**TIPE KENEGARAAN
DALAM KONFIGURASI POLITIK ORDE BARU
DAN IMPLIKASINYA TERHADAP PRODUK HUKUM
(Contoh Kasus Undang-Undang No. 7 Tahun 1992)**

Dwi Andayani B.S.*

ABSTRACT

That there is a relationship between law and politics could not be denied. Law, to be more precise: statutes, is a product of politics. Again, this article deals with this relationship by connecting it with the political configuration of the New Order regime. To strengthen her analysis, the author takes Law No. 7 of 1992 on Banking, as an example. From her analysis, it can be seen that the Banking Law has responsive and conservative character. The same situation may occur on the other products of legislation in Indonesia.

I. PENDAHULUAN

Dalam Penjelasan UUD 1945 dinyatakan bahwa Indonesia adalah negara berdasar atas hukum, tidak berdasar atas kekuasaan belaka. Kemudian dalam Pasal 1 Ayat (2)-nya dinyatakan, bahwa negara Indonesia menganut kedaulatan rakyat. Oleh karena itu tipe kenegaraan Indonesia adalah demokrasi yang berdasarkan atas hukum, maka konfigurasi politik Indonesia berdasar UUD 1945 adalah konfigurasi politik demokrasi.

Menurut Usep Ranawijaya (1983: 222), tipe kenegaraan akan mempengaruhi watak hukum. Tipe kenegaraan demokrasi akan menghasilkan hukum yang berwatak demokrasi. Demikian juga menurut Moh. Mahfud M.D. (1993: 157), konfigurasi politik demokratis akan menghasilkan produk hukum yang responsif/populis, sebaliknya konfigurasi politik otoriter akan menghasilkan produk hukum elitis/konservatif/ortodoks.

Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan lahir pada masa pemerintahan Orde Baru, yang memasuki usia 27 tahun. Pemerintah Orde Baru sejak awal bertekad melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Oleh karena itu dapat diasumsikan, bahwa Undang-Undang No.7 Tahun 1992 berwatak demokratis atau responsif/populistik.

Pemerintah Orde Baru yang mengambil alih tampak pemerintahan pada tahun 1966 menghadapi kondisi negara yang miskin dan stabilitas politik yang labil, kemudian bertekad melakukan pembangunan. Ada dua tujuan pembangunan yang dipandang paling penting oleh pemerintah pada waktu itu, yaitu: pertumbuhan ekonomi dan ketertiban politik (Mohtar Mas' oed, 1994: 34). Pembangunan ekonomi dikedepankan oleh pemerintah Orde Baru dan pada waktu itu dikenal slogan pembangunan ekonomi sebagai panglima.

* Staf Pengajar Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara.

Untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi, stabilitas politik harus mantap. Artinya, pembangunan ekonomi tidak akan berlangsung baik jika politik tidak stabil (lihat: Arief Budiman, 1991: 49). Pada awal Orde Baru, langgam politiknya liberal atau demokratis, akan tetapi kemudian bergeser menjadi otoriter birokrasi. Perubahan ini diperlukan untuk mengamankan jalannya pembangunan (Moh. Mahfud M.D., 1993: 354). Pembangunan kemudian berjalan terus mulai Pelita I, II, III, IV dan V, sementara pendekatan stabilitas politik berjalan seperti sediakala.

Mengingat hukum adalah produk politik, maka situasi politik demikian mempengaruhi pula keberadaan produk-produk hukum yang lahir pada periode itu. Lebih jauh lagi, tipe kenegaraan yang dianut tersebut mempengaruhi pula substansi peraturan yang dimaksud. Dalam tulisan ini, diangkat suatu contoh kasus pada Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan. Keberadaan undang-undang ini sejalan dengan titik berat pembangunan nasional yang diletakkan Pemerintah Orde Baru, yakni pembangunan di bidang ekonomi.

II. KERANGKA TEORETIS DAN KONSEPSIONAL

Setiap tipe negara mengandung konsekuensi dalam kehidupan hukum. Hukum yang mengatur tingkah laku manusia dalam pergaulan dipengaruhi oleh jiwa dan semangat yang terdapat dalam tipe kenegaraan yang dianut oleh suatu negara. Dengan kata lain, tipe negara autokrasi akan melahirkan hukum yang berwatak autokrasi. Demikian pula tipe negara demokrasi akan melahirkan hukum yang berwatak demokrasi. Hukum yang berwatak autokrasi cenderung memperkuat posisi penguasa, sedangkan hukum yang berwatak demokrasi cenderung melindungi kepentingan rakyat (Usep Ranawijaya, 1983: 222). Pendapat lain mengatakan konfigurasi politik mempengaruhi produk-produk hukum. Konfigurasi politik demokratis akan menghasilkan produk hukum responsif/populistik. Sebaliknya konfigurasi politik otoriter akan menghasilkan produk-produk hukum elitis/konservatif/ortodoks (Moh. Mahfud M.D., 1993: 675).

Pengertian demokrasi, menurut C.F. Strong, adalah suatu sistem pemerintahan dalam mana mayoritas anggota dewasa dari masyarakat politik ikut serta atas dasar sistem perwakilan, yang menjamin bahwa pemerintah akhirnya mempertanggungjawabkan tindakan-tindakannya kepada mayoritas itu (*A system of government in which the majority of grown members of the political community participate through a method of representation which secures that the government is ultimately responsible for its actions to that majority*) (Miriam Budiardjo, 1977: 174).

Demokrasi juga berarti suatu sikap rohani tertentu yang berdasarkan pandangan bahwa keyakinan dan pendapat setiap orang pada hakikatnya berharga sama; bahwa segala keputusan harus diambil setelah bermusyawarah, bertukar pikiran dan berkompromi dan sekurang-kurangnya harus didasarkan atas suara terbanyak (G.J. Wolhof, 1955: 99).

- Konfigurasi politik demokratis sekurang-kurangnya memiliki empat indikator, yaitu:
1. membuka kesempatan (peluang) bagi rakyat untuk berpartisipasi secara penuh dalam menentukan kebijakan umum;
 2. partisipasi ini ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip keamanan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjadinya kebebasan politik;
 3. terdapat pluralitas organisasi dimana organisasi penting relatif otonom;
 4. terdapat kebebasan bagi rakyat melalui wakil-wakilnya, untuk melancarkan kritik terhadap pemerintah.

Sedangkan konfigurasi politik otoriter sekurang-kurangnya memiliki enam indikator, yaitu:

1. negara berperan sangat aktif serta mengambil seluruh inisiatif dalam pembuatan kebijakan negara;
2. adanya dorongan elit kekuasaan untuk memaksakan persatuan;
3. penghapusan oposisi terbuka;
4. dominasi pimpinan negara untuk menentukan kebijakan negara;
5. dominasi kekuasaan politik oleh elit yang kekal;
6. doktrin membenarkan konsentrasi kekuasaan.

Karakter produk hukum responsif/populistik sekurang-kurangnya memiliki empat indikator:

1. mencerminkan rasa keadilan;
2. mencerminkan harapan masyarakat;
3. terdapatnya peran besar dan partisipasi penuh kelompok-kelompok sosial atau individual dalam masyarakat;
4. responsif terhadap tuntutan-tuntutan kelompok sosial atau individu di dalam masyarakat.

Sedangkan karakter produk hukum elitis/konservatif/ortodoks sekurang-kurangnya memiliki lima indikator:

1. lebih mencerminkan visi sosial elit politik;
2. lebih mencerminkan keinginan pemerintah;
3. bersifat positivistic-instrumentalis (menjadi alat bagi pelaksanaan ideologi dan program negara);
4. tertutup terhadap tuntutan-tuntutan kelompok-kelompok masyarakat maupun individu-individu di dalam masyarakat;
5. partisipasi masyarakat relatif kecil;

Dengan demikian, secara kategoris, dikotomi hukum responsif berciri partisipatif, aspiratif, dan liminatif; sedangkan hukum elitis atau ortodoks berciri sentralistik, positivis-instrumentalistis, dan interpretatif.

Dari uraian pada kerangka teoretis di atas, maka undang-undang sebagai salah satu produk hukum dalam kehidupan bernegara tidak akan bebas dari pengaruh kekuatan politik yang ada.

Tipe kenegaraan demokratis atau negara yang diselenggarakan dengan konfigurasi politik yang demokratis cenderung akan menghasilkan undang-undang yang bernuansa demokratis atau mengedepankan kepentingan rakyat. Sebaliknya, tipe kenegaraan autokrasi atau negara yang diselenggarakan dengan konfigurasi politik otoriter cenderung akan menghasilkan undang-undang yang bernuansa otoriter atau mengedepankan kepentingan elit penguasa.

Untuk mengetahui apakah suatu undang-undang mempunyai karakter responsif/populistik atau elitis/konservatif/ortodoks, perlu disimak dalam suasana apakah atau bagaimanakah undang-undang tersebut dilahirkan. Di samping itu juga perlu dilihat substansi dari undang-undang itu sendiri.

Suasana kehidupan bernegara tidak serta merta digambarkan oleh konstitusi negara yang bersangkutan. Faktor-faktor kekuatan politik yang ada dalam suatu negara akan mempengaruhi konfigurasi politik yang ada pada saat itu. Negara yang demokratis secara normal akan menempatkan rakyat sebagai kekuatan sentral dalam penyelenggaraan negara. Namun demikian kondisi suatu waktu tidak selalu menjamin demokrasi akan berjalan normal. Jadi, adakalanya negara secara konstitusional demokratis, tetapi penyelenggaraannya, karena kekuatan kelompok tertentu negara tersebut, adalah secara otoriter. Sebaliknya, secara konstitusional suatu negara adalah otoriter, tetapi mungkin saja diselenggarakan dengan semangat demokratis (meskipun hal ini sulit dibayangkan, akan tetapi penyelenggaraan negara pada akhirnya kembali pada *political will* dari pemegang kekuasaan).

Substansi undang-undang dapat disimak dari sekurang-kurangnya dari dua sisi, yaitu sistematika dan muatan pasal-pasal yang diatur. Dari dua sisi itu memang tidak begitu mudah disimpulkan bahwa undang-undang tersebut berkarakter responsif atau elitis. Artinya masih pula harus dikaji lebih mendalam bahkan juga harus dilihat bagaimana sejarah perumusannya.

III. KONFIGURASI POLITIK ORDE BARU

Ketika Orde Baru mengambil alih penyelenggaraan negara dari rezim sebelumnya, pemerintah menentukan langkah yang harus diambilnya, yaitu menanggulangi keadaan

ekonomi yang parah waktu itu. Parahnya ekonomi pada tahun 1965/1966 dapat dilihat dari tingkat inflasi yang terjadi. Pada tahun 1964/1965 inflasi mencapai 732% dan pada tahun berikutnya turun menjadi 69% (Arief Budiman, 1991: 48).

Menghadapi keadaan ekonomi yang kondisinya demikian, maka prioritas yang dipilih pemerintah adalah mengendalikan inflasi dan pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Waktu itu dengan bantuan asing yang banyak diterima, inflasi berhasil dijinakkan dan selanjutnya merencanakan pembangunan. Rencana pembangunan itu kemudian terwujud dengan dimulainya Pelita I tanggal 1 April 1969. Sejak awalnya Pelita tersebut mengedepankan pembangunan ekonomi.

Pemerintah, seperti dikatakan oleh Arief Budiman (1991: 49), menganut keyakinan bahwa pembangunan ekonomi tidak akan bisa berjalan lancar bila sistem politik tidak stabil. Itu berarti stabilitas politik adalah prioritas untuk digarap. Oleh karena itu, demikian kata Arbi Sanit (1982: 15-16), adalah logis program politik Orde Baru pada awal kekuasaannya untuk menegakkan kestabilan politik untuk memberikan landasan kepada pembangunan.

Untuk menciptakan stabilitas politik, pemerintah mengambil langkah-langkah berikut (Mochtar Mas'oed, 1994: 35):

1. Menciptakan politik yang bebas dari konflik ideologis dan berdasarkan atas ketertiban dan konsensus.
2. Membatasi partisipasi politik yang pluralistik. Partisipasi rakyat harus diarahkan terutama pada penerapan program pembangunan yang dirancang oleh para elit penguasa.

Politik yang bebas dari konflik ideologis memerlukan tekanan-tekanan agar tidak terjadi konflik antarkelompok atau golongan. Tekanan-tekanan dimaksud tidak cukup kuat kalau hanya dilakukan dengan aturan-aturan, tetapi diperlukan langkah-langkah praktis. Untuk itu, menurut Arief Budiman (1991: 49-50), usaha menciptakan stabilitas politik dilaksanakan oleh kaum militer. Membatasi partisipasi politik warga negara berarti mengurangi hak dan kewajiban warga negara. Oleh karena itu diperlukan pengekangan terhadap hasrat warga negara untuk merealisasikan hak dan kewajibannya. Pemberedelan pers salah satu bentuk pengekangan dimaksud. Beberapa bentuk pengekangan lainnya misalnya pencekalan terhadap tokoh-tokoh yang dianggap vokal, *recall* anggota DPR dan lain-lain.

Ditempuhnya penciptaan stabilitas politik dengan cara-cara demikian sesungguhnya karena variabel stabilitas politik boleh dikatakan belum berkembang dengan baik. Kondisi ekonomi masyarakat yang masih belum memadai, pelembagaan politik "setengah-setengah" dan partisipasi politik yang masih dibatasi adalah variabel yang memungkinkan stabilitas politik sukar diwujudkan. Oleh karena itu dapat diterima kalau di awal Orde

Baru cara-cara seperti dikemukakan di atas dilaksanakan. Akan tetapi, ketika kondisi ekonomi masyarakat sudah baik dan lembaga-lembaga politik sudah dibentuk secara konstitusional, maka langkah-langkah demikian seyogianya sudah harus ditinggalkan.

Pembangunan ekonomi sejak Pelita I sampai sekarang tetap dikedepankan. Hal ini terjadi karena sejak awal Orde Baru, salah satu isu sentral dalam pemikiran adalah bagaimana meningkatkan kemampuan pemerintah untuk memberikan jaminan keamanan pada rakyat dan mempertahankan kelestarian rezim yang berkuasa (Mohtar Mas'ood, 1994: 34). Oleh karena itu kesejahteraan material salah satu yang harus diwujudkan oleh pemerintah Orde Baru.

Dalam merancang pembangunan ekonomi dan penciptaan stabilitas politik tersebut pemerintah (eksekutif) sangat berperan aktif serta mengambil seluruh inisiatif dalam pembuatan kebijakan, mulai dari GBHN, undang-undang dan peraturan-peraturan lainnya. GBHN, seperti dimaklumi, dirumuskan oleh Tim (Panitia) Sebelas yang bertugas membuat Rantap. Sementara itu, undang-undang hampir seratus persen rancangannya berasal dari eksekutif.

Sejak Orde Baru memegang kendali penyelenggaraan negara selalu didengungkan perlunya persatuan dan kesatuan, sementara tidak sedikit upaya merealisasikan hak dan kewajiban oleh warga negara dituduh merusak persatuan dan kesatuan atau bertendensi SARA. Kenyataan ini membuktikan persatuan dan kesatuan menjadi pusat perhatian pemerintah walaupun kadangkala dirasakan berlebihan. Tidak jarang kritik yang dilancarkan oleh warga negara dicap hendak mengubah atau mengancam kelestarian Pancasila dan UUD 1945. Oleh karena itu tidaklah berlebihan kalau di kalangan masyarakat yang peduli dengan penyelenggaraan kehidupan bernegara merasakan adanya pembatasan-pembatasan.

Dalam negara yang menganut prinsip-prinsip demokrasi adanya oposisi adalah alamiah karena oposisi saudara kandung demokrasi yang lahir dari persamaan dan kebebasan. Oleh karena itu oposisi salah satu esensi dari demokrasi, sehingga bagaimanapun bentuk dan rupanya oposisi haruslah diberi tempat. Yang perlu dilarang adalah *oppositionisme*, yaitu permusuhan yang tidak beralasan terhadap segala aktivitas pemerintah (Ismail Suny, 1965: 148). Di Indonesia dalam era Orde Baru sejak awal tahun 1970-an aktivitas yang berbau kritik terhadap pemerintah kurang diberi tempat wajar. Peristiwa Malari merupakan awal dari pembungkaman gerakan-gerakan mahasiswa dan segala macam bentuk kritik terhadap pemerintah. PENCEKALAN terhadap tokoh-tokoh vokal terus berlangsung sampai dengan awal tahun 1990-an, bahkan pemberedelan pers masih terjadi sampai dengan tahun 1994. Larangan-larangan seminar masih terjadi sampai dengan sekarang, bahkan pada tahun 1995 tercatat peristiwa pemeriksaan terhadap pakar asing karena diduga telah berbicara di suatu seminar. Sementara itu peradilan politik terus berlangsung sampai dengan sekarang.

Sejak Orde Baru memegang kendali penyelenggaraan negara juga terlihat dominasi elit penguasa dalam menentukan kebijakan negara. Seperti telah dikemukakan sebelumnya bahwa peranan pemerintah sangat menentukan dalam mengambil dan memilih kebijakan, baik dalam pengelolaan bidang eksekutif maupun bidang legislatif. Produk-produk MPR hampir seluruhnya berasal dari "sumbangan" pemerintah termasuk GBHN yang sangat penting itu (Moh. Mahfud M.D., 1993: 426).

Orde Baru memegang kendali penyelenggaraan negara sejak tahun 1966 sampai dengan sekarang. Pemilihan umum secara periodik memang telah diselenggarakan (1971, 1977, 1982, 1987, dan 1992). Namun demikian tidak sedikit kritik terhadap penyelenggaraannya. Di samping penyelenggaraan juga tidak sedikit pula kritik terhadap jumlah anggota DPR yang diangkat. Bahkan untuk MPR, jumlah anggota yang diangkat prosentasenya jauh melebihi anggota yang dipilih. Oleh karena itu kalau kemudian elit politik menjadi mapan merupakan hasil proses pembentukan "negara" yang kuat.

Dalam negara yang diselenggarakan atas prinsip-prinsip demokrasi konsentrasi kekuasaan tersebar pada banyak pusat-pusat kekuatan. Dalam kehidupan bernegara pusat-pusat kekuatan tersebut berada pada tingkat suprastruktur maupun infrastruktur. Pada tingkat suprastruktur, pusat-pusat kekuatan dimaksud tersebar pada lembaga-lembaga negara. Di Indonesia kekuatan politik harus dipusatkan pada MPR dan DPR, kekuatan hukum berada pada Mahkamah Agung, dan kekuatan administrasi negara berada pada Presiden. Pada tingkat infrastruktur kekuatan politik tersebar sekurang-kurangnya dalam lima kelompok kekuatan, yaitu: partai politik, golongan kepentingan, kelompok kepentingan, alat komunikasi politik, dan tokoh politik. Akan tetapi setidaknya, sejak awal 1970-an konsentrasi kekuasaan berada dalam kondisi tidak seperti dikehendaki UUD 1945. Tidak hanya orang perorangan segan membicarakan kelembagaan Presiden, lembaga-lembaga negara pun, tidak terkecuali MPR, sama keadaannya. Kenyataan ini membuktikan betapa konsentrasi kekuasaan begitu pekat. Ada pendapat hal ini sebenarnya pengaruh budaya paternalisme yang masih kuat dianut oleh sebagian besar rakyat Indonesia. Seperti dikemukakan oleh Daniel S. Lev sebenarnya praktik penyelenggaraan negara, hukum dan hubungan penguasa dengan rakyat dari sejak kemerdekaan sampai dengan dewasa ini adalah kelanjutan dari praktik periode kolonial (lihat: Daniel S. Lev, 1990: 466-468).

Uraian di atas ingin menunjukkan adanya sejumlah indikator, bahwa penyelenggaraan negara lebih dekat pada konfigurasi politik otoriter atau dengan bahasa lebih halus konfigurasi politik nondemokratis (lihat: Moh. Mahfud M.D., 1993: Bab V). Dalam suasana demikianlah Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 dilahirkan. Oleh karena itu apakah dengan demikian undang-undang ini termasuk undang-undang di bidang publik (administrasi) yang terpolusi oleh faktor-faktor kekuatan politik di luarnya atau justru

sebaliknya. Uraian dalam sub bab berikut ini ingin melihat dari segi muatan atau substansi undang-undang itu sendiri.

IV. MUATAN UNDANG-UNDANG NO. 7 TAHUN 1992

A. Sistematika

Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 secara sistematika tersendiri dari konsideran, batang tubuh, dan penjelasan. Lebih rinci dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. Konsideran terdiri atas menimbang dan mengingat;
2. Batang tubuh terdiri dari :
 - Bab I Ketentuan Umum terdiri satu pasal (Pasal 1);
 - Bab II Asas, Fungsi dan Tujuan terdiri dari tiga pasal (Pasal 2, 3, dan 4);
 - Bab III Jenis dan Usaha Bank terdiri dari sebelas pasal (Pasal 5,6,7,8,9,10,11,12,13,14 dan 15);
 - Bab IV Perizinan, Bentuk Hukum dan Kepemilikan terdiri dari tiga belas pasal (Pasal 16,17,18,19,20,21,22,23,24,25,26,27 dan 28);
 - Bab V Pembinaan dan Pengawasan terdiri dari sembilan pasal (Pasal 29,30,31,32,33,34,35,36,dan 37);
 - Bab VI Dewan Komisaris, Direksi dan Tenaga Asing terdiri dari dua pasal (Pasal 38 dan 39);
 - Bab VII Rahasia Bank terdiri dari enam pasal (Pasal 40, 41, 42, 43, 44 dan 45);
 - Bab VIII Ketentuan Pidana dan Sanksi Administratif terdiri delapan pasal (Pasal 40, 47, 48, 49, 50, 51, 52 dan 53).
 - Bab IX Ketentuan Peralihan, terdiri dari enam pasal (Pasal 54, 55, 56, 57, 58, dan 59); dan
 - Bab X Ketentuan Penutup, terdiri dari dua pasal (Pasal 60 dan 61).
3. Penjelasan, terdiri atas penjelasan umum dan pasal demi pasal.

B. Muatan

Muatan undang-undang tidak hanya dicerminkan dalam pasal-pasal, tetapi juga di dalam konsideran dan penjelasan. Oleh karena itu dalam mengkaji muatan Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 ini akan dicoba menelusurinya dari konsideran.

1. Konsideran

Sebagaimana lazimnya konsideran memuat uraian tentang dasar berlakunya atau diberlakukannya suatu undang-undang (*rechtsgelding*). Menurut *Rechtsgelding Theorie* ada tiga dasar berlakunya suatu undang-undang, yaitu: filosofis, sosiologis, dan yuridis.

Dasar filosofis artinya undang-undang tersebut sesuai dengan cita hukum (*rechtsidee*) sebagai nilai yang positif. Dasar sosiologis artinya undang-undang tersebut sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Adapun dasar yuridis artinya undang-undang tersebut didasarkan pada ketentuan yang lebih tinggi atau sederajat yang telah ada lebih dahulu (lihat: Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, 1986: 107-113).

Menyimak konsideran Undang-Undang No.7 Tahun 1992 di dalamnya memuat ketiga dasar dimaksud. Dasar filosofis seperti dimuat dalam Huruf (a) dan (b) (menimbang). Pertama, untuk memelihara kesinambungan pelaksanaan pembangunan nasional guna mewujudkan masyarakat Indonesia yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, pelaksanaan pembangunan ekonomi yang berdasarkan asas kekeluargaan harus lebih memperhatikan keserasian, keselarasan dan keseimbangan unsur-unsur Trilogi Pembangunan. Kedua, perbankan yang berasaskan demokrasi ekonomi dengan fungsi utamanya sebagai penghimpun dan penyalur dana masyarakat, memiliki peranan strategis untuk menunjang pelaksanaan pembangunan nasional, dalam rangka meningkatkan pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya, pertumbuhan ekonomi dan stabilitas nasional, ke arah peningkatan taraf hidup rakyat banyak.

Dasar sosiologis seperti dituangkan dalam konsideran Huruf (c) dan (d) (menimbang). Pertama, untuk mengikuti secara tanggap perbankan nasional terhadap perkembangan perekonomian nasional dan internasional yang senantiasa bergerak cepat guna melaksanakan fungsi dan tanggung jawabnya kepada masyarakat. Kedua, undang-undang perbankan yang ada sudah tidak dapat mengikuti perkembangan perekonomian nasional maupun internasional.

Dasar yuridis seperti dimuat dalam konsideran "mengingat", yaitu: Pasal 5 Ayat (1), Pasal 20 Ayat (1), dan Pasal 33 UUD 1945 dan beberapa undang-undang lainnya yang berkaitan.

2. Batang Tubuh

Sistematika batang tubuh Undang-Undang No.7 Tahun 1992 terdiri dari 10 bab dan 61 pasal. Menyimak muatan bab dan pasal-pasalnya dapat dikemukakan sebagai berikut.

Bab I mengenai ketentuan umum memuat terminologi yang digunakan dalam Undang-undang No. 7 tahun 1992.

Bab II mengenai asas, fungsi dan tujuan memuat tentang beberapa hal. Pertama, asas yang digunakan/dipakai dalam menjalankan usaha perbankan Indonesia, yaitu prinsip kehati-hatian. Menurut Sutan Remy Sjahdeini (1993: 175), "Prinsip kehati-hatian harus dijalankan oleh bank tidak hanya karena dihubungkan dengan kewajiban bank untuk tidak merugikan kepentingan nasabah yang mempercayakan dananya kepada bank, tetapi juga

karena kedudukan bank yang istimewa dalam masyarakat, yaitu sebagai bagian dari sistem moneter yang menyangkut kepentingan semua anggota masyarakat yang bukan hanya nasabah penyimpan dana dari bank itu saja." Dalam tulisannya yang lain Sutan Remy Sjahdeini (1994: 13) mengatakan: "... dilihat dari segi kepentingan nasabah penyimpanan dana, maka prinsip kehati-hatian dan rambu-rambu tersebut pada hakikatnya merupakan bentuk bentuk perlindungan yang diberikan oleh hukum bagi nasabah penyimpanan dana selama suatu bank diizinkan melakukan kegiatannya (yaitu selama tahap sebelum suatu bank dilikuidasi). Kedua, yaitu fungsi bank sebagai penghimpun dan penyalur dana masyarakat. Mengenai fungsi dimaksud dalam Penjelasan Bagian Umum ditegaskan "...mampu melindungi secara baik dana yang dititipkan masyarakat tersebut ke bidang-bidang yang produktif bagi pencapaian sasaran pembangunan."

Bab III mengenai jenis dan usaha bank memuat tiga bagian, yaitu: jenis bank terdiri dari bank umum dan bank perkreditan rakyat (BPR), usaha bank umum yang mencakup delapan belas kegiatan, usaha BPR meliputi empat kegiatan. Memperhatikan macam-macam kegiatan bank, baik bank umum maupun BPR, kegiatan-kegiatan tersebut dapat diklasifikasikan sebagai berikut: (1) kegiatan pelayanan kepada masyarakat dengan memberikan imbalan berupa bunga dan atau bagi hasil; (2) kegiatan pelayanan kepada masyarakat dengan menarik keuntungan berupa bunga dan atau bagi hasil; (3) kegiatan berupa usaha bukan pelayanan dengan maksud mencari untung.

Ketentuan-ketentuan lain dalam Bab III ini (Pasal 8, 9, 10, dan 11) mengatur bagaimana serta syarat melakukan kegiatan dimaksud. Khusus ketentuan dalam Pasal 12 merupakan ketentuan khusus yang membuka peluang (jika perlu) bagi pemerintah untuk menugaskan bank umum melaksanakan program pemerintah. Ketentuan ini bukan kewajiban yang ditentukan undang-undang, tetapi kewajiban manakala pemerintah membuat suatu program atau kebijaksanaan.

Bab IV mengatur tentang perizinan, bentuk hukum dan kepelikan yang terdiri dari tiga bagian, yaitu: perizinan pendirian usaha perbankan, dan lain-lain yang berhubungan dengan kegiatannya, bentuk hukum bank dan terakhir mengenai kepemilikan dari bank. Dengan demikian bab ini semata-mata mengatur tentang administrasi pendirian dan institusi bank.

Bab V mengenai pembinaan dan pengawasan. Dari keseluruhan muatannya dapat diklasifikasikan menjadi tiga klasifikasi, yaitu: penentuan/penunjukan Bank Indonesia sebagai subyek pembina dan pengawas, pembinaan dalam arti menentukan kewajiban-kewajiban bank dan pengawasan dalam arti kewajiban menyampaikan laporan dan kesediaan diperiksa oleh Bank Indonesia.

Dalam Bab V ini ada tiga ketentuan yang berkaitan dengan kepentingan nasabah, yaitu: Pasal 29 Ayat (4) "Dalam memberikan kredit dan melakukan kegiatan usaha lainnya,

bank wajib menempuh cara-cara yang tidak merugikan bank dan kepentingan nasabah yang mempercayakan dananya kepada bank", Pasal 29 Ayat (5): "Untuk kepentingan nasabah, bank menyediakan informasi mengenai kemungkinan timbulnya risiko kerugian bagi transaksi nasabah yang dilakukan melalui bank." Pasal 35 menyatakan, bahwa bank wajib mengumumkan neraca dan perhitungan laba/rugi dalam waktu dan bentuk yang ditetapkan oleh Bank Indonesia.

Dalam Bab VI dibahas mengenai dewan komisaris, direksi dan tenaga asing. Ketentuan dalam bab ini menyangkut intern bank, baik sebagai badan usaha dan badan hukum, maupun sebagai badan yang kegiatannya diawasi oleh Bank Indonesia.

Bab VII mengatur mengenai rahasia bank. Sebagaimana lazimnya rahasia bank adalah bersangkutan paut dengan keadaan nasabah. Oleh karena penyimpanan rahasia nasabah menyangkut kepercayaan nasabah, maka bank berkewajiban merahasiakan keadaan keuangan dan hal-hal lain dari nasabah. Ketentuan-ketentuan lainnya dalam bab ini mengatur tentang dalam hal apa saja rahasia bank dapat diberikan.

Bab VIII mengenai ketentuan pidana dan sanksi administratif. Ancaman pidana dikenakan kepada mereka yang melakukan kegiatan usaha bank tanpa izin, memberi keterangan yang wajib dirahasiakan, tidak atau lalai memberikan keterangan dan atau neraca yang disyaratkan, melakukan pencatatan, menghilangkan atau menyebabkan tidak dilakukannya pencatatan, mengubah, mengaburkan, menyembunyikan, menghapus atau menghilangkan adanya suatu pencatatan dalam pembukuan atau dalam laporan atau dokumen lain, berkolusi dalam hubungan kegiatan bank, tidak melaksanakan langkah-langkah yang diperlukan untuk memastikan ketaatan bank terhadap ketentuan undang-undang (UU No. 7 Tahun 1992). Ancaman administratif dikenakan kepada bank dan atau pihak terafiliasi yang tidak memenuhi kewajiban yang ditentukan yaitu sanksi berupa pencabutan izin.

Bab IX merupakan ketentuan peralihan. Ketentuan peralihan ini seperti lazimnya, memuat aturan yakni agar tidak merugikan lembaga keuangan yang sudah ada, mereka diberi kesempatan untuk menyesuaikan diri. Dalam ketentuan peralihan ini tercakup juga pengakuan terhadap lembaga keuangan yang telah tumbuh dan berkembang dari lingkungan masyarakat Indonesia (lihat: Penjelasan Pasal 57 dan 58).

Bab X berisi mengenai ketentuan penutup. Ketentuan dalam bab ini memuat beberapa undang-undang yang dicabut dan ketentuan mulainya diberlakukan Undang-undang No.7 tahun 1992.

3. Penjelasan

Menyimak penjelasan Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 ini beberapa hal yang dapat dicatat.

Pada sub Penjelasan Umum ditegaskan, bahwa Undang-undang No. 7 Tahun 1992 adalah dalam rangka mewujudkan masyarakat Indonesia yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, kesinambungan dan peningkatan melaksanakan pembangunan nasional yang berasaskan kekeluargaan, perlu senantiasa dipelihara dengan baik. Guna mencapai tujuan tersebut, pelaksanaan pembangunan ekonomi harus lebih memperhatikan keserasian, keselarasan, dan keseimbangan unsur-unsur pemerataan pembangunan pertumbuhan ekonomi, dan stabilitas nasional.

Dalam penjelasan ditegaskan pula, bahwa perbankan memiliki peran strategis, yaitu menyasrakan dan menyeimbangkan masing-masing unsur trilogi pembangunan. Peran tersebut dimungkinkan karena perbankan berfungsi menghimpun dan menyalurkan dana masyarakat. Untuk itulah perbankan harus mampu melindungi secara baik dana yang dititipkan masyarakat kepadanya, serta mampu menyalurkannya ke bidang-bidang yang produktif. Ditegaskan pula bahwa kemajuan perbankan untuk menjamin berlangsungnya demokrasi ekonomi, sehingga segala potensi, inisiatif dan kreasi masyarakat dapat dikerahkan dan dikembangkan menjadi suatu kekuatan riil bagi peningkatan kemakmuran rakyat, pembinaan dan pengawasan.

Dalam sub-penjelasan pasal demi pasal terdapat penegasan, seperti Penjelasan Pasal 8: "...sebelum memberikan kredit bank harus melakukan penilaian yang seksama terhadap watak, kemampuan, modal, angunan, dan prospek usaha debitur." Kemudian dalam Penjelasan Pasal 8 itu juga: "Tanah yang kepemilikannya didasarkan pada hukum adat, yaitu tanah yang bukti kepemilikannya berupa girik, petak, dan lain-lain yang sejenis dapat digunakan sebagai angunan." Menurut Sutan Remy Sjahdeini (1994: 16): "...memberikan kredit berdasarkan analisis yang baik adalah juga salah satu bentuk dari perlindungan yang diberikan oleh hukum kepada penyimpan dana bank tersebut."

Penjelasan Pasal 11: "...Meningat bahwa kredit tersebut bersumber dari dana masyarakat yang disimpan pada bank... Oleh karena itu untuk memelihara kesehatan dan meningkatkan daya tahannya, bank diwajibkan menyebar risiko dengan mengatur penyaluran kredit, pemberian jaminan maupun fasilitas lain..." Penjelasan pasal ini ada hubungannya dengan batas maksimum pemberian kredit. Menurut Sutan Remy Sjahdeini (1994: 18) ketentuan tersebut merupakan bentuk lain dari perlindungan yang diberikan ketentuan perundang-undangan bagi nasabah penyimpan dana.

Penjelasan Pasal 19 Ayat (1): "Untuk memungkinkan pelayanan bagi golongan ekonomi lemah/pengusaha kecil di daerah perkotaan, Menteri setelah mendengar pertimbangan Bank Indonesia, dapat memberi izin kepada Bank Perkreditan Rakyat untuk membuka kantor cabang.... Izin tersebut dapat diberikan pula kepada Bank Perkreditan Rakyat yang berkedudukan di Kecamatan sekitar Ibukota Negara untuk membuka cabang di Ibukota Negara." Penjelasan ini berkaitan dengan ketentuan Pasal 16 Ayat (4) tentang

tempat kedudukan kantor pusat Bank Perkreditan Rakyat di kecamatan karena fungsi Bank Perkreditan Rakyat sebagai penunjang pembangunan dan modernisasi di daerah pedesaan.

Penjelasan Pasal 58 pada pokoknya memberikan perlindungan kepada lembaga-lembaga keuangan atau serupanya yang telah tumbuh dan berkembang dari lingkungan masyarakat Indonesia untuk tetap hidup dengan diberi kesempatan penyesuaian diri.

Uraian mengenai konsideran, batang tubuh maupun penjelasan di atas menggambarkan sisi-sisi ada tidaknya nuansa di dalam Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 sebagai produk hukum responsif/populis atau sebaliknya merefleksikan nuansa produk elitis/konservatif/ortodoks.

V. PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Asas kehati-hatian yang dianut dan batas maksimum pemberian kredit yang dimuat dalam Undang-undang No. 7 Tahun 1992 merupakan pencerminan bahwa undang-undang ini memperhatikan rasa keadilan dan harapan masyarakat penyimpan dana (nasabah penyimpan dana);
2. Undang-undang ini kurang responsif terhadap tuntutan sebagian besar masyarakat karena beberapa hal yang tidak diatur, yaitu: tidak ada ketentuan yang mewajibkan bank memberikan pinjaman atau kredit kepada pengusaha kecil/lemah; tidak ada ketentuan tentang kewajiban bank membina pengusaha kecil/lemah yang memanfaatkan pinjaman atau kredit bank; tidak ada ketentuan yang mengatur hak nasabah yang dirugikan oleh kesalahan pengelolaan bank atau uang mereka; dan tidak ada batas maksimum bunga bagi pinjaman atau kredit yang diberikan oleh bank.
3. Memperhatikan kegiatan bank, yaitu pelayanan dengan memberikan imbalan (bunga), pelayanan dengan menarik untung (bunga) dan kegiatan lain mencari untung maka bank yang diatur oleh Undang-undang ini lebih terlihat sebagai badan usaha yang mengutamakan keuntungan.
4. Memperhatikan muatan konsideran dan penjelasannya maka Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 ini lebih mencerminkan misi pemerintah untuk menghimpun dana guna menunjang pembangunan, pertumbuhan ekonomi dan stabilitas nasional.

Dari empat kesimpulan di atas maka dapat ditegaskan bahwa Undang-Undang No.7 Tahun 1992 tentang Perbankan, memiliki karakter responsif/populis dan elitis/konservatif/ortodoks sekaligus, akan tetapi lebih cenderung elitis/konservatif/ortodoks karena karakter terakhir ini lebih menonjol.

B. Saran

Oleh karena secara filosofis suatu peraturan yang namanya undang-undang selalu bermuatan hak dan kewajiban subyek negara (pemerintah, pejabat, lembaga dan lain-lain) dan warga negara (pengusaha, nasabah, wajib pajak, dan lain-lain), maka seyogyanya hak dan kewajiban subyek negara yang berkaitan harus ditegaskan. Oleh karena itu undang-undang ini tidak perlu diberlakukan terlalu lama dan sudah harus dipersiapkan untuk diadakan perubahan.

DAFTAR PUSTAKA

- Budiman, Arief, 1991. *Negara dan Pembangunan Studi tentang Indonesia dan Korea Selatan*, Jakarta: Yayasan Padi dan Kapas.
- Budiardjo, Miriam, 1979. *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT Gramedia.
- Lev, Daniel S., 1990. *Hukum dan Politik di Indonesia*, Jakarta: LP3ES.
- Mahfud M.D., Moh., 1993. "Perkembangan Politik Hukum Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap Produk Hukum di Indonesia," *Disertasi*, Yogyakarta: Universitas Gajah Mada.
- Mas'ood, Mochtar, 1994. *Politik Birokrasi dan Pembangunan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Purbacaraka, Purnadi & Soerjono Soekanto, 1986. *Perihal Kaedah Hukum*, Bandung: Alumni.
- Rannawijaya, Usep, 1983. *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-dasarnya*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Sanit, Arbi, 1982. *Sistem Politik Indonesia, Kestabilan, Peta Kekuatan Politik dan Pembangunan*, Edisi II, Jakarta: CV Rajawali Pers.
- Sjahdeini, Sutan Remy, 1993. *Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan yang Seimbang bagi Para Pihak dalam Perjanjian Kredit Bank di Indonesia*, Jakarta: Institut Bankir Indonesia.
- _____, 1994. "Sudah Memadaiakah Perlindungan yang Diberikan oleh Hukum kepada Nasabah Penyimpan Dana?" *Orasi Ilmiah*, Surabaya: Universitas Airlangga.
- Suny, Ismail, 1965. *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Jakarta: CV Calindra.
- Wolhof, G.J., 1955. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Jakarta: Timun Mas.