

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

“Negara Indonesia adalah Negara hukum”, yang dijelaskan pada Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Negara bertugas melindungi bangsa Indonesia dari berbagai ancaman baik yang datang dari dalam dan luar, sehingga keselamatan segenap bangsa Indonesia dan tumpah darah Indonesia terjamin dan terpenuhi segala hak dan kewajibannya. Sesuai dengan cita-cita pendiri bangsa berdasarkan amanat undang-undang, Pancasila ditetapkan sebagai sumber dari segala sumber hukum di Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Untuk mencapai tujuan tersebut, negara menetapkan norma hukum yang dapat mengatur segala perilaku dan hubungan antar bangsa. Rudolf Von Ihering menyatakan bahwa “Hukum hanyalah salah satu cara untuk mencapai tujuan masyarakat, yaitu pelaksanaan kontrol sosial”. Selain itu, menurut Von Ihering, hukum adalah instrumen untuk memenuhi kebutuhan masyarakat di tempat-tempat terjadinya konflik yang tidak dapat dihindarkan antara kebutuhan sosial setiap individu dan kepentingan pribadinya masing-masing¹.

Untuk menciptakan tertib hukum dalam masyarakat, negara harus melakukan pengawasan terhadap segala kegiatan yang berkaitan dengan kepentingan umum. Pengawasan yang dilakukan oleh negara mencakup beberapa industri dan multidisiplin, khususnya di sektor ekonomi dan keuangan.

Pertumbuhan ekonomi negara yang didorong oleh kelancaramn transaksi keuangan dan didukung oleh stabilitas keamanan yang terkelola, telah meningkatkan minat para pebisnis atau investor internasional untuk berinvestasi di Indonesia. Kedatangan investor dan wisatawan mancanegara di Indonesia dapat mempecepat pertumbuhan ekonomi warga negara Indonesia. Tentunya kedatangan orang-orang dengan berbagai kepentingan tersebut di Indonesia tentunya sangat

¹ Zaeni Asyhadi dan Arief Rahman, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2013, hlm. 123

membutuhkan jasa penukaran valuta asing atau mata uang Rupiah untuk dapat melakukan transaksi keuangan di Indonesia.

Untuk memenuhi kebutuhan investor dan warga negara asing, maka diadakannya fasilitas Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing (KUPVA) atau biasa disebut Money Changer sesuai dengan Pasal 1 Angka 4 Peraturan Bank Indonesia Nomor 18/20/PBI/2016 tentang Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank yaitu “Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing yang selanjutnya disingkat KUPVA adalah kegiatan jual dan beli UKA, serta pembelian Cek Pelawat.”

Di Indonesia, Money Changer awalnya merupakan layanan penukaran mata uang yang hanya ditawarkan oleh bank. Kegiatan dan kerangka kerja Money Changer terintegrasi dengan operasional perbankan. Layanan Money Changer di bank masih tetap beroperasi unuk saat ini. Dengan perkembangan ekonomi dan kebutuhan masyarakat akan penukaran valas menjadi Rupiah atau sebaliknya semakin meningkat. Pemerintah melalui Bank Indonesia menerapkan kebijakan pembentukan lembaga keuangan non bank berupa penyelenggaraan Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank disingkat KUPVA-BB. Saat ini keberadaan money changer ada di dua Lembaga yaitu Lembaga Keuangan Bank (LKB) dan Lembaga Keuangan Bukan Bank (LKBB)².

Aturan mengenai KUPVA-BB tertuang dalam Peraturan Bank Indonesia Nomor 18/20/PBI/2016 tentang Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank. Peraturan Bank Indonesia sebagaimana yang tersebut diatas mengatur mengenai peyelenggaraan, perizinan, pelaporan, pengawasan, serta larangan dan sanksi bagi pelaku KUPVA-BB yang telah mendapat izin resmi dari Bank Indonesia.

Pelaku KUPVA-BB disini diatur dalam Pasal 1 angka 4 Peraturan Bank Indonesia Nomor 12/22/PBI/2010 tentang Pedagang Valuta Asing, adalah perusahaan yang melakukan jual beli Uang Kertas Asing (UKA) dan Traveller's Cheque (TC). Sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 5 dan 6 dalam peraturan tersebut, yang disebut sebagai pedagang valuta asing adalah terdiri dari:

² Bisnan Ripmal Simangkir, Sihabudin, Iwan Permadi dan Herman Suryo “*Criminal Law Policy Againts Non-Bank Foreign Exchange Business Activities (KUPVA-BB) or Illegal Money Changer in Indonesia*”, Journal of Law, Policy and Globalization, volume 90, nomor 5, Oktober 2019.

1. Pedagang Valuta Asing Bukan Bank adalah perusahaan berbadan hukum Perseroan Terbatas bukan bank yang maksud dan tujuan perseroan adalah melakukan kegiatan usaha jual beli UKA dan pembelian Traveller's Cheque yang telah memenuhi peraturan dan persyaratan dalam Peraturan Bank Indonesia ini.
2. Pedagang Valuta Asing Bank adalah bank umum bukan bank devisa yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional dan/atau berdasarkan prinsip Syariah, Bank Perkreditan Rakyat, atau Bank Pembiayaan Rakyat Syariah, yang melakukan kegiatan usaha jual beli UKA dan pembelian TC yang telah memenuhi ketentuan dan persyaratan dalam Peraturan Bank Indonesia ini.

Pedagang valas yang ingin mendirikan usaha jual beli uang kertas asing memerlukan izin terlebih dahulu dari Bank Indonesia sebagai bank sentral. Bank Indonesia menerbitkan izin KUPVA-BB kepada Pedagang Valuta Asing bertujuan dengan maksud melindungi rupiah dan memberikan perlindungan kepada masyarakat. Bank Indonesia memberikan pengawasan terhadap kurs jual beli valas didalam masyarakat yang dapat dimanipulasi dan disalahgunakan sehingga berdampak pada penurunan nilai mata uang rupiah.

Pada dasarnya keberadaan KUPVA-BB di Indonesia sangat bermanfaat bagi bangsa, negara dan masyarakat pada umumnya. Dengan praktik KUPVA-BB dapat diperoleh nilai tambah yaitu keuntungan dari hasil usaha yang dapat meningkatkan pendapatan dan membawa manfaat positif. Namun berbeda dengan KUPVA-BB atau praktik Money Changer tidak berizin yang menjalankan usahanya sebagai perbuatan yang merugikan negara dengan menghindari pajak dan terindikasi sebagai tempat sarana tindak pidana.

Gubernur Bank Indonesia menyatakan PVA tidak berizin atau ilegal, melanggar beberapa ketentuan administratif yang dipersyaratkan oleh Bank Indonesia dalam Peraturan Bank Indonesia Nomor 18/20/PBI/2016 seperti tidak memenuhi persyaratan perizinan yang diatur dalam Pasal 11, diduga melakukan kegiatan selain Pasal 6 (jual beli UKA dan pembelian cek pelawat), diduga tidak mencatatkan transaksi sesuai dengan standar akuntansi yang berlaku yang diatur dalam Pasal 2 ayat (6), atau diduga bahwa transaksi melebihi nilai nominal

Underlying Transaksi karena tidak adanya dokumen Underlying Transaksi yang dapat dipertanggungjawabkan yang diatur pada Pasal 4 dan 5, tidak menerapkan prinsip perlindungan konsumen sebagaimana diatur dalam Pasal 10, tidak membayar pajak kepada negara untuk setiap transaksi dan tidak melaporkan pelaksanaan KUPVA-BB yang dapat disalahgunakan untuk tindak pidana pencucian uang, korupsi dan transaksi narkoba, hingga mendanai kegiatan terorisme. Penyalahgunaan ini dilakukan oleh para pedagang valas ilegal yang menawarkan jual beli valas dengan harga yang lebih rendah daripada harga yang ditawarkan oleh bank. Hal ini dilakukan untuk lebih menarik banyak nasabah untuk menukarkan uang mereka. Bank Indonesia juga menegaskan kewajiban perizinan bagi penyelenggara KUPVA-BB untuk mendapatkan izin usaha, karena disebabkan oleh adanya KUPVA-BB yang tidak berizin terindikasi melakukan Tindak Pidana Pencucian Uang (TPPU) baik yang berasal dari kejahatan maupun narkoba”³.

Upaya penertiban telah dilakukan oleh Bank Indonesia bersama dengan Satuan Reserse Kriminal Polri selaku penegak hukum, namun kegiatan tersebut tidak berdampak positif terhadap penurunan jumlah PVA tidak berizin, karena banyaknya PVA tidak berizin yang melakukan kegiatan tersebut apapun bentuknya, dari pedagang kecil-kecilan hingga perorangan mengabaikan Peraturan Bank Indonesia. Hal ini bisa terjadi karena belum meratanya penyebaran informasi mengenai peraturan KUPVA-BB ke masyarakat dan kurangnya pengawasan BI terhadap pelaku usaha KUPVA-BB atau PVA agar dapat mematuhi ketentuan Peraturan Bank Indonesia Nomor 18/20 / PBI / 2016 tentang Kegiatan Usaha Penukaran Uang Bukan Bank.

Mereka bebas melakukan upaya di Indonesia untuk mendapatkan keuntungan sebesar-besarnya tanpa mengurus izin usahanya. Para penyelenggara KUPVA-BB tidak berizin tidak membayar pajak kepada negara dari hasil usahanya. Pengusaha menikmati sarana dan prasarana berupa fasilitas umum yang disediakan oleh negara. Namun, para pelaku KUPVA-BB tidak berizin tersebut tidak banyak

³ Bi.go.id, *BI Tegaskan Kewajiban Perizinan bagi Penyelenggara KUPVA Bukan Bank*, diakses dari <https://www.bi.go.id/id/ruang-media/info-terbaru/Pages/BI-Tegaskan-Kewajiban-Perizinan-bagi-Penyelenggara-KUPVA-Bukan-Bank.aspx> Pada tanggal 15 Agustus 2020 jam 15.32

mengetahui peraturan atau dengan sengaja tidak mengurus izin usahanya karena mereka tidak terpantau oleh Bank Indonesia.

Terkhususnya di Sumatera Barat disinyalir masih terdapat yang tidak memiliki izin. Pada tahun 2017, Bank Indonesia Sumatera Barat telah menertibkan sebanyak delapan KUPVA-BB yang tidak memiliki izin⁴, serta pada tahun 2019 empat KUPVA-BB yang beroperasi tanpa memiliki izin telah ditertibkan⁵. Beberapa penyelenggara KUPVA-BB tidak berizin banyak dilakukan pada toko-toko emas dan perusahaan tour and travel. Pelaku usaha KUPVA-BB tidak berizin bukan hanya dilakukan oleh perusahaan yang berbadan hukum namun ada juga yang dilakukan oleh usaha yang tidak berbadan hukum serta perorangan tanpa adanya badan usaha.

Tabel 1
Daftar beberapa KUPVA-BB yang tidak berizin di kota Padang

No	Nama Usaha	Alamat
	Toko Mas Singgalang Indah	Jl. Pasar Raya No. 5, Kp. Jao, Kec. Padang Barat, Kota Padang, Sumatera Barat
	Toko Mas H. Damrah padang	Jl. Pasar Raya Tahap III Koppas Plaza No. 12A, Kel. Kp Jao, Padang Barat, Padang, Sumatera Barat 25111
	Toko Mas Sari Murni	Jl. Muhammad Yamin Komplek Merlin Indah No. 25 Pasar Raya, Kp. Jao, Padang Barat, Padang, Sumatera Barat 25112
	Toko Mas Megaria Baru	Jl. Pasar Bertingkat Petak E, RW 4, Kp. Jao, Padang Barat, Padang, Sumatera Barat 25112

⁴ Okezone.com, *BI Tertibkan 8 Money Changer Illegal*, diakses dari <https://economy.okezone.com/read/2017/05/05/320/1684023/bi-tertibkan-8-money-changer-illegal> Pada tanggal 14 Januari 2021 jam 15.52

⁵ Antaranews.com, *Empat Usaha Penukaran Uang Asing Tak Berizin Ditertibkan BI Sumbar*, diakses dari <https://www.antaranews.com/berita/1088326/empat-usaha-penukaran-uang-asing-tak-berizin-ditertibkan-bi-sumbar> Pada tanggal 14 Januari 2021 jam 15.53

Toko Mas Murni Gold & Jewellery	Jl. Pasar Raya No. 4A, Barat III, Kp. Jao, Padang Barat, Padang, Sumatera Barat 25112
TG Sumbarindo Wisata Tour dan Travel	Jl. Karet No. 10A, Padang Pasir, Padang Barat, Kota Padang, Sumatera Barat 25121
Ero Tour	Jl. Ir. H. Juanda No. 6, Rimbo Kaluang, Padang Barat 25111

Sumber: Dokumen Bank Indonesia tahun 2021

Terkait permasalahan hukum yang terjadi akibat praktek Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) tidak berizin, terdapat permasalahan yang perlu segera diselesaikan. Negara tidak boleh diam, negara harus hadir jika terjadi masalah hukum seperti ini di masyarakat. Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul **“Pengawasan Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (Kupva-BB) Di Kota Padang”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang penulisan maka rumusan masalah yang akan diteliti dan dikaji dalam penulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan terhadap Praktik Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank?
2. Faktor apa yang menyebabkan banyaknya Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank tidak berizin di Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui bagaimana peraturan terhadap Praktik Kegiatan Penukaran Valuta Asing Bukan Bank di Indonesia.
2. Untuk mengetahui faktor apa yang menyebabkan banyaknya Kegiatan Penukaran Valuta Asing Bukan Bank tidak berizin di Indonesia.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang dapat diperoleh dari penelitian ini adalah:

1. Manfaat teoritis

- a. Penelitian ini akan melatih dan menambah pengetahuan penulis lebih luas mengenai Hukum Administrasi Negara khususnya yang berhubungan dengan persoalan perizinan serta tindak lanjut Bank Indonesia terhadap Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank yang tidak berizin.
 - b. Penelitian ini diharapkan dapat berguna sebagai bahan referensi bagi kepentingan yang sifatnya akademis baik dalam penelaahan hukum secara sektoral maupun menyeluruh dan sebagai bahan tambahan dalam bidang Hukum Administrasi Negara dan Hukum Perizinan di Indonesia.
 - c. Penelitian ini diharapkan mampu memberikan teori dan pemecahan masalah-masalah terhadap perizinan usaha perdagangan.
2. Manfaat praktis
- Penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan atau menjadi tambahan materi bagi pembacanya, baik masyarakat pada umumnya maupun akademisi pada khususnya ingin mengetahui lebih lanjut mengenai perizinan Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) oleh Bank Indonesia.

E. Metode Penelitian

Metode merupakan bagian ilmiah yang berkaitan dengan satu cara (sistematis) untuk memahami suatu objek atau objek penelitian, sebagai upaya untuk menemukan jawaban yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah termasuk keabsahannya⁶. Metode penelitian merupakan suatu unsur yang mutlak yang harus ada di dalam penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan⁷. Adapun metode penelitian yang digunakan dalam penelitian kali ini, yaitu:

1. Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini digunakan pendekatan yuridis empiris, yaitu pendekatan penelitian yang membandingkan norma-norma yang dengan fakta-fakta yang ada di lapangan dengan kajian yang dilakukan penulis⁸.

⁶ Rosady Ruslan, "*Metode Penelitian*", Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2010, hlm. 24

⁷ Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI-Press. 1982, hlm. 7

⁸ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2014, hlm. 105-106

Dalam hal ini adalah mengenai “Pengawasan Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank (KUPVA-BB) Di Kota Padang”.

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif. Disebut deskriptif karena hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran atau lukisan faktual tentang keadaan objek yang diteliti⁹.

3. Sumber bahan penelitian

Sumber bahan penelitian yang dipakai dalam penelitian ini adalah penelitian kepustakaan atau Library Research, yaitu data yang diperoleh dalam penelitian ini dilakukan dengan membaca buku-buku dan tulisan-tulisan yang berkaitan dengan topik yang diteliti, kemudian mencatat bagian yang memuat penelitian dari penelitian tersebut¹⁰. Penelitian kepustakaan ini dilakukan pada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas dan Perpustakaan Pusat Universitas Andalas.

4. Jenis Data

Jenis data yang digunakan adalah:

a. Data Primer

Yaitu data yang diperoleh langsung dari sumbernya, baik melalui wawancara maupun laporan dalam bentuk dokumen tidak resmi yang kemudian diolah oleh peneliti¹¹.

b. Data Sekunder

Yaitu data yang diperoleh dari dokumen-dokumen resmi, buku-buku yang berhubungan dengan objek penelitian, hasil penelitian dalam bentuk laporan, skripsi, tesis, disretasi, dan peraturan perundang-undangan.¹² Adapun data tersebut antara lain:

1) Bahan Hukum Primer

⁹ Soekanto, Soerjono, *Op.cit*, hlm. 10

¹⁰ Mestika Zed, *Metode Penelitian Kepustakaan*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2007, hlm. 3

¹¹ Zainuddin Ali, *Op.cit*, hlm. 106

¹² *Ibid*, hlm. 106

Yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat terdiri dari peraturan perundang-undangan yang terkait dengan objek penelitian.¹³ Antara lain:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia
- c) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan
- d) Peraturan Bank Indonesia Nomor 18/20/PBI/2016 Tentang Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank
- e) Peraturan Bank Indonesia Nomor 12/22/PBI/2010 Tentang Pedagang Valuta Asing
- f) Peraturan Bank Indonesia Nomor 6 Tahun 2023 tentang Pasar Uang dan Pasar Valuta Asing

2) Bahan Hukum Sekunder

Yaitu bahan-bahan hukum yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer, dan dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer, meliputi:¹⁴

- a) Rancangan peraturan-peraturan perundang-undangan
- b) Hasil karya ilmiah para sarjana
- c) Hasil-hasil penelitian

Bahan hukum sekunder adalah buku-buku dan tulisan-tulisan hukum yang terkait dengan objek penelitian ini.¹⁵ Diantaranya buku atau literature, seminar, simposium, lokakarya, skripsi, dan juga artikel-artikel hukum yang dapat dipertanggungjawabkan.

¹³ *Ibid*, hlm. 106

¹⁴ Suratman, *Metode Penelitian Hukum*, Bandung: Alfabeta, 2012, hlm. 67

¹⁵ Zainuddin Ali, *Op.cit*, hlm. 106

3) Bahan Hukum Tersier

Yaitu petunjuk atau penjelasan mengenai bahan hukum primer atau bahan hukum sekunder yang berasal dari kamus, ensiklopedia, majalah, surat kabar, dan sebagainya.¹⁶

5. Teknik Pengumpulan Data

Untuk mengumpulkan data yang akurat dan relevan dengan permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini, maka teknik pengumpulan data yang digunakan penulis adalah sebagai berikut:

a. Studi Dokumen

Studi dokumen adalah sebagai langkah awal dari setiap penelitian hukum baik itu normatif maupun sosiologis. Studi dokumen bagi penelitian hukum meliputi studi bahan-bahan hukum yang terdiri dari bahan primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.¹⁷ Pengumpulan data dilakukan dengan data tertulis dan berkas-berkas terkait, baik itu buku, peraturan perundang-undangan serta data tertulis lainnya yang didapatkan dari mengunjungi perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas, perpustakaan pusat Universitas Andalas, perpustakaan daerah Sumatera Barat serta buku yang dimiliki penulis

b. Wawancara

Adalah situasi peran antar pribadi bertatap muka, Ketika seseorang yakni pewawancara mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang dirancang untuk memperoleh jawaban-jawaban yang relevan dengan masalah penelitian kepada seorang responden.¹⁸ Teknik wawancara yang digunakan yaitu wawancara semi terstruktur maksudnya adalah menyusun daftar pertanyaan terlebih dahulu tetapi tidak menutup kemungkinan akan ada pertanyaan-pertanyaan

¹⁶ *Ibid*

¹⁷ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2004, hlm. 68

¹⁸ *Ibid*, hlm. 82

tambahan yang muncul ketika melakukan wawancara. Wawancara dilakukan kepada Bank Indonesia.

6. Penentuan Sample

Penentuan sampel dilakukan dengan teknik purposive sampling yang termasuk dalam kategori nonprobability sampling yang artinya sampel ditentukan oleh peneliti berdasarkan kemauannya.¹⁹

7. Teknik Pengolahan Data dan Analisis Data

a. Pengolahan Data

Pengolahan data dilakukan dengan cara editing, yaitu proses penelitian kembali terhadap catatan, berkas-berkas, informasi yang dikumpulkan oleh pencari data.²⁰

b. Analisis Data

Data yang diperoleh kemudian dianalisis secara deskriptif kualitatif. Analisis deskriptif kualitatif dilakukan dengan mendeskripsikan serta menggambarkan data dan fakta yang dihasilkan dari suatu penelitian di lapangan dengan suatu interpretasi, evaluasi, dan pengetahuan umum.

Data kemudian dianalisis dengan metode induktif, yaitu suatu cara berfikir yang didasarkan pada fakta-fakta yang bersifat umum dilanjutkan dengan penarikan kesimpulan yang bersifat khusus untuk mengajukan saran-saran, serta data yang telah diolah tersebut kemudian dianalisis dengan menggunakan cara menginterpretasikan data dan memaparkannya dalam bentuk kalimat untuk menjawab permasalahan pada bab-bab berikutnya.

¹⁹ Zainuddin Ali, *Opcit*, hlm. 107

²⁰ *Ibid*, hlm. 168