

LEMBAGA DAN FUNGSI PENGAWASAN PERBANKAN DI INDONESIA

Sulistiyandari*

Bagian Hukum Keperdataan, Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman, Purwokerto
Jalan Prof. Dr. H.R. Boenyamin Nomor 708, Grendeng, Purwokerto, Jawa Tengah 53122

Abstract

Currently banking supervision in Indonesia is still considered weak. One of the causes that lead to the weak supervision in the banking sector is closely related with the institution and the function of banking supervision itself. This article discusses the present and future state of the institution and the function of banking supervision. This article concludes that Bank Indonesia in its function of banking supervision is not fully independent, whereas there is no conflict of interest among its functions. Moreover, in the future, the Financial Services Authority (FSA) will become the institution taking over this function of banking supervision, even though the reason behind the formation of FSA in banking supervision is still weak.

Keywords: *rights management, state of land.*

Intisari

Pengawasan perbankan di Indonesia pada saat ini masih dinilai lemah. Salah satu penyebab lemahnya pengawasan perbankan berkaitan erat dengan lembaga dan fungsi pengawasan perbankan itu sendiri. Tulisan ini membahas tentang lembaga dan fungsi pengawasan perbankan di Indonesia kini dan ke depan. Dalam pembahasan tulisan ini dapat disimpulkan bahwa Bank Indonesia dalam fungsi pengawasan perbankan kurang independen, padahal dalam fungsi pengaturan dan pengawasan perbankan Bank Indonesia tidak ada *conflict of interest*. Selain itu di masa yang akan datang lembaga pengawas perbankan Indonesia adalah LPJK/OJK, walaupun alasan LPJK/OJK sebagai fungsi pengawasan perbankan sangat lemah.

Kata Kunci: lembaga, fungsi, pengawasan perbankan.

Pokok Muatan

A. Pendahuluan	227
B. Pembahasan	229
1. Bank Indonesia sebagai Lembaga Negara yang Independen	229
2. Fungsi Pengaturan dan Pengawasan Bank oleh Bank Indonesia	230
3. Lembaga dan Fungsi Pengawasan Perbankan Indonesia Kini	231
4. Lembaga dan Fungsi Pengawasan Perbankan Indonesia ke Depan	232
C. Penutup	239

* Alamat korespondensi: putbung@yahoo.com.

A. Pendahuluan

Peranan bank di Indonesia adalah sangat penting, khususnya dalam pembangunan ekonomi, dimana bank berfungsi sebagai lembaga intermediasi antara pihak penyimpan dana sebagai pihak yang surplus dana dengan pihak yang membutuhkan dana sebagai pihak yang minus dana. Jika pihak yang membutuhkan dana, memperoleh dana dari bank dan digunakan untuk kegiatan usaha yang produktif, menyerap tenaga kerja banyak, menghasilkan barang/jasa yang punya nilai lebih, maka tujuan perbankan untuk menunjang pelaksanaan pembangunan nasional dalam rangka meningkatkan pemerataan, pertumbuhan ekonomi, dan stabilitas nasional ke arah peningkatan kesejahteraan rakyat banyak sebagaimana yang disebutkan dalam UU Perbankan¹ tentu akan terwujud.

Mengingat pentingnya peranan bank di Indonesia, maka kepercayaan masyarakat kepada lembaga perbankan harus tetap terjaga. Oleh karena itu menurut Pasal 29 UU Perbankan, bank wajib memelihara tingkat kesehatan bank sesuai dengan kecukupan modal, kualitas asset, kualitas manajemen, likuiditas, rentabilitas, solvabilitas, dan aspek lain yang berhubungan dengan usaha bank, dan wajib melakukan kegiatan usaha sesuai dengan prinsip kehati-hatian. Salah satu tugas Bank Indonesia (BI) adalah mengatur dan mengawasi bank. Tugas mengatur dan mengawasi bank oleh BI saat ini diatur dalam Pasal 24-35 UU Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, dan menurut Pasal 34 UU tersebut tugas BI sebagai pengawas perbankan hanya sampai pada tahun 2002, yang kemudian tugas mengawasi bank akan dilakukan oleh Lembaga Pengawasan sektor Jasa Keuangan (LPJK) yang independen dan dibentuk dengan undang-undang, namun dengan UU Nomor 3 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 yang kemudian diubah lagi dengan UU Nomor 6 Tahun 2009 (selanjutnya disebut UU BI), bahwa

pengawasan bank oleh LPJK ditunda sampai selambat-lambatnya 31 Desember 2010, artinya ke depan tugas mengatur bank pada BI dan tugas mengawasi bank pada LPJK.

Sehubungan dengan perintah Pasal 34 UU BI bahwa tugas mengawasi bank oleh BI akan dilakukan oleh LPJK, maka pemerintah (Bapepam-LK) mengajukan RUU Otoritas Jasa Keuangan (OJK), dimana RUU tersebut dimaksudkan sebagai RUU LPJK, dan RUU tersebut telah disahkan pada tanggal 22 November sebagai UU Nomor 21 tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 111, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5253). Pertanyaan yang muncul mengapa namanya berbeda, selain itu jika dilihat dari UU tersebut tugas OJK yang berkaitan dengan bidang perbankan meliputi pengaturan bank, pemberian dan/atau pencabutan izin bank, pengawasan bank, dan pemberian sanksi. Dengan demikian UU OJK yang telah disahkan tersebut tidak sesuai dengan yang diperintahkan oleh Pasal 34 UU BI.

Mengenai pengaturan dan pengawasan bank juga diatur dalam Bab V tentang Pembinaan dan Pengawasan, yaitu Pasal 29-37B UU Perbankan, dimana Pasal 37B merupakan dasar hukum eksistensi UU Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan (selanjutnya disebut UU LPS). Menurut UU LPS, Fungsi LPS adalah: a. menjamin simpanan nasabah penyimpan; dan b. Turut aktif dalam memelihara stabilitas sistem perbankan sesuai dengan kewenangannya. Penjelasan fungsi LPS huruf b mengatakan bahwa LPS berfungsi menciptakan dan memelihara stabilitas sistem keuangan bersama dengan Menteri Keuangan, BI dan LPP, sesuai dengan peran dan tugas masing-masing. Berkaitan dengan fungsi LPS huruf b, LPS mempunyai tugas sebagai berikut: (a) merumuskan dan menetapkan kebijakan dalam rangka turut aktif memelihara stabilitas sistem perbankan; (b)

¹ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998.

merumuskan, menetapkan, dan melaksanakan kebijakan penyelesaian bank gagal (*bank resolution*) yang tidak berdampak sistemik; dan (c) melaksanakan penanganan Bank Gagal yang berdampak sistemik. Dalam penjelasan umum UU LPS dikatakan dengan pengaturan mengenai LPS diharapkan kepercayaan masyarakat akan diperoleh, ada kepastian hukum dalam pengaturan dan pengawasan bank serta penjaminan simpanan nasabah untuk meningkatkan kelangsungan usaha bank secara sehat.

Dari uraian tersebut jelas bahwa dari sistematisa pengaturan dalam UU Perbankan, LPS adalah bagian dari kerangka pembinaan dan pengawasan bank dan jika UU LPS disimak maka LPS mempunyai fungsi pengawasan juga. Oleh karena itu sudah seharusnya pengaturan mengenai pembinaan dan pengawasan perbankan antara UU BI, UU Perbankan dan UU LPS mempunyai kesesuaian, dalam arti tidak saling bertentangan, demikian juga jika pengawasan perbankan diserahkan kepada LPJK/OJK dan diatur dalam UU tersendiri, maka antara UU yang berkaitan harus ada kesesuaian/sinkronisasi. Masalah pengawasan perbankan di Indonesia sampai saat ini masih selalu mendapat sorotan, dari kasus BLBI², kemudian kasus adanya kredit macet dengan jumlah yang besar di BNI³ kasus L/C fiktif di BNI⁴, kasus Bank Global⁵, kasus Bank Century⁶ dan masih banyak kasus-kasus lain, yang kesemuanya itu menunjukkan bahwa masih banyak bank yang belum sepenuhnya menjalankan prinsip kehati-hatian dalam kegiatan usahanya dan

lemahnya pengawasan perbankan oleh BI.⁷

Mengenai lemahnya pengawasan perbankan tersebut, ada beberapa pendapat yang dapat dikemukakan sebagai berikut: Menurut Darmin Nasution, tingginya beban kerja BI dalam menjalankan kedua fungsi yaitu pengaturan dan pengawasan bank, terbatasnya sarana dan sumberdaya pengawasan yang dimiliki, menjadi salah satu penyebab ketidakefektifan kegiatan pengawasan perbankan yang dilakukannya.⁸ Menurut Ronny Sautama Hotma Bako, adanya potensi *conflict of interest* sebagai akibat pelaksanaan kedua fungsi yang masing-masing memiliki kepentingan berbeda oleh lembaga tersebut, dianggap sebagai penyebab lain kegagalan pencapaian tujuan pengawasan perbankan, sehingga tugas pengawasan bank oleh BI akan dilakukan LPJK.⁹

Rasjim Wiraatmadja mempunyai pendapat yang berbeda, bahwa tugas pengawasan seharusnya tidak dapat dipisahkan dengan tugas mengatur yang dalam UU Perbankan juga disebut “pembinaan” yang diartikan sebagai upaya-upaya yang dilakukan dengan cara menciptakan peraturan yang menyangkut aspek kelembagaan, kepemilikan, kepengurusan, kegiatan usaha, pelaporan serta aspek lain yang berhubungan dengan kegiatan operasional bank, sehingga akan rancu kalau tugas pengaturan dan pengawasan ditangani oleh dua lembaga yang berbeda, padahal yang mengatur seharusnya juga yang mengawasi.¹⁰ Menurut Wimboh Santosa, bahwa penyebab utama

² S. Batunanggar, “Reformulasi Manajemen Krisis di Indonesia: Deposit Insurance and The Lender of The Last Resort”, *Makalah*, Banking Crisis Resolution Conference, CCBS, Bank of England, London, 2002.

³ Redaksi Pikiran Rakyat, “Polri Tahan Pembobol BNI”, *Pikiran Rakyat*, 16 Juli 2005.

⁴ Redaksi Metropolitan, “Personal Guarantee Babak Baru Kasus Bank BNI”, *Metropolitan*, 27 Nopember 2003.

⁵ Syahrir, “Bank Global: dari BKKU ke Likuidasi”, *Kompas*, 20 Desember 2004.

⁶ Erlangga Djumena, “Kasus Bank Century, Pengawasan BI Lemah?”, <http://nasional.kompas.com/read/2008/11/25/17114243/Kasus.Bank.Century.Pengawasan.BI.Lemah.>, diakses 25 Nopember 2008.

⁷ Andrian Sutedi, 2007, *Hukum Perbankan: Suatu Tinjauan Pencucian Uang, Merger, Likuidasi, dan Kepailitan*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 131.

⁸ Darmin Nasution, “Konsepsi Penyusunan RUU tentang Otoritas Jasa Keuangan dan Persiapan Pembentukan Otoritas Jasa Keuangan”, <http://www.legalitas.org>, diakses 2007.

⁹ Ronny Sautama Hotma Bako, “Segi-Segi Hukum Atas Konsepsi Otoritas Jasa Keuangan”, *Majalah Pengembangan Perbankan*, Edisi Nomor 97, September–Oktober, 2002, hlm. 6. Maksud dari pembentukan LPJK dilatarbelakangi oleh adanya pengalaman selama ini dimana bank-bank yang beroperasi di Indonesia diawasi oleh BI, tetapi di sisi lain BI juga bertindak sebagai *regulatory* di bidang perbankan. Kenyataan tersebut telah menimbulkan masalah hukum sampai saat ini. Kalau suatu lembaga pembuat aturan sekaligus bertindak mengawasi maka akan timbul *conflict of interest* dan tidak dapat lagi bertindak secara obyektif dalam melakukan tugasnya. Tidak hanya itu, sifat independensi pengawas juga hilang.

¹⁰ Rasjim Wiraatmadja, “Pengawasan Bank oleh Lembaga Pengawasan Jasa Keuangan”, *Majalah Hukum Nasional*, Nomor 1, 2002, hlm. 146.

lemahnya fungsi pengawasan oleh BI sebelum berlakunya UU BI adalah adanya intervensi atau campur tangan Pemerintah terhadap kebijakan yang seharusnya menjadi wewenang BI.¹¹ Menurut Sunarsip penyebab ketidakefektifan fungsi pengawasan bank adalah ketidakmampuan BI untuk mengawasi bank yang *overbank*.¹²

Dari uraian di atas diperoleh gambaran bahwa lemahnya pengawasan perbankan dapat disebabkan oleh lemahnya BI sebagai lembaga pengawas perbankan, dan itu disebabkan oleh beberapa hal seperti intervensi atau campur tangan pemerintah terhadap wewenang BI,¹³ ketidakmampuan BI untuk mengawasi bank yang *overbank*. Terbatasnya sarana dan sumberdaya pengawasan yang dimiliki,¹⁴ tingginya beban kerja Bank Indonesia dalam menjalankan kedua fungsi yaitu pengaturan dan pengawasan bank, adanya potensi *conflict of interest* sebagai akibat pelaksanaan kedua fungsi tersebut yang masing-masing memiliki kepentingan berbeda oleh lembaga tersebut,¹⁵ dan beberapa penyebab itulah barangkali yang menjadi alasan yang mendasar pengawasan bank oleh BI akan dilakukan LPJK. Oleh karena itu, tulisan ini akan membahas mengenai lembaga dan fungsi pengawasan perbankan di Indonesia, apakah BI sebagai lembaga pengawas perbankan sudah independen, apakah ada *conflict of interest* dalam fungsi pengaturan dan pengawasan bank oleh BI, bagaimana pengawasan perbankan di Indonesia kini dan ke depan.

B. Pembahasan

1. Bank Indonesia sebagai Lembaga Negara yang Independen

Menurut Febian Amtenbrink, melalui pendekatan hukum, independensi bank sentral ter-

kait dengan empat hal, yaitu: independensi institusional, fungsional, organisasional, dan finansial.¹⁶ Independensi institusional, dimana status bank sentral sebagai lembaga bebas dari pengaruh legislatif dan eksekutif, bebas untuk merumuskan tujuan/sasaran akhir dari kebijakan moneter tanpa pengaruh dari lembaga politik dan atau pemerintah. Mengenai tugas Bank Indonesia selain di atur dalam UU BI, diatur pula dalam UU Perbankan khususnya yang berkaitan dengan tugas pengaturan dan pengawasan (Bab V Pasal 29–37B) dan UU LPS karena Pasal 37B UU Perbankan merupakan dasar hukum eksistensi UU LPS. Berkaitan dengan tugas pengawasan perbankan khususnya yang berkaitan dengan bank gagal, Pasal 21 UU LPS mengatakan bahwa LPS melakukan penanganan bank gagal yang berdampak sistemik setelah Komite Koordinasi menyerahkan penanganannya kepada LPS.

Komite Koordinasi adalah komite yang beranggotakan Menteri Keuangan, LPP, BI, dan LPS, artinya Pemerintah melalui Menteri Keuangan oleh UU LPS diberi kewenangan untuk ikut campur tangan dalam fungsi pengawasan perbankan yang menurut UU BI dan UU Perbankan menjadi otoritas Bank Indonesia dengan alasan memelihara stabilitas sistem perbankan. Ketentuan UU LPS tersebut pernah dilaksanakan ketika terjadi krisis global tahun 2008 terhadap Bank Century dan ternyata kebijakan pemerintah (Menteri Keuangan) dipermasalahkan oleh DPR yang secara politis mungkin berakhir dengan mundurnya Sri Mulyani sebagai Menteri Keuangan, namun secara hukum seharusnya permasalahan itu masih berjalan,¹⁷ artinya aspek independensi institusional Bank Indonesia sebagai Bank Sentral menurut UU BI dan UU

¹¹ Wimboh Santosa, "Pemisahan Fungsi Pengawasan Bank dari Bank Sentral", *Majalah Pengembangan Perbankan*, Edisi Nomor 97, September-Oktober, 2002, hlm. 24.

¹² Sunarsip, "Format Ideal Otoritas Jasa Keuangan", *Majalah Pengembangan Perkembangan Perbankan*, Edisi Nomor 97, September-Oktober, 2002, hlm. 20.

¹³ Wimboh Santosa, *Loc.cit.*

¹⁴ Sunarsip, *Loc.cit.*

¹⁵ Ronny Sautama Hotma Bako, *Loc.cit.*

¹⁶ Azis Sanuri, 2001, *Bank Indonesia Menggugat dari Dalam*, ISEI, Semarang, hlm. 54-58. Lihat pula dalam M. Dawam Rahardjo, *et al.*, 2001, *Independensi Bank Indonesia dalam Kemelut Politik*, Cidesindo, Jakarta, hlm. 68.

¹⁷ Redaksi Suara Media, "Jelang Keberangkatan Mulyani Konstruksi Century Jadi Misteri", *Suara Media*, 18 Mei 2010.

Perbankan belum sepenuhnya terpenuhi, karena ternyata Bank Indonesia dalam melaksanakan tujuan dan tugas-tugasnya masih ada campur tangan pemerintah khususnya tugas pengawasan perbankan.

Independensi fungsional, dimana bank sentral bebas menentukan cara dan pelaksanaan dari instrumen kebijakan moneter yang ditetapkannya yang dianggap penting untuk mencapai tujuannya. Pasal 11 ayat (4) UU BI yang menyebutkan bahwa bank yang mengalami kesulitan keuangan yang berdampak sistemik dan berpotensi mengakibatkan krisis yang membahayakan sistem keuangan, Bank Indonesia dapat memberikan fasilitas pembiayaan darurat yang pendanaannya menjadi beban Pemerintah, dikaitkan dengan UU Perbankan dan UU LPS, dimana dalam Pasal 21 UU LPS menyebutkan bahwa Komite Koordinasi yang beranggotakan Menteri Keuangan, LPP, BI dan LPS mempunyai kewenangan untuk membuat kebijakan dan penanganan suatu bank gagal yang berdampak sistemik antara lain dapat melakukan *bail-out* terhadap bank gagal, padahal untuk adanya independensi fungsional atau operasional menurut Helmut Schlesinger salah satu cirinya bank sentral harus bebas dalam hal-hal antara lain tidak ada kewajiban untuk melakukan *bailout* terhadap bank-bank atau lembaga keuangan yang lain. Dengan demikian menurut hemat penulis dari aspek independensi fungsional pun Bank Indonesia sebagai Bank Sentral menurut UU BI dan UU Perbankan belum sepenuhnya terpenuhi.

Independensi organisasional, berhubungan dengan personalia dari bank sentral, seperti latar belakang pengangkatan dan pemberhentian pimpinan dari bank sentral tersebut, dalam hal personalia bank sentral pun eksekutif tidak boleh mempengaruhinya. Menurut penulis dari beberapa pasal seperti Pasal 36, 37, 40, 45, dan 48 UU BI tersebut masih menunjukkan adanya ciri-ciri dari aspek independensi organisasional menurut hukum. Independensi finansial, berhubungan dengan penetapan anggaran bank sentral, dalam hal ini bank sentral harus memiliki anggaran

sendiri yang tidak tunduk pada persetujuan pemerintah, bank sentral memiliki kebebasan dalam pengelolaan dan penggunaan keuntungan yang diperolehnya. Kewenangan Bank Indonesia berkaitan dengan tugas menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter diatur dalam Pasal 10-14 UU BI, kewenangan Bank Indonesia yang berkaitan dengan tugas mengatur dan menjaga sistem pembayaran diatur dalam Pasal 15-23 UU BI, dan kewenangan Bank Indonesia yang berkaitan dengan tugas mengatur dan pengawasan bank diatur dalam Pasal 24-35 UU BI. Dari beberapa pasal di atas menunjukkan bahwa Bank Indonesia mempunyai harta kekayaan dan anggaran tersendiri dan mempunyai kebebasan untuk menggunakan anggaran tersebut dalam pelaksanaan tugas-tugasnya, namun Bank Indonesia harus melaporkan penetapan, mekanisme dan evaluasi pelaksanaan anggarannya kepada DPR, hal ini untuk membantu DPR dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas-tugas Bank Indonesia. Menurut penulis beberapa pasal UU BI yang berkaitan anggaran tersebut menunjukkan bahwa ciri-ciri dari aspek independensi finansial menurut hukum telah terpenuhi dari UU BI. Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa independensi Bank Indonesia sebagai Bank Sentral khususnya dalam tugas pengawasan perbankan diukur dari empat aspek independensi di atas ternyata belum sepenuhnya independen, khususnya dari aspek independensi institusional dan fungsional atau operasional.

2. Fungsi Pengaturan dan Pengawasan Bank oleh Bank Indonesia

Bank Indonesia adalah suatu badan administrasi/pemerintah yang dapat melakukan tindakan hukum sepihak, yang dalam teori dapat berupa Keputusan yang ditujukan untuk umum/keputusan yang bersifat umum (*Besluiten van algemene strekking*) dan Keputusan yang bersifat kongkret dan individual (*Bechikking*). Kekuasaan pemerintahan tidak sekedar melaksanakan undang-undang. Kekuasaan pemerintahan meru-

pakan kekuasaan yang aktif. Sifat aktif tersebut dalam konsep hukum administrasi secara intrinsik merupakan unsur utama dari *sturen* (*besturen*). Unsur *sturen* antara lain merupakan suatu kegiatan yang kontinu. Kekuasaan pemerintahan dalam hal ini menerbitkan izin kegiatan usaha tidaklah berhenti dengan diterbitkannya izin kegiatan usaha. Kekuasaan pemerintahan senantiasa mengawasi agar izin kegiatan usaha tersebut digunakan dan ditaati. Dalam hal ini pelaksanaan kegiatan usaha tidak sesuai dengan izin yang diterbitkan, pemerintah akan menggunakan kekuasaan penegakan hukum berupa penertiban yang mungkin berupa pencabutan izin kegiatan usaha yang tidak sesuai.¹⁸

Jika dihubungkan dengan fungsi/tugas mengatur dan mengawasi bank oleh Bank Indonesia, dimana fungsi mengatur dan mengawasi secara garis besar dikelompokkan ke dalam empat kelompok besar yaitu pengaturan, perizinan, pengawasan dan pemberian sanksi. Tugas Bank Indonesia melakukan pengaturan merupakan tindakan hukum sepihak yang berupa keputusan yang ditujukan untuk umum/keputusan yang bersifat umum (*Besluiten van algemene strekking*) dan tugas Bank Indonesia memberikan izin usaha bank merupakan tindakan hukum sepihak yang berupa Keputusan yang bersifat kongkret dan individual (*Bechikking*). Sesuai dengan kekuasaan pemerintahan tidak sekedar melaksanakan undang-undang, kekuasaan pemerintahan merupakan kekuasaan yang aktif, maka sifat aktif tersebut dalam konsep hukum administrasi secara intrinsik merupakan unsur utama dari *besturen*, dan *besturen* merupakan suatu kegiatan yang kontinu untuk melakukan pengawasan terhadap tindakan hukum sepihak yang telah dilakukan dan jika terjadi pelanggaran, kekuasaan pemerintah akan menggunakan kekuasaan penegakan hukum. Dengan demikian tugas Bank Indonesia yang berupa pengawasan bank dan pemberian sanksi adalah fungsi/tugas Bank Indonesia sebagai badan

administrasi/pemerintah dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan yang aktif. Dengan demikian fungsi mengatur dan mengawasi bank oleh Bank Indonesia dari aspek hukum administrasi tidak ada *conflict of interest* dari kedua fungsi tersebut.

3. Lembaga dan Fungsi Pengawasan Perbankan Indonesia Kini

Dari Pasal 24-33 UU BI, dapat dilihat kewenangan BI dalam fungsi pengawasan dalam aspek penegakan hukum yaitu: (a) memberikan dan mencabut izin kelembagaan dan izin usaha bank; (b) menerima laporan, keterangan dan penjelasan dari Bank sesuai dengan tata cara yang ditetapkan oleh BI; (c) melakukan pemeriksaan terhadap Bank, baik secara berkala maupun setiap waktu apabila diperlukan; (d) memberikan sanksi terhadap bank sesuai dengan ketentuan perundang-undangan; (e) dalam pemeriksaan BI berhak: memperoleh keterangan dan data yang diminta; kesempatan untuk melihat semua pembukuan, dokumen, dan sarana fisik yang berkaitan dengan kegiatan usahanya; hal-hal lain yang diperlukan; (f) BI dapat menugasi pihak lain untuk dan atas nama BI melaksanakan pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam point e; (g) BI dapat memerintahkan Bank untuk menghentikan sementara sebagian atau seluruh kegiatan transaksi tertentu apabila menurut penilaian BI terhadap suatu transaksi patut diduga merupakan tindak pidana di bidang perbankan; (h) BI mengatur dan mengembangkan sistem informasi antar bank; (i) dalam hal keadaan suatu Bank menurut penilaian BI membahayakan kelangsungan usaha Bank yang bersangkutan dan atau membahayakan sistem perbankan atau terjadi kesulitan perbankan yang membahayakan perekonomian nasional, BI dapat melakukan tindakan sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 37 UU Perbankan; (j) mencabut izin usaha bank.

¹⁸ Philipus M. Hadjon, et al., 2002, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hlm. 28.

Jika dilihat dari kewenangan BI dalam fungsi pengawasan kepada bank tersebut, maka terlihat bahwa ada unsur preventif dari maksud pengawasan BI, sebab tujuan pengawasan adalah untuk mencegah atau menghindari terjadinya kekeliruan/penyimpangan, seperti sebelum melakukan kegiatan usaha, bank harus mendapatkan izin kelembagaan dan hanya bank-bank yang telah memenuhi ketentuan yang telah ditetapkan saja yang akan diberikan izin. Selain itu ada unsur korektif dari maksud pengawasan BI ini, sebab tujuannya memperbaiki jika terjadi kekeliruan dan memulihkan suatu tindakan yang keliru, seperti dilakukan analisis dan evaluasi laporan kegiatan usaha bank kemudian dilakukan pemeriksaan secara berkala oleh BI dan dilakukan tindakan sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 37 UU Perbankan apabila ternyata bank tidak melaksanakan ketentuan yang telah ditentukan.

Menurut UU LPS, Fungsi LPS adalah: (a) menjamin simpanan nasabah penyimpan; dan (b) turut aktif dalam memelihara stabilitas sistem perbankan sesuai dengan kewenangannya. Penjelasan fungsi LPS huruf b mengatakan bahwa LPS berfungsi menciptakan dan memelihara stabilitas sistem keuangan bersama dengan Menteri Keuangan, BI dan LPP, sesuai dengan peran dan tugas masing-masing. Berkaitan dengan fungsi LPS huruf b, LPS mempunyai tugas sebagai berikut: (a) Merumuskan dan menetapkan kebijakan dalam rangka turut aktif memelihara stabilitas sistem perbankan; (b) Merumuskan, menetapkan, dan melaksanakan kebijakan penyelesaian Bank Gagal (*bank resolution*) yang tidak berdampak sistemik; dan (c) Melaksanakan penanganan Bank Gagal yang berdampak sistemik.

Dengan melihat kepada kewenangan Bank Indonesia sebagai Lembaga Pengawas Perbankan dalam UU BI dan UU Perbankan, kemudian kewenangan LPS yang juga mempunyai fungsi pengawasan perbankan dalam UU LPS, maka sebenarnya disini ada pembagian kewenangan

dalam fungsi pengawasan terhadap perbankan. Pada pokoknya kewenangan Bank Indonesia sebagai Lembaga Pengawas Perbankan dimulai sejak bank itu akan mulai melakukan kegiatan usaha perbankan sampai dengan ketika bank itu bermasalah dan ijin usaha bank itu harus dicabut oleh Bank Indonesia. Sementara kewenangan LPS dalam fungsi pengawasan terhadap perbankan dimulai ketika suatu bank bermasalah, yaitu: melakukan penyelesaian Bank Gagal yang tidak berdampak sistemik setelah LPP atau Komite Koordinasi menyerahkan penyelesaiannya kepada LPS; LPS melakukan penanganan Bank Gagal yang berdampak sistemik setelah Komite Koordinasi menyerahkan penanganannya kepada LPS; Ketika Bank Gagal harus dicabut izin usahanya oleh Bank Indonesia, LPS mempunyai kewenangan melakukan tindakan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 43 UU LPS serta melakukan pengawasan atas pelaksanaan likuidasi bank.

4. Lembaga dan Fungsi Pengawasan Perbankan Indonesia ke Depan

Menurut Pasal 34 UU BI tugas BI sebagai pengawas perbankan hanya sampai pada tahun 2002, yang kemudian tugas mengawasi bank akan dilakukan oleh LPJK yang independen dan dibentuk dengan undang-undang, namun dengan UU Nomor 3 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 yang kemudian diubah lagi dengan UU Nomor 6 Tahun 2009, bahwa pengawasan bank oleh LPJK ditunda sampai selambat-lambatnya 31 Desember 2010. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa sekarang ini secara yuridis lembaga Pengawas Perbankan di Indonesia adalah BI nantinya tugas *regulation*/mengatur perbankan tetap menjadi wewenang BI, sementara tugas pengawasan bank menjadi wewenang LPJK, artinya lembaga dan fungsi pengawasan perbankan di masa depan di Indonesia akan dilakukan oleh LPJK.

Pembentukan LPJK telah dimulai pada tahun 2000, Pemerintah (Bapepam-LK Kementerian

Keuangan Republik Indonesia) telah menyusun draf RUU OJK dan RUU OJK disetujui oleh DPR pada tanggal 27 Oktober 2011 setelah 12 tahun dan lima kali sidang,¹⁹ kemudian disahkan pada tanggal 22 November 2011 sebagai UU Nomor 21 Tahun 2011, tentang Otoritas Jasa Keuangan. UU Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (UU OJK), terdiri atas 14 Bab (71 pasal), yaitu:²⁰

- Bab I : Ketentuan Umum (Pasal 1)
- Bab II : Pembentukan, Status, dan Tempat Kedudukan (Pasal 2-3)
- Bab III : Tujuan, Fungsi, Tugas, dan Wewenang (Pasal 4-9)
- Bab IV : Dewan Komisioner (Pasal 10-25)
- Bab V : Organisasi dan Kepegawaian (Pasal 26-27)
- Bab VI : Perlindungan Konsumen dan Masyarakat (Pasal 28-31)
- Bab VII : Kode Etik dan Kerahasiaan Informasi (Pasal 32-33)
- Bab VIII : Rencana Kerja dan Anggaran (Pasal 34-37)
- Bab IX : Pelaporan dan Akuntabilitas (Pasal 38)
- Bab X : Hubungan Kelembagaan (Pasal 39-48)
- Bab XI : Penyidikan (Pasal 49-51).
- Bab XII : Ketentuan Pidana (Pasal 52-54).
- Bab XIII : Ketentuan Peralihan (Pasal 55-68)
- Bab XIV : Ketentuan Penutup (Pasal 69-71)

Pada Bab II UU OJK tentang Pembentukan, Status, dan Tempat Kedudukan. Pada Pasal 2 ayat (2) disebutkan bahwa status OJK sebagai lembaga yang independen dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, bebas dari campur tangan pihak lain, kecuali untuk hal-hal yang secara tegas diatur dalam Undang-Undang ini. Untuk mengukur independensi suatu lembaga menurut

hukum sesuai pendapat Febian Amtenbrink dapat diukur dalam empat aspek yaitu independensi institusional, fungsional, organisasional, dan finansial.²¹ Independensi institusional disebut juga sebagai *political* atau *goal independence*, karena dalam independensi ini berarti status OJK sebagai lembaga yang secara mendasar terpisah dari eksekutif atau pemerintah, bebas dari pengaruh legislatif atau parlemen, bebas untuk merumuskan tujuan/sasaran akhir dari kebijakannya tanpa pengaruh dari lembaga politik dan atau pemerintah.

Pasal 4 UU OJK menetapkan bahwa tujuan OJK dibentuk agar keseluruhan kegiatan di dalam sektor jasa keuangan: a. terselenggara secara teratur, adil, transparan, dan akuntabel; b. mampu mewujudkan sistem keuangan yang tumbuh secara berkelanjutan dan stabil; dan c. mampu melindungi kepentingan Konsumen dan masyarakat. Untuk melaksanakan tujuan tersebut OJK mempunyai fungsi menyelenggarakan sistem pengaturan dan pengawasan yang terintegrasi terhadap keseluruhan kegiatan di dalam sektor jasa keuangan (Pasal 5 UU OJK), dan tugas pengaturan dan pengawasan OJK terhadap: a. kegiatan jasa keuangan di sektor Perbankan; b. kegiatan jasa keuangan di sektor Pasar Modal; dan c. kegiatan jasa keuangan di sektor Perasuransian, Dana Pensiun, Lembaga Pembiayaan, dan Lembaga Jasa Keuangan Lainnya (Pasal 6 UU OJK).

Dalam melaksanakan tugas, fungsi, dan untuk mencapai tujuan tersebut OJK berkoordinasi dan bekerjasama dengan lembaga lain. Di bidang perbankan OJK berkoordinasi dengan Bank Indonesia (Pasal 39, 40, 43 UU OJK) dan Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) (Pasal 41, 42, 43 UU OJK). Untuk itu menurut penulis harus disinkronisasikan antara UU OJK dengan UU BI (UU Nomor 23 Tahun 1999 *jo.* UU Nomor 3 Tahun 2004 *jo.* UU Nomor 9 Tahun 2006), UU

¹⁹ Lihat dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan.

²⁰ Erlangga Djumena, "RUU OJK Akhirnya Disahkan", <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2011/10/27/15132049/UU.OJK.Akhirnya>. Disahkan, diakses 27 Oktober 2011.

²¹ Azis Sanuri, *Loc.cit.*, Lihat juga M. Dawam Rahardjo, *Loc.cit.*

Perbankan (UU Nomor 7 Tahun 1992 *jo.* UU Nomor 10 Tahun 1998) dan UU LPS (UU Nomor 24 Tahun 2004) khususnya yang berkaitan dengan tugas pengaturan dan pengawasan perbankan yaitu Pasal 24-35 UU BI, Pasal 29-37B UU Perbankan dan Pasal 21 UU LPS, karena berkaitan dengan tugas pengawasan perbankan khususnya yang berkaitan dengan bank gagal, Pemerintah melalui Menteri Keuangan dalam Komite Koordinasi (Menurut UU OJK istilahnya menjadi Forum Koordinasi Stabilitas Sistem Keuangan) oleh UU LPS diberi kewenangan untuk ikut campur tangan dalam fungsi pengawasan perbankan yang menurut UU BI dan UU Perbankan menjadi otoritas Bank Indonesia dengan alasan memelihara stabilitas sistem perbankan. Oleh karena itu ketika tugas pengawasan perbankan oleh Bank Indonesia kemudian dilakukan oleh OJK, maka ketika terjadi bank gagal penyelesaiannya jangan sampai terjadi ada campur tangan pemerintah sebagaimana yang dijelaskan di depan, karena hal itu akan menjadikan OJK tidak independen secara institusional dalam tugas pengawasan perbankan (Pasal 41 UU OJK *jo.* Pasal 37 UU Perbankan *jo.* Pasal 21 UU LPS).

Independensi fungsional disebut juga sebagai *instrument independence*, karena dalam independensi ini OJK bebas menentukan cara dan pelaksanaan dari instrumen kebijakan yang ditetapkannya yang dianggap penting untuk mencapai tujuannya. Pasal 8 UU OJK menetapkan bahwa untuk melaksanakan tugas pengaturan OJK mempunyai wewenang: (a) menetapkan peraturan pelaksanaan Undang-Undang ini; (b) menetapkan peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan; (c) menetapkan peraturan dan keputusan OJK; (d) menetapkan peraturan mengenai pengawasan di sektor jasa keuangan; (e) menetapkan kebijakan mengenai pelaksanaan tugas OJK; (f) menetapkan peraturan mengenai tata cara penetapan perintah tertulis terhadap Lembaga Jasa Keuangan dan pihak tertentu; (g) menetapkan peraturan mengenai tata cara penetapan pengelola statute pada Lembaga Jasa

Keuangan; (h) menetapkan struktur organisasi dan infrastruktur, serta mengelola, memelihara, dan menata usahakan kekayaan dan kewajiban; dan (i) menetapkan peraturan mengenai tata cara pengenaan sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan.

Pasal 9 UU OJK menetapkan bahwa untuk melaksanakan tugas pengawasan OJK mempunyai wewenang: (a) menetapkan kebijakan operasional pengawasan terhadap kegiatan jasa keuangan; (b) mengawasi pelaksanaan tugas pengawasan yang dilaksanakan oleh Kepala Eksekutif; (c) melakukan pengawasan, pemeriksaan, penyidikan, perlindungan Konsumen, dan tindakan lain terhadap Lembaga Jasa Keuangan, pelaku, dan/atau penunjang kegiatan jasa keuangan sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan; (d) memberikan perintah tertulis kepada Lembaga Jasa Keuangan dan/atau pihak tertentu; (e) melakukan penunjukan pengelola *statuter*; (f) menetapkan penggunaan pengelola *statuter*; (g) menetapkan sanksi administratif terhadap pihak yang melakukan pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan; dan (h) memberikan dan/atau mencabut: 1. izin usaha; 2. izin orang perseorangan; 3. efektifnya pernyataan pendaftaran; 4. surat tanda terdaftar; 5. persetujuan melakukan kegiatan usaha; 6. pengesahan; 7. persetujuan atau penetapan pembubaran; dan 8. penetapan lain sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan.

Pasal 8 dan 9 UU OJK menunjukkan bahwa OJK bebas menentukan cara dan pelaksanaan dari instrumen kebijakan yang ditetapkannya yang dianggap penting untuk mencapai tujuannya. Di bidang perbankan, OJK berkoordinasi dengan Bank Indonesia (Pasal 39, 40, 43 UU OJK) dan Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) (Pasal 41, 42, 43 UU OJK). Untuk itu harus disinkronisasikan antara UU OJK dengan UU BI, dan khususnya yang berkaitan dengan tugas pengaturan dan

pengawasan perbankan yaitu Pasal 11 ayat (4), 24-35 UU BI, Pasal 29-37B UU Perbankan dan Pasal 21 UU LPS. Pasal 8 dan 9 dihubungkan dengan Pasal 41 UU OJK yang menetapkan bahwa: (1) OJK menginformasikan kepada LPS mengenai bank bermasalah yang sedang dalam upaya penyehatan oleh OJK sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan; dan (2) Dalam hal OJK mengindikasikan bank tertentu mengalami kesulitan likuiditas dan/atau kondisi kesehatan semakin memburuk, OJK segera menginformasikan ke Bank Indonesia untuk melakukan langkah-langkah sesuai dengan kewenangan Bank Indonesia.

Menurut UU OJK berkaitan dengan pengawasan di bidang perbankan, kewenangan pemeriksaan perbankan berada di Bank Indonesia (Pasal 40 ayat (2) UU OJK) demikian pula jika terjadi bank tertentu mengalami kesulitan likuiditas dan/atau kondisi kesehatan semakin memburuk, OJK segera menginformasikan ke Bank Indonesia untuk melakukan langkah-langkah sesuai dengan kewenangan Bank Indonesia, artinya kewenangan pengawasan khusus juga berada di Bank Indonesia (Pasal 41 ayat (2) UU OJK). OJK menginformasikan kepada Lembaga Penjamin Simpanan mengenai bank bermasalah yang sedang dalam upaya penyehatan oleh OJK sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan (Pasal 41 ayat (1) UU OJK). LPS dapat melakukan pemeriksaan terhadap bank yang terkait dengan fungsi, tugas dan wewenangnya, serta berkoordinasi terlebih dahulu dengan OJK (Pasal 42 UU OJK). Menurut Pasal 21 UU LPS menyebutkan bahwa Komite Koordinasi/Forum Koordinasi Stabilitas Sistem Keuangan yang beranggotakan Menteri Keuangan, LPP/OJK, BI dan LPS mempunyai kewenangan untuk membuat kebijakan dan penanganan suatu bank gagal yang berdampak sistemik. Pasal 11 ayat (4) UU BI yang menyebutkan bahwa bank yang mengalami kesulitan keuangan yang berdampak sistemik dan berpotensi mengakibatkan krisis yang membahayakan sistem keuangan,

Bank Indonesia dapat memberikan fasilitas pembiayaan darurat yang pendanaannya menjadi beban Pemerintah.

Dengan demikian dalam tugas pengaturan dan pengawasan Perbankan ada pembagian kewenangan antara Bank Indonesia, OJK dan LPS. Tugas pengaturan dan pengawasan perbankan ada pada OJK, namun ada beberapa pengaturan yang harus dikoordinasi antara OJK dan Bank Indonesia (Pasal 39 UU OJK). Pemberian dan pencabutan izin usaha perbankan oleh OJK (Pasal 9 UU OJK). Pemeriksaan dan pengawasan khusus oleh Bank Indonesia. Penyehatan bank gagal oleh LPS (Pasal 41 dan 42 UU OJK). Sanksi administratif oleh OJK.

Independensi organisasional, berhubungan dengan personalia dari OJK, seperti latar belakang pengangkatan dan pemberhentian pimpinan dari OJK tersebut, dalam hal personalia OJK pun eksekutif tidak boleh mempengaruhinya. Masalah struktur organisasi Dewan Komisioner OJK merupakan salah satu permasalahan yang membuat pembahasan UU OJK mengalami *deadlock*, karena menurut DPR struktur organisasi Dewan Komisioner pada UU OJK yang diusulkan oleh Pemerintah tidak independen, sementara pemerintah tetap menginginkan bahwa ada wakil dari pemerintah yang mempunyai hak suara di dalam Dewan Komisioner, namun pada akhirnya ada kesepakatan tentang hal itu yang ditetapkan dalam Pasal 10 UU OJK, sedang pengangkatan dan pemberhentiannya ditetapkan dalam Pasal 11 UU OJK yang telah disetujui.

Pasal 10 UU OJK menjelaskan bahwa: (1) OJK dipimpin oleh Dewan Komisioner; (2) Dewan Komisioner sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersifat kolektif dan kolegial; (3) Dewan Komisioner beranggotakan 9 (sembilan) orang anggota yang ditetapkan dengan Keputusan Presiden; (4) Susunan Dewan Komisioner sebagaimana dimaksud pada ayat (3) terdiri atas: (a) seorang Ketua merangkap anggota; (b) seorang Wakil Ketua sebagai Ketua Komite Etik merangkap anggota; (c) seorang Kepala Eksekutif Pengawas

Perbankan merangkap anggota; (d) seorang Kepala Eksekutif Pengawas Pasar Modal merangkap anggota; (e) seorang Kepala Eksekutif Pengawas Perasuransian, Dana Pensiun, Lembaga Pembiayaan, dan Lembaga Jasa Keuangan Lainnya merangkap anggota; (f) seorang Ketua Dewan Audit merangkap anggota; (g) seorang anggota yang membidangi edukasi dan perlindungan Konsumen; (h) seorang anggota *Ex-officio* dari Bank Indonesia yang merupakan anggota Dewan Gubernur Bank Indonesia; dan (i) seorang anggota *Ex-officio* dari Kementerian Keuangan yang merupakan pejabat setingkat eselon I Kementerian Keuangan; dan (5) Anggota Dewan Komisioner sebagaimana dimaksud pada ayat (4) memiliki hak suara yang sama.

Pasal 11 UU OJK menjelaskan bahwa: (1) Anggota Dewan Komisioner sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (4) huruf a sampai dengan huruf g dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat berdasarkan calon anggota yang diusulkan oleh Presiden; (2) Pemilihan dan penentuan calon anggota Dewan Komisioner untuk diusulkan kepada Presiden sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Panitia Seleksi yang dibentuk dengan Keputusan Presiden: (a) paling singkat 6 (enam) bulan sebelum berakhirnya masa jabatan anggota Dewan Komisioner; atau (b) paling lama 2 (dua) bulan sejak tanggal kekosongan jabatan atau penetapan pemberhentian anggota Dewan Komisioner karena alasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf d, huruf e, huruf f, huruf g, huruf h, huruf i, dan/atau huruf j; (3) Panitia Seleksi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) beranggotakan 9 (sembilan) orang yang terdiri atas unsur Pemerintah, Bank Indonesia, dan masyarakat; (4) Panitia Seleksi mengumumkan penerimaan calon anggota Dewan Komisioner sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada masyarakat paling lama 5 (lima) hari kerja setelah ditetapkannya Panitia Seleksi sebagaimana dimaksud pada ayat (2); (5) Pendaftaran calon dilakukan dalam waktu 12 (dua belas) hari kerja secara terus menerus; (6) Panitia

Seleksi melakukan seleksi administratif terhadap calon anggota Dewan Komisioner sebagaimana dimaksud pada ayat (5); (7) Panitia Seleksi mengumumkan nama calon yang telah lulus seleksi administratif untuk mendapatkan masukan dari masyarakat paling lama 5 (lima) hari kerja sejak berakhirnya waktu pendaftaran calon sebagaimana dimaksud pada ayat (5); (8) Masukan sebagaimana dimaksud pada ayat (7) disampaikan kepada Panitia Seleksi dalam waktu 12 (dua belas) hari kerja terhitung sejak tanggal diumumkan; dan (9) Panitia Seleksi melakukan penilaian dan pemilihan serta menyampaikan calon anggota Dewan Komisioner kepada Presiden sebanyak 3 (tiga) orang calon untuk setiap anggota Dewan Komisioner yang dibutuhkan, paling lama 12 (dua belas) hari kerja terhitung sejak berakhirnya jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (8).

Independensi finansial, berhubungan dengan penetapan anggaran OJK, dalam hal ini OJK harus memiliki anggaran sendiri yang tidak tunduk pada persetujuan pemerintah, OJK memiliki kebebasan dalam pengelolaan dan penggunaan keuntungan yang diperolehnya. Mengenai anggaran OJK ditetapkan di dalam Pasal 34-37 UU OJK, yang pada intinya menetapkan bahwa anggaran OJK berasal dari APBN dan/atau pungutan dari pihak yang melakukan kegiatan di sektor jasa keuangan. Anggaran OJK digunakan untuk membiayai kegiatan operasional, administratif, pengadaan asset serta kegiatan pendukung lainnya. Untuk anggaran dari pihak yang melakukan kegiatan di sektor jasa keuangan terlebih dahulu meminta persetujuan DPR.

UU OJK ini tidak menyebutkan bentuk hukum dari lembaga OJK, dalam statusnya sebagai subyek hukum menjadi tidak jelas apakah sebagai badan hukum atau perorangan. Hal ini berkaitan dengan kekayaan dan anggaran yang dimilikinya dan digunakan untuk melaksanakan tugas-tugasnya. Pada Bab III tentang Tujuan, Fungsi, Tugas, dan Wewenang OJK (Pasal 4-9 UU OJK). Pasal 4 mengatur tentang tujuan OJK agar keseluruhan kegiatan di dalam sektor jasa

keuangan: (a) terselenggara secara teratur, adil, transparan, dan akuntabel; (b) mampu mewujudkan sistem keuangan yang tumbuh secara berkelanjutan dan stabil; dan (c) mampu melindungi kepentingan Konsumen dan masyarakat. Pasal 5 mengatur tentang fungsi OJK menyelenggarakan sistem pengaturan dan pengawasan yang terintegrasi terhadap keseluruhan kegiatan di dalam sektor jasa keuangan. Pasal 6 mengatur bahwa OJK melaksanakan tugas pengaturan dan pengawasan terhadap: (a) kegiatan jasa keuangan di sektor Perbankan; (b) kegiatan jasa keuangan di sektor Pasar Modal; dan (c) kegiatan jasa keuangan di sektor Perasuransian, Dana Pensiun, Lembaga Pembiayaan, dan Lembaga Jasa Keuangan Lainnya. Pasal 7 mengatur tentang wewenang OJK dalam melaksanakan tugas pengaturan dan pengawasan terhadap kegiatan jasa keuangan di sektor Perbankan. Jadi dalam Pasal 7 UU OJK sudah diatur apa saja yang menjadi ruang lingkup kewenangan OJK dalam mengatur dan mengawasi di sektor perbankan, tetapi RUU OJK tidak mengatur tentang apa ruang lingkup kewenangan OJK dalam melaksanakan tugas pengaturan dan pengawasan terhadap kegiatan jasa keuangan di sektor Pasar Modal, Perasuransian, Dana Pensiun, Lembaga Jasa Keuangan Lainnya.

Bab IV UU OJK tentang Dewan Komisiner (Pasal 10-25 UU OJK). Struktur organisasi Dewan Komisiner (Pasal 10), Pengangkatan dan Pemberhentian Dewan Komisiner (Pasal 11-17). Penggantian antar waktu Dewan Komisiner (Pasal 18-19), Tugas dan wewenang Dewan Komisiner (Pasal 20-21), Larangan (Pasal 22-23), Rapat dan pengambilan Keputusan (Pasal 24), Lain-lain (Pasal 25). Pada Pasal 20-21 UU OJK mengatur mengenai pelaksanaan dari tugas dan wewenang OJK pengaturan terhadap kegiatan jasa keuangan yaitu dilaksanakan oleh Dewan Komisiner, karena pelaksanaan dari tugas dan wewenang OJK pengawasan terhadap kegiatan jasa keuangan dilaksanakan oleh Kepala Eksekutif (Pasal 9).

Bab V UU OJK tentang Organisasi dan Kepegawaian (Pasal 26-27 UU OJK), bahwa Dewan Komisiner mempunyai kewenangan untuk membentuk organisasi, mengangkat staf ahli dan mengangkat dan memberhentikan pejabat dan pegawai OJK. Mengingat pejabat dan pegawai OJK merupakan SDM yang nantinya akan membantu pelaksanaan tugas Dewan Komisiner yaitu tugas pengawasan kegiatan lembaga jasa keuangan, maka perlu diatur tentang persyaratan rekrutmen pegawai bahwa tidak hanya menguasai dalam bidang keahliannya saja, tetapi juga dipersyaratkan SDM yang bermoral baik dan mempunyai integritas yang baik.

Bab VI UU OJK tentang Perlindungan Konsumen dan Masyarakat (Pasal 28-31 UU OJK). Salah satu tujuan OJK adalah perlindungan konsumen dan masyarakat sebagaimana yang ditetapkan dalam Pasal 4 huruf c UU OJK yang tujuan ini kemudian dijabarkan dalam Bab VI UU OJK. Berkaitan perlindungan konsumen (nasabah bank) di bidang perbankan ada ketentuan tentang Penyelesaian Pengaduan Nasabah dan Mediasi Nasabah yang menurut penulis perlu diperhatikan sehubungan dengan ketentuan Pasal 28 dan 29 UU OJK. Bab VII tentang Kode etik dan Kerahasiaan informasi (Pasal 32-33 UU OJK). Di dalam UU Perbankan terdapat ketentuan yang mengatur rahasia bank, tentunya ini adalah salah satu dari kerahasiaan informasi yang harus masuk dalam Pasal 33 UU OJK.

Bab XI tentang Penyidikan (Pasal 49-51 UU OJK). Dalam Pasal 9 UU OJK disebutkan bahwa OJK dalam melaksanakan tugas pengawasan mempunyai wewenang, antara lain melakukan pengawasan, pemeriksaan, penyidikan dan perlindungan. Dengan demikian Bab XI (Pasal 49-51 UU OJK) merupakan penjabaran dari Pasal 9 untuk penyidikan. Beberapa pendapat tentang konsep pengawasan dikelompokkan menjadi 2 (dua) yaitu: Pada kelompok pertama, bahwa pengawasan adalah suatu kegiatan untuk mencocokkan apakah tugas sudah dilaksanakan sesuai dengan tolok ukur yang ditentukan. Pada

kelompok kedua, bahwa pengawasan adalah suatu kegiatan/upaya yang dilakukan untuk menghindari terjadi kekeliruan sebagai upaya preventif dan memperbaikinya sebagai upaya represif. Menurut Tatiek Sri Djatmiati, dalam kajian hukum administrasi, pengawasan merupakan bagian dari aspek *law enforcement* (penegakan hukum) yang instrumennya, meliputi Pengawasan dan Sanksi.²² Oleh karena itu adalah wajar jika ada yang berpendapat bahwa OJK merupakan lembaga yang *super body*.

Bab XII tentang Ketentuan Pidana (Pasal 52-53 UU OJK). Bab ini mengatur tentang pelanggaran terhadap Pasal 33 mengenai pelanggaran kerahasiaan informasi, dan pelanggaran Pasal 9 huruf c, huruf d, huruf e, huruf f, huruf g, dan/atau Pasal 30 ayat (1) huruf a mengenai menghambat pelaksanaan kewenangan OJK. Kemudian terhadap pelanggaran Pasal 22 UU OJK tentang larangan terhadap anggota OJK tidak diatur sanksinya apa. Bab XII tentang Ketentuan Peralihan (Pasal 55-68 UU OJK). Pasal 55 UU OJK menetapkan bahwa (1) Sejak tanggal 31 Desember 2012, fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan dan pengawasan kegiatan jasa keuangan di sektor Pasar Modal, Perasuransian, Dana Pensiun, Lembaga Pembiayaan, dan Lembaga Jasa Keuangan Lainnya beralih dari Menteri Keuangan dan Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan ke OJK. (2) Sejak tanggal 31 Desember 2013, fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan dan pengawasan kegiatan jasa keuangan di sektor Perbankan beralih dari Bank Indonesia ke OJK.

Dengan demikian saat ini Bank Indonesia masih mempunyai tugas pengaturan dan pengawasan perbankan sampai dengan 31 Desember 2013, Dengan beralihnya fungsi pengaturan dan pengawasan perbankan pada tanggal 31 Desember 2013 maka apa yang menjadi fungsi, tugas, kewenangan Bank Indonesia yang disebutkan dalam Bab XIV tentang Ketentuan Penutup menjadi fungsi, tugas, kewenangan OJK. Setelah

menganalisis beberapa pendapat tentang UU OJK dan substansi UU Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (UU OJK) dapat disimpulkan:

1. UU OJK tidak sesuai dengan perintah Pasal 34 UU BI, karena yang diperintahkan untuk dibentuk adalah Lembaga Pengawas Jasa Keuangan (LPJK), tetapi yang dibentuk Otoritas Jasa Keuangan (OJK); Dalam UU OJK menunjukkan bahwa OJK sebagai lembaga *super body* bukan sekedar sebagai lembaga pengawas, hal itu dapat dilihat dari tugasnya yaitu pengaturan, pengawasan, penegakan peraturan, perlindungan konsumen; Alasan yang terkandung dalam penjelasan UU OJK tidak sesuai dengan alasan yang terkandung dalam Pasal 34 UU BI, karena alasan dalam UU OJK menekankan pada integrasi lembaga jasa keuangan dalam peraturan dan pengawasan, sedang alasan yang terkandung dalam Pasal 34 UU BI lebih menekankan pada perlunya tugas pengawasan bank oleh Bank Indonesia dilakukan oleh LPJK sementara tugas pengaturannya tetap oleh Bank Indonesia.
2. Dari substansi UU OJK dapat disimpulkan bahwa ada pembagian kewenangan dalam tugas pengawasan khususnya di bidang perbankan antara OJK dengan BI, maka menurut penulis perlu ada kejelasan mengenai pembagian kewenangan tersebut, karena hal ini berkaitan dengan pelaksanaan tugas BI lainnya yaitu menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter yang sangat erat hubungannya dengan tugas pengaturan dan pengawasan perbankan. Kurangnya akses BI dalam tugas pengawasan perbankan akan berakibat

²² Tatiek Sri Djatmiati, 2004, *Prinsip Izin Usaha Industri di Indonesia*, Program Pasca Sarjana, Surabaya, hlm. 81-82.

terhambatnya pelaksanaan tugas BI lainnya yang tentunya akan berakibat terhadap terwujudnya tujuan BI dalam mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah. Selain itu dalam UU OJK, ada pembagian kewenangan antara OJK, BI dan LPS, untuk itu perlu disinkronisasikan antara UU OJK dengan UU BI, UU Perbankan, UU LPS agar OJK tetap independen dalam pelaksanaan tugasnya. Bentuk hukum OJK perlu diperjelas berkaitan dengan statusnya sebagai subyek hukum.

3. Sejak tanggal 31 Desember 2013, fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan dan pengawasan kegiatan jasa keuangan di sektor Perbankan beralih dari Bank Indonesia ke OJK.

C. Penutup

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa lembaga dan fungsi pengawasan perbankan: (a) Bank Indonesia dalam fungsi pengawasan perbankan kurang independen; (b) Fungsi pengaturan dan pengawasan perbankan oleh Bank Indonesia tidak ada *conflict of interest*; (c) Lembaga pengawas perbankan Indonesia kini adalah Bank Indonesia dan LPS dengan pembagian kewenangan. Di masa yang akan datang adalah LPJK/OJK; (d) Alasan akan dilakukan fungsi pengawasan perbankan oleh LPJK/OJK sangat lemah.

Berkaitan dengan kesimpulan di atas, dalam tulisan ini direkomendasikan bahwa: **Pertama**, pengaturan pengawasan perbankan Indonesia kini: (a) UU BI, UU Perbankan dan UU LPS perlu diharmonisasikan khususnya yang berkaitan dengan lembaga yang berwenang terhadap pengawasan perbankan, dievaluasi independensi BI, diatur ketentuan tentang sumberdaya; (b) Pasal 37B UU Perbankan disesuaikan dengan UU LPS khususnya mengenai fungsi LPS; (c) Pasal 34 UU BI perlu diamandemen karena perintah mengalihkan fungsi pengawasan perbankan dari Bank Indonesia kepada LPJK/OJK alasannya sangat lemah.

Kedua, pengaturan pengawasan perbankan Indonesia ke depan: (a) Dalam UU OJK ada pembagian kewenangan dalam tugas pengawasan khususnya di bidang perbankan antara OJK dengan BI, untuk itu perlu diperjelas kewenangan tersebut, sehingga ada kejelasan bahwa BI mempunyai akses di dalam pengawasan perbankan agar tugas BI dalam menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter tidak terhambat. Selain itu ada pembagian kewenangan dalam pengawasan perbankan antara OJK, BI dan LPS, oleh karena itu perlu disinkronisasikan antara UU OJK dengan UU BI, UU Perbankan, UU LPS agar OJK tetap independen dalam pelaksanaan tugasnya; (b) Bentuk hukum OJK perlu diperjelas berkaitan dengan statusnya sebagai subyek hukum.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Djatmiati, Tatiek Sri, 2004, *Prinsip Izin Usaha Industri di Indonesia*, Program Pasca Sarjana, Surabaya.
- Hadjon, Philipus M., et al., 2002, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Rahardjo, M. Dawam, et al., 2001, *Independensi Bank Indonesia dalam Kemelut Politik*, Cidesindo, Jakarta.

- Sanuri, Azis, 2001, *Bank Indonesia Menggugat dari Dalam*, ISEI, Semarang.
- Sutedi, Andrian, 2007, *Hukum Perbankan: Suatu Tinjauan Pencucian Uang, Merger, Likuidasi, dan Kepailitan*, Sinar Grafika, Jakarta.

B. Artikel Jurnal

- Bako, Ronny Sautama Hotma, "Segi-Segi Hukum Atas Konsepsi Otoritas Jasa Keuangan",

Majalah Pengembangan Perbankan, Edisi Nomor 97, September–Oktober, 2002.

Santosa, Wimboh, “Pemisahan Fungsi Pengawasan Bank dari Bank Sentral”, *Majalah Pengembangan Perbankan*, Edisi Nomor 97, September–Oktober, 2002.

Sunarsip, “Format Ideal Otoritas Jasa Keuangan”, *Majalah Pengembangan Perkembangan Perbankan*, Edisi Nomor 97, September–Oktober, 2002.

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

C. Makalah/Koran

Batunanggar, S., “Reformulasi Manajemen Krisis di Indonesia: Deposit Insurance and The Lender of The Last Resort”, *Makalah, Banking Crisis Resolution Conference, CCBS, Bank of England, London, 2002.*

Redaksi Metropolitan, “Personal Guarantee Babak Baru Kasus Bank BNI”, *Metropolitan*, 27 Nopember 2003.

Redaksi Pikiran Rakyat, “Polri Tahan Pembobol BNI”, *Pikiran Rakyat*, 16 Juli 2005

Redaksi Suara Media, “Jelang Keberangkatan Mulyani Konstruksi Century Jadi Misteri”, *Suara Media*, 18 Mei 2010.

Syahrir, “Bank Global: dari BBKU ke Likuidasi”, *Kompas*, 20 Desember 2004.

D. Artikel Internet

Djumena, Erlangga, “Kasus Bank Century, Pengawasan BI Lemah?”, <http://nasional.kompas.com/read/2008/11/25/17114243/Kasus.Bank.Century.Pengawasan.BI.Lemah.>, diakses 25 Nopember 2008.

_____, “RUU OJK Akhirnya Disahkan”, <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2011/10/27/15132049/UU.OJK.Akhirnya.Disahkan>, diakses 27 Oktober 2011.

Nasution, Darmin, “Konsepsi Penyusunan RUU tentang Otoritas Jasa Keuangan dan Persiapan Pembentukan Otoritas Jasa Keuangan”, <http://www.legalitas.org>, diakses 2007.