

BAB III
PERAN BANK INDONESIA SEBAGAI OTORITAS MONETER DI
INDONESIA DALAM MENGAWASI LALU LINTAS PEREDARAN MATA
UANG VIRTUAL (*VIRTUAL CURRENCY*) DI INDONESIA

A. Lalu Lintas Peredaran Mata Uang Virtual (*Virtual Currency*) Di Indonesia

Bank Indonesia sebagai bank sentral di Indonesia mempunyai peran penting dalam mencetak mata uang dan membuat serta melaksanakan kebijakan moneter di Indonesia. Hal ini dinyatakan didalam Pasal 1 ayat (3) Undang - Undang Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia, bahwa: "Bank Indonesia adalah bank sentral Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945".

Dalam rangka melaksanakan kebijakan moneter tersebut dan sesuai dengan ketentuan Pasal 10 huruf (a) dan (b), Bank Indonesia berwenang :

- a) menetapkan sasaran-sasaran moneter dengan memperhatikan sasaran laju inflasi yang ditetapkannya;
- b) melakukan pengendalian moneter dengan menggunakan cara-cara yang termasuk tetapi tidak terbatas pada :
 - 1) operasi pasar terbuka di pasar uang baik rupiah maupun valuta asing;
 - 2) penetapan tingkat diskonto;
 - 3) penetapan cadangan wajib minimum;
 - 4) pengaturan kredit atau pembiayaan.

Selanjutnya, sebagai lembaga moneter, Bank Indonesia adalah badan yang berwenang mengeluarkan mata uang resmi dan berlaku di Negara Kesatuan Republik

Indonesia. Bank Indonesia berhak dan mempunyai kewenangan untuk menetapkan pecahan mata uang rupiah dengan berkoordinasi dengan pemerintah, dengan memperhatikan pada 3 (tiga) hal, yakni : ⁵⁶

- 1) kondisi moneter
- 2) kepraktisan sebagai alat pembayaran
- 3) kebutuhan pembayaran.

Pengertian pengawasan menurut Manullang “Pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan suatu pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya dan mengoreksi bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula”.⁵⁷ Jika dikaitkan dengan pengawasan mata uang virtual, selama ini Bank Indonesia hanya bekerja dan mengawasi berdasarkan aturan hukum yang hanya melarang penggunaan mata uang selain rupiah dalam kegiatan transaksi di Indonesia, tetapi aturan perundang - undangan yang ada pada saat ini, baik Undang - undang Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia maupun Undang - undang Nomor 7 Tahun 2011 Tentang Mata Uang belum cukup lengkap dalam memberikan payung hukum yang jelas dalam hal memberikan kewenangan kepada Bank Indonesia untuk dapat memantau langsung transaksi - transaksi yang dilakukan oleh para pemilik mata uang virtual melalui website penyelenggara jasa sistem pembayaran. Selama ini, aturan perundang - undangan yang menjadi landasan Bank Indonesia melarang penggunaan mata uang virtual selain Undang - undang Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia maupun Undang - undang Nomor 7 Tahun 2011 Tentang Mata Uang, terdapat beberapa peraturan Bank Indonesia seperti Peraturan Bank Indonesia Nomor:

⁵⁶ *Ibid*

⁵⁷ M. Manullang, *op.cit*, hlm. 18

18/40/PBI/2016 Tentang Penyelenggaraan Pemrosesan Transaksi Pembayaran dan Peraturan Bank Indonesia Nomor: 19/12/PBI/2017 Tentang Penyelenggaraan Teknologi Finansial.

B. Peran Bank Indonesia Dalam Pengawasan Moneter Di Indonesia

S.P Siagian memberikan pengertian pengawasan sebagai suatu ”proses pengamatan dari pada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya pekerjaan yang sedang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.⁵⁸

Seperti yang sudah diuraikan pada bab sebelumnya, Menurut Sukarno.K, tujuan dari pengawasan adalah:⁵⁹

- 1) Untuk mengetahui apakah sesuatu berjalan sesuai dengan rencana yang digariskan.
- 2) Untuk mengetahui apakah segala sesuatu dilaksanakan sesuai dengan instruksi serta asas-asas yang telah diinstruksikan.
- 3) Untuk mengetahui kesulitan-kesulitan, kelemahan-kelemahan dalam bekerja.
- 4) Untuk mengetahui segala sesuatu apakah berjalan dengan efisien.
- 5) Untuk mencari jalan keluar, bila ternyata dijumpai kesulitan-kesulitan, kelemahan-kelemahan atau kegagalan-kegagalan ke arah perbaikan.

Bahwa Bank sentral sebagai pusat lembaga keuangan mempunyai peran yang sangat penting dan mempunyai resiko tinggi dalam kegiatan perekonomian disuatu negara. Perannya dalam mengatur dan menentukan kebijakan ekonomi suatu negara turut menentukan masa depan kehidupan dari warga negara yang ada didalam negara

⁵⁸ S.P.Siagian, *Filsafat Administrasi*, (Jakarta : Gunung Agung, 1970), hlm. 107

⁵⁹ Sukarno K ., *Loc.cit*, hlm. 105

tersebut. Oleh karena itu, bank sentral harus mempunyai aturan – aturan dan sistem – sistem tersendiri dalam menjalankan peran utama dibidang ekonomi disuatu negara. Sistem tersebut diciptakan untuk menjaga kepercayaan masyarakat akan keterbukaan bank dalam bekerja. Kepercayaan akan transparansi kinerja bank sangat menentukan stabilitas perekonomian disuatu negara.

Kepercayaan masyarakat menjadi faktor utama mengapa bank harus diawasi. Bank adalah unit usaha yang khusus dimana jalannya kegiatan operasional bank tergantung pada sumber dana dari masyarakat. Maka kelangsungan hidup suatu bank ditentukan oleh kepercayaan masyarakat terhadap lembaga tersebut. Dari pengertian inilah timbul istilah bank sebagai lembaga kepercayaan. Merosotnya kepercayaan masyarakat terhadap bank dapat mengakibatkan kegagalan suatu bank.⁶⁰ Kegagalan suatu bank, khususnya yang bersifat sistemik, dapat mengakibatkan terjadinya krisis perbankan yang dapat mengganggu kegiatan suatu perekonomian terlebih jika negara tersebut menganut sistem keuangan yang berbasis bank, dimana bank memegang peran dominan dalam pergerakan ekonominya, seperti di negara-negara berkembang yang industri perbankannya mendominasi total aset industri keuangan. Dalam kondisi demikian, apabila lembaga perbankan tidak sehat dan tidak dapat berfungsi secara optimal, maka dapat dipastikan akan berakibat pada terganggunya kegiatan ekonomi negara secara luas. Dari deskripsi di atas, dapat dipahami bahwa bank adalah lembaga keuangan yang sangat rentan terhadap risiko. Bagaimanapun baik atau sehatnya bank,

⁶⁰ Andrew Crockett, “Why Is Financial Stability a Goal of Public Policy?”, Makalah, Federal Reserve Bank of Kansas City’s Symposium, “Maintaining Financial Stability in a Global Economy”, Wyoming, 28-30 Agustus 1997, hlm. 7

apabila terjadi krisis kepercayaan yang mengakibatkan penarikan dana dari masyarakat secara besar-besaran, maka dapat dipastikan bank tersebut akan hancur.⁶¹

Bank Indonesia memiliki tujuan untuk mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah. Tujuan ini sebagaimana tercantum dalam Undang - Undang Nomor 3 tahun 2004 Pasal 7 tentang Bank Indonesia. Hal yang dimaksud dengan kestabilan nilai rupiah antara lain adalah kestabilan terhadap harga-harga barang dan jasa yang tercermin pada inflasi. Untuk mencapai tujuan tersebut, sejak tahun 2005 Bank Indonesia menerapkan kerangka kebijakan moneter dengan inflasi sebagai sasaran utama kebijakan moneter (*Inflation Targeting Framework*) dengan menganut sistem nilai tukar yang mengambang (*free floating*). Peran kestabilan nilai tukar sangat penting dalam mencapai stabilitas harga dan sistem keuangan. Oleh karenanya, Bank Indonesia juga menjalankan kebijakan nilai tukar untuk mengurangi volatilitas nilai tukar yang berlebihan, bukan untuk mengarahkan nilai tukar pada level tertentu. Dalam pelaksanaannya, Bank Indonesia memiliki kewenangan untuk melakukan kebijakan moneter melalui penetapan sasaran-sasaran moneter (seperti uang beredar atau suku bunga) dengan tujuan utama menjaga sasaran laju inflasi yang ditetapkan oleh Pemerintah. Secara operasional, pengendalian sasaran-sasaran moneter tersebut menggunakan instrumen-instrumen, antara lain operasi pasar terbuka di pasar uang baik rupiah maupun valuta asing, penetapan tingkat diskonto, penetapan cadangan wajib minimum, dan pengaturan kredit atau pembiayaan.

Sebagai otoritas moneter, perbankan dan sistem pembayaran, tugas utama Bank Indonesia tidak saja menjaga stabilitas moneter, namun juga stabilitas sistem keuangan

⁶¹ Suseno dan Piter Abdullah, *Sistem dan Kebijakan Perbankan di Indonesia* (SeriKebanksentralan No. 7), (Jakarta: Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan Bank Indonesia ,2003), hlm. 9.

(perbankan dan sistem pembayaran). Keberhasilan Bank Indonesia dalam menjaga stabilitas moneter tanpa diikuti oleh stabilitas sistem keuangan, tidak akan banyak artinya dalam mendukung pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan. Stabilitas moneter dan stabilitas keuangan ibarat dua sisi mata uang yang tidak dapat dipisahkan. Kebijakan moneter memiliki dampak yang signifikan terhadap stabilitas keuangan begitu pula sebaliknya, stabilitas keuangan merupakan pilar yang mendasari efektivitas kebijakan moneter. Sistem keuangan merupakan salah satu alur transmisi kebijakan moneter, sehingga bila terjadi ketidakstabilan sistem keuangan maka transmisi kebijakan moneter tidak dapat berjalan secara normal. Sebaliknya, ketidakstabilan moneter secara fundamental akan mempengaruhi stabilitas sistem keuangan akibat tidak efektifnya fungsi sistem keuangan. Inilah yang menjadi latar belakang mengapa stabilitas sistem keuangan juga masih merupakan tugas dan tanggung jawab Bank Indonesia.

Sebagai bank sentral, Bank Indonesia memiliki 5 (lima) peran utama dalam menjaga stabilitas sistem keuangan. Kelima peran utama yang mencakup kebijakan dan instrumen dalam menjaga stabilitas sistem keuangan itu adalah:

Pertama, Bank Indonesia memiliki tugas untuk menjaga stabilitas moneter antara lain melalui instrumen suku bunga dalam operasi pasar terbuka. Bank Indonesia dituntut untuk mampu menetapkan kebijakan moneter secara tepat dan berimbang. Hal ini mengingat gangguan stabilitas moneter memiliki dampak langsung terhadap berbagai aspek ekonomi. Kebijakan moneter melalui penerapan suku bunga yang terlalu ketat, akan cenderung bersifat mematikan kegiatan ekonomi. Begitu pula sebaliknya. Oleh karena itu, untuk menciptakan stabilitas moneter, Bank Indonesia telah menerapkan suatu kebijakan yang disebut inflation targeting framework.

Kedua, Bank Indonesia memiliki peran vital dalam menciptakan kinerja lembaga keuangan yang sehat, khususnya perbankan. Penciptaan kinerja lembaga perbankan seperti itu dilakukan melalui mekanisme pengawasan dan regulasi. Seperti halnya di negara-negara lain, sektor perbankan memiliki pangsa yang dominan dalam sistem keuangan. Oleh sebab itu, kegagalan di sektor ini dapat menimbulkan ketidakstabilan keuangan dan mengganggu perekonomian. Untuk mencegah terjadinya kegagalan tersebut, sistem pengawasan dan kebijakan perbankan yang efektif haruslah ditegakkan. Selain itu, disiplin pasar melalui kewenangan dalam pengawasan dan pembuat kebijakan serta penegakan hukum (law enforcement) harus dijalankan. Bukti yang ada menunjukkan bahwa negara-negara yang menerapkan disiplin pasar, memiliki stabilitas sistem keuangan yang kokoh. Sementara itu, upaya penegakan hukum (law enforcement) dimaksudkan untuk melindungi perbankan dan stakeholder serta sekaligus mendorong kepercayaan terhadap sistem keuangan. Untuk menciptakan stabilitas di sektor perbankan secara berkelanjutan, Bank Indonesia telah menyusun Arsitektur Perbankan Indonesia dan rencana implementasi Basel II.

Ketiga, Bank Indonesia memiliki kewenangan untuk mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran. Bila terjadi gagal bayar (failure to settle) pada salah satu peserta dalam sistem sistem pembayaran, maka akan timbul risiko potensial yang cukup serius dan mengganggu kelancaran sistem pembayaran. Kegagalan tersebut dapat menimbulkan risiko yang bersifat menular (contagion risk) sehingga menimbulkan gangguan yang bersifat sistemik. Bank Indonesia mengembangkan mekanisme dan pengaturan untuk mengurangi risiko dalam sistem pembayaran yang cenderung semakin meningkat. Antara lain dengan menerapkan sistem pembayaran yang bersifat real time atau dikenal dengan nama sistem RTGS (*Real Time Gross*

Settlement) yang dapat lebih meningkatkan keamanan dan kecepatan sistem pembayaran. Sebagai otoritas dalam sistem pembayaran, Bank Indonesia memiliki informasi dan keahlian untuk mengidentifikasi risiko potensial dalam sistem pembayaran.

Keempat, melalui fungsinya dalam riset dan pemantauan, Bank Indonesia dapat mengakses informasi-informasi yang dinilai mengancam stabilitas keuangan. Melalui pemantauan secara macroprudential, Bank Indonesia dapat memonitor kerentanan sektor keuangan dan mendeteksi potensi kejutan (*potential shock*) yang berdampak pada stabilitas sistem keuangan. Melalui riset, Bank Indonesia dapat mengembangkan instrumen dan indikator macroprudential untuk mendeteksi kerentanan sektor keuangan. Hasil riset dan pemantauan tersebut, selanjutnya akan menjadi rekomendasi bagi otoritas terkait dalam mengambil langkah-langkah yang tepat untuk meredam gangguan dalam sektor keuangan.

Kelima, Bank Indonesia memiliki fungsi sebagai jaring pengaman sistem keuangan melalui fungsi bank sentral sebagai lender of the last resort (LoLR). Fungsi LoLR merupakan peran tradisional Bank Indonesia sebagai bank sentral dalam mengelola krisis guna menghindari terjadinya ketidakstabilan sistem keuangan. Fungsi sebagai LoLR mencakup penyediaan likuiditas pada kondisi normal maupun krisis. Fungsi ini hanya diberikan kepada bank yang menghadapi masalah likuiditas dan berpotensi memicu terjadinya krisis yang bersifat sistemik. Pada kondisi normal, fungsi LoLR dapat diterapkan pada bank yang mengalami kesulitan likuiditas temporer namun masih memiliki kemampuan untuk membayar kembali. Dalam menjalankan fungsinya sebagai LoLR, Bank Indonesia harus menghindari terjadinya moral hazard.

Oleh karena itu, pertimbangan risiko sistemik dan persyaratan yang ketat harus diterapkan dalam penyediaan likuiditas tersebut.⁶²

Bank Indonesia merupakan otoritas moneter yang sah dan berwenang dalam mengawasi peredaran mata uang di Indonesia. Seperti yang dijelaskan pada Bab sebelumnya bahwa arti pengawasan adalah “ proses pengamatan dari pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya”.⁶³ Lebih khusus lagi telah dijelaskan bahwa pengawasan dalam segi hukum adalah merupakan penilaian tentang sah atau tidaknya suatu perbuatan pemerintah yang menimbulkan akibat hukum.⁶⁴

Berkaitan dengan penggunaan mata uang virtual (*virtual currency*) sebagai alat tukar di Indonesia, Bank Indonesia menegaskan bahwa virtual currency termasuk bitcoin tidak diakui sebagai alat pembayaran yang sah, sehingga dilarang digunakan sebagai alat pembayaran di Indonesia. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 7 tahun 2011 Tentang Mata Uang yang menyatakan bahwa mata uang adalah uang yang dikeluarkan oleh Negara Kesatuan Republik Indonesia dan setiap transaksi yang mempunyai tujuan pembayaran, atau kewajiban lain yang harus dipenuhi dengan uang, atau transaksi keuangan lainnya yang dilakukan di Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia wajib menggunakan Rupiah. Pemilikan virtual currency sangat berisiko dan sarat akan spekulasi karena tidak ada otoritas yang bertanggung jawab, tidak terdapat administrator resmi, tidak terdapat underlying asset yang mendasari harga *virtual currency* serta nilai perdagangan sangat fluktuatif

⁶² <https://www.bi.go.id/id/perbankan/ssk/peran-bi/peran/Contents/Default.aspx>. Diakses pada tanggal, 30 Oktober 2019.

⁶³ Viktor M. Situmorang, Jusuf Juhir, *loc.cit*, hlm. 14

⁶⁴ Diana Halim Koencoro, *loc.cit*, hlm. 74

sehingga rentan terhadap risiko penggelembungan (*bubble*) serta rawan digunakan sebagai sarana pencucian uang dan pendanaan terorisme, sehingga dapat mempengaruhi kestabilan sistem keuangan dan merugikan masyarakat. Oleh karena itu, Bank Indonesia memperingatkan kepada seluruh pihak agar tidak menjual, membeli atau memperdagangkan virtual currency. Bank Indonesia menegaskan bahwa sebagai otoritas sistem pembayaran, Bank Indonesia melarang seluruh penyelenggara jasa sistem pembayaran (prinsipal, penyelenggara switching, penyelenggara kliring, penyelenggara penyelesaian akhir, penerbit, acquirer, payment gateway, penyelenggara dompet elektronik, penyelenggara transfer dana) dan penyelenggara Teknologi Finansial di Indonesia baik Bank dan Lembaga Selain Bank untuk memproses transaksi pembayaran dengan *virtual currency*, sebagaimana diatur dalam PBI 18/40/PBI/2016 tentang Penyelenggaraan Pemrosesan Transaksi Pembayaran dan dalam PBI 19/12/PBI/2017 tentang Penyelenggaraan Teknologi Finansial. Bank Indonesia sebagai otoritas di bidang Moneter, Stabilitas Sistem Keuangan dan Sistem Pembayaran senantiasa berkomitmen menjaga stabilitas sistem keuangan, perlindungan konsumen dan mencegah praktik-praktik pencucian uang dan pendanaan terorisme.

Tetapi, dalam hal ini pengawasan mata uang virtual yang dilakukan oleh Bank Indonesia belum cukup diatur, baik didalam Undang – Undang Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia maupun Undang – undang Nomor 7 Tahun 2011 Tentang Mata Uang. Pengawasan yang dilakukan selama ini hanya didasarkan pada PBI 18/40/PBI/2016 tentang Penyelenggaraan Pemrosesan Transaksi Pembayaran dan dalam PBI 19/12/PBI/2017 tentang Penyelenggaraan Teknologi Finansial. Peraturan Bank Indonesia diatas hanya mengatur dan memberikan sanksi kepada badan usaha perbankan yang terdaftar di Bank Indonesia, tetapi tidak dapat mengawasi secara

penuh terhadap transaksi yang dilakukan oleh perorangan maupun pelaku usaha kecil menengah non perbankan.