

## **Tinjauan Yuridis Pengalihan Pengawasan Perbankan dari Bank Sentral Kepada Otoritas Jasa Keuangan**

### ***(Juridical Study of Switching the Supervision of Banking from Central Bank to the Otoritation Monetary Service)***

Reka Dewantara

*Fakultas Hukum Universitas Brawijaya  
Jl. MT Haryono 169 Malang  
Email:rainerfhub@gmail.com*

#### **ABSTRAKSI**

Sistem perbankan memegang peranan yang sangat penting dalam perekonomian seiring dengan fungsinya sebagai lembaga intermediasi, yaitu menyalurkan dana dari pihak yang berkelebihan dana kepada pihak-pihak yang membutuhkan dana. Apabila sistem keuangan tidak bekerja dengan baik, maka perekonomian menjadi tidak efisien dan pertumbuhan ekonomi yang diharapkan tidak akan tercapai. Salah satu masalah krusial dalam sistem keuangan yang dapat menjadi sumber instabilitas keuangan, yakni menyangkut terjadinya ketidaksamaan informasi (*asymmetric information*), yakni suatu situasi dimana satu pihak yang terlibat dalam kesepakatan keuangan tidak memiliki informasi yang akurat dibanding pihak lain. Pasal 34 UU BI mengamanatkan pembentukan Lembaga Pengawas Jasa Keuangan (LPJK) paling lambat pada tahun 2010. Amanat Pasal 34 tersebut sejak awal penyusunannya telah mengandung kontroversi dan perdebatan. Berdasarkan Pasal 34 UU BI fungsi BI dalam mengawasi bank dialihkan kepada LPJK. Pengalihan fungsi pengawasan bank dari bank sentral di negara yang industri keuangannya didominasi oleh industri perbankan tentunya menimbulkan perdebatan dan memicu kontroversi.

**Kata Kunci:** pengawasan perbankan, bank sentral dan otoritas jasa keuangan

#### **ABSTRACT**

Banking system holds a very important role in economic since it is function as intermediation party, which transfer funding from excessive fund of party to those party who is in need of funding. If the monetary system is not working well, then the economical become inefficient and the expected economic growth will not accomplish. One of crucial problem in monetary system which could become the source of monetary instability is related to condition of asymmetric information, which can be explain as a situation where one party who is involved in money dealing has no precise information compared to other party. Article 34 enactment of BI mandate to initiate the *supervisory institute of monetary service* due date in year 2010. The mandate of Article 34, since the beginning of structuring has already filled with controversy and debate. Based on Article 34, the function of BI to supervise bank is switched to LPJK. The switching of supervision function from central bank in a state which the monetary industry is dominated by banking obviously rise up debate and trigger the controversy.

**Key Words:** banking supervision, centra bank and otoritation monetary service

---

## PENDAHULUAN

Eksistensi lembaga keuangan khususnya lembaga perbankan menempati posisi strategis dalam menjembatani kebutuhan modal kerja dan investasi di sektor riil dengan pemilik dana (*agent of economic development*). Peran perbankan adalah *sistemic*, artinya perbankan merupakan bagian dari sistem perekonomian yang sangat vital. Fungsi utama sektor perbankan dalam infrastruktur kebijakan makro ekonomi memang diarahkan dalam konteks *how to make money effective and efficient to increase economic value*, dimana membutuhkan peran regulasi di bidang ekonomi sebagai kaidah bagi esensi maupun eksistensi lembaga perbankan dalam menjalankan operasionalnya.<sup>1</sup> Di dunia modern, peran bank sangat besar dalam mendorong pertumbuhan ekonomi suatu negara. Hampir semua sektor usaha maupun individu saat ini dan masa yang akan datang tidak akan lepas dari sektor perbankan bahkan menjadi kebutuhan dalam menjalankan aktivitas keuangan dalam mendukung kelancaran usaha.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Barry M. Mitnick dalam Djoni Gazali dan Rachmadi Usman, 2010, *Hukum Perbankan*, Sinar Grafika, Jakarta, mengemukakan bahwa ada empat teori dalam regulasi di bidang kebijakan ekonomi, yaitu : (1) *consumer protection theory*, bahwa suatu peraturan dibuat dengan tujuan untuk melindungi konsumen, (2) *industry protection theory*, bahwa suatu peraturan dibentuk dengan tujuan untuk melindungi kepentingan produsen dari suatu kegiatan, (3) *bureaucratic behavior theory*, mengenai mempertahankan status quo pelayanan birokrasi dan pelayanan yang terbaik dari birokrasi, dan (4) *public interest theory*, bahwa suatu peraturan perundang-undangan dibuat untuk memperhatikan atau menjaga keseimbangan dan kepentingan masyarakat secara keseluruhan.

<sup>2</sup> Ismail, 2010, *Manajemen Perbankan : Dari Teori Menuju Aplikasi*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 2-3. Menurut Anwar Nasution dalam Hermansyah, 2009, *Hukum Perbankan Nasional Indonesia*, Prenada Media, Jakarta, menyebutkan bahwa lembaga keuangan khususnya berperan penting dalam mendukung sistem keuangan yang sehat, dengan alasan antara lain : (1) keungkinan karakteristik perbankan yang rentan terhadap serbuan masyarakat yang menarik dana secara besar-besaran (*bank runs*) sehingga berpotensi merugikan deposan dan kreditor bank, (2) penyebaran kerugian

Sistem perbankan memegang peranan yang sangat penting dalam perekonomian seiring dengan fungsinya sebagai lembaga intermediasi, yaitu menyalurkan dana dari pihak yang berkelebihan dana kepada pihak-pihak yang membutuhkan dana.<sup>3</sup> Apabila sistem keuangan tidak bekerja dengan baik, maka perekonomian menjadi tidak efisien dan pertumbuhan ekonomi yang diharapkan tidak akan tercapai. Salah satu masalah krusial dalam sistem keuangan yang dapat menjadi sumber instabilitas keuangan, yakni menyangkut terjadinya ketidaksamaan informasi (*asymmetric information*), yakni suatu situasi dimana satu pihak yang terlibat dalam kesepakatan keuangan tidak memiliki informasi yang akurat dibanding pihak lain.<sup>4</sup>

Perkembangan struktur kelembagaan di bidang pengawasan lembaga keuangan yang optimal dan meluas telah menjadi kebutuhan yang sangat mendesak. Struktur kelembagaan akan sangat menentukan kinerja di bidang pengawasan terhadap lembaga keuangan. Struktur kelembagaan menjadi begitu penting karena:<sup>5</sup>

1. Struktur akan mempengaruhi efektifitas pencapaian sasaran dari kegiatan pengawasan itu sendiri.
2. Struktur juga akan menggambarkan kejelasan tanggung jawab dan tujuan pengawasan. Struktur yang berbeda akan merefleksikan sasaran dan tanggung jawab yang berbeda pula
3. Struktur juga menggambarkan biaya (*cost*) yang timbul dari kegiatan pengawasan

---

diantara bank-bank sangat cepat melalui *contagion effect* sehingga berpotensi menimbulkan sistem problem, (3) proses penyelesaian bank-bank bermasalah membutuhkan dana dalam jumlah yang tidak sedikit, (4) hilangnya kepercayaan masyarakat sebagai lembaga intermediasi akan menimbulkan tekanan-tekanan dalam sektor keuangan (*financial distress*), dan (5) ketidakstabilan sektor keuangan akan berdampak pada kondisi makroekonomi, khususnya dikaitkan dengan tidak efektifnya transmisi kebijakan moneter.

<sup>3</sup> Gunarto Suhardi, 2003, *Usaha Perbankan Dalam Perspektif Hukum*, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 20.

<sup>4</sup> Dawam Rahardjo, 2000, *Independensi BI dalam Kerelut Politik*, Cidesindo, Jakarta, hlm. 13.

<sup>5</sup> Muliaman D. Hadad, 2003, *Masalah Sekitar Struktur Kelembagaan di Bidang Pengawasan Terhadap Bank dan Lembaga Keuangan Lainnya* www.bi.go.id, diakses tgl 3 April 2010.

Lembaga perbankan di dalam kehidupan dunia modern merupakan suatu lembaga yang paling berperan di dalam kehidupan perekonomian suatu negara. Lembaga perbankan merupakan lembaga *financial intermediary* yang menjadi perantara bagi orang yang memiliki kelebihan dana dan yang kekurangan dana. Hal ini dapat menumbuhkan jasa deposito, tabungan, dan kredit.<sup>6</sup> Adanya lembaga perbankan menyebabkan masyarakat dengan mudah melakukan pembayaran transaksi bisnis.

Dalam rangka tugas mengatur dan mengawasi perbankan, Bank Indonesia (BI) menetapkan peraturan, memberikan dan mencabut izin atas kelembagaan atau kegiatan usaha tertentu dari bank, melaksanakan pengawasan atas bank, dan mengenakan sanksi terhadap bank sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Dalam pelaksanaan tugas ini, BI berwenang menetapkan ketentuan-ketentuan perbankan dengan menjunjung tinggi prinsip kehati-hatian. Tugas dan kewenangan BI dalam membina dan mengawasi perbankan tersebut meliputi:<sup>7</sup>

1. *Power and Right to Licence* (Kewenangan memberi izin), yaitu kewenangan BI menetapkan ketentuan dan persyaratan sebuah bank yg merupakan seleksi awal terhadap kehadiran sebuah bank baru yang mengacu pada aspek yaitu kemampuan menyediakan dana dalam jumlah tertentu untuk modal bank serta kesungguhan dan kemampuan dari para calon pemilik dan pengurus bank dalam melaksanakan kegiatan usaha bank, termasuk memberikan izin pendirian bank, pendirian kantor cabang sampai dengan pencabutan izin. Kewenangan ini merupakan kewenangan yang pertama dan mendasar serta merupakan pengawasan bank yang paling

awal, sebab ini memungkinkan dapat ditetapkannya operasional suatu bank. Dengan demikian tidak setiap orang atau badan hukum dapat mendirikan dan mengoperasikan bank.

2. *Power and Right to Regulate* (Kewenangan Mengatur), yaitu kewenangan untuk menetapkan ketentuan yg menyangkut aspek kegiatan usaha perbankan yg sehat dan mampu memenuhi jasa perbankan sesuai dgn kebutuhan masyarakat. Kewenangan ini memungkinkan otoritas pengawas mengatur kegiatan operasi bank berupa regulasi dan kebijakan sehingga dapat mendorong terciptanya sistem perbankan yang sehat.<sup>8</sup>
3. *Power and Right to Control* (Kewenangan untuk mengawasi), yaitu kewenangan melakukan pengawasan bank melalui pengawasan langsung (*on-site supervision*) dan pengawasan tidak langsung (*off-site supervision*). Pengawasan langsung dapat berupa pemeriksaan umum dan pemeriksaan khusus, yang bertujuan untuk mendapatkan gambaran tentang keadaan keuangan bank dan untuk memantau tingkat kepatuhan bank terhadap peraturan yang berlaku serta untuk mengetahui apakah terdapat praktik-praktik yang tidak sehat yang membahayakan kelangsungan usaha bank. Pengawasan tidak langsung yaitu pengawasan melalui alat pemantauan seperti laporan berkala yang disampaikan bank, laporan hasil pemeriksaan dan informasi lainnya. Dalam pelaksanaannya, apabila diperlukan BI dapat melakukan pemeriksaan terhadap bank termasuk pihak lain yang meliputi perusahaan induk, perusahaan anak, pihak terkait, pihak terafiliasi dan debitur bank. BI dapat menugasi pihak lain untuk dan atas nama BI melaksanakan tugas pemeriksaan.
4. *Power and Right to Impose Sanction* (kewenangan untuk mengenakan sanksi), yaitu kewenangan untuk menjatuhkan sanksi sesuai dengan ketentuan perundang-undangan terhadap bank apabila suatu bank kurang atau tidak memenuhi ketentuan. Tindakan ini mengandung unsur pembinaan agar bank beroperasi sesuai

<sup>6</sup> Fungsi untuk mencari dan menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan memegang peranan penting terhadap pertumbuhan suatu bank, sebab volume dana yang berhasil dihimpun atau disimpan tentunya akan menentukan pula volume dana yang dapat dikembangkan oleh bank tersebut dalam bentuk penanaman dana yang menghasilkan, misalnya dalam bentuk pemberian kredit, pembelian efek-efek atau surat berharga di pasar uang.

<sup>7</sup> Booklet Bank Indonesia 2011, hal 7-9

<sup>8</sup> Kewenangan Bank Indonesia sebagai Bank Sentral, [www.bi.go.id](http://www.bi.go.id), diakses tanggal 23 Januari 2011.

dengan asas perbankan yang sehat, dalam hal ini sanksi administratif. Untuk yang dapat dikenakan pidana diteruskan kepada pihak yang berwenang. Kewenangan ini dimaksudkan agar bank melakukan perbaikan atas kelemahan dan penyimpangan yang dilakukannya yang mengandung fungsi pembinaan agar bank taat aturan.

BI sebagai otoritas pengaturan dan pengawasan sektor perbankan dan moneter harus mampu merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan yang konsisten, efektif dan menunjang tingkat kompetisi yang sehat. Ketidakstabilan sektor perbankan dapat mengambat aktivitas perekonomian sektor riil yang memerlukan dana perbankan. Kondisi ini dapat mengganggu makro ekonomi secara keseluruhan.

### **Amanah Pengalihan Pengawasan Perbankan Menurut Pasal 34 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia**

Pasal 34 Undang-undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perubahan Undang-undang No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia (yang selanjutnya disebut UU BI) mengamanatkan pembentukan Lembaga Pengawas Sektor Keuangan (yang selanjutnya disebut LPJK) paling lambat pada tahun 2010. Amanat Pasal 34 tersebut sejak awal penyusunannya telah mengandung kontroversi dan perdebatan. Berdasarkan Pasal 34 UU BI fungsi BI dalam mengawasi bank dialihkan kepada LPJK. Pengalihan fungsi pengawasan bank dari bank sentral di negara yang industri keuangannya didominasi oleh industri perbankan tentunya menimbulkan perdebatan dan memicu kontroversi. Bank sentral yang diberikan tanggung jawab untuk menciptakan stabilitas nilai rupiah tentu akan menemukan kesulitan untuk memenuhi tanggung jawab tersebut apabila tidak memiliki kewenangan mengawasi bank. Itu sebabnya UU BI meletakkan tujuan BI dalam Pasal 7 yaitu mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah dan untuk mencapai tujuan mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah tersebut Pasal 8 UU BI menetapkan tiga tugas Bank Indonesia yaitu:

(1) menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter; (2) mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran, serta; (3) mengatur dan mengawasi bank. Oleh karena itu pelaksanaan amanat Pasal 34 berpotensi menyulitkan BI dalam mencapai tujuan yang diamanatkan oleh UU BI. Pasal 34 tersebut telah mengampulasi instrumen penting yang dimiliki BI dalam mencapai tujuannya.

Dari sejarah pembentukan UU BI diketahui bahwa keberadaan Pasal 34 dipenuhi kontroversi. Pasal tersebut didasarkan pada pandangan yang keliru tentang lembaga yang bertanggung jawab atas krisis keuangan yang terjadi pada tahun 1997/98. BI dianggap tidak dapat menjalankan tugasnya dengan efektif sehingga menimbulkan krisis keuangan yang parah. Pandangan ini tidak sepenuhnya beralasan. Bila diteliti struktur pengawasan perbankan pada waktu itu akan diketahui bahwa pengawasan bank dilakukan oleh dua lembaga yaitu BI dan Kementerian Keuangan. BI bertugas mengawasi bank dalam arti sempit (audit) sedangkan tugas mengatur dan memberi/mencabut ijin usaha bank ada pada Kementerian Keuangan. Oleh sebab itu tidak efektifnya tugas pengawasan bank sehingga memicu terjadi krisis pada tahun 1997/1998 tentunya adalah tanggung jawab bersama kedua lembaga tersebut. Berdasarkan latar belakang seperti itu maka penerapan Pasal 34 UU BI perlu dikaji ulang secara komprehensif.

Secara teoritis, terdapat dua aliran (*school of thought*) dalam hal pengawasan lembaga keuangan. Di satu pihak terdapat aliran yang mengatakan bahwa pengawasan industri keuangan sebaiknya dilakukan oleh institusi tunggal. Di pihak lain ada aliran yang berpendapat pengawasan industri keuangan lebih tepat apabila dilakukan oleh beberapa lembaga. Di Inggris misalnya industri keuangannya diawasi oleh *Financial Supervisory Authority* (FSA), sedangkan di Amerika Serikat industri keuangan diawasi oleh beberapa institusi. SEC misalnya mengawasi perusahaan sekuritas sedangkan industri perbankan diawasi oleh bank sentral (*the Fed*), FDIC, dan OCC.

Alasan dasar yang melatarbelakangi kedua aliran ini adalah kesesuaian dengan sistem perbankan yang dianut oleh negara tersebut. Juga, seberapa dalam konvergensi di

antara lembaga-lembaga keuangan. Dari sudut sistem, terdapat dua sistem perbankan yang berlaku yaitu *commercial banking sistem* dan *universal banking sistem*. *Commercial banking*, seperti yang berlaku di Indonesia dan di Amerika Serikat, melarang bank dalam melakukan kegiatan usaha keuangan non bank seperti asuransi. Hal ini berbeda dengan *universal banking*, dianut oleh antara lain negara-negara Eropa dan Jepang yang membolehkan bank melakukan kegiatan usaha keuangan non bank seperti *investment banking* dan asuransi. Di samping alasan sistem perbankan yang berlaku yang juga menjadi dasar pertimbangan adalah seberapa dalam telah terjadi konvergensi pada industri keuangan. Konvergensi yang dalam akan menyebabkan munculnya masalah kewenangan regulasi. Hal ini terjadi karena produk-produk yang dihasilkan lembaga-lembaga keuangan sudah sedemikian menyatunya sehingga sulit menentukan apakah suatu produk keuangan tertentu dihasilkan oleh industri perbankan sehingga diregulasi oleh bank sentral atau produk perusahaan sekuritas dan harus tunduk pada regulasi Bapepam-LK. Dengan diselesaikannya kewenangan pengawasan kepada satu institusi maka masalah kewenangan regulasi tersebut akan terpecahkan.

Secara empiris, survey yang dilakukan *Central Banking Publication* (1999) menunjukkan bahwa dari 123 negara yang diteliti, tiga perempatnya memberikan kewenangan pengawasan industri perbankan kepada bank sentral. Hal ini lebih menonjol di negara-negara sedang berkembang. Khusus untuk negara yang sedang berkembang alasannya adalah masalah sumber daya (*resources*). Bank sentral dianggap memadai dalam hal sumber daya (sumber daya manusia dan dana). Dari kaca mata politik, dicabutnya kewenangan pengawasan dari bank sentral sejalan dengan munculnya kecenderungan pemberian independensi kepada bank sentral. Ada kekhawatiran bahwa dengan independennya bank sentral, apabila bank sentral juga berwenang mengawasi bank bank sentral akan memiliki kewenangan yang sedemikian besar. *Bank of England* misalnya, pada tahun 1997 mendapatkan keindependennya, namun dua minggu

kemudian kewenangan pengawasan bank diambil alih dari bank sentral tersebut.

Menjawab pertanyaan kapan waktu yang tepat mulai beroperasinya Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dapat dilakukan dengan mempertimbangkan ketiga alasan di atas dan memperhatikan hal-hal berikut. Pertama, data menunjukkan bahwa industri keuangan kita 90% lebih di antaranya dikuasai oleh industri perbankan. Belum terjadi konvergensi yang dalam di antara industri keuangan tersebut. Kalaupun ada produk *hybrid* dalam jasa keuangan sifatnya masih sederhana dan volumenya belum besar sehingga belum dapat dikatakan sebagai masalah krusial yang dapat menimbulkan masalah sistemik.

Produk *hybrid* adalah produk yang merupakan perpaduan antara produk perbankan, asuransi atau pasar modal. Di Indonesia, produk-produk tersebut masih merupakan produk asuransi atau pasar modal murni sehingga dalam hal ini bank hanya berfungsi sebagai penjual (*agent*) dan mendapatkan komisi (*fee*) dari jasanya tersebut. Ambil contoh produk *hybrid* yang baru dikenal di Indonesia yaitu *bancassurance* yang memiliki dua pengertian yaitu: Pertama, *a bank that can offer banking, insurance lending and investment product to customer*, Kedua, *a French term referring to the selling of insurance through a bank's established distribution channel*. Di negara-negara Eropa yang menganut *universal banking sistem* produk ini sudah lama berkembang dan dilakukan sesuai dengan pengertian *bancassurance* yang pertama. Di Indonesia produk ini masih murni produk perusahaan asuransi yang ditawarkan atau dijual melalui jalur distribusi (*distribution channel*) perbankan sehingga lebih tepat dengan pengertian *bancassurance* yang kedua. Hal ini sesuai dengan undang-undang perbankan yang melarang bank melakukan kegiatan asuransi. Larangan ini sesuai pula dengan sistem perbankan yang dianut oleh Indonesia, yaitu *commercial banking sistem*. Keuntungan bank menjual produk *hybrid* tersebut adalah selain menerima komisi juga sekaligus dapat memperbesar *customer base* dan menjaga loyalitas nasabah.

Kedua, membentuk lembaga baru seberkuasa dan sebesar OJK tentunya

membutuhkan sumber daya yang besar. Pada saat negara sedang "sakit" seperti saat ini pastilah lebih bijaksana apabila sumber daya yang tidak sedikit itu digunakan untuk memperbaiki infrastruktur yang sudah parah. Masalah utama yang dihadapi industri keuangan khususnya perbankan saat ini bukanlah telah semakin menyatunya dengan industri keuangan lainnya, tetapi lemahnya penerapan *good corporate governance*. Masalah *good corporate governance* tidak akan selesai dengan beralihnya kewenangan pengawasan. Orang bijak mengatakan *don't change your jokey in the middle of the race otherwise you will lose the game*. Hal ini terbukti dalam pengalaman Jepang dalam menerapkan FSA, suatu lembaga semacam OJK, pada saat industri perbankan Jepang menjadi lebih baik. Hal ini dapat dilihat dari bangkrutnya *Long-Term Credit Bank* dan *Nippon Credit Bank*, dua bank besar yang terbukti merekayasa pembukuannya. Masalah koordinasi antara FSA dengan bank sentral juga muncul misalnya dalam kasus Ishikawa Bank dan masalah kredit macet dan kecurangan (*fraud*) masih mewarnai perbankan Jepang.

Apabila Pasal 34 UU BI diimplementasikan maka kewenangan dalam mengawasi bank oleh BI tidak akan ada lagi, padahal kewenangan mengawasi bank oleh BI merupakan tanggung jawabnya dalam menciptakan nilai rupiah yang stabil. Selanjutnya akan mengakibatkan perubahan lainnya terhadap substansi ketentuan UU BI lainnya yang pada gilirannya dapat mengganggu fungsi BI di bidang moneter, sistem pembayaran dan stabilitas keuangan.

Ketentuan pengawasan bank oleh BI sebelum adanya ketentuan Pasal 34 UUBI adalah merupakan suatu ketentuan yang berada dalam satu sistem hukum BI. Oleh karena itu tidak bisa kewenangan pengawasan bank oleh BI dipisahkan dengan kewenangan BI lainnya. Beberapa ciri dari suatu kesatuan sebagai berikut:

1. Sistem adalah suatu kompleksitas elemen yang terbentuk dalam satu kesatuan interaksi (proses).
2. Masing-masing elemen terikat dalam satu kesatuan hubungan yang satu sama lain

saling bergantung (*interdependence of its parts*).

3. Kesatuan elemen yang kompleks itu membentuk satu kesatuan yang lebih besar, yang meliputi keseluruhan elemen pembentuknya itu (*the whole is more than the sum of its parts*).
4. Keseluruhan itu menentukan ciri dari setiap bagian pembentuknya (*the whole determines the nature of its parts*).
5. Bagian dari keseluruhan itu tidak dapat dipahami jika ia dipisahkan, atau dipahami secara terpisah dari keseluruhan itu (*the parts cannot be understood if considered in isolation from the whole*).
6. Bagian-bagian itu bergerak secara dinamis secara mandiri atau secara keseluruhan dalam keseluruhan (sistem) itu.

Dengan demikian implementasi ketentuan Pasal 34 UUBI dapat merubah esensi sistem dari suatu kesatuan UUBI dan berpotensi menyulitkan BI dalam mencapai tujuan sebagaimana yang diamanatkan oleh UUBI. Seharusnya peranan BI dalam menjaga stabilitas sistem keuangan seyogyanya tidak perlu diintervensi oleh lembaga manapun. Karena, tugas Bank Indonesia berfungsi juga untuk menjaga stabilitas keuangan. Hal ini sejalan dengan nafas independensi Bank Indonesia sebagaimana ditetapkan oleh norma dasar di Indonesia.

Apabila munculnya berbagai badan atau lembaga yang kewenangannya sudah merupakan kewenangan Bank Indonesia akan menjadi permasalahan dalam bidang hukum. Sebab, merupakan hal yang aneh apabila berbagai undang-undang melahirkan berbagai badan atau lembaga yang mempunyai kewenangan yang mirip. Hal ini dapat berpotensi dibatalkannya undang-undang yang menjadi dasar hukum pendirian badan atau lembaga tersebut, apalagi sebagai Bank Sentral telah diatur dalam UUD NRI Tahun 1945.

Seperti diketahui amanat membuat lembaga pengawas bank yang baru ada sejak diundangkannya UU bank sentral nomor 23 tahun 1999. Pembentukan lembaga pengawas yang baru ini selain memang mengikuti *trend* pemisahan pengawasan bank di negara maju seperti Inggris dan Australia, juga didorong oleh krisis perbankan 1998. Krisis yang

membuat pemerintah mengeluarkan dana rekapitalisasi perbankan sebesar Rp 420 triliun dipandang sebagai bukti kegagalan BI dalam melakukan fungsi pengawasan.

### **Kewenangan dan Fungsi BI Pasca Terbentuknya OJK**

Pembentukan lembaga baru dalam bidang pengawasan tentu akan berdampak bagi BI dan juga OJK, diperkirakan kedua lembaga tersebut akan menghadapi berbagai kendala yang dapat mempengaruhi efektifitasnya. BI memiliki kemampuan untuk merumuskan dan melaksanakan kebijakan guna mengurangi resiko yang dapat menimbulkan ketidakstabilan pasar keuangan dan sumber daya yang efektif untuk mengelola krisis yang mungkin timbul.

BI dalam mengemban tugas untuk mengatur dan mengawasi bank, sesuai dengan ketentuan Pasal 24 Undang-undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana yang telah diubah dengan UU Nomor 3 Tahun 2004, berwenang untuk menetapkan peraturan, memberikan, dan mencabut izin atas kelembagaan dan kegiatan usaha tertentu dari bank, melaksanakan pengawasan bank, dan mengenakan sanksi terhadap bank sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Mengacu pada ketentuan tersebut maka sangat jelas bahwa BI memiliki kewenangan, tanggung jawab, dan kewajiban secara utuh untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap bank dengan menempuh upaya-upaya, baik yang bersifat preventif maupun represif. Dalam hal pengawasan dan pengaturan bank, BI selain berpedoman pada Undang-undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang BI sebagaimana yang telah diubah dengan UU No.3 Tahun 2004, juga mengacu pada Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan dan undang-undang perubahannya, yaitu Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998.

Pengawasan yang dilaksanakan BI terhadap bank dapat berupa pengawasan langsung, yaitu berbentuk pemeriksaan yang disusun dengan tindakan-tindakan perbaikan, juga dapat berupa pengawasan tidak langsung, yaitu suatu bentuk pengawasan dini melalui penelitian analitis, dan evaluasi laporan bank. Dalam rangka pengawasan yang

dilakukannya, BI dapat menjalankan pemeriksaan secara berkala sekurang-kurangnya satu tahun sekali untuk setiap bank. Di samping itu, pemeriksaan dapat dilakukan secara insidental setiap waktu apabila diperlukan untuk meyakinkan hasil pengawasan tidak langsung dan apabila terdapat indikasi adanya penyimpangan.<sup>9</sup>

Dalam perkembangannya, menyangkut tugas pengawasan bank ini selanjutnya oleh BI akan diserahkan kepada lembaga pengawasan sektor jasa keuangan yang independen (OJK), tetapi tetap ada keterkaitan dengan BI sebagai bank sentral. Lembaga (*supervisory board*) ini dalam menjalankan tugas dan kedudukannya berada di luar pemerintah dan berkewajiban menyampaikan laporan kepada Badan Pemeriksa, Keuangan dan Dewan Perwakilan Rakyat. Penyerahan tugas pengawasan ini menunggu pembentukan lembaga tersebut, yang paling lambat akan dilaksanakan pada 31 Desember 2010.

Lembaga pengawasan jasa keuangan (*supervisory board*) atau OJK yang akan dibentuk tersebut kewenangannya tidak terbatas mengawasi bidang, perbankan saja, tetapi juga mengawasi perusahaan-perusahaan sektor jasa keuangan lainnya yang meliputi asuransi, dana pension, sekuritas, modal ventura, dan perusahaan pembiayaan, serta badan-badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan dana masyarakat.<sup>10</sup> Sedangkan menurut RUU OJK, OJK adalah lembaga pemerintah yang dibentuk berdasarkan Undang-undang Otoritas Jasa Keuangan, untuk melakukan pengaturan dan pengawasan pengelolaan kegiatan bidang jasa keuangan.<sup>11</sup>

Kemudian Pasal 94 ayat (3) RUU OJK menyebutkan:

- a. Wewenang BI sehubungan dengan pengaturan dan pengawasan bank sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 huruf c, Pasal 24 sampai dengan Pasal 33 UU Nomor 23 Tahun 1999 tentang BI dan

<sup>9</sup> Sulistyandari, "Lembaga dan Fungsi Pengawasan Perbankan di Indonesia", Jurnal Mimbar Hukum, Univ. Jendral Soedirman, Vol. 24, Nomor 2, Juni 2012.

<sup>10</sup> *Ibid.*, hlm. 230.

<sup>11</sup> Tim Pengarah RUU Otoritas Jasa Keuangan dan Persiapan Pembentukan Otoritas Jasa Keuangan, *Rancangan Undang-undang Tentang Otoritas Jasa Keuangan*, 2003, Pasal 3 ayat (1).

sebagaimana dimaksud dalam perubahannya, menjadi wewenang OJK; dan

- b. kewajiban untuk menyampaikan laporan, informasi, atau dokumen kepada BI sebagaimana diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 1999 tentang BI dan sebagaimana dimaksud dalam perubahannya, menjadi kewajiban untuk menyampaikan laporan, informasi atau dokumen kepada OJK.

Apabila kita melihat UU Nomor 23 Tahun 1999 tentang BI sebagaimana yang telah diubah dengan UU Nomor 3 Tahun 2004, maka kewenangan-kewenangan yang beralih tersebut adalah:<sup>12</sup>

1. Mengatur dan mengawasi bank;
2. Menetapkan peraturan, memberikan dan mencabut izin atas kelembagaan dan kegiatan usaha tertentu dari bank, melaksanakan pengawasan bank dan mengenakan sanksi terhadap bank sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
3. Menetapkan ketentuan-ketentuan perbankan yang memuat prinsip kehati-hatian. Berkaitan dengan kewenangan di bidang perizinan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24:
  - a. Memberikan dan mencabut izin usaha bank;
  - b. Memberikan izin pembukaan, penutupan, dan pemindahan kantor bank,
  - c. Memberikan persetujuan atas kepemilikan dan kepengurusan bank,
  - d. Memberikan izin kepada bank untuk menjalankan kegiatan-kegiatan usaha tertentu.
4. Melakukan pengawasan bank sebagaimana dimaksud pasal 24, yaitu pengawasan langsung dan tidak langsung;<sup>13</sup>
5. Mewajibkan bank untuk:<sup>14</sup>
  - a. Menyampaikan laporan, keterangan dan penjelasan sesuai dengan tata cara yang ditetapkan oleh BI;
  - b. Apabila diperlukan, kewajiban tersebut di atas dikenakan pula terhadap

perusahaan induk, perusahaan anak, pihak terkait, dan pihak terafiliasi dari bank.

6. Melakukan pemeriksaan:<sup>15</sup>
  - a. Terhadap bank, baik secara berkala maupun setiap waktu apabila diperlukan;
  - b. Apabila diperlukan, pemeriksaan sebagaimana dimaksud diatas dapat dilakukan terhadap perusahaan induk, perusahaan anak, pihak terkait, pihak terafiliasi, dan debitur bank;
  - c. Bank dan pihak-pihak sebagaimana dimaksud diatas, wajib memberikan kepada pemeriksa:
    - 1) Keterangan dan data yang diminta;
    - 2) Kesempatan untuk melihat semua pembukuan, dokumen, dan sarana fisik yang berkaitan dengan kegiatan usahanya;
    - 3) Hal-hal yang diperlukan.
7. Menugasi pihak lain:<sup>16</sup>
  - a. Untuk dan atas nama BI melaksanakan pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam pasal 29 ayat (1) dan (2).
  - b. Pihak lain yang melaksanakan pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada
  - c. ayat (1), wajib merahasiakan keterangan dan data yang diperoleh dalam pemeriksaan.
  - d. Syarat-syarat bagi pihak lain yang ditugasi pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan BI.
8. Memerintahkan bank untuk:<sup>17</sup>
  - a. Menghentikan sementara sebagian atau seluruh kegiatan transaksi tertentu apabila menurut penilaian OJK terhadap suatu transaksi patut diduga merupakan tindak pidana di bidang perbankan.
  - b. Berdasarkan penilaian di atas, OJK wajib mengirim tim pemeriksa untuk meneliti kebenaran atas dugaan tersebut.
  - c. Apabila dari hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud diatas tidak diperoleh bukti yang cukup, OJK pada hari itu juga mencabut perintah

<sup>12</sup> Rasjim Wiraatmadja, 2002, "Pengawasan Bank oleh Lembaga Pengawasan Jasa Keuangan", Majalah Hukum Nasional, Nomor 1 hlm. 146.

<sup>13</sup> *Ibid.*, Pasal 27.

<sup>14</sup> *Ibid.*, Pasal 28.

<sup>15</sup> *Ibid.*, Pasal 29.

<sup>16</sup> *Ibid.*, Pasal 30.

<sup>17</sup> *Ibid.*, Pasal 31.

penghentian transaksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

9. Mengatur:<sup>18</sup>
  - a. Serta mengembangkan sistem informasi antar bank.
  - b. Sistem informasi tersebut dapat diperluas dengan menyertakan lembaga di bidang keuangan.
  - c. Penyelenggaraan sistem informasi tersebut dapat dilakukan sendiri dan atau oleh pihak dengan persetujuan OJK.
10. Dalam hal keadaan suatu bank menurut penilaian OJK membahayakan kelangsungan usaha bank yang bersangkutan dan atau membahayakan sistem perbankan atau terjadi kesulitan perbankan yang membahayakan perekonomian nasional, OJK dapat melakukan tindakan sebagaimana diatur dalam undang-undang tentang perbankan yang berlaku.<sup>19</sup>

Jadi berdasarkan uraian di atas, jika paling lambat 31 Desember 2010, OJK telah terbentuk maka pengawasan perbankan tak lagi berada di tangan BI. pengawasan perbankan akan menjadi kewenangan OJK. BI sebagai bank sentral meskipun telah terbentuk lembaga pengawasan tersebut, perannya tidak bisa dikesampingkan dalam pengawasan bank karena lembaga tersebut (OJK) tetap, harus mempunyai hubungan koordinasi yang baik dengan BI, diantaranya menyangkut keterangan dan data makro perbankan yang ada.<sup>20</sup>

Setelah OJK terbentuk, BI akan fokus kepada kewenangan dalam hal kebijakan moneter yaitu kebijakan untuk mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah yang dilakukan antara lain melalui pengendalian jumlah uang beredar dan atau suku bunga.<sup>21</sup>

Pembentukan lembaga baru itu (OJK) menurut BI tak diperlukan karena Bapepam-LK sekarang bisa saja menjalankan fungsi

pengawasan optimal jika kewenangan pengawasannya ditingkatkan. Jika ingin memperkuat fungsi pengawasan pasar modal dan jasa keuangan nonbank, maka Presiden bisa meningkatkan status Bapepam-LK di bawah koordinasinya langsung. Pengalaman membuktikan apapun struktur pengawasannya, bank sentral atau OJK, hampir tidak ada pengaruhnya terhadap kinerja pengawasan. Kegagalan *Northen Rock Bank* di Inggris buktinya. Studi empiris membuktikan yang lebih penting dan lebih menentukan kinerja pengawasan adalah suprastruktur dan lingkungan operasional pengawas seperti independensi operasional, akuntabilitas dan transparansi pengawas bank dalam menjalankan tugasnya. Bukan struktur kelembagaannya. Secara tradisional tujuan pengaturan dan pengawasan bank adalah untuk mencapai dan menjaga agar lembaga keuangan menjadi sehat dan aman. Artinya agar lembaga keuangan beroperasi dengan mengindahkan prinsip pengelolaan lembaga keuangan yang sehat dan berhati hati. Ini untuk menjamin kepentingan nasabah baik deposan maupun debitur.

## PENUTUP

Masih terdapat perbedaan pandangan terkait dengan kewenangan OJK, BI memandang mestinya sesuai amanat yang dialihkan hanya fungsi pengawasannya saja tapi pihak lain berpendapat selain fungsi pengawasan termasuk juga fungsi regulasinya atau fungsi pengaturan. BI selain mengawasi, mengatur juga memiliki kewenangan untuk menerbitkan Peraturan BI (PBI), BI keberatan jika fungsi pengaturan tersebut dilepaskan karena fungsi pengaturan terkait dengan fungsi BI sebagai otoritas moneter. Jika fungsi pengawasan mungkin tidak terlalu masalah karena sifatnya pengawasan terima laporan bank, melakukan pemeriksaan langsung ke bank atau dalam konteks pengawasan dalam arti yang sempit, tapi jika kemudian ditarik lagi ke konteks pengawasan dalam arti yang luas

<sup>18</sup> *Ibid.*, Pasal 32.

<sup>19</sup> *Ibid.*, Pasal 33.

<sup>20</sup> Darmin Nasution, 2007, "Konsepsi Penyusunan RUU Tentang Otoritas Jasa Keuangan Dan Persiapan Pembentukan OJK", <http://www.legalitas.org>.

<sup>21</sup> Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia.

termasuk fungsi pengaturan itu yang mungkin BI agak keberatan.

## DAFTAR PUSTAKA

### Literatur

**Djoni Gazali dan Rachmadi Usman**, 2010, *Hukum Perbankan*, Sinar Grafika, Jakarta.

**Dawam Rahardjo**, 2000, *Independensi BI dalam Kemelut Politik*, Pustaka Cidesindo, Jakarta.

**Gunarto Suhardi**, 2003, *Usaha Perbankan Dalam Perspektif Hukum*, Kanisius, Yogyakarta.

**Ismail**, 2010, *Manajemen Perbankan: Dari Teori Menuju Aplikasi*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.

### Peraturan Perundang-undangan

**Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998** tentang Perbankan.

**Undang-undang Nomor 23 Tahun 1999** tentang Bank Indonesia.

**Undang-undang Nomor 3 Tahun 2004** tentang Perubahan Undang-undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia.

**Undang-undang Nomor 21 Tahun 2011** tentang Otoritas Jasa Keuangan.

### Makalah, Dokumen, Jurnal dan Internet Booklet Bank Indonesia Edisi 2011.

**Darmin Nasution**, 2007, "Konsepsi Penyusunan RUU Tentang Otoritas Jasa Keuangan Dan Persiapan Pembentukan OJK", <http://www.legalitas.org>.

Kewenangan Bank Indonesia sebagai Bank Sentral, [www.bi.go.id](http://www.bi.go.id).

**Kompas**, BI Mengkritisi RUU Otoritas Jasa Keuangan: UU Bank Indonesia Perlu Diamandemen, Rabu, 9 Juni 2010.

**Muliaman D.Hadad**, 2003, *Masalah Sekitar Struktur Kelembagaan di Bidang Pengawasan Terhadap Bank dan Lembaga Keuangan Lainnya* [www.bi.go.id](http://www.bi.go.id).

**Rasjim Wiraatmadja**, 2002, Pengawasan Bank Oleh Lembaga Pengawasan Jasa Keuangan, *Majalah Hukum Nasional*, Nomor 1.

**Sulistiyandari**, Lembaga dan Fungsi Pengawasan Perbankan di Indonesia, *Jurnal Mimbar Hukum*, Univ. Jendral Soedirman, Vol. 24, Nomor 2, Juni 2012.

**Tim Pengarah RUU Otoritas Jasa Keuangan dan Persiapan Pembentukan Otoritas Jasa Keuangan**, *Rancangan Undang-undang Tentang Otoritas Jasa Keuangan*, 2003.