

BAB II

KONSEP DAN TEORI

MENGENAI KELEMBAGAAN NEGARA

A. Teori Lembaga Negara

1. Perkembangan Organisasi Negara dan Pemerintahan

Dalam perkembangan sejarah, teori dan pemikiran tentang pengorganisasian kekuasaan dan tentang organisasi negara berkembang sangat pesat.²³ Variasi struktur dan fungsi organisasi dan institusi-institusi kenegaraan itu berkembang dalam banyak ragam dan bentuknya, baik di tingkat pusat atau nasional maupun di tingkat daerah atau lokal. Gejala perkembangan semacam itu merupakan kenyataan yang tak terelakkan karena tuntutan keadaan dan kebutuhan yang nyata, baik karena faktor-faktor sosial, ekonomi, politik dan budaya di tengah dinamika gelombang pengaruh globalisme versus lokalisme yang semakin kompleks dewasa ini.

Sebenarnya, semua corak, bentuk, bangunan, dan struktur organisasi yang ada hanyalah mencerminkan respons negara dan para pengambil keputusan (*decision makers*) dalam suatu negara dalam mengorganisasikan berbagai kepentingan yang timbul dalam masyarakat negara yang bersangkutan. Karena

²³ Stephen P. Rob-bins, *Organization Theory: Structure Designs and Applications*, 3rd edition, Prentice Hall, New Jersey, 1990. dalam Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 1

kepentingan-kepentingan yang timbul itu berkembang sangat dinamis, maka corak organisasi negaranya juga berkembang dengan dinamikanya sendiri. Sebelum abad ke-19, sebagai reaksi terhadap kuatnya cengkraman kekuasaan para raja di Eropa, timbul revolusi di berbagai negara yang menuntut kebebasan lebih bebas bagi rakyat dalam menghadapi penguasa negara. Ketika itu, berkembang luas pengertian bahwa “*the least government is the best government*” menurut doktrin *nachwachtersstaat*.²⁴

Tugas negara dibatasi seminimal mungkin, seolah-olah cukuplah jika negara bertindak seperti hansip yang menjaga keamanan pada malam hari saja. Itulah yang dimaksud dengan istilah *nachwachtersstaat* (negara jaga malam). Namun, selanjutnya, pada abad ke-19 ketika dari banyak dan luasnya gelombang kemiskinan di hampir seluruh negara Eropa yang tidak terurus sama sekali oleh pemerintahan negara-negara yang diidealkan hanya menjaga penjaga malam itu, muncullah pandangan baru secara meluas, yaitu sosialisme yang menganjurkan tanggungjawab negara yang lebih besar untuk menangani soal-soal kesejahteraan masyarakat luas. Karena itu, muncul pula doktrin *welfare state* atau negara kesejahteraan dalam alam pikiran umat manusia.

Menurut doktrin *welfare state* (*welvaartsstaat*) atau negara kesejahteraan, negara diidealkan untuk menangani hal-hal yang sebelumnya tidak ditangani. Sampai pertengahan abad ke-20, umat manusia menyaksikan kecenderungan

²⁴ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1980, hal. 58.

meluasnya dimensi tanggungjawab negara yang memberikan pembenaran terhadap gejala intervensi negara terhadap urusan-urusan masyarakat luas (*intervensionist state*).

Menurut Gerry Stoker,²⁵

“both central and local government have encouraged experimentation with non-elected forms of government as a way encouraging the greater involvement of major private corporate sector companies, banks and building societies in dealing with problems of urban and economic decline.”

Baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah (lokal) sama-sama terlibat dalam upaya eksperimentasi kelembagaan yang mendasar dengan aneka bentuk organisasi baru yang diharapkan lebih mendorong keterlibatan sektor swasta dalam mengambil tanggungjawab yang lebih besar dalam mengatasi persoalan ekonomi yang terus menurun. Masalah sosial, ekonomi dan budaya yang dihadapi juga semakin kompleks, sehingga kita tidak dapat lagi hanya mengandalkan bentuk-bentuk organisasi pemerintahan yang konvensional untuk mengatasinya.

Menurut R. Rhodes, lembaga-lembaga seperti ini mempunyai tiga peran utama,²⁶

“Pertama, lembaga-lembaga tersebut mengelola tugas yang diberikan pemerintah pusat dengan mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan berbagai lembaga lain (coordinate the activities of the

²⁵ Gerry Stoker, *The Politics of Local Government*, 2nd edition, The Macmillan Press, London, 1991, hal. 60-61. dalam Jimly Asshiddiqie, *op.cit*, hlm. 7

²⁶ R. Rhodes, *Beyond Westminster and Whitehall: The Sub-Central Government of Britain*, Allen & Unwin, London, 1988. dalam Jimly Asshiddiqie, *loc.cit*.

various other agencies). Misalnya, Regional Department of the usaha *real-estate* di wilayahnya. Kedua, melakukan pemon-tauan (*monitoring*) dan memfasilitasi pelaksanaan berbagai kebijakan atau *policies* pemerintah pusat. Ketiga, mewakili kepentingan daerah dalam berhadapan dengan pusat.”

Corak dan struktur organisasi negara kita di Indonesia juga mengalami dinamika perkembangan yang sangat pesat. Setelah masa reformasi sejak tahun 1998, banyak sekali lembaga-lembaga dan komisi-komisi independen yang dibentuk. Banyak orang yang bingung dan tidak mengerti dengan pertumbuhan kelembagaan semacam ini. Karena itu, untuk melengkapi informasi mengenai soal, beberapa di antara lembaga-lembaga atau komisi-komisi independen dimaksud dapat diuraikan di bawah ini dan dikelompokkan sebagai berikut.²⁷

a. Lembaga Tinggi Negara yang sederajat dan bersifat independen, yaitu:

- 1) Presiden dan Wakil Presiden;
- 2) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
- 3) Dewan Perwakilan Daerah (DPD);
- 4) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR);
- 5) Mahkamah Konstitusi (MK);
- 6) Mahkamah Agung (MA);
- 7) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

²⁷ Jimly Asshiddiqie, *op.cit*, hlm. 24

b. Lembaga Negara dan Komisi - Komisi Negara yang bersifat independen berdasarkan konstitusi atau yang memiliki *constitutional importance* lainnya, seperti:

- 1) Komisi Yudisial (KY);
- 2) Bank Indonesia (BI) sebagai Bank sentral;
- 3) Tentara Nasional Indonesia (TNI);
- 4) Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI);
- 5) Komisi Pemilihan Umum (KPU);
- 6) Kejaksaan Agung yang meskipun belum ditentukan kewenangannya dalam UUD 1945 melainkan hanya dalam UU, tetapi dalam menjalankan tugasnya sebagai pejabat penegak hukum di bidang pro justisia, juga memiliki *constitutional importance* yang sama dengan kepolisian;
- 7) Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) juga dibentuk berdasarkan UU tetapi memiliki sifat *constitutional importance* berdasarkan Pasal 24 ayat (3) UUD 1945;
- 8) Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNAS HAM) yang dibentuk berdasarkan undang-undang tetapi juga memiliki sifat *constitutional importance*.

c. Lembaga - Lembaga Independen lain yang dibentuk berdasarkan undang - undang, seperti:

- 1) Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK);

- 2) Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU);
 - 3) Komisi Penyiaran Indonesia (KPI);
- d. Lembaga-lembaga dan komisi - komisi di lingkungan eksekutif (pemerintah) lainnya, seperti Lembaga, Badan, Pusat, Komisi, atau Dewan yang bersifat khusus di dalam lingkungan pemerintahan, seperti:
- 1) Konsil Kedokteran Indonesia (KKI);
 - 2) Komisi Pendidikan Nasional;
 - 3) Dewan Pertahanan Nasional;
 - 4) Lembaga Pertahanan Nasional (Lemhannas);
 - 5) Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI);
 - 6) Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT);
 - 7) Badan Pertanahan Nasional (BPN);
 - 8) Badan Kepegawaian Nasional (BKN);
 - 9) Lembaga Administrasi Negara (LAN);
 - 10) Lembaga Informasi Nasional (LIN).
- e. Lembaga - lembaga dan komisi - komisi di lingkungan eksekutif (pemerintah) lainnya, seperti:
- 1) Menteri dan Kementerian Negara;
 - 2) Dewan Pertimbangan Presiden;
 - 3) Komisi Hukum Nasional (KHN);
 - 4) Komisi Ombudsman Nasional (KON);
 - 5) Komisi Kepolisian;

- 6) Komisi Kejaksaan.
- f. Lembaga, Korporasi, dan Badan Hukum Milik Negara atau Badan Hukum yang dibentuk untuk kepentingan negara atau kepentingan umum lainnya, seperti:
- 1) Lembaga Kantor Berita Nasional ANTARA;
 - 2) Kamar Dagang dan Industri (KADIN);
 - 3) Komite Olahraga Nasional Indonesia (KONI);
 - 4) BHMN Perguruan Tinggi;
 - 5) BHMN Rumah Sakit;
 - 6) Korps Pegawai Negeri Republik Indonesia (KOR-PRI);
 - 7) Ikatan Notaris Indonesia (INI);
 - 8) Persatuan Advokat Indonesia (Peradi).

2. Lembaga Negara

a. *Trias Politica* Lembaga Negara

Secara sederhana, istilah organ negara atau lembaga negara dapat dibedakan dari perkataan organ atau lembaga swasta, lembaga masyarakat, atau yang biasa disebut Ornop atau Organisasi Non Pemerintah yang dalam bahasa Inggris disebut *Non-Government Organization* atau *Non-Governmental Organizations (NGO's)*. Oleh sebab itu, lembaga apa saja yang dibentuk bukan sebagai lembaga masyarakat dapat kita sebut sebagai lembaga negara. Lembaga negara itu dapat berada dalam ranah legislatif, eksekutif, yudikatif, ataupun yang bersifat campuran.

Konsepsi tentang lembaga negara ini dalam bahasa Belanda biasa disebut *staatsorgaan*. Dalam bahasa Indonesia hal itu identik dengan lembaga negara, badan negara, atau disebut juga dengan organ negara. Dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (KBBI 1997), kata “lembaga” diartikan sebagai (i) asal mula atau bakal (yang akan menjadi ses-uatu); (ii) bentuk asli (rupa, wujud); (iii) acuan, ikatan; (iv) badan atau organisasi yang bertujuan melakukan penyeli-dikan keilmuan atau melakukan suatu usaha; dan (v) pola perilaku yang mapan yang terdiri atas interaksi sosial yang berstruktur.²⁸

Dalam *Kamus Hukum Belanda-Indonesia*, kata *staatsorgaan* itu diterjemahkan sebagai alat perlengkapan negara. Dalam *Kamus Hukum Fockema Andreae* yang diterjemahkan oleh Saleh Adiwinata, kata *orgaan* juga diartikan sebagai perlengkapan. Karena itu, istilah lembaga negara, organ negara, badan negara, dan alat perlengkapan negara seringkali dipertukarkan satu sama lain. Akan tetapi, menurut Natabaya, penyusun UUD 1945 sebelum perubahan, cenderung konsisten menggunakan istilah badan negara, bukan lembaga negara atau organ negara. Untuk maksud yang sama, Konstitusi RIS (Republik Indonesia Serikat) tahun 1949 tidak menggunakan istilah lain kecuali alat perlengkapan negara. Sedangkan UUD 1945 setelah perubahan keempat (tahun 2002), melanjutkan

²⁸ *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, dalam Jimly Asshiddiqie, *Menjaga Denyut Nadi Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2004, hlm. 60-61.

kebiasaan MPR sebelum masa reformasi dengan tidak konsisten menggunakan peristilahan lembaga negara, organ negara, dan badan negara.

Menurut Montesquieu,²⁹

“Di setiap negara, selalu terdapat tiga cabang kekuasaan yang diorganisasikan ke dalam struktur pemerintahan, yaitu kekuasaan legislatif, dan kekuasaan eksekutif yang berhubungan dengan pembentukan hukum atau undang-undang negara, dan cabang kekuasaan eksekutif yang berhubungan dengan penerapan hukum sipil.”

Menurut Lee Cameron McDonald,³⁰

yang dimaksudkan oleh Montesquieu dengan perkataan cabang kekuasaan eksekutif yang berhubungan dengan penerapan hukum sipil itu tidak lain adalah *the judiciary*. Ketiga fungsi kekuasaan tersebut, yaitu legislature, eksekutif atau pemerintah, dan *judiciary*.

Konsepsi *trias politica* yang diidealkan oleh Montesquieu ini jelas tidak relevan lagi dewasa ini, mengingat tidak mungkin lagi mempertahankan bahwa ketiga organisasi tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Kenyataan dewasa menunjukkan bahwa hubungan antar cabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan, dan bahkan ketiganya bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*.

²⁹ Jimly Asshiddiqie, *op.cit.*, hlm. 34

³⁰ Jimly Asshiddiqie, *loc.cit.*

b. Pemahaman Tentang Lembaga Negara

Lembaga negara terkadang disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan non-departemen, atau lembaga negara saja. Ada yang dibentuk berdasarkan atau karena diberi kekuasaan oleh UUD, ada pula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari UU, dan bahkan ada pula yang hanya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden. Hirarki atau ranking kedudukannya tentu saja tergantung pada derajat pengaturannya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh UUD merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan UU merupakan organ UU, sementara yang hanya dibentuk karena keputusan presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatan dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk di dalamnya. Demikian pula jika lembaga dimaksud dibentuk dan diberi kekuasaan berdasarkan Peraturan Daerah, tentu lebih rendah lagi tingkatannya. konsep pemerintah dan pemerintahan dalam UUD 1945 sebelum perubahan mencakup pengertian yang luas, seperti halnya dalam bahasa Inggris Amerika dengan kata *government*. Dalam Konstitusi Amerika Serikat, kata *The Government of the United States of America* jelas dimaksudkan mencakup pengertian pemerintahan oleh Presiden dan Kongres Amerika Serikat. Artinya, kata *government* itu bukan hanya mencakup pemerintah dan pemerintahan eksekutif.

Persoalan konstiusionalitas lembaga negara itu tidak selalu berkaitan dengan persoalan derajat hirarkis antara lembaga yang lebih tinggi atau yang lebih rendah kedudukannya secara konstiusional. Persoalan yang juga relevan dengan tugas Mahkamah Konstitusi ialah persoalan apa dan bagaimana Undang-Undang Dasar mengatur dan menentukan hal-hal yang berkaitan dengan lembaga negara dimaksud. Meskipun kedudukannya lebih rendah dari lembaga konstiusional yang biasa, tetapi selama ketentuan mengenai lembaga yang bersangkutan diatur dalam Undang-Undang Dasar, berarti lembaga yang bersangkutan bersangkutan dengan persoalan konstiusionalitas. Jika dalam rangka pelaksanaan amanat undang-undang dasar yang terkait dengan keberadaan lembaga yang bersangkutan menimbulkan konflik hukum (*legal dispute*) atau sengketa kewenangan konstiusional dengan lembaga negara lainnya, maka untuk menyelesaikan persengketaan semacam itu termasuk kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memutusny.³¹

Dari setidaknya ke-34 lembaga Negara yang disebutkan dalam Undang- Undang Dasar 1945, ada yang substansi kewenangannya belum ditentukan dalam Undang- Undang Dasar 1945, misalnya bank sentral. Dalam Pasal 23D Undang-Undang Dasar 1945 hanya ditentukan, negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan,

³¹ *Ibid, hlm. 54*

tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang. Artinya, apa yang menjadi kewenangan bank sentral itu sendiri masih akan diatur dengan undang-undang. Artinya, UUD sama sekali belum memberikan kewenangan apa-apa kepada bank sentral yang oleh UU dan oleh kebiasaan sejarah selama ini disebut Bank Indonesia. UUD 1945 hanya menyebutkan sifat dari kewenangan bank sentral itu yang dinyatakan bersifat independen, meskipun independensinya itu sendiri masih harus diatur dalam undang-undang. Sedangkan komisi pemilihan umum, meskipun namanya belum disebut secara pasti, tetapi kewenangannya sebagai penyelenggara sudah ditegaskan. Dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 ditentukan bahwa Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Artinya, bahwa komisi pemilihan umum itu adalah penyelenggara pemilu, dan sebagai penyelenggara ia bersifat nasional, tetap, dan mandiri (independen).

Organ atau lembaga-lembaga selain bank sentral dan komisi pemilihan umum tersebut pada umumnya disebut tegas namanya dengan kewenangan yang ditentukan dengan jelas pula dalam UUD 1945. Dapat dikatakan, dari 34 lembaga negara yang telah diuraikan di atas, ada 28 lembaga yang kewenangannya ditentukan baik secara umum maupun secara rinci dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ke-28

lembaga negara inilah yang dapat disebut sebagai lembaga negara yang memiliki kewenangan konstitusional atau yang kewenangannya diberikan secara eksplisit oleh UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

B. Pengertian Bank Sentral

1. Pengertian dan Sejarah Bank Sentral

Bank sentral merupakan lembaga yang memiliki peran penting bagi perekonomian suatu negara. Oleh karena itu, fungsi, tujuan, dan tugas yang dijalankan serta bagaimana operasi dan organisasi bank sentral, merupakan bagian penting yang harus diketahui.

Kisch and Elkin menyimpulkan bahwa,³²

“Bank sentral adalah suatu alat dari kebijakan publik bukan alat dari kepentingan individu. Bank sentral adalah lembaga yang melaksanakan kebijakan publik melalui sektor perbankan guna memengaruhi variabel ekonomi.”

Secara historis, bank sentral tertua di dunia ialah *Sveriges Riskbank* (Swedia) dan *Bank of England* (Inggris) yang memulai sejarahnya di abad ketujuh belas. Ketika pertama kali didirikan, *Sveriges Riskbank* masih jauh dari gambaran bank sentral yang ada pada saat ini. Perjalanan sejarah bank sentral mengalami perubahan yang signifikan pada abad kedelapan belas, sembilan belas dan dua puluh.

³² Herlan Firmansyah, (et.al), Buku Panduan Guru Ekonomi SMA/MA Muatan Kebanksentralan, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Jakarta, 2014, hlm. 58

Adapun bank sentral di Indonesia dimulai pada saat Pemerintah Hindia Belanda mendirikan *De Javasche Bank* sebagai bank sirkulasi di Hindia Belanda pada tanggal 24 Januari 1828. *De Javasche Bank* bertugas antara lain menerbitkan uang kertas (*banknotes*), memberikan kredit kepada perusahaan-perusahaan, memperdagangkan logam mulia dan bertindak sebagai kasir Pemerintah. Setelah kemerdekaan Indonesia, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1953 tentang Penetapan Undang-Undang Pokok Bank Indonesia pada tanggal 1 Juli 1953, *De Javasche Bank* dinasionalisasi menjadi Bank Indonesia dan berada di bawah Pemerintah. Pada periode awal ini, Bank Indonesia juga masih diberi tugas untuk menjaga stabilitas Rupiah, menyelenggarakan peredaran uang di Indonesia, memajukan perkembangan urusan kredit dan melakukan pengawasan pada urusan kredit tersebut.

Pada periode awal, Bank Indonesia juga memiliki usaha-usaha komersial antara lain seperti memindahkan uang (melalui surat atau pemberitahuan, dengan telegram, wesel tunjuk dan lain-lain), menerima dan membayarkan kembali uang dalam rekening koran, mendiskonto surat wesel, surat order dan surat-surat utang, serta beberapa usaha lainnya. Dalam perkembangannya, usaha-usaha komersial itu dihentikan. Terlebih setelah krisis yang melanda Indonesia pada tahun 1997-1998, Bank Indonesia diberikan independensi dan hanya memiliki satu tujuan, yaitu mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah dengan tugas menetapkan dan

melaksanakan kebijakan moneter, mengatur, dan menjaga kelancaran sistem pembayaran serta mengatur dan mengawasi bank.

2. Fungsi dan Peran Bank Sentral Secara Umum

Bank Sentral adalah bank yang merupakan pusat struktur moneter dan perbankan di negara yang bersangkutan dan yang melaksanakan (sejauh dapat dilaksanakan dan untuk kepentingan ekonomi nasional).

Untuk lebih memahami pengertian bank sentral, Singleton berpendapat bahwa berdasarkan aktivitas yang dilakukannya, bank sentral memiliki sepuluh fungsi, yaitu sebagai berikut.³³

- a. Penerbit uang atau alat pembayaran yang sah guna memenuhi kebutuhan masyarakat;
- b. Pelaksana dan perumus kebijakan moneter;
- c. Penyedia jasa perbankan dan agen kepada pemerintah dan sering sebagai pengelola pinjaman pemerintah;
- d. *Custodian* dari cadangan bank umum dan pembantu penyelesaian akhir transaksi kliring antarbank;
- e. keadaan bertindak sebagai *an emergency lender of last resort* dan pengawas kehati-hatian perbankan;

³³ *Ibid*, hlm. 58-59

- f. Pelaksana dari kebijakan pemerintah di bidang nilai tukar dan sebagai Kustodian dari cadangan devisa negara dan membantu negara dalam mengelola cadangan devisa;
- g. Pembuat kebijakan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi, terutama di negara berkembang, bank sentral sering diberi mandat lebih luas untuk memperkuat pembangunan ekonomi;
- h. Penasehat pemerintah terkait dengan kebijakan ekonomi. Bank sentral dipandang memiliki keahlian mengenai hal-hal yang terkait dengan bidang ekonomi dan keuangan;
- i. Lembaga yang berpartisipasi dalam kerjasama pengaturan moneter internasional; dan
- j. Lembaga yang memiliki hubungan erat dengan pemerintah sehingga memungkinkan bank sentral mendapat tugas lain, seperti memberi layanan perbankan kepada publik, dan memberikan perlindungan nasabah.

