

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Dinamika Sistem Pengawasan Perbankan Di Indonesia

1. Teori Sistem Pengawasan Perbankan

Segi terminologi sistem perbankan terdiri dari kata sistem dan perbankan, dimana “sistem” adalah perangkat unsur yang secara terstruktur saling berkaitan sehingga membentuk suatu totalitas, sedangkan “perbankan” adalah segala sesuatu mengenai bank.¹ Berdasarkan terminologi tersebut dapat dipahami bahwa sistem perbankan adalah sebuah sistem yang menyangkut segala sesuatu mengenai bank. Sistem perbankan juga senantiasa dinamis mengikuti arah ekonomi global.

Demikian pula sistem perbankan yang ada di Indonesia, beberapa kali mengalami perubahan yang ditandai dengan peralihan rezim undang-undang perbankan yang berlaku di masanya. Dimulai jaman penjajahan, setelah kemerdekaan Republik Indonesia, hingga sekarang, Indonesia telah mengalami beberapa kali perubahan sistem perbankan. pengawasan perbankan dilatar belakangi oleh beberapa faktor, diantaranya: pertama, bank menghimpun dana masyarakat dengan dasar kepercayaan. Kedua, bank merupakan bagian penting dalam kerangka sistem pembayaran dan efektivitas transmisi kebijakan moneter. Ketiga, sektor

¹ Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, 2008, *Op. cit.*, hlm. 1362.

perbankan menyumbang peran besar dalam pembangunan ekonomi. Dan keempat, bank sangat rentan terhadap berbagai macam risiko.² Kepercayaan masyarakat menjadi faktor utama mengapa bank harus diawasi. Bank adalah unit usaha yang khusus dimana jalannya kegiatan operasional bank tergantung pada sumber dana dari masyarakat. Maka kelangsungan hidup suatu bank ditentukan oleh kepercayaan masyarakat terhadap lembaga tersebut. Dari pengertian inilah timbul istilah bank sebagai lembaga kepercayaan. Merosotnya kepercayaan masyarakat terhadap bank dapat mengakibatkan kegagalan suatu bank.³

Kegagalan suatu bank, khususnya yang bersifat sistemik, dapat mengakibatkan terjadinya krisis perbankan yang dapat mengganggu kegiatan suatu perekonomian terlebih jika negara tersebut menganut sistem keuangan yang berbasis bank, dimana bank memegang peran dominan dalam pergerakan ekonominya, seperti di negara-negara berkembang yang industri perbankannya mendominasi total aset industri keuangan. Dalam kondisi demikian, apabila lembaga perbankan tidak sehat dan tidak dapat berfungsi secara optimal, maka dapat dipastikan akan berakibat pada terganggunya kegiatan ekonomi negara secara luas. Dari deskripsi di atas, dapat dipahami bahwa bank adalah lembaga keuangan yang sangat rentan terhadap risiko. Bagaimanapun baik atau sehatnya bank, apabila terjadi krisis kepercayaan yang mengakibatkan penarikan dana dari masyarakat secara besar-besaran, maka dapat dipastikan bank tersebut akan hancur.⁴ Sistem pengawasan

² Tim Kerjasama Penelitian FEB UGM dan FE UI, 2010, *Op. cit.*, hlm. 26.

³ Andrew Crockett, "Why Is Financial Stability a Goal of Public Policy?", *Makalah*, Federal Reserve Bank of Kansas City's Symposium, "Maintaining Financial Stability in a Global Economy", Wyoming, 28-30 Agustus 1997, hlm. 7.

⁴ Suseno dan Piter Abdullah, 2003, *Sistem dan Kebijakan Perbankan di Indonesia (SeriKebanksentralan No. 7)*, Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan Bank Indonesia, Jakarta, hlm. 9.

perbankan di Indonesia cukup dinamis, mengalami beberapa kali perubahan seiring bergantinya rezim peraturan perundang-undangan yang mengatur bidang perbankan, adalah sebagai berikut:

a. Periode 1953 – 1959

Pada periode inilah Bank Indonesia (BI) resmi menjadi bank sentral, dan diberi kewenangan-kewenangan selayaknya bank sentral modern. Melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1953 Tentang Penetapan Undang-Undang Pokok Bank Indonesia (UU BI 1953).

Salah satu kewenangan tersebut adalah kewenangan pengawasan perbankan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (4) dan (5) Undang-Undang tersebut.

- (1) Bank melakukan pengawasan terhadap urusan kredit;
- (2) Menunggu terlaksananya suatu peraturan Undang-Undang tentang pengawasan terhadap urusan kredit maka dengan Peraturan Pemerintah dapat diadakan peraturan-peraturan lebih lanjut bagi Bank untuk menjalankan pengawasan termaksud guna kepentingan kemampuan membayar (*solvabilitas*) dan kelanjutan keuangan (*liquiditas*) badan-badan kredit, begitu juga untuk pemberian kredit secara sehat dan berdasarkan asas-asas kebijaksanaan bank yang tepat yang menjadi fokus dalam kewenangan pengawasan ini adalah pengawasan kredit. Dalam rangka tugasnya BI berhak menetapkan peraturan-peraturan umum yang

berlaku terhadap bank-bank mengenai jalannya perusahaan bank dan perkreditan, serta meminta dari bank segala keterangan dan angka-angka yang dianggap perlu.⁵

Namun dalam pelaksanaannya, khususnya mengenai ketentuan yang berkaitan dengan pengaturan kelembagaan, yaitu tentang pendirian bank, pengawasan bank dilakukan dengan tetap membedakan aspek pemilikan seperti sebelum keluarnya peraturan pemerintah tersebut, yaitu menurut kelompok bank pemerintah, bank swasta nasional, dan bank asing⁶.

b. Periode 1959 – 1966

Pada periode ini kebijakan pengawasan perbankan tetap didasarkan pada PP No. 1 Tahun 1955 yang merupakan kewenangan BI (Bank Negara Indonesia Unit I) untuk mengatur operasi bank berdasarkan prinsip-prinsip pengawasan perbankan yang sehat, baik dilihat dari aspek likuiditas, solvabilitas, kebijakan pemberian kredit maupun kepatuhannya terhadap ketentuan-ketentuan yang berlaku. Pelaksanaan tugas pengawasan bank telah mulai dipisahkan secara tegas sehingga pemeriksa bank hanya mengkhususkan pada tugas pemeriksaan bank, dan pengawasan tidak langsung dilaksanakan oleh petugas yang terpisah dari pemeriksaan bank. Hasil pengawasan perbankan yang dilakukan oleh BI dalam periode ini menjadi bahan yang mendorong otoritas pengawasan perbankan untuk mengeluarkan ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan pengaturan kelembagaan atau kegiatan operasional bank. Otoritas pengawasan perbankan

⁵ Unit Khusus Museum Bank Indonesia, “Sejarah Bank Indonesia: Perbankan, Periode 1953-1959”, <http://www.bi.go.id/NR/rdonlyres/A6011CBA-1B4E-49B1-9DDC-CB01AB6C60D0/19383/SejarahPerbankanPeriode19531959.pdf>, Diakses tanggal 11 Oktober.2014.

⁶ Unit Khusus Museum Bank Indonesia, “Sejarah Bank Indonesia: Perbankan, Periode 1959-1966”, <http://www.bi.go.id/NR/rdonlyres/A6011CBA-1B4E-49B1-9DDC-CB01AB6C60D0>, diunduh pada 13 September 2014

pada periode ini mengalami perubahan. Dengan dinonaktifkannya Dewan Moneter, fungsi Dewan Moneter dialihkan kepada dua menteri yaitu Menteri Urusan Bank Sentral (MUBS) untuk kebijakan terhadap bank pemerintah dan bank pembangunan daerah, serta Menteri Urusan Penerbitan Bank dan Modal Swasta (MUPBMS) untuk kebijakan terhadap bank swasta termasuk bank asing. Bank Indonesia merupakan aparat pelaksana dari kedua menteri tersebut. Dalam menjalankan tugas di bidang pengawasan bank, BI tetap menggunakan PP No. 1 Tahun 1955 sebagai landasan kerja.

c. Periode 1966 – 1983

Pada awal periode ini, Menteri Urusan Penertiban Bank dan Modal Swasta (MUPBMS) dan Menteri Urusan Bank Sentral (MUBS) dihapuskan. Sehingga permohonan izin untuk mendirikan bank dan izin membuka cabang bank serta penutupan bank dan cabang bank ditujukan kepada Menteri Keuangan. Pada tanggal yang sama Menteri Keuangan juga mengumumkan bahwa izin mendirikan bank baru atau membuka cabang bank baru diberikan oleh Menteri Keuangan. Menteri Keuangan memberikan izin usaha atas dasar pertimbangan BI. Disamping penghapusan MUPBMS dan MUBS, terdapat perkembangan regulasi dalam industri perbankan yang ditandai dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1967 Tentang Pokok-Pokok Perbankan (Undang-UPerbankan 1967) pada akhir tahun 1967. Undang – undang baru tersebut mencabut Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 1955 Tentang Pengawasan Terhadap Urusan Kredit. Dalam Undang-Undang ini ditegaskan bahwa pendirian bank-bank milik Pemerintah masing – masing dilakukan dengan Undang – Undang , sedangkan untuk pembukaan cabang dan kantor perwakilan harus dengan izin Menteri Keuangan

setelah mendengar pertimbangan BI. Dalam Undang-Undang Perbankan 1967, diatur pula tugas BI dalam bidang pengawasan dan pembinaan bank yang tercantum dalam Pasal 30-35. Dari ketentuan-ketentuan pasal tersebut dapat dipahami bahwa tugas dan wewenang Bank Indonesia mencakup segala yang berhubungan dengan penetapan regulasi, pengawasan dan pemeriksaan, pembinaan, serta penetapan sanksi atas pelanggaran kewajiban yang harus dipenuhi oleh bank-bank. Kemudian melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1968 Tentang Bank Sentral (UU BI 1968), Undang-Undang Bank Indonesia 1953 dicabut. Dalam Undang-Undang Bank.

Indonesia baru ini dilengkapi kewenangan pengawasan dan pembinaan yang lebih lengkap dibandingkan undang-undang sebelumnya. Hal ini dapat dilihat dalam pengaturan Pasal 29-33 Undang-Undang BI 1968 tersebut. Sebagai kelanjutan dari usaha penertiban bank sekunder, yang meliputi bank desa, bank pasar, dan bank sejenis lainnya, dan dalam rangka penyesuaian dengan perundang-undangan yang berlaku, sejak September 1977 secara bertahap BI menyerahkan pelaksanaan pengawasan dan pembinaan terhadap bank-bank tersebut kepada Bank Rakyat Indonesia, tetapi penetapan ketentuan umum masih tetap dilakukan oleh BI.

d. Periode 1983 – 1997

Dari awal periode ini hingga awal tahun 1992, BI dalam menjalankan fungsi pengawasan dan pembinaan bank tetap berpijak pada Undang-Undang Perbankan 1967. Setelah pembentukan undang-undang perbankan yang baru, yaitu Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan (Undang-Undang Perbankan 1997), yang kemudian mencabut Undang-Undang perbankan lama (Undang-

Undang Perbankan 1992), tugas pengawasan dan pembinaan bank tetap melekat pada BI, bahkan dipertegas. Hal ini diatur dalam Pasal 29-37 Undang-Undang Perbankan 1992. Secara umum tugas dan wewenang ini terdapat dalam Pasal 29 yang berbunyi:

- (1) Pembinaan dan pengawasan bank dilakukan oleh BI.

BI menetapkan ketentuan tentang kesehatan bank dengan memperhatikan aspek permodalan, kualitas asset, kualitas manajemen, rentabilitas, likuiditas, solvabilitas, dan aspek lain yang berhubungan dengan usaha bank.

- (2) Bank wajib memelihara kesehatan bank sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dan wajib melakukan usaha sesuai dengan prinsip kehati-hatian.

Dalam memberikan kredit dan melakukan kegiatan usaha lainnya, bank wajib menempuh cara-cara yang tidak merugikan bank dan kepentingan nasabah yang mempercayakan dananya kepada bank.

- (3) Untuk kepentingan nasabah, bank menyediakan informasi mengenai kemungkinan timbulnya risiko kerugian bagi transaksi nasabah yang dilakukan melalui bank.

Tugas dan wewenang BI mencakup fungsi regulasi, pengawasan, pemeriksaan dan pembinaan, serta penerapan sanksi atas pelanggaran yang dilakukan bank. Selain dalam pasal-pasal tersebut, terdapat pula kewenangan BI dalam mengatur dan mengawasi hal-hal yang dilakukan bank seperti dalam Pasal 7 tentang kegiatan dalam valuta asing, penyertaan modal, serta bertindak sebagai pendiri dan pengurusan dana pensiun. Perbedaan fundamental dalam pelaksanaan tugas BI berdasarkan kedua undang-undang tersebut adalah dari segi pendekatan dan pola pelaksanaan dengan menerapkan kebijakan deregulasi.

e. Periode 1997 – 1999

Periode ini adalah periode krisis moneter yang dipicu oleh krisis perbankan yang dialami oleh Indonesia. Sehingga terdapat banyak perubahan di bidang perbankan. Hal ini ditunjukkan pada perubahan Undang-Undang Perbankan 1992 menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan (Undang-Undang Perbankan 1998). Perubahan signifikan dalam sistem pengawasan perbankan dalam undang-undang ini adalah pengalihan perizinan di bidang perbankan, yang semula dari Menteri Keuangan beralih kepada Pimpinan BI.

Sebagai otoritas pengawasan bank dimasa krisis, BI menjalankan wewenangnya untuk mengatasi kesulitan yang membahayakan kelangsungan usaha bank yang diatur dalam Pasal 37 Undang-Undang Perbankan 1992, yang kemudian dirubah dalam Undang-Undang Perbankan 1998 sehingga berbunyi:

- a. Dalam hal suatu bank mengalami kesulitan yang membahayakan kelangsungan usahanya, BI dapat melakukan tindakan agar:
- (1) Pemegang saham menambah modal;
 - (2) Pemegang saham mengganti dewan komisaris dan atau direksi bank;
 - (3) Bank menghapusbukukan kredit atau pembiayaan berdasarkan yang macet memperhitungkan kerugian bank dengan modalnya;
 - (4) Bank melakukan merger atau konsolidasi dengan bank lain;
 - (5) Bank dijual kepada pembeli yang bersedia mengambil alih seluruh kewajiban;
 - (6) Bank menyerahkan pengelolaan seluruh atau sebagian kegiatan bank;

- (7) Bank menjual sebagian atau seluruh harta dan/atau kewajiban bank kepada bank atau pihak lain.
- b. Apabila:
- (1) Tindakan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) belum cukup untuk mengatasi kesulitan yang dihadapi bank; dan/atau
 - (2) Menurut penilaian BI keadaan suatu bank dapat membahayakan sistem perbankan, Pimpinan BI dapat mencabut izin usaha bank dan memerintahkan direksi bank untuk segera menyelenggarakan Rapat Umum Pemegang Saham guna membubarkan badan hukum bank dan membentuk tim likuidasi.
- c. Dalam hal direksi bank tidak menyelenggarakan Rapat Umum Pemegang Saham sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), Pimpinan BI meminta kepada pengadilan untuk mengeluarkan penetapan yang berisi pembubaran badan hukum bank, penunjukan tim likuidasi, dan perintah pelaksanaan likuidasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam rangka penanggulangan krisis perbankan, Pemerintah pada tanggal 26 Januari 1998 membentuk Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) yang bertugas melakukan penyehatan perbankan, menyelesaikan aset bermasalah dan mengupayakan pengembalian uang negara yang telah tersalur pada sektor perbankan. Sesuai dengan Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 Tentang Perbankan, program penyehatan yang dilakukan oleh BPPN adalah khusus terhadap bank-bank yang ditetapkan dan diserahkan oleh BI kepada BPPN. Sedangkan di luar itu, seluruh otoritas perbankan masih tetap berada di BI.

f. Periode 1999 – 2004

Penyesuaian sistem keuangan, perbankan dan pengawasan perbankan terhadap iklim *crises recovery* berlanjut hingga periode ini. Diawali dengan lahirnya undang-undang Bank Indonesia baru yang mencabut Undang-Undang Bank Indonesia 1968, yakni Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia (Undang-Undang Bank Indonesia 1999), dan munculnya kewenangan-kewenangan yang berkaitan dengan pengawasan perbankan yang dilakukan oleh lembaga selain BI secara terbatas.

Banyak perubahan yang signifikan dalam Undang-Undang Bank Indonesia 1999 ini, khususnya ketentuan mengenai pengawasan perbankan. Prudential supervision atau prinsip kehati-hatian dalam pengawasan sudah dikenal dalam undang-undang ini, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 25 ayat (1): “Dalam rangka melaksanakan tugas mengatur Bank, BI berwenang menetapkan ketentuan-ketentuan perbankan yang memuat prinsip kehati-hatian”. Pengawasan langsung dan pengawasan tidak langsung juga diperkenalkan dalam fungsi pengawasan BI, sebagaimana disebutkan pula dalam Pasal 27: “Pengawasan Bank oleh BI sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 adalah pengawasan langsung dan tidak langsung”.

Dalam Undang-Undang Bank Indonesia 1999 ini juga terdapat rencana pembentukan lembaga pengawas sektor jasa keuangan (LPSJK) yang independen untuk melaksanakan tugas pengawasan lembaga keuangan, termasuk bank yang sebelumnya merupakan objek kewenangan pengawasan BI. Hal ini diamanatkan dalam Pasal 34: (1) Tugas mengawasi Bank akan dilakukan oleh lembaga

pengawasan sektor jasa keuangan yang independen, dan dibentuk dengan Undang-undang. (2) Pembentukan lembaga pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), akan dilaksanakan selambat-lambatnya 31 Desember 2002. Dari ketentuan Pasal 34 tersebut, dapat diketahui bahwasanya pembentukan LPSJK, yang sekarang kita kenal dengan Otoritas Jasa Keuangan (OJK), mulai diinisiasi pada tahun 1999, tepatnya pada saat Undang-Undang Bank Indonesia 1999 disahkan undang-undang tersebut mengamanatkan pembentukan LPSJK selambat-lambatnya 31 Desember 2002.

g. Periode 2004 – Sekarang

Tidak banyak perubahan dalam sistem pengawasan perbankan pada awal periode ini, hanya saja lahir perubahan pertama Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia . Terkait pengawasan perbankan, hanya terdapat perubahan dalam batas waktu pembentukan LPSJK, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 34:

- (1) Tugas mengawasi Bank akan dilakukan oleh lembaga pengawasan
- (2) Sektor jasa keuangan yang independen, dan dibentuk dengan undangundang.
- (3) Pembentukan lembaga pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), akan dilaksanakan selambat-lambatnya 31 Desember 2010.

Wacana pembentukan lembaga pengawas independen tersebut mundur menjadi 31 Desember 2010 yang semula dijadwalkan 31 Desember 2002 dalam undang-undang sebelumnya. Karena berbagai persoalan yang sama seperti yang dihadapi sebelumnya, rencana pembentukan LPSJK kembali mundur untuk ketiga kalinya. Undang- Undang Nomor 11 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan

(Undang-Undang OJK) disahkan dan pembentukan LPSJK, yang dalam undang-undang ini diberi nama OJK, ditunda kembali dan diberi batas waktu hingga akhir 2012 sudah beroperasi, untuk pengawasan lembaga keuangan bukan bank dan akhir 2013 untuk pengawasan lembaga keuangan bank. Hal ini disebutkan dalam Pasal 55 Undang-Undang OJK :

- (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 BI ke OJK.

Dengan demikian setelah OJK beroperasi, maka terjadi perubahan besar dalam sistem pengawasan perbankan di Indonesia, khususnya dalam hal struktur pengawasannya yang semula struktur pengawasan lembaga keuangan bank dilakukan oleh BI selaku bank sentral, dan lembaga keuangan bukan bank dilakukan oleh Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan (Bapepam-

2. Sistem Perbankan

Sistem perbankan adalah sebuah sistem yang menyangkut segala sesuatu mengenai bank, serta cara dan proses pelaksanaan kegiatan usaha yang memungkinkan bank melaksanakan fungsinya dengan baik. Dengan demikian, sistem perbankan merupakan bagian dari sistem keuangan mencakup

permasalahan mengenai: a. asas, fungsi, dan tujuan; b. jenis-jenis usaha bank; c. perizinan, kepemilikan, dan bentuk-bentuk hukum bank; dan d. persyaratan dan prosedur pendirian bank. Sehingga, berbicara mengenai sistem perbankan harus melihat perspektif mana yang akan dibahas karena sangat luas cakupannya.

Berbagai perspektif dalam sistem perbankan, Robert Hauswald berpendapat bahwasanya lembaga keuangan, khususnya perbankan, sangat bervariasi berlakunya di suatu Negara. Pemberlakuan tersebut menyesuaikan dengan kondisi dan karakteristik ekonomi di negara tersebut⁷. Variasi tersebut dapat dilihat dari berbagai perspektif. Dilihat dari perspektif produknya, sistem perbankan di dunia secara umum dibedakan menjadi dua jenis, yaitu universal banking dan specialized banking⁸. Sistem perbankan juga senantiasa dinamis mengikuti arah ekonomi global. Demikian pula sistem perbankan yang ada di Indonesia, beberapa kali mengalami perubahan yang ditandai dengan peralihan rezim Undang-Undang perbankan yang berlaku dimasanya. Perkembangan usaha perbankan tidak hanya berkembang dari segi kuantitas lembaganya saja, namun dari aspek yang paling luas, terkait sistem perbankan hingga hal yang paling teknis dari usaha perbankan tersebut. Semakin maju dan berkembang perekonomian global, semakin kuat tekanan dan arus global terhadap sektor ekonomi nasional, khususnya perbankan. Sehingga aspek keamanan dan kestabilan sektor keuangan perlu ditingkatkan.

⁷ Robert Hauswald, *Financial Contracting, Reorganization and Mixed Finance: A Theory of Banking Systems*, University of Maryland Press, College Park, 1996, hlm.1.

⁸ Richard Tilly, "Universal Banking in Historical Perspective", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol. 154, Maret 1998, hlm. 1.

3. Produk Sistem Perbankan

Produk sistem perbankan di Indonesia termasuk kategori specialized banking, dimana lembaga perbankan yang beroperasi di Indonesia hanya terbatas pada kegiatan usaha perbankan saja dan tidak diperbolehkan melakukan usaha diluar itu. Hal ini tercermin dalam Pasal 10 Undang-Undang Perbankan 1992 sebagaimana diubah dalam Undang-Undang Perbankan 1998. Menurut Pasal 6 Undang-Undang Perbankan 1992, usaha perbankan di Indonesia terbatas pada;

- a. Menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan berupa giro, deposito berjangka, sertifikat deposito, tabungan, dan/atau bentuk lainnya yang dipersamakan dengan itu;
 - b. Memberikan kredit;
 - c. Menerbitkan surat pengakuan hutang;
 - d. Membeli, menjual atau menjamin atas risiko sendiri maupun untuk kepentingan dan atas perintah nasabahnya:
 - e. Surat-surat wesel termasuk wesel yang diakseptasi oleh bank yang masa berlakunya tidak lebih lama daripada kebiasaan dalam perdagangan surat-surat dimaksud;
- (1) Surat pengakuan hutang dan kertas dagang lainnya yang masa berlakunya tidak lebih lama dari kebiasaan dalam perdagangan surat-surat dimaksud;
 - (2) Kertas perbendaharaan negara dan surat jaminan pemerintah;
 - (3) Sertifikat bank indonesia (sbi);
 - (4) Obligasi;
 - (5) Surat dagang berjangka waktu sampai dengan 1 (satu) tahun;
 - (6) Instrumen surat berharga lain yang berjangka waktu sampai dengan 1 (satu) tahun;

- (7) memindahkan uang baik untuk kepentingan sendiri maupun untuk kepentingan nasabah;
- (8) Menempatkan dana pada, meminjam dana dari, atau meminjamkan dana kepada bank lain, baik dengan menggunakan surat, sarana telekomunikasi maupun dengan wesel unjuk, cek atau sarana lainnya;
- (9) Menerima pembayaran dari tagihan atas surat berharga dan melakukan perhitungan dengan atau antar pihak ketiga;
- (10) Menyediakan tempat untuk menyimpan barang dan surat berharga;
- (11) Melakukan kegiatan penitipan untuk kepentingan pihak lain berdasarkan suatu kontrak;
- (12) Melakukan penempatan dana dari nasabah kepada nasabah lainnya dalam bentuk surat berharga yang tidak tercatat di bursa efek;
- (13) Melakukan kegiatan anjak piutang, usaha kartu kredit dan kegiatan wali amanat;
- (14) Menyediakan pembiayaan bagi nasabah berdasarkan prinsip bagi hasil sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan dalam peraturan pemerintah; dan
- (15) Melakukan kegiatan lain yang lazim dilakukan oleh bank sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang ini dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Selain melakukan kegiatan usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 di atas, Bank Umum dapat pula:

- a. Melakukan kegiatan dalam valuta asing dengan memenuhi ketentuan yang ditetapkan oleh BI;
- b. Melakukan kegiatan penyertaan modal pada bank atau perusahaan lain dibidang uangan, seperti sewa guna usaha, modal ventura, perusahaan efek, asuransi, serta

lembaga kliring penyelesaian dan penyimpanan, dengan memenuhi ketentuan yang ditetapkan oleh BI;

- c. Melakukan kegiatan penyertaan modal sementara untuk mengatasi akibat kegagalan kredit atau kegagalan pembiayaan berdasarkan Prinsip Syariah, dengan syarat harus menarik kembali penyertaannya, dengan memenuhi ketentuan yang ditetapkan oleh BI; dan
- d. Bertindak sebagai pendiri dana pensiun dan pengurus dana pensiun sesuai dengan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan dana pensiun yang berlaku.

Fenomena-fenomena di atas dapat dikatakan bahwa bank – bank di Indonesia mengarah ke praktik Bank Umum. Namun Bank Umum tidak mudah diterapkan di Indonesia.

B. Prinsip-Prinsip Kesehatan Bank

1. Pengertian Kesehatan Bank

Kesehatan bank adalah kemampuan suatu bank untuk melakukan kegiatan operasional perbankan secara normal dan mampu memenuhi semua kewajibannya dengan baik, serta sesuai cara-cara yang terdapat pada peraturan perbankan yang berlaku karena kesehatan bank memang mencakup seluruh kegiatan usaha perbankan. Kegiatan usaha tersebut meliputi :

- a. Kemampuan menghimpun dana dari masyarakat, dari lembaga lain, dan dari modal sendiri;
- b. Kemampuan mengelola dana;
- c. Kemampuan untuk menyalurkan dana ke masyarakat;

- d. Kemampuan memenuhi kewajiban kepada masyarakat, karyawan, pemilik modal, dan pihak lain; dan
- e. Pemenuhan peraturan perbankan yang berlaku.

Produktifitas sebuah usaha perbankan tidak dapat dilihat hanya dari aspek seberapa besar dana masyarakat yang dikelola, pelayanan yang memuaskan, atau besarnya keuntungan bank itu saja namun ada hal yang lebih penting dari itu semua, yakni kesehatan bank. Untuk itu bank dikatakan dalam kondisi sehat apabila bank dapat menjalankan fungsi-fungsinya dengan baik, dapat menjaga dan memelihara kepercayaan masyarakat, dapat menjalankan fungsi intermediasi, dapat membantu kelancaran lalu lintas pembayaran serta dapat dipergunakan oleh pemerintah untuk melaksanakan berbagai kebijakan, terutama kebijakan moneter. Dengan menjalankan fungsi tersebut, bank dapat memberikan layanan yang baik kepada masyarakat dan bermanfaat bagi perekonomian secara makro. Dengan demikian menjadi wajar ketika pemerintah mempunyai kepentingan dalam pengawasan dan pengaturan lembaga keuangan khususnya perbankan. Melalui pengawasan dan pengaturan tersebut dapat diterapkan kebijakan yang sesuai, sehingga sektor perbankan terus berkembang dan terwujud sistem perbankan yang kuat pada akhirnya perekonomian secara makro akan terus tumbuh dan berkembang dan menyejahterakan masyarakat.⁹

2. Penilaian Tingkat Kesehatan Bank

Untuk menilai tingkat kesehatan bank, banyak negara menggunakan *CAMELS rating*, yaitu pendekatan kuantitatif dan kualitatif untuk menilai tingkat kinerja

⁹ Y. Sri Susilo, dkk, 2000, *Bank dan Lembaga Keuangan Lain*, Salemba Empat, Jakarta, hlm. 22.

dan kondisi perbankan yang terdiri dari pertama, aspek kecukupan modal, untuk memastikan kecukupan modal dan cadangan untuk memikul risiko yang mungkin timbul. Modal merupakan benteng pertahanan utama bank. Kekurangan modal dapat bersumber dari dua hal, yaitu modal yang jumlahnya kecil dan kualitas modal yang buruk. Aspek ini tidak hanya dilihat dari jumlah nominalnya saja, tetapi dari rasio kecukupan modal, atau yang lazim disebut dengan *Capital Adequacy Ratio* (CAR). Rasio tersebut merupakan perbandingan antara jumlah modal dengan Aktiva Tertimbang Menurut Risiko (ATMR). Kedua, kualitas aktiva produktif, dalam kondisi normal sebagian besar aktiva suatu bank terdiri dari kredit dan aktiva lain yang dapat menghasilkan atau menjadi sumber pendapatan bagi bank, sehingga disebut dengan aktiva produktif. Ketiga, kualitas manajemen, untuk memastikan kualitas dan tingkat kedalaman penerapan prinsip manajemen bank yang sehat, terutama yang terkait dengan manajemen risiko. Manajemen yang kompeten dan memiliki integritas yang tinggi merupakan pertahanan atas risiko bank.¹⁰

Penilaian ini dilakukan dengan melakukan evaluasi terhadap pengelolaan bank yang bersangkutan. Keempat, rentabilitas/keuntungan untuk memastikan efisiensi dan kualitas pendapatan bank secara benar dan akurat. Penilaian terhadap faktor rentabilitas didasarkan pada dua rasio, yaitu rasio laba sebelum pajak dalam dua belas bulan terakhir dengan rata-rata volume usaha dalam periode yang sama, dan rasio biaya operasional dalam dua belas bulan terakhir terhadap pendapatan operasional dalam periode yang sama. Kelima, likuiditas, dan sensitivitas terhadap

¹⁰ Peter S. Rose, 2008, *Bank Management and Financial Services (7th Edition)*, McGraw Hill Companies, New York, hlm. 518.

risiko pasar, untuk memastikan dilaksanakannya manajemen aset dan kewajiban dalam menentukan dan menyediakan likuiditas yang cukup serta mengurangi *exposure* yang sensitif terhadap risiko suku bunga. Aspek ini merupakan masalah yang sangat krusial dalam industri perbankan.

Dengan demikian, pengelolaan likuiditas yang baik sangat menentukan bagi suatu bank, dan masalah likuiditas ini harus dipantau secara terus-menerus oleh pengawas bank. Demikian juga laporan bank kepada publik untuk keperluan transparansi, selalu menyertakan laporan yang memuat rasio yang terkait dengan kondisi likuiditas suatu bank, yang memungkinkan masyarakat untuk mendapatkan informasi tentang risiko likuiditas suatu bank. Penilaian terhadap faktor likuiditas dilakukan dengan menilai dua buah rasio, yaitu rasio kewajiban bersih antar bank terhadap modal inti, dan rasio kredit terhadap dana yang diterima oleh bank. Rasio kewajiban bersih antar bank adalah selisih antara kewajiban bank dengan tagihan kepada bank lain.¹¹

¹¹ House of Lords, Banking Supervision and Regulation, *Authority of the House of Lords*, Vol. I, Juni 2009, hlm. 10

C. Teori Umum Pengawasan Perbankan

1. Sistem Pelaksanaan Pengawasan

Sistem pelaksanaan pengawasan perbankan adalah sebuah sistem yang menyangkut segala sesuatu mengenai bank, serta cara dan proses pelaksanaan kegiatan usaha yang memungkinkan bank melaksanakan fungsinya dengan baik. Dengan demikian, sistem perbankan merupakan bagian dari sistem keuangan mencakup permasalahan mengenai: a. asas, fungsi, dan tujuan; b. jenis-jenis usaha bank; c. perizinan, pemilikan, dan bentuk-bentuk hukum bank; dan d. persyaratan dan prosedur pendirian bank. Pengawasan perbankan harus diawasi dilatar belakang oleh beberapa faktor, diantaranya: pertama, bank menghimpun dana masyarakat dengan dasar kepercayaan. Kedua, bank merupakan bagian penting dalam kerangka sistem pembayaran dan efektivitas transmisi kebijakan moneter. Ketiga, sektor perbankan menyumbang peran besar dalam pembangunan ekonomi. Keempat, bank sangat rentan terhadap berbagai macam risiko. Dari keempat faktor tersebut, kepercayaan masyarakat menjadi faktor utama mengapa bank harus diawasi.¹² Bank adalah unit usaha yang khusus dimana jalannya kegiatan operasional bank tergantung pada sumber dana dari masyarakat. Maka kelangsungan hidup suatu bank ditentukan oleh kepercayaan masyarakat terhadap lembaga tersebut. Pengertian inilah timbul istilah bank sebagai lembaga kepercayaan. Merosotnya kepercayaan masyarakat terhadap bank dapat mengakibatkan kegagalan suatu bank.

¹² Anwar Nasution, "Masalah-Masalah Sistem Keuangan dan Perbankan Indonesia", Makalah, Dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII yang diselenggarakan oleh badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, Denpasar, 14-18 Juli 2003, hlm. 1.

Kegagalan suatu bank, khususnya yang bersifat sistemik, dapat mengakibatkan terjadinya krisis perbankan yang dapat mengganggu kegiatan suatu perekonomian. Dalam kondisi demikian, apabila lembaga perbankan tidak sehat dan tidak dapat berfungsi secara optimal, maka dapat dipastikan akan berakibat pada terganggunya kegiatan ekonomi negara secara luas, Karena itu perbankan menjadi salah satu sektor yang menjadi perhatian utama oleh pemerintah di berbagai negara.¹³

Deskripsi di atas, dapat bisa dipahami bahwa bank adalah lembaga keuangan yang sangat rentan terhadap risiko. Bagaimanapun baik atau sehatnya bank, apabila terjadi krisis kepercayaan yang mengakibatkan penarikan dana dari masyarakat secara besar-besaran, maka dapat dipastikan bank tersebut akan hancur.¹⁴ Masyarakat penyimpan dana di bank pada umumnya memiliki informasi yang sangat terbatas mengenai kondisi bank tempat ia menyimpan dananya.

Ketidak pastian atas kondisi kesehatan suatu bank dapat mengakibatkan penarikan dana masyarakat dari sistem perbankan secara besar-besaran. Rush terhadap perbankan ini pada umumnya menular dan tidak pandang bulu, dan dapat terjadi pada bank dalam kondisi sehat maupun tidak sehat. Kejadian ini sering disebut sebagai masalah perbankan yang bersifat sistemik. Jika kepercayaan masyarakat tidak segera dipulihkan, dapat dipastikan akan terjadi krisis ekonomi yang serius.

Masalah perbankan yang bersifat sistemik terjadi karena adanya masalah yaitu suatu kondisi dimana ketika salah satu pihak yang bertransaksi mempunyai informasi yang kurang atau tidak seimbang dengan informasi yang dimiliki oleh

¹³Suseno dan Piter Abdullah, *Sistem dan Kebijakan Perbankan di Indonesia Seri Kebank sentralan No. 7*, Jakarta:Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan Bank Indonesia.2014,hlm. 9.

¹⁴ *Ibid.*,hlm 10.

pihak lain. Dalam hal ini ketidak seimbangan informasi antara bank dan masyarakat selaku deposan. Masyarakat memiliki informasi yang kurang mengenai kondisi keuangan dan kesehatan suatu bank, sehingga masyarakat sulit untuk membedakan mana bank yang sehat dan mana bank yang tidak sehat.

Masyarakat akan mengalami kerugian karena pada saat itu kemungkinan besar masyarakat tidak akan mendapatkan dananya kembali secara penuh. Dalam kondisi yang demikian, maka diperlukan pengaturan dan pengawasan perbankan untuk melindungi kepentingan masyarakat deposan tersebut.

Pengaturan dan pengawasan yang dimaksud bertujuan untuk menjaga dan meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap perbankan. Karena kepercayaan masyarakat terhadap perbankan hanya dapat ditumbuhkan apabila lembaga-lembaga perbankan selalu berada dalam keadaan sehat.

Berbagai Perspektif dalam Sistem Perbankan, Robert Hauswald berpendapat bahwasanya lembaga keuangan, khususnya perbankan, sangat bervariasi berlakunya di suatu negara Pemberlakuan tersebut menyesuaikan dengan kondisi dan karakteristik ekonomi di negara tersebut¹⁵. Variasi tersebut dapat dilihat dari berbagai perspektif. Dilihat dari perspektif produknya, sistem perbankan di dunia secara umum dibedakan menjadi dua jenis, yaitu universal banking dan specialized banking.¹⁶ Sistem perbankan juga senantiasa dinamis mengikuti arah ekonomi global, demikian pula sistem perbankan yang ada di Indonesia, beberapa kali mengalami perubahan yang ditandai dengan peralihan rezim undang-undang

¹⁵ Robert Hauswald, *Financial Contracting, Reorganization and Mixed Finance: A Theory of Banking Systems*, University of Maryland Press, College Park, 1996, hlm.1.

¹⁶ Richard Tilly, "Universal Banking in Historical Perspective", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol. 154, Maret 1998, hlm. 1.

perbankan yang berlaku di masanya. Perkembangan usaha perbankan tidak hanya berkembang dari segi kuantitas lembaganya saja, namun dari aspek yang paling luas, terkait sistem perbankan hingga hal yang paling teknis dari usaha perbankan tersebut. Semakin maju dan berkembang perekonomian global, semakin kuat tekanan dan arus global terhadap sektor ekonomi nasional, khususnya perbankan. Sehingga aspek keamanan dan kestabilan sektor keuangan perlu ditingkatkan.

2. Fungsi Pengawasan Lembaga Perbankan

Kegagalan sebuah bank sangat mungkin untuk menular ke bank-bank lain yang dapat mengakibatkan krisis perbankan di sebuah negara. Tidak menutup kemungkinan krisis tersebut merambat ke negara-negara yang lain di dunia tanpa pandang bulu. Didasarkan pada pemahaman bahwa kelemahan sistem perbankan negara yang maju maupun berkembang dapat mengganggu stabilitas sistem keuangan di negara tersebut maupun negara-negara di seluruh dunia. Tugas dari otoritas pengawas melalui prinsip-prinsip pengawasan tersebut untuk memastikan sistem perbankan berjalan sesuai perannya dalam perkembangan ekonomi sebagaimana dijelaskan sebelumnya.

Tujuan yang lebih luas adalah untuk menjaga keamanan, kesehatan, dan kestabilan sistem perbankan. Sistem pengawasan perbankan itu sendiri secara fungsi merupakan bagian dari sistem pengawasan lembaga keuangan yang lebih luas membagi fungsi pengawasan lembaga keuangan tersebut menjadi tiga, yaitu:¹⁷

¹⁷ Tim Panitia Antar Departemen Rancangan Undang-Undang Antar Otoritas JasaKeuangan, 2010, *Op. cit.*, hlm. 10.

a. *Macroprudential Supervision*

Pengawasan ini bertujuan membatasi krisis keuangan yang dapat menghancurkan ekonomi secara riil, berfokus pada konsekuensi atas tindakan institusi sistematis terhadap pasar keuangan, antara lain dengan cara menginformasikan kepada otoritas publik dan lembaga keuangan apabila terdapat potensi ketidakseimbangan di sejumlah lembaga keuangan, serta melakukan penilaian mengenai potensi dampak kegagalan lembaga keuangan terhadap stabilitas sistem keuangan suatu negara. Lebih rinci, pengawasan ini meliputi semua kegiatan yang bertujuan untuk memantau kemungkinan risiko sistemik dan mengidentifikasi potensi ancaman stabilitas yang timbul dari perkembangan pasar keuangan dan infrastruktur pasar secara makro.

b. *Microprudential Supervision*

Bertujuan untuk menjaga tingkat kesehatan lembaga keuangan secara individu sesuai dengan peraturan yang dibuat otoritas keuangan. Otoritas keuangan melakukan kewenangan regulasi dan supervisi yang berlandaskan pada prinsip kehati-hatian. Pengawasan yang dilakukan tersebut dilakukan melalui dua pendekatan yaitu pengawasan langsung dan pengawasan tidak langsung untuk menilai kinerja dan profil risiko serta kepatuhan lembaga keuangan terhadap peraturan yang berlaku.

c. *Laku Bisnis*

Menekankan pada perlindungan konsumen, transaksi antar perusahaan, dan hal-hal lainnya termasuk tindakan pencucian uang. Pengawasan lembaga keuangan, baik makro, mikro, maupun laku bisnis dilakukan oleh otoritas pengawas atau lembaga pengawas masing-masing.

3. Jenis Pelaksanaan Pengawasan Perbankan

a. Pengawasan Tidak Langsung

Pengawasan ini dilakukan otoritas pengawasan perbankan yang mengawasi bank secara individual, kelompok maupun keseluruhan dengan menelaah berbagai laporan yang disampaikan oleh bank. Laporan tersebut berupa laporan keuangan, yaitu neraca dan laporan laba-rugi serta berbagai laporan yang terkait dengan kegiatan operasional bank. Tujuannya adalah untuk menilai apakah peraturan/ketentuan yang ditetapkan, dipatuhi dan dilaksanakan secara konsisten, diidentifikasi penyimpangan dan pelanggarannya, serta kegiatan yang mengganggu kelangsungan usaha bank ataupun merugikan berbagai pihak. Penilaian itu menjadi dasar untuk menindak lanjuti, baik dengan memberikan koreksi, remedi, ataupun sanksi.

b. Pengawasan Langsung

Otoritas pengawasan bank memastikan kondisi bank secara langsung berdasarkan data dan dokumen yang dipelihara oleh bank, sekaligus menguji kebenaran dan konsistensi pembuatan laporan yang disampaikan kepadanya. Pendekatan ini dibagi menjadi dua, yaitu pemeriksaan umum, yang umumnya dilaksanakan satu tahun sekali, dan pemeriksaan khusus, dimana fokus pada pemeriksaan kredit dan aset-aset berisiko lainnya atau bidang usaha lain yang menurut otoritas pengawasan bank perlu diperhatikan atau berpotensi menimbulkan masalah.

4. Struktur Pengawasan

Efektivitas pengawasan lembaga keuangan tidak hanya ditentukan pada faktor prinsip-prinsip yang diterapkan ataupun regulasi yang ketat, namun penerapan model struktur pengawasan juga sangat menentukan efektivitas pengawasan karena struktur akan menentukan pola komunikasi dan koordinasi antar otoritas pengawas.¹⁸ Dilihat dari strukturnya, model pengawasan lembaga keuangan di dunia dapat diklasifikasikan ke dalam tiga kelompok besar, yaitu : *Multi Supervisory Model*, yaitu pengaturan dan pengawasan sektor jasa keuangan yang dilakukan oleh lebih dari dua otoritas. Masing-masing industri jasa keuangan seperti perbankan, pasar modal, asuransi, dan lembaga jasa keuangan lainnya diatur dan diawasi oleh masing-masing regulator yang berbeda. Model ini diterapkan oleh beberapa negara seperti Amerika Serikat dan Republik Rakyat China, adalah sebagai berikut:

- a. *Twin Peak Supervisory Model*, yaitu pengaturan dan pengawasan sektor jasa keuangan yang dilakukan oleh dua otoritas utama yang pembagiannya didasarkan pada aspek *prudential* dan aspek *market conduct*. Dalam model ini lembaga keuangan prudensial seperti bank dan perusahaan asuransi berada dalam satu yurisdiksi pengaturan dan pengawasan tersendiri, sedangkan perusahaan efek dan lembaga keuangan lainnya serta seluruh produk-produk jasa keuangan berada dalam satu yurisdiksi pengaturan dan pengawasan tersendiri pula. Model ini diterapkan oleh negara-negara seperti Australia dan Canada.
- b. *Unified Supervisory Model*, yaitu pengaturan dan pengawasan sektor jasa keuangan oleh otoritas yang terintegrasi dibawah satu lembaga atau badan yang

¹⁸ Tim Panitia Antar Departemen Rancangan Undang-Undang Antar Otoritas Jasa Keuangan, 2010, *Op. cit.*, hlm. 10.

memiliki otoritas pengaturan dan pengawasan terhadap seluruh sektor jasa keuangan mencakup perbankan, pasar modal, asuransi, dan lembaga keuangan lainnya. Model ini diterapkan oleh negara-negara yang sektor keuangannya cukup besar dan maju seperti antara lain Inggris, Jepang, Korea Selatan dan Jerman.

Dengan demikian efektivitas dalam penerapannya untuk setiap negara didasarkan pada faktor-faktor lokalnya sehingga tidak ada satu model yang pasti cocok dan optimal untuk di terapkan di setiap negara.¹⁹

D. Otoritas Jasa Keuangan

1. Peran Fungsi Tugas dan wewenang Otoritas Jasa Keuangan

Bagi Indonesia, eksistensi Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dapat dipandang sebagai peluang sekaligus sebagai tantangan. Dikatakan sebagai peluang, sebab Indonesia merupakan salah satu Negara yang cukup bergantung pada stabilisasi sektor perbankan untuk mendukung perekonomian nasionalnya, sehingga dibutuhkan upaya supervisi maupun *controlling* yang lebih. Sektor perbankan pun selalu tumbuh dan berkembang tiap tahunnya sehingga perlu diatur dan diawasi. Meskipun secara statistik perkembangan perbankan di Indonesia cukup baik, namun sektor ini tidak terlepas dari masalah. Sejauh ini tercatat kolapsnya puluhan bank akibat krisis moneter 1998 berikut dana penyalangan Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) yang koruptif dan beberapa kasus terbaru

¹⁹ James R. Barth, dkk., "Bank Regulation and Supervision: What Works and What Doesn't", *Makalah*, Wharton Conference on Financial Services, Brookings, 8-9 Januari 2004, hlm.9

seperti Bank Century dan Bank IFI menunjukkan kelemahan pengawasan BI.²⁰ Beberapa kasus di pasar modal juga merugikan nasabah dan negara, seperti Sarijaya Securities serta kasus PT Antaboga Delta Sekuritas yang produknya diam-diam dipasarkan oleh Bank Century yang sekarang bangkrut. Belum lagi data hasil investigasi pelanggaran perbankan selama tahun 2004-2009 menunjukkan jumlah pelanggaran perbankan mencapai 1.139 kasus.²¹ Kuantitas kasus yang menunjukkan belum primanya pengawasan perbankan oleh BI.

OJK dalam menjalankan fungsi yang dulunya dilaksanakan oleh BI. Perannya sebagai *regulator* independen, sekaligus menjadi *eksekutor dan quasi regulator* pada saat yang bersamaan menjadikan pengaturan dan pengawasan terhadap bank-bank di Indonesia lebih *forcefull*.

Hal ini bisa dikatakan sebagai tantangan, sebab sebagai lembaga baru OJK dihadapkan pada tugas besar, tidak hanya mengatur dan mengawasi sektor perbankan, tetapi juga mengatur dan mengawasi sektor Pasar Modal; serta Perasuransian, Dana Pensiun, Lembaga Pembiayaan, dan Lembaga Jasa Keuangan Lainnya. Konsekuensi banyak dan kompleksnya pekerjaan menjadi konsekuensi logis dari luasnya sektor yang berada di bawah wewenang OJK. Sebagian ahli masih mempertanyakan kemampuan OJK agar jangan hanya *euforia* sesaat tanpa menyesuaikan dengan kemampuan dan kapasitas SDM yang ada. Selain itu, masih ada suara-suara yang bersikukuh bahwa OJK tidak akan berfungsi maksimal karena keberadaannya dilatar belakangi oleh sikap traumatis pembentuk Undang-

²⁰ Perdana Wahyu Santosa, Artikel "OTORITAS JASA KEUANGANDan Pusaran Ekonomi Politik", diunduh dari <http://makmunr.blogspot.com> pada 30 Oktober 2013.

²¹ Hary Koot, Makalah "Analisis Pembentukan Otoritas Jasa Keuangan", diunduh dari <http://www.jurnalhet.com> pada 30 Oktober 2013.

Undang yang dihadapkan pada peristiwa krisis perbankan masa lalu, yang satu diantaranya ditengarai akibat rendahnya efektivitas fungsi pengawasan BI. Jika konstelasi ini benar maka kehadiran OJK sebenarnya belum tentu mencerminkan solusi tepat pengaturan dan pembenahan fungsi pengelolaan sistem perbankan saat ini.

Dalam rangka membangun sistem perbankan yang sehat dan secara proporsional memperhatikan dan mengakomodir perlindungan bagi nasabah setidak-tidaknya membutuhkan dua hal, yaitu peraturan perundang-undangan yang tegas dan jelas serta sistem pengawasan yang holistik dan bersinergi. Melalui kedua hal itu maka jaminan kepastian hukum dan realisasi rasa keadilan dapat tercapai. Beberapa upaya reformasi perbankan dilakukan untuk merealisasikan tujuan di atas, salah satunya dengan membentuk OJK pada 22 November 2012 yang berfungsi mulai 31 Desember 2012. Definisi normatif OJK dapat dilihat pada Pasal 1 angka 1 Undang-Undang OJK, yaitu “lembaga yang independen dan bebas dari campur tangan pihak lain, yang mempunyai fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan, pengawasan, pemeriksaan, dan penyidikan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini”.

Berdasarkan definisi itu diketahui peran OJK, yaitu sebagai lembaga independen. Peran itu terkait erat dengan tujuan pendirian OJK agar keseluruhan kegiatan di dalam sektor jasa keuangan dapat:

- 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.

Kaitan dengan pelaksanaan peran dan realisasi tujuan di atas maka undang-undang menetapkan fungsi OJK yang secara imperatif telah diatur di Pasal 5 Undang-Undang OJK, yaitu menyelenggarakan sistem pengaturan dan pengawasan yang terintegrasi terhadap keseluruhan kegiatan di dalam sektor jasa keuangan. Mengaitkan kedua ketentuan di atas maka penulis menarik benang merah bahwa OJK berperan sebagai lembaga independen yang memiliki fungsi mengatur dan mengawasi perbankan Indonesia.

2. Wewenang Otoritas Jasa Keuangan

Dalam rangka melaksanakan tugas pengaturan dan pengawasan di sektor Perbankan, OJK mempunyai empat lingkup wewenang: Wewenang pertama adalah mengatur dan mengawasi kelembagaan bank yang meliputi dua hal, pertama, pemberian izin untuk pendirian bank, pembukaan kantor bank, anggaran dasar, rencana kerja, kepemilikan, kepengurusan dan sumber daya manusia, merger, konsolidasi dan akuisisi bank, serta pencabutan izin usaha bank. Kedua, mengatur dan mengawasi kegiatan usaha bank, antara lain sumber dana, penyediaan dana, produk hibridasi, dan aktivitas di bidang jasa. Wewenang kedua adalah mengatur dan mengawasi kesehatan bank yang meliputi lima hal. Pertama, menyangkut likuiditas, rentabilitas, solvabilitas, kualitas aset, rasio kecukupan modal minimum, batas maksimum pemberian kredit, rasio pinjaman terhadap simpanan, dan pencadangan bank. Hal kedua yang menurut penulis sangat krusial dimiliki oleh OJK, ialah mengatur dan mengawasi laporan bank yang terkait dengan kesehatan dan kinerja bank. Lebih lanjut, lingkup lainnya meliputi: pengaturan dan pengawasan sistem informasi debitur; pengujian kredit (credit

testing); dan standar akuntansi bank. Kewenangan ketiga di bidang aspek kehati-hatian bank meliputi empat lingkup, yaitu: manajemen risiko; tata kelola bank; prinsip mengenal nasabah dan anti pencucian uang; dan pencegahan pembiayaan terorisme dan kejahatan perbankan. Kewenangan keempat yaitu pemeriksaan bank.

Pemberian tugas pengaturan melahirkan wewenang untuk membuat peraturan atau regulasi. Jelasnya diatur pada Pasal 6 Undang-Undang OJK yang memberi wewenang untuk:

- a. Menetapkan peraturan pelaksanaan Undang-Undang ini;
- b. Menetapkan peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan;
- c. Menetapkan peraturan dan keputusan Otoritas Jasa Keuangan;
- d. Menetapkan peraturan mengenai pengawasan di sektor jasa keuangan;
- e. Menetapkan kebijakan mengenai pelaksanaan tugas Otoritas Jasa Keuangan;
- f. Menetapkan peraturan mengenai tata cara penetapan perintah tertulis terhadap Lembaga Jasa Keuangan dan pihak tertentu;
- g. Menetapkan peraturan mengenai tata cara penetapan pengelola statuter pada Lembaga Jasa Keuangan;
- h. Menetapkan struktur organisasi dan infrastruktur, serta mengelola, memelihara, dan menatausahakan kekayaan dan kewajiban; dan
- i. Menetapkan peraturan mengenai tata cara pengenaan sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan.

Uraian di atas memperlihatkan kepercayaan legislatif dan eksekutif untuk memberikan kewenangan mengatur yang sangat besar kepada OJK berupa

kewenangan legislasi. Dari kewenangan legislasi pada Pasal 6 yang dikaitkan dengan ketentuan Pasal 1 angka 1 mengenai definisi OJK, maka dapat di pahami OJK menjadi ‘regulator independen’. Inilah yang merupakan peran aktual OJK dalam sejarah perbankan Indonesia. Peran aktual itu membawa format baru hubungan antara pengatur (*regulator*) dengan ‘yang diatur’ (*regulatee*), yaitu bank. Format ini mengembangkan pola regulasi lama yang sudah mengenal struktur *regulator* semi-independen di dalam kementerian, contohnya BAPEPAM-LK yang memiliki independensi tinggi meskipun di bawah Kementerian Keuangan. Kebaruan itu dapat terlihat dari sinkronisasi sebagai pihak pengatur sekaligus pengawas yang akan dielaborasi berikut ini. Sekarang, dengan hadirnya OJK pola independensi bahkan jauh lebih berkembang karena tidak hanya menyangkut regulasi, namun lembaga ini bisa dikatakan *super body* karena *de facto* bertindak sebagai *regulator*, *quasi regulator* dan *eksekutor* pada saat yang bersamaan.

Sekarang, dengan hadirnya OJK pola independensi bahkan jauh lebih berkembang karena tidak hanya menyangkut regulasi, namun lembaga ini bisa dikatakan *super body* karena *de facto* bertindak sebagai *regulator*, *quasi regulator* dan *eksekutor* pada saat yang bersamaan. Benang merah yang penulis tarik dari integrasi antara Pasal 6 dikaitkan dengan wewenang OJK dalam melaksanakan fungsi pengawasan yang diatur di substansi Pasal 9 Undang-Undang OJK.

Dalam rangka melakukan pengawasan lembaga ini diberi wewenang untuk:

- 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.

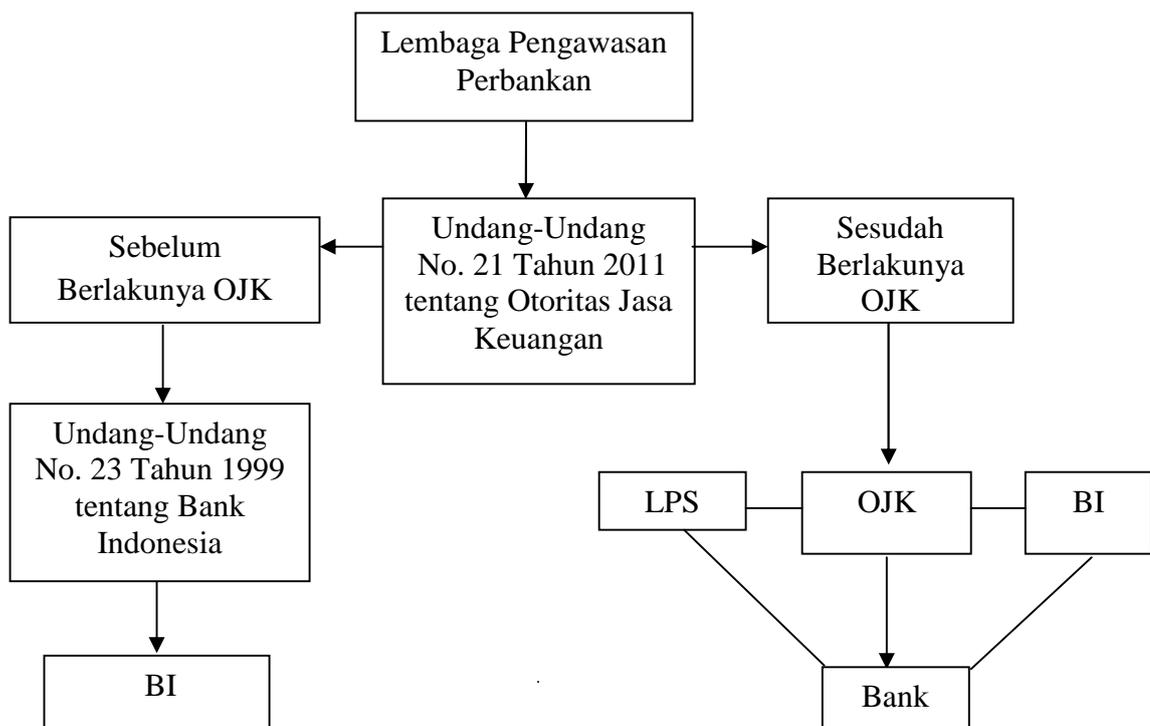
Pengawasan merupakan aspek penting untuk menjamin agar bank bertindak sesuai dengan peraturan yang berlaku sehingga iklim perbankan yang sehat dapat

terwujud. Definisi yang lebih luas diberikan oleh Sujamto, yang mana pengawasan dimaknai sebagai pengawasan (arti sempit), yaitu segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas atau pekerjaan, apakah sesuai dengan kenyataan yang semestinya atau tidak dan pengendalian, serta *include* pengendalian, yang memiliki arti yang lebih *forcefull*²². Konsep itu yang dikonkretkan di dalam muatan Pasal 9 Undang-Undang OJK di atas menjadikan OJK sebagai lembaga yang memang dibutuhkan oleh negara untuk memastikan agar pelaku usaha perbankan bertindak sesuai dengan hukum yang berlaku agar jangan sampai melakukan perbuatan tercela yang dapat merugikan masyarakat. Pada saat yang bersamaan tujuan kedepannya, diharapkan dapat mewujudkan pengaturan dan pengawasan yang mendukung terciptanya iklim perbankan yang sehat.

²² Sujamto, 1996, *Aspek-Aspek Pengawasan di Indonesia*, Cetakan Keempat, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 53.

E. Kerangka Pikir

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah, menghasilkan kerangka pikir sebagai berikut :



Keterangan:

Bank merupakan salah satu lembaga kepercayaan yang berfungsi sebagai lembaga intermediasi, membantu kelancaran sistem pembayaran. Karena fungsinya tersebut, maka keberadaan bank yang sehat, baik secara individu maupun secara keseluruhan sebagai suatu sistem, merupakan prasyarat bagi perekonomian yang sehat.

Untuk menciptakan perbankan yang sehat diperlukan pengaturan dan pengawasan bank yang efektif untuk menimbulkan suatu rasa kepercayaan masyarakat terhadap bank. Hal ini berhubungan dengan Pasal 29 Undang-Undang No. 23

Tahun 1999 tentang Bank Indonesia. BI melakukan pengawasan terhadap bank, baik secara langsung maupun tidak langsung. Pengawasan langsung dilakukan secara berkala maupun setiap waktu apabila diperlukan. Sedangkan pengawasan tidak langsung adalah pengawasan dini melalui penelitian, analisis, dan evaluasi bank.

Tetapi pada tanggal 22 November 2011 disahkanlah Undang-Undang RI Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan. OJK melakukan pengawasan di sektor jasa keuangan menggantikan fungsi pengawasan Bank Indonesia agar menjadi terintegrasi dan komprehensif dalam satu atap.

Dengan diundangkannya UU OJK, maka situasi perbankan di Indonesia memasuki babak baru. Babak baru perbankan di Indonesia yaitu pengaturan dan pengawasan di dalam sektor perbankan tidak lagi berada pada BI namun dialihkan kepada OJK sebagai lembaga yang independen dengan fungsi, tugas, dan wewenang untuk melakukan pengaturan, pengawasan, pemeriksaan, dan penyidikan terhadap sektor jasa keuangan di Indonesia.

Untuk melaksanakan tugasnya, OJK berkoordinasi dengan BI dalam membuat peraturan pengawasan di bidang perbankan. Dengan diundangkannya UU OJK bukan berarti hilangnya fungsi, tugas, dan kewenangan dari BI, namun yang ada adalah adanya pembagian tugas pengawasan perbankan di Indonesia. OJK yang dalam melaksanakan tugas, fungsi, dan wewenangnya perlu berkoordinasi dengan lembaga-lembaga independen lainnya merupakan sesuatu hal yang cukup menarik untuk dilakukan penelitian lebih jauh, karena OJK merupakan organisasi yang masih baru.

Masa-masa transisi perubahan sistem pengawasan menuju pengawasan terpadu adalah masa-masa yang tidak stabil, dimana pengawasan tidak berjalan secara optimal.

Untuk itu, penelitian ini akan mendeskripsikan tentang pengawasan lembaga perbankan sebelum dan sesudah di berlakukannya Undang-Undang No. 21 Tahun 2011 tentang OJK yang telah berjalan sampai saat ini.