA oleh Nasabah dari Penyelenggara KUPVA Bukan Bank yang wajib memiliki *Underlying* Transaksi pada saat ini adalah di atas USD25,000.00 (dua puluh lima ribu dolar Amerika Serikat) atau ekuivalennya sebagaimana pengaturan pembelian valuta asing oleh Nasabah kepada bank melalui transaksi *spot*.

Dalam hal terdapat perubahan jumlah tertentu (*threshold*) dalam ketentuan Bank Indonesia dimaksud maka jumlah tertentu (*threshold*) dalam Peraturan Bank Indonesia ini mengacu pada jumlah tertentu (*threshold*) sebagaimana diatur dalam perubahan ketentuan Bank Indonesia dimaksud.

Perhitungan per bulan didasarkan pada bulan kalender yaitu sejak tanggal permulaan bulan kalender sampai dengan tanggal berakhirnya bulan kalender.

Perhitungan nominal transaksi didasarkan pada tanggal transaksi dan akumulasi seluruh transaksi dalam 1 (satu) bulan kalender yang dilakukan oleh masing-masing Nasabah secara individual.

Huruf d

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Ayat (5)

Cukup jelas.

Ayat (6)

Yang dimaksud dengan “ketentuan yang mengatur mengenai anti pencucian uang dan pencegahan pendanaan terorisme” antara lain

Peraturan Bank Indonesia mengenai penerapan program anti pencucian uang dan pencegahan pendanaan terorisme pada pedagang valuta asing bukan bank dan peraturan perundang-undangan lainnya mengenai penerapan anti pencucian uang dan pencegahan pendanaan terorisme.

Ayat (7)

Standar akuntansi yang digunakan bagi KUPVA Bukan Bank adalah standar akuntansi yang berlaku bagi badan hukum

Perseroan Terbatas.

Ayat (8)

Cukup jelas.

Ayat (9)

Cukup jelas.

Pasal 3

Ayat (1)

Huruf a

Yang dimaksud dengan “perdagangan barang di dalam dan di luar negeri” antara lain perdagangan barang fisik berupa barang konsumsi, barang modal, dan barang setengah jadi.

Yang dimaksud dengan “perdagangan jasa di dalam dan di luar negeri” antara lain pelayanan jasa rumah sakit, pendidikan, dan perjalanan.

Huruf b

Yang dimaksud dengan “investasi di dalam dan di luar negeri” antara lain investasi untuk pembelian surat berharga dan investasi properti di luar negeri.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Yang dimaksud dengan “penempatan dana pada bank” antara lain tabungan, giro, deposito, dan *Negotiable Certificate of Deposit* (NCD).

Dalam hal perusahaan penyelenggara transfer dana melakukan pembelian valuta asing untuk memenuhi kebutuhan transfer nasabahnya, perintah nasabah dimaksud tidak dapat dijadikan sebagai *Underlying Transaksi*.

Pasal 4

Ayat (1)

Cukup jelas.





Ayat (2)

Nominal kelipatan tertentu pembelian UKA pada saat ini adalah dalam kelipatan USD5,000.00 (lima ribu dolar Amerika Serikat) atau ekuivalennya sebagaimana pengaturan mengenai kelipatan nominal *Underlying* Transaksi dalam ketentuan Bank Indonesia mengenai transaksi valuta asing terhadap Rupiah antara bank dengan pihak domestik dan ketentuan Bank Indonesia mengenai transaksi valuta asing terhadap Rupiah antara bank dengan pihak asing.

Dalam hal terdapat perubahan nominal kelipatan tertentu pembelian UKA dalam ketentuan Bank Indonesia dimaksud maka kelipatan tertentu pembelian UKA dalam Peraturan Bank Indonesia ini mengacu pada nominal kelipatan tertentu sebagaimana diatur dalam perubahan ketentuan Bank Indonesia dimaksud.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Pasal 5

Ayat (1)

Huruf a

Angka 1

Dokumen yang bersifat tagihan atau yang menimbulkan kewajiban pembayaran antara lain berupa *invoice* atau *commercial invoice*, *debit note*, *sales contract*, *list of invoices*, *billing notice* atau *billing/ payment schedule*, atau faktur pajak.

Kontrak atau perjanjian antara lain berupa kontrak jasa konsultan, surat perjanjian kerja, surat perjanjian kredit, perjanjian royalti, *cash management agreement*, perjanjian jual beli, atau perjanjian sewa menyewa.

Angka 2

Dokumen perkiraan kebutuhan biaya antara lain berupa perkiraan biaya sekolah dan biaya hidup di luar negeri, perkiraan biaya berobat dan akomodasi, perkiraan biaya perjalanan dan akomodasi, proyeksi *cash flow*, pemberitahuan impor barang, pemberitahuan ekspor

barang, *purchase order confirmation*, dokumen pembelian, *proforma invoice*, atau *sales/import projection*.

Huruf b

Angka 1

Cukup jelas.

Angka 2

Cukup jelas.

Angka 3

Yang dimaksud dengan “pihak yang berwenang mewakili Nasabah” adalah pejabat yang mewakili badan usaha berdasarkan anggaran dasar atau pejabat yang ditunjuk.

Angka 4

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Ayat (5)

Cukup jelas.

Pasal 6

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Yang dimaksud dengan “*margin trading*” adalah transaksi jual beli mata uang (valuta) tanpa diikuti pergerakan dana, melainkan hanya marjin selisih kurs.

Yang dimaksud dengan “*spot*” adalah transaksi jual beli tunai antara 2 (dua) mata uang (valuta) dengan penyerahan dana dilakukan 2 (dua) hari kerja setelah tanggal transaksi.

Yang dimaksud dengan “*forward*” adalah transaksi jual beli berjangka antara 2 (dua) mata uang (valuta) dengan penyerahan dana dilakukan lebih dari 2 (dua) hari kerja setelah tanggal transaksi.



Yang dimaksud dengan “*swap*” adalah transaksi pertukaran antara 2 (dua) mata uang (valuta) melalui pembelian atau penjualan tunai (*spot*) dengan penjualan atau pembelian secara berjangka (*forward*) yang dilakukan secara bersamaan.

Yang dimaksud “transaksi derivatif” adalah transaksi yang didasari oleh suatu kontrak atau perjanjian pembayaran yang nilainya merupakan turunan dari nilai instrumen yang mendasari seperti suku bunga, nilai tukar, komoditas, ekuitas, dan indeks, baik yang diikuti dengan pergerakan atau tanpa pergerakan dana atau instrumen.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Cukup jelas.

Huruf e

Kegiatan usaha lainnya antara lain berupa kegiatan transaksi jual dan beli emas.

Pasal 7

Cukup jelas.

Pasal 8

Larangan untuk melakukan kegiatan usaha meliputi kegiatan usaha yang dilakukan oleh Direksi, Dewan Komisaris, dan/atau Pemegang Saham Penyelenggara KUPVA Bukan Bank baik secara langsung maupun tidak langsung.

Pasal 9

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan “menetapkan kurs jual dan beli UKA, dan kurs beli Cek Pelawat sesuai dengan mekanisme pasar” adalah penetapan harga secara wajar yang ditunjukkan antara lain dengan:

- a. penetapan berdasarkan transaksi dengan kondisi yang umum terjadi dan dilakukan oleh para pihak yang bebas bukan karena paksaan;

- b. penetapan sesuai dengan kondisi pasar pada tanggal atau waktu transaksi dilakukan; dan/atau
- c. penetapan menggunakan informasi harga yang terjadi di pasar dari sumber yang handal dan dapat dipercaya misalnya dari Bank Indonesia, Bloomberg, atau Reuters, serta dapat diakses dengan mudah misalnya melalui media massa atau fasilitas internet yang tersedia.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Pasal 10

Ayat (1)

Prinsip perlindungan konsumen meliputi keadilan dan keandalan, transparansi, perlindungan data dan/atau informasi konsumen, serta penanganan dan penyelesaian pengaduan yang efektif.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Yang dimaksud dengan “biaya” adalah biaya yang dikenakan kepada Nasabah di luar kurs yang ditetapkan oleh Penyelenggara KUPVA Bukan Bank.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Pasal 11

Cukup jelas.

Pasal 12

Ayat (1)

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Yang dimaksud dengan “pemeriksaan lokasi tempat usaha calon Penyelenggara KUPVA Bukan Bank” antara lain melihat kesiapan sarana dan prasarana, serta mekanisme dan prosedur dalam melakukan kegiatan usaha.

Huruf d

Penyuluhan ketentuan bertujuan untuk:

1. menginformasikan ketentuan mengenai penyelenggaraan kegiatan usaha penukaran valuta asing bukan bank dan perundang-undangan terkait lainnya yang berlaku; dan
2. meningkatkan pemahaman calon pelaku usaha dalam menerapkan ketentuan dan menjalankan kegiatan usaha.

Ayat (2)

Konfirmasi atau wawancara dilakukan untuk memastikan pemenuhan persyaratan badan usaha, pemenuhan persyaratan bagi anggota Direksi, anggota Dewan Komisaris, dan/atau pemegang saham, dan pemeriksaan lokasi tempat usaha.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Pasal 13

Cukup jelas.

Pasal 14

Cukup jelas.

Pasal 15

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Evaluasi dilakukan dengan mempertimbangkan antara lain sebagai berikut:

- a. optimalisasi dan perkembangan kegiatan usaha;
- b. kepatuhan terhadap ketentuan yang berlaku; dan/atau
- c. penerapan prinsip perlindungan konsumen.



Ayat (3)

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Pembatasan penyelenggaraan KUPVA antara lain berupa pembatasan terhadap jenis kegiatan usaha, pembatasan terhadap wilayah penyelenggaraan, dan pembatasan terhadap jaringan kantor.

Huruf d

Cukup jelas.

Pasal 16

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan “menjaga efisiensi nasional” adalah penyelenggaraan KUPVA tersedia secara efisien dari segi biaya transaksi dan nilai kurs yang wajar, serta tidak menjadi penghambat bagi kebijakan nasional.

Yang dimaksud dengan “menjaga kepentingan publik” adalah memastikan keberadaan industri KUPVA memenuhi kebutuhan masyarakat secara luas dengan kemudahan akses dan/atau layanan yang berkualitas.

Yang dimaksud dengan “menjaga pertumbuhan industri” adalah keberadaan industri KUPVA tumbuh secara wajar.

Yang dimaksud dengan “menjaga persaingan usaha yang sehat” adalah penyelenggaraan KUPVA dilakukan secara jujur, tidak melawan hukum, dan/atau tercipta persaingan usaha yang sehat.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Pasal 17

Cukup jelas.

Pasal 18

Cukup jelas.

Pasal 19

Ayat (1)

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Cukup jelas.

Huruf e

Yang dimaksud dengan “kredit bermasalah” adalah kredit yang memiliki kualitas kurang lancar, diragukan, atau macet.

Huruf f

Cukup jelas.

Huruf g

Yang dimaksud dengan “tindak pidana tertentu” adalah tindak pidana pencucian uang, tindak pidana pendanaan terorisme, dan tindak pidana asal sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang, yaitu korupsi, penyuapan, narkoba, psikotropika, penyelundupan tenaga kerja, penyelundupan migran, di bidang perbankan, di bidang pasar modal, di bidang perasuransian, kepabeanan, cukai, perdagangan orang, perdagangan senjata gelap, terorisme, penculikan, pencurian, penggelapan, penipuan, pemalsuan uang, perjudian, prostitusi, di bidang perpajakan, di bidang kehutanan, di bidang lingkungan hidup, di bidang kelautan dan perikanan, atau tindak pidana lain yang diancam dengan pidana penjara 4 (empat) tahun atau lebih.

Jika anggota Direksi atau anggota Dewan Komisaris Penyelenggara KUPVA Bukan Bank tidak pernah menjalani persidangan perkara pidana tertentu, anggota Direksi atau anggota Dewan Komisaris Penyelenggara KUPVA Bukan Bank harus menyampaikan surat pernyataan.

Jika anggota Direksi atau anggota Dewan Komisaris Penyelenggara KUPVA Bukan Bank pernah menjalani

persidangan perkara pidana tertentu, maka persyaratan “tidak pernah dihukum karena terbukti melakukan tindak pidana tertentu” harus berdasarkan pada putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.

Huruf h

Cukup jelas.

Huruf i

Jika anggota Direksi atau anggota Dewan Komisaris Penyelenggara KUPVA Bukan Bank tidak pernah menjalani persidangan perkara pailit, anggota Direksi atau anggota Dewan Komisaris Penyelenggara KUPVA Bukan Bank harus menyampaikan surat pernyataan.

Jika anggota Direksi atau anggota Dewan Komisaris Penyelenggara KUPVA Bukan Bank pernah menjalani persidangan perkara pailit, maka persyaratan “tidak pernah dinyatakan pailit atau tidak pernah menjadi pemegang saham, anggota Direksi, atau anggota Dewan Komisaris yang dinyatakan bersalah karena menyebabkan suatu badan usaha dinyatakan pailit” harus berdasarkan pada putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.

Huruf j

Cukup jelas.

Huruf k

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Pasal 20

Ayat (1)

Pelatihan dan/atau sertifikasi dapat diselenggarakan oleh Bank Indonesia, asosiasi, dan/atau pihak penyelenggara pelatihan dan/atau sertifikasi.

Pelatihan dan/atau sertifikasi yang mendukung penyelenggaraan KUPVA Bukan Bank antara lain mengenai manajemen umum,



manajemen risiko, dan penerapan anti pencucian uang dan pencegahan pendanaan terorisme.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Pasal 21

Ayat (1)

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Yang dimaksud dengan “kredit bermasalah” adalah kredit yang memiliki kualitas kurang lancar, diragukan, atau macet.

Huruf d

Cukup jelas.

Huruf e

Yang dimaksud dengan “tindak pidana tertentu” adalah tindak pidana pencucian uang, tindak pidana pendanaan terorisme, dan tindak pidana asal sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang, yaitu korupsi, penyuapan, narkoba, psikotropika, penyelundupan tenaga kerja, penyelundupan migran, di bidang perbankan, di bidang pasar modal, di bidang perasuransian, kepabeanaan, cukai, perdagangan orang, perdagangan senjata gelap, terorisme, penculikan, pencurian, penggelapan, penipuan, pemalsuan uang, perjudian, prostitusi, di bidang perpajakan, di bidang kehutanan, di bidang lingkungan hidup, di bidang kelautan dan perikanan, atau tindak pidana lain yang diancam dengan pidana penjara 4 (empat) tahun atau lebih.

Jika Pemegang Saham Penyelenggara KUPVA Bukan Bank tidak pernah menjalani persidangan perkara pidana tertentu, Pemegang Saham Penyelenggara KUPVA Bukan Bank harus menyampaikan surat pernyataan.

Jika Pemegang Saham Penyelenggara KUPVA Bukan Bank pernah menjalani persidangan perkara pidana tertentu, maka persyaratan “tidak pernah dihukum karena terbukti melakukan tindak pidana tertentu” harus berdasarkan pada putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.

Huruf f

Dalam hal pemegang saham berupa badan hukum maka persyaratan tidak pernah dikenakan sanksi administratif berupa pencabutan izin oleh Bank Indonesia hanya berlaku dalam kedudukannya sebagai pemegang saham.

Huruf g

Dalam hal pemegang saham berupa badan hukum maka persyaratan tidak dinyatakan pailit hanya berlaku dalam kedudukannya sebagai pemegang saham.

Jika Pemegang Saham Penyelenggara KUPVA Bukan Bank tidak pernah menjalani persidangan perkara pailit, Pemegang Saham Penyelenggara KUPVA Bukan Bank harus menyampaikan surat pernyataan.

Jika Pemegang Saham Penyelenggara KUPVA Bukan Bank pernah menjalani persidangan perkara pailit maka persyaratan “tidak pernah dinyatakan pailit atau tidak pernah menjadi pemegang saham, anggota Direksi, atau anggota Dewan Komisaris yang dinyatakan bersalah karena menyebabkan suatu badan usaha dinyatakan pailit” harus berdasarkan pada putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.

Huruf h

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Pasal 22

Cukup jelas.

Pasal 23

Yang dimaksud dengan “tindak pidana tertentu” adalah tindak pidana pencucian uang, tindak pidana pendanaan terorisme, dan tindak pidana asal sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang, yaitu korupsi, penyuapan, narkoba, psiko tropika, penyelundupan tenaga kerja, penyelundupan migran, di bidang perbankan, di bidang pasar modal, di bidang perasuransian, kepabeanaan, cukai, perdagangan orang, perdagangan senjata gelap, terorisme, penculikan, pencurian, penggelapan, penipuan, pemalsuan uang, perjudian, prostitusi, di bidang perpajakan, di bidang kehutanan, di bidang lingkungan hidup, di bidang kelautan dan perikanan, atau tindak pidana lain yang diancam dengan pidana penjara 4 (empat) tahun atau lebih.

Pasal 24

Cukup jelas.

Pasal 25

Cukup jelas.

Pasal 26

Cukup jelas.

Pasal 27

Cukup jelas.

Pasal 28

Ayat (1)

Pemindahan alamat kantor Penyelenggara KUPVA Bukan Bank meliputi pemindahan alamat kantor pusat dan/atau kantor cabang.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Pasal 29

Cukup jelas.

Pasal 30

Ayat (1)

Penutupan kantor cabang tidak mempengaruhi kegiatan kantor pusat Penyelenggara KUPVA Bukan Bank. Penutupan kantor pusat secara otomatis akan menghentikan juga seluruh kegiatan kantor cabang Penyelenggara KUPVA Bukan Bank yang bersangkutan.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Pasal 31

Ayat (1)

Huruf a

Laporan berkala antara lain berupa Laporan bulanan penyelenggaraan KUPVA Bukan Bank.

Huruf b

Laporan insidental antara lain berupa laporan perubahan Direksi, Dewan Komisaris, dan/atau pemegang saham, laporan pemindahan alamat kantor, dan laporan lainnya yang sewaktu-waktu diminta Bank Indonesia misalnya laporan kurs valuta asing dan laporan transaksi keuangan tertentu.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Ayat (5)

Cukup jelas.

Ayat (6)

Cukup jelas.

Pasal 32

Yang dimaksud dengan “laporan keuangan yang telah diaudit oleh akuntan publik” adalah laporan yang diaudit sesuai dengan Standar Akuntansi Keuangan yang dilakukan oleh akuntan yang memiliki izin usaha untuk melakukan kegiatan pemberian jasa audit yang dikeluarkan oleh Menteri Keuangan.

Pasal 33

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Huruf a

Pengawasan langsung antara lain dilakukan melalui pemeriksaan secara umum dan/atau khusus terhadap Penyelenggara KUPVA Bukan Bank.

Huruf b

Pengawasan tidak langsung antara lain dilakukan melalui kegiatan analisis terhadap laporan, keterangan, dan penjelasan yang disampaikan oleh Penyelenggara KUPVA Bukan Bank dan/atau sumber atau pihak lain.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Pasal 34

Ayat (1)

Pihak lain antara lain berupa kantor akuntan publik.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Pasal 35

Cukup jelas.

Pasal 36

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan “wilayah tertentu” antara lain adalah:

- a. wilayah yang secara geografis dinilai sulit untuk dilakukan pembukaan kantor Penyelenggara KUPVA Bukan Bank;
- b. wilayah yang tidak terdapat atau terbatas bank dan/atau Penyelenggara KUPVA Bukan Bank; atau
- c. wilayah yang memiliki akses transportasi dan telekomunikasi terbatas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

#### Pasal 37

Ayat (1)

Yang dimaksud “Pihak selain Penyelenggara KUPVA Bukan Bank yang melakukan jual beli UKA di kawasan perbatasan Indonesia” adalah badan usaha yang menjalankan kegiatan usaha di kawasan perbatasan Indonesia.

Persetujuan yang diberikan oleh Bank Indonesia kepada pihak selain Penyelenggara KUPVA Bukan Bank yang melakukan jual beli UKA di kawasan perbatasan Indonesia dilakukan dalam rangka mendukung penggunaan Rupiah dalam transaksi perdagangan di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, terutama ditujukan bagi kawasan perbatasan Indonesia yang belum tersedia bank dan/atau Penyelenggara KUPVA Bukan Bank dan terdapat kegiatan ekonomi yang membutuhkan layanan jual beli UKA.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

#### Pasal 38

Cukup jelas.

Pasal 39

Ayat (1)

Pengenaan sanksi kewajiban membayar dilakukan dengan cara sebagai berikut:

- a. pendebitan rekening Penyelenggara KUPVA Bukan Bank yang ada di Bank Indonesia, dalam hal Penyelenggara KUPVA Bukan Bank memiliki rekening di Bank Indonesia; atau
- b. pembayaran ke rekening Bank Indonesia yang ditunjuk, dalam hal Penyelenggara KUPVA Bukan Bank tidak memiliki rekening di Bank Indonesia.

Ayat (2)

Contoh:

Pada tanggal 5 September 2016 Nasabah melakukan pembelian UKA sebesar USD60,000.00 (enam puluh ribu dolar Amerika Serikat). Atas pembelian UKA tersebut, Penyelenggara KUPVA Bukan Bank tidak meminta Nasabah untuk memberikan dokumen *Underlying* Transaksi, sehingga terdapat pelanggaran yang melebihi jumlah tertentu (*threshold*) sebesar USD35,000.00 (tiga puluh lima ribu dolar Amerika Serikat). Atas pelanggaran tersebut, Penyelenggara KUPVA Bukan Bank dikenakan sanksi berupa teguran tertulis dan kewajiban membayar yang dihitung dari nilai nominal USD35,000.00 x 1%, yaitu sebesar USD350.00 (tiga ratus lima puluh dolar Amerika Serikat). Apabila kurs *Jakarta Interbank Spot Dollar Rate* (JISDOR) pada tanggal 5 September 2016 adalah Rp10.000,00 (sepuluh ribu rupiah) maka ekuivalen perhitungan sanksi adalah Rp3.500.000,00 (tiga juta lima ratus ribu rupiah) namun minimal sanksi yang harus dibayar adalah sebesar Rp10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Yang dimaksud dengan “kurs *Jakarta Interbank Spot Dollar Rate* (JISDOR) pada tanggal terjadinya pelanggaran” adalah kurs *Jakarta Interbank Spot Dollar Rate* (JISDOR) terkini yang tersedia pada saat transaksi.

Ayat (5)

Cukup jelas.

Pasal 40

Cukup jelas.

Pasal 41

Cukup jelas.

Pasal 42

Cukup jelas.

Pasal 43

Cukup jelas.

Pasal 44

Cukup jelas.

TAMBAHAN LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA NOMOR 5932

