

# DINAMIKA PENGATURAN PENGAWASAN PERBANKAN DI INDONESIA

Perbankan pada hakikatnya adalah industri yang paling banyak diatur dan diawasi (*highly regulated and supervised industry*). Hal ini karena dana yang dihimpun dari masyarakat dan dikembangkan lewat berbagai bentuk pembiayaan dan investasi harus dapat dipertanggungjawabkan kepada si empunya dalam bentuk *return* yang positif. Jika hal itu tidak dilakukan maka korbannya bukan hanya mereka yang dananya akan menjadi hilang, melainkan juga bencana ekonomi akan menimpa dan menghancurkan negara yang mengalami krisis perbankan ini. Malapetaka inilah yang sesungguhnya terjadi di negara kita. Pada awalnya, krisis itu berasal dari sektor perbankan dan belasan bank yang akhirnya dilikuidasi sebagai korbannya. Lama kelamaan krisis itu membesar dan meluas ke berbagai sektor dan berubah menjadi krisis ekonomi yang bersifat multidimensional dengan skala yang jauh lebih masif.

Oleh karenanya dalam buku ini Penulis mengulas pembahasan mengenai:

- (1) Kewenangan Bank Indonesia dalam pengawasan bank menurut hukum positif;
- (2) Kewenangan otoritas jasa keuangan dalam pengawasan bank menurut hukum positif;
- (3) Pengaturan pemisahan kewenangan pengawasan perbankan pasca terbentuknya lembaga otoritas jasa keuangan dalam hukum positif; dan
- (4) Pengaturan pengawasan Bank Syariah.



Dr. H. HIRSANUDDIN, SH., M.Hum, lahir di Lombok Timur. Pendidikan S1 Fakultas Hukum Universitas Mataram jurusan Hukum Keperdataan dan lulus pada tahun 1986, S2 di Program Pasca Sarjana Ilmu Hukum Universitas Indonesia jurusan Hukum Bisnis lulus pada tahun 1997, S3 di Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Indonesia jurusan Hukum Bisnis dan lulus pada tahun 2006. Bekerja sebagai Dosen Fakultas Hukum Unram sampai sekarang. Selain mengajar Hukum Perbankan Syariah, juga mengajar hukum dagang, hukum lembaga pemb. Non Bank, Metode Penelitian & Penulisan HK, Pengantar Filsafat Hukum, Hukum Hak Kekayaan Intelektual, Hukum Persaingan Usaha dan Perlindungan Konsumen.



AHMAD SOLAHUDIN, SH., MH, Tempat dan tanggal lahir di Karawang, 23 Desember 1979. Menyelesaikan studi Magister Hukum tahun 2015. dengan Judul Tesis : Pemisahan Kewenangan Bank Indonesia Dengan Otoritas Jasa Keuangan Dalam Pengawasan Bank.



Penerbit :  
Pustaka Bangsa (Anggota IKAPI)  
Jln. Swakarsa VII Nomor 28 Mataram NTB  
Telp. (0370) 629946 - Mobile Phone +6281917431789  
e-mail : pustakabangsa05@gmail.com  
<http://www.pustakabangsa.com>

ISBN 978-623-6592-22-9



DR, H. HIRSANUDDIN, SH., M.Hum.  
AHMAD SOLAHUDIN, SH.,MH.

DINAMIKA PENGATURAN  
PENGAWASAN PERBANKAN DI INDONESIA

DR, H. HIRSANUDDIN, SH., M.Hum.  
AHMAD SOLAHUDIN, SH.,MH.



.....

**DINAMIKA PENGATURAN  
PENGAWASAN PERBANKAN  
DI INDONESIA**

.....



*DR. H. Hirsanuddin, SH., M. Hum. & Ahmad Solahudin,...*

---

.....

# **DINAMIKA PENGATURAN PENGAWASAN PERBANKAN DI INDONESIA**

.....

---

**DR. H. HIRSANUDDIN, SH., M.Hum.  
AHMAD SOLAHUDIN,SH.,MH.**

---



*Pustaka Bangsa  
(Anggota IKAPI)*

Judul : Dinamika Pengaturan Pengawasan Perbankan di  
Indonesia  
Penulis : DR. H. Hirsanuddin, SH., M.Hum.  
Ahmad Solahudin, SH., MH.  
Editor : Sarkawi, SH., MH.  
Layout : Albadawi  
Design Sampul : Usman Ali  
Cetak : Tim CV. Pustaka Bangsa  
Jumlah Halaman : 344 + x hlm.  
Dimensi Buku : 15 cm x 23 cm

**Penerbit:**

**Pustaka Bangsa (Anggota IKAPI)**

Jln. Swakarsa VII Nomor 28 Mataram-NTB

Telp. (0370) 629946 / Mobile Phone; +6281917431789

e-mail: [pustakabangsa05@gmail.com](mailto:pustakabangsa05@gmail.com)

website: [www.pustakabangsa.com](http://www.pustakabangsa.com)

**Cetakan Pertama:** Agustus 2021

**ISBN: 978-623-6592-22-9**

---

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang memperbanyak, sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk dan dengan cara apapun, tanpa izin penulis dan penerbit.

---

## KATA PENGANTAR

---

Alhamdulillah segala puji bagi Tuhan Yang Maha Esa penguasa seluruh alam semesta, Penulis dapat menyelesaikan penulisan buku ini yang berjudul *Dinamika Pengaturan Pengawasan Perbankan di Indonesia*. Tiada sesuatu pekerjaan yang dapat Penulis selesaikan kecuali atas izin-Nya.

Perbankan pada hakikatnya adalah industri yang paling banyak diatur dan diawasi (*highly regulated and supervised industry*). Hal ini karena dana yang dihimpun dari masyarakat dan dikembangkan lewat berbagai bentuk pembiayaan dan investasi harus dapat dipertanggungjawabkan kepada si empunya dalam bentuk *return* yang positif. Jika hal itu tidak dilakukan maka korbannya bukan hanya mereka yang dananya akan menjadi hilang, melainkan juga bencana ekonomi akan menimpa dan menghancurkan negara yang mengalami krisis perbankan ini. Malapetaka inilah yang sesungguhnya terjadi di negara kita. Pada awalnya, krisis itu berasal dari sektor perbankan dan belasan bank yang akhirnya dilikuidasi sebagai korbannya. Lama kelamaan krisis

itu membesar dan meluas ke berbagai sektor dan berubah menjadi krisis ekonomi yang bersifat multidimensional dengan skala yang jauh lebih masif.

Oleh karenanya dalam buku ini Penulis mengulas pembahasan mengenai: (1) Kewenangan Bank Indonesia dalam pengawasan bank menurut hukum positif; (2) Kewenangan otoritas jasa keuangan dalam pengawasan bank menurut hukum positif; (3) Pengaturan pemisahan kewenangan pengawasan perbankan pasca terbentuknya lembaga otoritas jasa keuangan dalam hukum positif; dan (4) Pengaturan pengawasan Bank Syariah.

Akhirnya Penulis menyadari sepenuhnya akan kodrat manusia yang tidak akan pernah Luput dari Hilaf, Salah dan Dosa, terutama terkait dengan Penyusunan buku ini yang masih jauh dari Kesempurnaan. Untuk itu dengan hati terbuka, tulus dan Ikhlas Penulis sangat mengharapkan Saran dan Masukan dari pembaca demi perbaikan dan kesempurnaan isi Buku ini, dan tidak akan lupa Penulis Menghaturkan Terima Kasih yang tak terhingga, semoga Allah SWT Memberkahi dan Melindungi kita semua..

Aaamiin Yaa Robbal Aalamiin...

Mataram, Agustus 2021

ttd

**Penulis**

---

---

## DAFTAR ISI

---

---

	Hal
HALAMAN SAMPUL -----	i
KATA PENGANTAR -----	v
DAFTAR ISI -----	vii
BAB I. KEWENANGAN BANK INDONESIA DALAM PENGAWASAN BANK MENURUT HUKUM POSITIF -----	1
A. Pengertian Bank Sentral -----	1
B. Sejarah Bank Sentral -----	3
C. Tujuan dan Peran BI Sebagai Bank Sentral -----	7
1. Tujuan BI Sebagai Bank Sentral -----	7
2. Peran BI Sebagai Bank Sentral -----	9
D. Status dan Kedudukan Bank Indonesia Sebagai Lembaga Negara yang Independen -----	12
E. Dewan Gubernur Bank Indonesia dan Badan Supervisi Bank Indonesia -----	22



1. Dewan Gubernur Bank Indonesia -----	22
2. Badan Supervisi Bank Indonesia (BSBI) -----	27
F. Kewenangan BI Menurut Undang-Undang Bank Indonesia -----	30
1. Kewenangan BI Dalam Pengaturan Bank -----	35
2. Kewenangan BI Dalam Pengawasan Bank -----	38
G. Kewenangan Bank Indonesia Setelah Berlakunya Undang-Undang Otoritas Jasa Keuangan -----	48
BAB II. KEWENANGAN OTORITAS JASA KEUANGAN DALAM PENGAWASAN BANK MENURUT HUKUM POSITIF -----	77
A. Sejarah dan Latar Belakang Pembentukan Otoritas Jasa Keuangan -----	77
B. Pengertian, Tujuan dan Fungsi Otoritas Jasa Keuangan -----	83
C. Perlindungan Konsumen -----	92
D. Status dan Kedudukan Otoritas Jasa Keuangan Sebagai Lembaga Independen -----	101
E. Dewan Komisioner Otoritas Jasa Keuangan -----	109
F. Tugas dan Kewenangan Otoritas Jasa Keuangan Menurut Undang-Undang Otoritas Jasa Keuangan -----	119
1. Kewenangan OJK Dalam Pengaturan dan Pengawasan Bank -----	121

	2. Kewenangan OJK Dalam Pengaturan Bank -----	126
	3. Kewenangan OJK Dalam Pengawasan Bank -----	128
G.	Model Pengawasan Industri Jasa Keuangan dan Perbandingan Dengan Lembaga Pengawas Jasa Keuangan di Negara Lain. -----	130
	1. Model pengawasan industri jasa keuangan -----	130
	2. Perbandingan Dengan Lembaga Pengawas Jasa Keuangan di Negara Lain -----	139
BAB III.	PENGATURAN PEMISAHAN KEWENANGAN PENGAWASAN PERBANKAN PASCA TERBENTUKNYA LEMBAGA OTORITAS JASA KEUANGAN DALAM HUKUM POSITIF ---	163
A.	Koordinasi OJK dan BI tentang Tugas Pengaturan dan Pengawasan Bank -----	163
B.	Kewenangan Pengawasan Bank oleh Bank Indonesia dan Otoritas Jasa Keuangan-----	173
BAB IV.	PENGATURAN PENGAWASAN BANK SYARIAH -----	177
A.	Pentingnya Pengaturan Pengawasan perbankan Syari'ah-----	177
	1. Regulasi Bagi Bank Syariah-----	180
	2. Pengawasan Perbankan Syariah Di Negara Anggota IDB: Karakteristik Umum -----	185
	3. Dewan Syariah Dan Perbankan Islam -----	197

B. Pengawasan Perbankan Syariah di Indonesia -----	219
1. Sebelum Berlaku UUKJ Nomor 21 Tahun 2011 tentang OJK ----	219
2. Pengawasan Oleh Bank Indonesia -----	229
3. Pengawasan Syariah Dewan Pengawas Syariah DPS -----	234
4. Pengawasan Oleh OJK -----	252
5. Undang-undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan -----	256
6. Kedudukan PBI yang mengatur bank syariah dan unit usaha Syariah setelah OJK -----	259
7. Hubungan kelembagaan antara Bank Indonesia dan otoritas jasa keuangan -----	266
8. Analisis peran OJK dalam pengaturan dan pengawasan perbankan syariah di Indonesia -----	273
9. Pengawasan Syariah dalam Bank Islam -----	279
10. Dewan Syariah Nasional (DSN) --	330
DAFTAR PUSTAKA -----	337
A. Buku -----	337
B. Jurnal, Buletin, Makalah dan Artikel-----	340
C. Peraturan Perundang-undangan ----	342
D. Internet -----	343

---

# **BAB I**

## **KEWENANGAN BANK INDONESIA DALAM PENGAWASAN BANK MENURUT HUKUM POSITIF**

---

### **A. Pengertian Bank Sentral**

Menurut penjelasan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 *jo* Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 UU BI menyatakan bahwa Bank Sentral adalah lembaga negara yang mempunyai wewenang untuk mengeluarkan alat pembayaran yang sah dari suatu negara, merumuskan dan melaksanakan kebijakan moneter, mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran, mengatur dan mengawasi perbankan, serta menjalankan fungsi sebagai *lender of the last resort*.

Bank Sentral dibutuhkan untuk mengatur dan mengontrol seluk beluk tentang uang. Sebab itu pula maka semua negara dewasa ini mempunyai Bank Sentral atau semacam Bank Sentral untuk

mengatur dan mengontrol kebijaksanaan devisa di negara yang bersangkutan. Akan tetapi sejarah Bank Sentral tersebut banyak pasang surutnya dengan berbagai *trial and error*.

Memang kelihatannya peran Bank Sentral di suatu negara belum begitu tertata dengan pola yang baku. Sebab seringkali tindakan-tindakan Bank Sentral tidak menunjukkan efek yang efektif dalam menanggulangi berbagai masalah moneter di negara yang bersangkutan. Misalnya Bank-Bank Sentral di negara-negara Asia Tenggara (termasuk Indonesia) dan Asia Selatan sangat kewalahan dan seperi hilang akal dalam menghadang dan menanggulangi krisis moneter di negaranya yang terjadi sejak akhir tahun 1997.<sup>1</sup>

Faktor yang sangat mendorong terbentuknya Bank Sentral di kebanyakan Negara adalah adanya faktor-faktor sebagai berikut:<sup>2</sup>

1. Kekacauan ekonomi setelah perang dunia pertama.
2. Konferensi finansial internasional yang dilaksanakan di Brussels, September 1920.
3. Konferensi Genoa tahun 1922.

Dewasa ini semua negara sudah menyadari betapa pentingnya peran yang dimainkan oleh suatu Bank Sentral sebagai urat nadi perekonomian,

---

<sup>1</sup> Munir Fuady, *Hukum Perbankan Modern (Berdasarkan Undang-Undang Tahun 1998)*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm. 113.

<sup>2</sup> *Ibid.*, hlm. 115.

stabilisator dan dinamisator dari perkembangan moneter di negara yang bersangkutan. Akan tetapi sungguhpun demikian, seperti telah disebutkan bahwa perkembangan dan peran dari Bank Sentral ini masih berevolusi dan masih saja berkembang dan berubah terus.

## **B. Sejarah Bank Sentral**

Sejarah perkembangan Bank Indonesia sebagai Bank Sentral dimulai setelah zaman kemerdekaan Republik Indonesia, yakni pada tahun 1946, maka dengan dipelopori almarhum Margono Djojohadi kusumo, berdirilah sebuah bank yang dikenal dengan Bank Nasional Indonesia 1946, yang didirikan dengan Perpu Nomor 2 Tahun 1946 tentang Bank Negara Indonesia, yang mulai berlaku sejak 5 Juli 1946.<sup>3</sup>

Pada saat didirikannya, fungsi BNI 1946 merangkap, yakni disamping bertindak sebagai bank komersil (dalam hal-hal khusus) BNI mempunyai fungsi utama sebagai Bank Sentral. Baru kemudian setelah Bank Indonesia didirikan, fungsi BNI 1946 hanya tinggal sebagai bank komersil semata-mata. Dengan demikian, awal mulanya Bank Sentral setelah kemerdekaan itu adalah BNI 1946 tersebut.

---

<sup>3</sup> *Ibid.*, hlm. 116.

Fungsi BNI 1946 sebagai Bank Sentral (fungsi utamanya) terlihat dalam Perpu Nomor 2 Tahun 1946 tersebut, yang antara lain menentukan:<sup>4</sup>

1. BNI adalah bank pemerintah untuk mengatur pengeluaran dan peredaran uang kertas bank sebagai alat tukar serta memperbaiki peredaran alat pembayaran;
2. BNI melakukan kebijaksanaan diskonto yang aktif untuk mencapai ketetapan harga;
3. BNI mempunyai kegiatan untuk memberi kredit kepada badan-badan pemerintah, bank-bank dan badan perekonomian;
4. BNI memberikan kredit kepada Negara Republik Indonesia;
5. Uang kertas BNI merupakan satu-satunya uang kertas yang diakui dan harus diterima sebagai alat pembayaran yang sah;
6. BNI menyimpan uang negara dan melakukan pembayaran, penerimaan dan pembukaan rekening untuk negara, perusahaan negara dan perusahaan yang ditunjuk oleh Menteri Keuangan. Disamping itu, BNI menyimpan barang-barang berharga untuk negara dan perusahaan-perusahaan yang ditunjuk oleh Menteri Keuangan RI; dan
7. BNI tidak boleh memberikan kredit kepada swasta atau menerima giro, deposito dari pihak swasta kecuali di tempat-tempat yang sama

---

<sup>4</sup> *Ibid.*, hlm. 117.

sekali belum ada bank atau kecuali jika memperoleh izin dari Menteri Keuangan.

Akan tetapi di samping peran BNI 1946 sebagai Bank Sentral, kenyataan menunjukkan bahwa fungsi BNI 1946 tersebut sebagai Bank Sentral ternyata tidak dapat dilaksanakan dengan baik. Karena itu, pihak yang berwenang mengambil alternatif lain dengan jalan mengeluarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1953 tentang Undang-Undang Pokok Bank Indonesia. Undang-Undang Nomor 11 ini mengubah *De Javasche Bank NV* menjadi Bank Indonesia yang berfungsi sebagai Bank Sentral. *De Javasche Bank NV* itu sendiri, yang didirikan oleh pemerintah Hindia Belanda pada tahun 1827, sebelumnya telah dinasionalisasikan oleh pemerintah Indonesia dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1951.

Karena itu, sebenarnya sejarah berdirinya Bank Indonesia telah dimulai sejak berdirinya *De Javasche Bank NV* yakni pada tahun 1827 tersebut. Hanya saja pada awal kemerdekaan keberadaan *De Javasche Bank NV* berjalan seiring dengan eksistensi BNI 1946, yang memang dengan tegas diakui sebagai Bank Sentral. Status BNI 1946 sebagai Bank Sentral baru kemudian dicabut setelah kurang lebih dua tahun berdirinya Bank Indonesia terusan dari *De Javasche Bank NV*, yakni dicabut dengan Undang-Undang Darurat Nomor 2 Tahun 1955. Sehingga sejak tahun 1955, hanya diakui satu



Bank Sentral, yaitu Bank Indonesia terusan *De Javasche Bank NV* tersebut.

Kemudian keluar beberapa peraturan perundang-undangan dalam bentuk undang-undang, undang-undang darurat, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, penetapan presiden dan lain-lain dalam rangka mengatur fungsi dan kewenangan Bank Sentral tersebut. Sampai kemudian keluarlah undang-undang yang mengatur tentang Bank Sentral secara khusus yaitu Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1968, tentang Bank Sentral.

Selanjutnya dengan keluarnya Undang-Undang Perbankan Nomor 10 Tahun 1998, maka kedudukan Bank Indonesia dibuat menjadi lebih mandiri dan mempunyai wewenang yang lebih luas, dengan pada prinsipnya tidak lagi terikat dengan Departemen Keuangan. Banyak kewenangan yang dalam undang-undang sebelumnya menjadi kewenangan Departemen Keuangan, misalnya tentang pencabutan izin usaha bank, sekarang dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tersebut menjadi kewenangan Bank Indonesia.<sup>5</sup>

Babak baru dalam sejarah Bank Indonesia sebagai Bank Sentral yang independen dimulai ketika sebuah undang-undang baru, yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 UU BI, dinyatakan berlaku

---

<sup>5</sup> *Ibid.*, hlm. 118.

pada tanggal 17 Mei 1999 dan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 tanggal 15 Januari 2004. Undang-undang ini memberikan status dan kedudukan sebagai suatu lembaga negara yang independen dan bebas dari campur tangan Pemerintah ataupun pihak lainnya.

### **C. Tujuan dan Peran BI Sebagai Bank Sentral**

#### **1. Tujuan BI Sebagai Bank Sentral**

Bank yang berfungsi dan menjalankan kewenangan sebagai Bank Sentral di Indonesia, yaitu BI. Undang-undang yang kini berlaku yang mengatur kedudukan BI sebagai Bank Sentral, yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, serta undang-undang perubahannya, yaitu Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia. Undang-undang tersebut merupakan peraturan pengganti dari Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral.

Ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 *jo* Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Bank Indonesia mengatur bahwa tujuan BI adalah mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah. Kestabilan nilai rupiah, yaitu kestabilan nilai rupiah terhadap barang dan jasa diukur dengan atau tercermin dari perkembangan nilai tukar rupiah terhadap mata uang negara lain. Tujuan

kestabilan nilai rupiah ini, yaitu untuk mendukung pembangunan ekonomi yang berkelanjutan dan meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Dalam rangka mencapai tujuan dari BI tersebut, maka dilaksanakan dengan bentuk kebijakan moneter secara berkelanjutan, konsisten, transparan, dan mempertimbangkan kebijakan umum pemerintah bidang perekonomian.<sup>6</sup>

Konsekuensi sebagai lembaga yang bertujuan untuk menjaga dan memelihara kestabilan nilai rupiah, maka BI mempunyai tugas untuk:<sup>7</sup>

1. Menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter.
2. Mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran.
3. Mengatur dan mengawasi bank.

Dari Tugas dan Tujuan BI tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Muhamad Djumhana, *Hukum Perbankan di Indonesia*, Cetakan V, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hlm. 119.

<sup>7</sup> *Ibid.*, hlm. 122-123.

<sup>8</sup> Departemen Komunikasi Bank Indonesia. *Op. Cit.*, hlm. 4.



## 2. Peran BI Sebagai Bank Sentral

Peran dan fungsi Bank Indonesia sebagai Bank Sentral. Peran dan fungsi Bank Indonesia sebagai Bank Sentral adalah:

1. Bank Indonesia sebagai badan pembuat kebijakan moneter. Dalam hal ini Bank Indonesia menetapkan sasaran-sasaran moneter dan melakukan pengendalian moneter, baik berdasarkan sistem perbankan konvensional maupun berdasarkan sistem syariah. Oleh sebab itu, Bank Indonesia melaksanakan fungsinya tersebut dengan menggunakan cara-cara yang diatur dalam Pasal 10 UU BI, yaitu:
  - a. Operasi pasar terbuka;
  - b. Penetapan tingkat diskonto;

- c. Penetapan cadangan wajib minimum; dan
  - d. Pengaturan kredit atau pembiayaan.
2. Bank Indonesia sebagai pengontrol kredit kepada bank-bank (*credit control*). Termasuk di dalamnya bank yang berdasarkan prinsip syariah. Ini diatur dalam Pasal 11 UU BI.
  3. Bank Indonesia bertindak sebagai penerbit mata uang rupiah. Bank Indonesia merupakan satu-satunya lembaga yang berwenang untuk mengeluarkan dan mengedarkan uang rupiah dalam bentuk uang kertas dan logam. Bank Indonesia juga berwenang untuk menarik dan memusnahkan uang rupiah yang telah dikeluarkannya. Ini diatur dalam Pasal 20 *jo* Pasal 23 ayat (1) UU BI.
  4. Bank Indonesia sebagai pengatur dan pengawas bank. Oleh sebab itu, Bank Indonesia berwenang untuk menetapkan ketentuan-ketentuan perbankan yang memuat prinsip kehati-hatian.

Sehubungan dengan hal ini, Bank Indonesia mempunyai wewenang untuk:

- a. Menetapkan peraturan-peraturan di bidang perbankan (Pasal 25 UU BI);
- b. Memberikan dan mencabut izin atas kelembagaan dan kegiatan usaha tertentu dari bank (Pasal 26 UU BI);
- c. Melaksanakan pengawasan bank (Pasal 27 UU BI); dan
- d. Mengenakan sanksi terhadap bank sesuai dengan peraturan yang berlaku (Pasal 31 UU

BI).

5. Bank Indonesia bertindak sebagai *lender of the last resort*, yaitu Bank Indonesia berfungsi sebagai pemberi pinjaman kepada bank dalam keadaan yang memaksa untuk menjaga likuiditas bank tersebut. Dalam hal ini Bank Indonesia melakukan penilaian terhadap suatu bank. Keadaan yang memaksa tersebut dapat berupa:
  - a. Hal-hal yang membahayakan kelangsungan usaha bank yang bersangkutan.
  - b. Hal-hal yang membahayakan sistem perbankan.
  - c. Terjadi kesulitan perbankan yang membahayakan perekonomian nasional.
6. Bank Indonesia sebagai bank negara (*the banker of the state*). Bank Indonesia bertindak sebagai bank dari dan untuk pemerintah Indonesia. Dengan demikian, berdasarkan fungsinya tersebut, Bank Indonesia berwenang:
  - a. Sebagai pemegang kas pemerintah (Pasal 52 UU BI);
  - b. Menerima pinjaman luar negeri, menatausahakan, serta menyelesaikan tagihan dan kewajiban keuangan pemerintah terhadap pihak luar negeri (Pasal 53 UU BI); dan
  - c. Membantu pemerintah dalam penerbitan surat-surat utang negara (Pasal 55 ayat (3) UU BI).<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Munir Fuady, *Op. Cit.*, hlm. 286.

#### **D. Status dan Kedudukan Bank Indonesia Sebagai Lembaga Negara yang Independen**

Konsep independensi Bank Sentral telah banyak dibahas sejak 1950-an. Mr. Sjafruddin Prawiranegara, Presiden *De Javasche bank* waktu itu, sudah mensinyalir adanya gangguan terhadap independensi karena pembentukan dewan moneter. Beliau menyatakan,

“Justru karena oleh sifat pekerjaan bank sirkulasi, pimpinannya tak boleh ikut diombang-ambingkan oleh pengaruh dan kepentingan politik dari sesuatu saat, maka tidaklah benar apabila pemerintah diberi kekuasaan yang mutlak terhadap bank sirkulasi. Bahaya dari keadaan yang demikian itu ialah bahwa bank sirkulasi mungkin dipergunakan buat kepentingan partai-partai politik, yang pada suatu saat kebetulan memegang kekuasaan negara”.<sup>10</sup>

Pengaturan independensi Bank Indonesia telah ditetapkan dalam Pasal 4 ayat (2) UU BI adalah, “Bank Indonesia adalah lembaga negara yang independen, bebas dari campur tangan Pemerintah dan atau pihak-pihak lainnya, kecuali untuk hal-hal yang secara tegas diatur dalam undang-undang ini”. Perintah undang-undang dengan tegas menyatakan “....bebas dari campur tangan Pemerintah dan atau

---

<sup>10</sup> Neni Sri Imaniyati, *Pengantar Hukum Perbankan Indonesia*, Refika Aditama, Bandung, 2010, hlm. 80.

pihak-pihak lainnya...” yang berarti pengaturan secara legalitas formil mengenai independensi Bank Indonesia tidak bisa ditafsirkan lain sebab telah dibatasi secara limitatif. Bismar Nasution mengatakan, ”Independensi tidak berarti Bank Sentral bebas menjalankan kebijakan moneter yang mereka inginkan”.<sup>11</sup>

Independen sering terkait dengan prinsip politik yang dianut suatu pemerintah, secara *historical* maupun tradisional, terutama terletak pada masalah keuangan pemerintah.<sup>12</sup> Keterkaitan itu dapat dilihat dari sisi pengaturan normanya maupun dari sisi teori maupun konsep negara hukum yang dianut suatu negara. Misalnya di negara liberal (Amerika Serikat) memberikan status independen kepada *Federal Reserve* (FDR) atau Bank Sentral Amerika terutama untuk tujuan agar FDR itu sendiri untuk mengatur kebijakan moneter Amerika Serikat

---

<sup>11</sup> Bismar Nasution, “Implementasi Pasal 34 Undang-Undang Tentang Bank Indonesia dan Dampaknya Pada Peranan dan Fungsi Bank Indonesia Di Bidang Moneter, Sistem Pembayaran dan Stabilitas Keuangan”, Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan, Vol. 8, no. 3, (September 2010): hlm. 12.

<sup>12</sup> Nindyo Pramono, “Implikasi Landasan Hukum Independensi dan Posisi Dalam Sistem Ketatanegaraan Bagi Pencapaian Tujuan dan Pelaksanaan Tugas Bank Indonesia Sebagai Bank Sentral RP”, Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan, Vol. 8, no. 3, (September 2010): hlm. 2.



secara bebas dari *political pressures*,<sup>13</sup> sedangkan pengaturannya di Indonesia dibatasi.

Pembatasan independensi Bank Indonesia tampak secara eksplisit norma yang terkandung di dalam Bab VII mengenai hubungannya dengan pemerintah. Misalnya norma yang terkandung dalam Pasal 52 dan Pasal 53 UU BI. Pasal 52 UU BI menentukan, “Bank Indonesia bertindak sebagai pemegang kas Pemerintah”. Berarti sebagai lembaga pemegang kas pemerintah, Bank Indonesia masih merupakan bagian dari eksekutif.<sup>14</sup>

Bahkan Pasal 53 UU BI, menentukan “Bank Indonesia untuk dan atas nama Pemerintah dapat menerima pinjaman luar negeri, menatausahakan, serta menyelesaikan tagihan dan kewajiban keuangan Pemerintah terhadap pihak luar negeri”. Berdasarkan ketentuan ini, hubungan Bank Indonesia dengan pemerintah tidak ubahnya hubungan antara ketua dan bendahara dalam sebuah organisasi. Tidak mungkin pemerintah tidak bisa mengintervensi kebijakan Bank Indonesia jika pinjaman luar negeri untuk dan atas nama pemerintah itu sendiri, tetapi setidaknya intervensi itu dipastikan ada.

Pembatasan itu adalah bebas dari campur tangan pemerintah dan atau pihak-pihak lain. Bebas dari campur tangan pemerintah dan atau pihak-pihak

---

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> *Ibid.*, hlm. 1.

lain diperjelas dalam penjelasan Pasal 4 ayat (2) UU BI dijelaskan bahwa Bank Indonesia sebagai lembaga negara yang independen di bidang tugasnya berada di luar pemerintahan dan lembaga lain. Bebas dari campur tangan pemerintah dan atau pihak-pihak lain bukan berarti pemerintah dan atau pihak lain tersebut bebas mengintervensi kebijakan Bank Indonesia tetapi norma bebas diartikan berada di luar pemerintahan dan lembaga lain.

Pembatasan itu ternyata diatur pengecualian-nya dalam Pasal 4 ayat (2) UU BI, sehingga lembaga independen tersebut tidak murni dibebaskan dari unsur pemerintahan. Pengaturan tersebut tampak dari, "...kecuali untuk hal-hal yang secara tegas diatur dalam undang-undang ini".

Walaupun BI sebagai lembaga yang independen, BI diwajibkan melakukan pengaturan pelaporan dan akuntabilitas kinerjanya yaitu yang tertera pada Pasal 58 UU BI:

1. Bank Indonesia wajib menyampaikan informasi kepada masyarakat secara terbuka melalui media massa pada setiap awal tahun anggaran yang memuat:
  - a. Evaluasi terhadap pelaksanaan kebijakan moneter pada tahun sebelumnya;
  - b. Rencana kebijakan moneter dan penetapan sasaran-sasaran moneter untuk tahun yang akan datang dengan mempertimbangkan sasaran laju inflasi serta perkembangan

kondisi ekonomi dan keuangan.

2. Informasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), disampaikan juga secara tertulis kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat.
3. Bank Indonesia wajib menyampaikan laporan perkembangan pelaksanaan tugas dan wewenangnya kepada Dewan Perwakilan Rakyat setiap 3 (tiga) bulan.
4. Dengan tidak mengurangi kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Bank Indonesia wajib menyampaikan penjelasan mengenai pelaksanaan tugas dan wewenangnya apabila diminta oleh Dewan Perwakilan Rakyat.

Kemudian pada Pasal 61 ayat (2) UU BI, menentukan, “Selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari setelah laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) selesai disusun, Bank Indonesia wajib menyampaikan laporan tersebut kepada Badan Pemeriksa Keuangan untuk dimulai pemeriksaan”. Pengaturan norma pelaporan dan akuntabilitas dari lembaga independen menurut amanat Pasal 58 dan Pasal 61 UU BI di atas, harus melaporkan pelaksanaan tugasnya kepada:

1. Masyarakat secara terbuka melalui media massa pada setiap awal tahun anggaran.
2. Presiden.
3. Dewan Perwakilan Rakyat.
4. Badan Pemeriksa Keuangan.

Walaupun norma pengaturan lembaga independen bagi Bank Indonesia statusnya diakui dalam norma dasar UUD 1945 (konstitusi).<sup>15</sup> Bahkan dari sisi kelembagaan, independensi Bank Indonesia, status dan kedudukan kelembagannya berbeda dalam sistem dan struktur ketatanegaraan Indonesia, di mana kedudukan Bank Indonesia tidak sejajar dengan Presiden, DPR, BPK, maupun MA yang merupakan Lembaga Tinggi Negara.<sup>16</sup>

Namun sesungguhnya independensi Bank Indonesia dibatasi menurut UU BI. Pembatasan independensi itu akan semakin diperbesar setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan. UU OJK mengurangi kewenangan BI sehingga BI hanya berfungsi dari aspek moneter dan dikhawatirkan walaupun Bank Indonesia tetap menjalankan tugas dan wewenangnya yang ditentukan dalam UU BI tetapi independensinya tidak akan efektif dijalankan oleh Bank Indonesia setelah dimulainya rezim OJK.

Secara legal, independensi merupakan jaminan konsitusional tentang fungsi Bank Indonesia dalam hubungannya dengan pemerintah. Secara aktual, independensi dimaksudkan sebagai lembaga yang otonom dalam hubungannya dengan pemerintah.

---

<sup>15</sup> Bismar Nasution, *Op. Cit.*, hlm. 11.

<sup>16</sup> Ec Abdul Mongid, "*Bank Indonesia: Independensi, Pengawasan Bank dan Stabilitas Sistem Keuangan*", Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan, Vol. 8, no. 3, (September 2010): hlm. 23.

Nindyo Pramono menjelaskan,

“Jika dikaitkan dengan Independensi Bank Sentral, maka independensi Bank Sentral seperti BI terkait hal-hal sebagai berikut: Suatu Bank Sentral yang efektif harus kuat dengan cakupan ekonomi yang luas dalam operasinya dan terlepas dari campur tangan partisan serta tekanan partai politik. Sebagai lembaga independen di lingkungan pemerintahan suatu Negara, Bank Sentral seharusnya memiliki kemampuan atau otoritas atau kewenangan judgment dalam kaitannya dengan persoalan kebijakan moneter suatu negara, namun tidak dalam arti berada dalam posisi isolasi terhadap seluruh kebijakan perekonomian suatu Negara”.<sup>17</sup>

Itulah kualifikasi dan persyaratan suatu Bank Sentral yang independen. Dalam praktek negara maju, kualifikasi dan persyaratan itu biasanya melekat dan tercermin di dalam UU yang mengaturnya. Independen diperlukan untuk pengembangan institusi dan mempertahankan jati dirinya secara bertanggung jawab. Independen sering terkait dengan prinsip politik yang dianut suatu pemerintah, secara historical maupun tradisional, terutama terletak pada masalah keuangan pemerintah.

---

<sup>17</sup> Nindyo Pramono, *Loc. Cit.*

Sebagai Lembaga Negara yang independen, maka BI dituntut mempunyai kemandirian terutama dalam 4 (empat) hal, yaitu: kemandirian institusi, kemandirian fungsi, kemandirian keuangan dan kemandirian organisasi. Masing-masing kemandirian tersebut dapat diuraikan sebagai berikut.<sup>18</sup>

#### 1. Kemandirian Institusi

Kemandirian Institusi diartikan sebagai status BI secara institusi terpisah dari kekuasaan eksekutif dan legislatif. BI diberi kewenangan menetapkan kebijakan moneter secara independen dan bebas dari campur tangan pemerintah. Demikian ditegaskan di dalam Pasal 4 ayat (2) UU BI. Secara struktural kedudukan BI tidak berada di bawah atau di dalam Kabinet Pemerintah, namun mempunyai kedudukan sejajar dengan Kabinet Pemerintah.

#### 2. Kemandirian fungsi

Sebagaimana ditegaskan di dalam Pasal 8 huruf (a) UU BI: BI berwenang untuk menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter, mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran serta mengatur dan mengawasi bank. Kewenangan ini tidak dapat diintervensi Pemerintah. Demikian ditentukan di dalam Pasal 9 ayat (1) UU BI Kemandirian Fungsi.

Suatu Bank Sentral dapat dinilai mempunyai kemandirian fungsi bila ia mempunyai kebebasan

---

<sup>18</sup> *Ibid.*, hlm. 2-3.

dalam menggunakan instrumen-instrumen kebijakan moneter seperti: penyesuaian tingkat suku bunga dan operasi pasar terbuka (OPT) dan pemberian tingkat diskonto atau pengaturan tentang kebijakan perkreditan.

Dalam konteks ini kemandirian BI dapat diartikan sebagai kemandirian instrumen yang menggambarkan bahwa suatu Bank Sentral memiliki kebebasan memilih instrumen yang diperlukan untuk mencapai tujuan dan sasaran moneter yang telah ditetapkan.

### 3. Kemandirian Keuangan

Mengacu kepada peran Pemerintah dan DPR terhadap anggaran Bank Sentral, maka diperlukan adanya kemandirian keuangan pada BI. Mengapa demikian, karena bila dalam masalah keuangan terdapat kontrol dari Pemerintah, hal ini akan berarti bahwa BI tidak lagi bisa memainkan peran independensinya secara optimal. Dengan adanya kontrol pemerintah akan sangat rentan intervensi atau *pressure* politik, khususnya berkaitan dengan kebijakan moneter. Secara teoritis mengacu pada definisi independen sebagaimana dikemukakan di atas, intervensi maupun *pressure* politik tersebut tidak boleh terjadi pada Bank Sentral seperti BI. Oleh karena itu UU BI mengatur bahwa anggaran BI adalah mandiri terpisah dari Pemerintah. Terpisah di sini mengandung arti “lepas“ sama sekali dari induknya. Pemerintah tidak menganggarkan kebutuhan keuangan BI. Oleh

sebab itulah, maka Pasal 60 UU BI mengatakan: “anggaran BI ditetapkan oleh Dewan Gubernur. Tidak perlu *approval* DPR, tapi perlu diinformasikan kepada DPR, sebagai bentuk kontrol tidak langsung.

#### 4. Kemandirian Organisasi

Kemandirian organisasi diperlukan oleh BI karena sangat erat kaitannya dengan komposisi dari organ badan hukum BI dan sistem pengangkatan dan pemberhentian pegawai BI sebagai Bank Sentral. Pihak lain dilarang melakukan campur tangan terhadap pelaksanaan tugas BI, sebaliknya BI wajib menolak dan atau mengabaikan segala bentuk campur tangan dari pihak luar. Setiap pihak yang melakukan campur tangan dikenai sanksi yang tegas. Demikian dalam disimpulkan dari ketentuan Pasal 67 *jo* Pasal 9 UU BI.

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa status BI adalah lembaga independen sesuai dengan Pasal 4 ayat (2) UU BI, namun menurut Penulis bahwa independensi BI dalam pasal tersebut bertentangan dan menimbulkan kekaburan norma dengan Pasal 7 ayat (2) UU BI yang menyatakan, “Untuk mencapai tujuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Bank Indonesia melaksanakan kebijakan moneter secara berkelanjutan, konsisten, transparan, dan harus mempertimbangkan kebijakan umum pemerintah di bidang perekonomian”, yang berarti bahwa pemerintah berhak campur tangan dalam setiap kebijakan moneter BI karena harus



mempertimbangkan kebijakan umum pemerintah di bidang perekonomian.

Penulis juga setuju dengan pendapat Nindyo Pramono bahwa terdapat kekaburan norma yang lain tentang independensi BI antara Pasal 4 ayat (2) dengan Pasal 52 dan Pasal 53 UU BI yang menganggap bahwa Bank Indonesia masih merupakan bagian dari eksekutif dan Bank Indonesia tidak ubahnya hubungan antara ketua dan bendahara dalam sebuah organisasi yang setiap saat pemerintah bisa melakukan intervensi terhadap kebijakan Bank Indonesia yang mengakibatkan Bank Indonesia tidak independen.

## **E. Dewan Gubernur Bank Indonesia dan Badan Supervisi Bank Indonesia**

### **1. Dewan Gubernur Bank Indonesia**

Dalam melaksanakan tugasnya, Bank Indonesia dipimpin oleh Dewan Gubernur.<sup>19</sup> Dewan Gubernur terdiri atas seorang Gubernur, seorang Deputi Gubernur Senior, dan sekurang-kurangnya 4 (empat) orang atau sebanyak-banyaknya 7 (tujuh) orang Deputi Gubernur.<sup>20</sup> Hal ini sejalan dengan pengaturan pelaksanaan tugas sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 38 ayat (1) UU BI yang menerangkan bahwa Dewan Gubernur melaksanakan tugas dan wewenang Bank Indonesia.

---

<sup>19</sup> Pasal 36 UU BI.

<sup>20</sup> Pasal 37 ayat (1) UU BI.

Dewan Gubernur dipimpin oleh Gubernur dengan Deputi Gubernur Senior sebagai wakil.<sup>21</sup> Dalam hal Gubernur dan Deputi Gubernur Senior berhalangan, Gubernur atau Deputi Gubernur Senior menunjuk seorang Deputi Gubernur untuk memimpin Dewan Gubernur.<sup>22</sup> Apabila karena sesuatu hal penunjukan ini tidak dapat dilaksanakan, salah satu Deputi Gubernur yang paling lama masa jabatannya bertindak sebagai pemimpin Dewan Gubernur.<sup>23</sup>

Untuk dapat diangkat sebagai anggota Dewan Gubernur, calon yang bersangkutan harus memenuhi syarat antara lain:

- a. Warga negara Indonesia;
- b. Memiliki akhlak dan moral yang tinggi; dan
- c. Memiliki keahlian dan pengalaman di bidang ekonomi, keuangan, perbankan, atau hukum.<sup>24</sup>

Gubernur dan Deputi Gubernur Senior diusulkan dan diangkat oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.<sup>25</sup> Deputi Gubernur diusulkan oleh Gubernur dan diangkat oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.<sup>26</sup>

---

<sup>21</sup> Pasal 37 ayat (2) UU BI.

<sup>22</sup> Pasal 37 ayat (3) UU BI.

<sup>23</sup> Pasal 37 ayat (4) UU BI.

<sup>24</sup> Pasal 40 UU BI.

<sup>25</sup> Pasal 41 ayat (1) UU BI.

<sup>26</sup> Pasal 41 ayat (2) UU BI.

Dalam hal calon Gubernur atau Deputy Gubernur Senior atau calon Deputy Gubernur tidak disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden atau Gubernur wajib mengajukan calon baru.<sup>27</sup>

Dalam hal calon yang diajukan oleh Presiden atau Gubernur untuk kedua kalinya tidak disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden wajib mengangkat kembali Gubernur atau Deputy Gubernur Senior atau Deputy Gubernur untuk jabatan yang sama, atau dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat mengangkat Deputy Gubernur Senior atau Deputy Gubernur untuk jabatan yang lebih tinggi di dalam struktur jabatan Dewan Gubernur.<sup>28</sup>

Anggota Dewan Gubernur diangkat untuk masa jabatan 5 (lima) tahun dan dapat diangkat kembali dalam jabatan yang sama untuk sebanyak-banyaknya 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya.<sup>29</sup> Penggantian anggota Dewan Gubernur yang telah berakhir masa jabatannya dilakukan secara berkala setiap tahun paling banyak 2 (dua) orang.<sup>30</sup>

Gubernur, Deputy Gubernur Senior dan Deputy Gubernur, dan atau pejabat Bank Indonesia tidak dapat dihukum karena telah mengambil keputusan atau kebijakan yang sejalan dengan tugas dan

---

<sup>27</sup> Pasal 41 ayat (3) UU BI.

<sup>28</sup> Pasal 41 ayat (4) UU BI.

<sup>29</sup> Pasal 41 ayat (5) UU BI.

<sup>30</sup> Pasal 41 ayat (6) UU BI.

wewenangannya sebagaimana dimaksud dalam undang-undang, sepanjang dilakukan dengan itikad baik.<sup>31</sup>

Anggota Dewan Gubernur tidak dapat diberhentikan dalam masa jabatannya kecuali karena yang bersangkutan mengundurkan diri, terbukti melakukan tindak pidana kejahatan, atau berhalangan tetap.<sup>32</sup> Dalam hal anggota Dewan Gubernur patut diduga telah melakukan tindak pidana, pemanggilan, permintaan keterangan, dan penyidikan harus terlebih dahulu mendapat persetujuan tertulis dari Presiden.<sup>33</sup>

Ketentuan mengenai kewenangan tertinggi dalam membuat kebijakan telah pula diatur dalam penjelasan Pasal 43 ayat (1) Huruf (a) dan (b) UU BI yang menyebutkan bahwa “Rapat Dewan Gubernur (RDG) adalah forum pengambilan keputusan tertinggi dalam menetapkan kebijakan-kebijakan Bank Indonesia yang bersifat prinsipil dan strategis”. Kebijakan prinsipil dan strategis adalah kebijakan-kebijakan yang mempunyai dampak luas, baik ke dalam maupun ke luar Bank Indonesia, misalnya, kebijakan umum moneter, kebijakan di bidang pengaturan dan kelancaran system pembayaran, serta pengaturan dan pengawasan bank.

---

<sup>31</sup> Pasal 45 UU BI.

<sup>32</sup> Pasal 48 UU BI.

<sup>33</sup> Pasal 49 UU BI.

RDG dinyatakan sah apabila dihadiri sekurang-kurangnya oleh lebih dari separuh anggota Dewan Gubernur.<sup>34</sup> Adapun cara pengambilan keputusan dilakukan berdasarkan musyawarah untuk mencapai mufakat. Apabila mufakat tidak tercapai, Gubernur menetapkan keputusan akhir.<sup>35</sup>

Dari uraian di atas, secara organisatoris dapat dipahami bahwa badan pembuat kebijakan di Bank Indonesia menurut UU BI adalah Dewan Gubernur sebagai satu kesatuan badan yang berwenang menetapkan kebijakan yang bersifat prinsipil dan strategis melalui mekanisme RDG. Sementara itu, badan pelaksana kebijakan adalah masing-masing Dewan Gubernur untuk melaksanakan kebijakan yang ditetapkan oleh Dewan Gubernur dan atau menetapkan kebijakan yang tidak bersifat prinsipil dan strategis sesuai dengan kewenangan masing-masing melalui mekanisme rapat antar bidang terbatas. Dalam melaksanakan kebijakan tersebut, setiap prinsipil dan strategis harus sesuai dengan kewenangan masing-masing melalui mekanisme rapat antar bidang terbatas. Dalam melaksanakan kebijakan tersebut, setiap anggota Dewan Gubernur dibantu oleh satuan-satuan kerja di bawahnya. Dalam melaksanakan tugas sebagai badan

---

<sup>34</sup> Pasal 43 ayat (2) UU BI.

<sup>35</sup> Pasal 43 ayat (3) UU BI.

pelaksana kerja di antara anggota Dewan Gubernur sesuai dengan bidang tugas masing-masing.<sup>36</sup>

## **2. Badan Supervisi Bank Indonesia (BSBI)**

Sebagaimana praktik mengenai organisasi Bank Sentral di dunia yang tidak secara tegas menyebut suatu badan pengawas, dalam UU BI juga tidak dicantumkan secara tegas adanya suatu badan pengawas dalam struktur organisasinya. Namun demikian, pada prinsipnya pengawasan terhadap pelaksanaan tugas-tugas Bank Indonesia dilakukan oleh DPR. Hal ini dapat dibaca pada Pasal 58 UU BI yang menyatakan bahwa Bank Indonesia diwajibkan menyampaikan laporan tahunan dan laporan triwulan secara tertulis tentang pelaksanaan tugas dan wewenangnya kepada DPR. Laporan tahunan dan triwulan tersebut dievaluasi oleh DPR dan digunakan sebagai bahan penelitian tahunan terhadap kinerja Dewan Gubernur dan Bank Indonesia.

Untuk membantu DPR dalam melaksanakan fungsi pengawasan di bidang tertentu terhadap Bank Indonesia, sesuai amanat Pasal 58A amandemen Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 dibentuk badan supervisi dalam upaya meningkatkan akuntabilitas, independensi, transparansi, dan

---

<sup>36</sup> Syahrul Bahroen & Suarpika Bimantoro, *Bank Indonesia Bank Sentral Republik Indonesia Sebuah Pengantar: Organisasi Bank Indonesia*, Pusat Pendidikan Dan Studi Kebanksentralan Bank Indonesia, Jakarta, 2004, hlm. 276.

kredibilitas Bank Indonesia. Dalam penjelasan Pasal 58A ini dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan pengawasan di bidang tertentu adalah melaksanakan tugas:

- a. Telaahan atas laporan keuangan tahunan Bank Indonesia;
- b. Telaahan atas anggaran operasional dan investasi Bank Indonesia; dan
- c. Telaahan atas prosedur pengambilan keputusan kegiatan operasional di luar kebijakan moneter dan pengelolaan aset Bank Indonesia.

Hasil telaahan atas laporan pelaksanaan tugas dan wewenang Bank Indonesia di bidang tertentu tersebut disampaikan oleh Badan Supervisi kepada Dewan Perwakilan Rakyat sekali dalam tiga bulan atau setiap waktu sesuai permintaan dari DPR.

Badan Supervisi ini sangatlah penting karena badan inilah yang akan bertugas melakukan pengawasan terhadap bidang tertentu, memberikan kajian terhadap laporan keuangan tahunan BI telaahan terhadap anggaran operasional dan investasi BI, dan kajian atas prosedur pengambilan keputusan kegiatan operasional diluar kebijakan moneter dan pengelolaan aset BI.

Lanjutan dari penjelasan Pasal 58A ayat (1) UU BI menyatakan,

Badan Supervisi dalam menjalankan tugas sebagaimana dimaksud diatas tidak melakukan

penilaian terhadap kinerja Dewan Gubernur dan tidak ikut dalam mengambil keputusan dan memberikan penilaian terhadap kebijakan di bidang sistem pembayaran, pengaturan dan pengawasan bank serta bidang lain yang merupakan penetapan dan pelaksanaan kebijakan moneter.

Penulis menilai bahwa dengan pembatasan yang diberikan oleh undang-undang terhadap tugas pengawasan dari Badan Supervisi sebagaimana dijelaskan dalam penjelasan Pasal 58A ayat (1) UU BI, maka Badan Supervisi ini tidak akan bermanfaat banyak bagi kepentingan akuntabilitas BI.

Pengawasan yang dilakukan oleh Badan Supervisi ini lebih merupakan "pengawasan intern", dan tidak diperbolehkan mencampuri dan menilai kebijakan BI, tidak mempunyai hak untuk mengevaluasi kinerja Dewan Gubernur, dan tidak dapat menyampaikan informasi secara langsung mengenai pelaksanaan tugasnya kepada masyarakat.

Menurut Penulis, seharusnya Badan Supervisi diberi kewenangan untuk melakukan penilaian terhadap kebijakan dan kinerja Gubernur BI dan dengan dasar penilaian ini pula kelak DPR dapat memberikan salah satu alasan penilaian terhadap kinerja BI secara obyektif Artinya fungsi Badan Supervisi seharusnya diperluas, bukan berfungsi untuk melakukan "pengawasan intern" terhadap BI saja, tetapi juga berhak memberikan penilaian



terhadap kebijakan dan terhadap kinerja Gubernur BI serta berhak membuat opini secara lisan dan tertulis mengenai masalah yang dihadapi oleh BI dan juga membuat rekomendasi terhadap pelaksanaan kebijakan moneter.

#### **F. Kewenangan BI Menurut Undang-Undang Bank Indonesia**

Hukum dalam arti luas meliputi keseluruhan aturan normatif yang mengatur dan menjadi pedoman perilaku dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara dengan didukung oleh sistem sanksi tertentu terhadap setiap penyimpangan terhadapnya. Berdasarkan tata kehidupan hukum di Indonesia, teori hukum yang berpengaruh kuat terhadap konsep-konsep dan implementasi hukum di Indonesia adalah teori hukum positivisme.

Hukum positif identik dengan hukum tertulis yang menjadi hukum negara. Oleh karena itu, dalam memahami tentang kewenangan Bank Indonesia dalam pengawasan bank, Penulis mengacu kepada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009 *jo* Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 *jo* Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia.

Berbicara tentang kewenangan, seperti yang telah dijelaskan pada bab sebelumnya bahwa

kewenangan adalah, “Keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik”.<sup>37</sup> Dalam memperoleh kewenangan terdapat tiga cara yaitu atribusi, delegasi dan mandat.

Indroharto dalam Ridwan HR, mengemukakan tiga macam kewenangan yang bersumber dan peraturan perundang-undangan. Kewenangan itu, meliputi: atribusi, delegasi dan mandat.

Atribusi ialah pemberian kewenangan oleh pembuat undang-undang sendiri kepada suatu organ pemerintahan, baik yang sudah ada maupun yang baru sama sekali. Delegasi adalah penyerahan wewenang yang dipunyai oleh organ pemerintahan kepada organ yang lain. Dalam delegasi mengandung suatu penyerahan, yaitu apa yang semula kewenangan si A, untuk selanjutnya menjadi kewenangan si B. Kewenangan yang telah diberikan oleh pemberi delegasi selanjutnya menjadi tanggung jawab penerima wewenang. Mandat, di situ tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dan Badan atau Pejabat TUN yang satu kepada yang lain. Tanggung jawab kewenangan atas dasar mandat masih

---

<sup>37</sup> Salim HS, *Op. Cit.*, hlm. 183.

tetap pada pemberi mandat, tidak beralih kepada penerima mandat.<sup>38</sup>

Jika mengacu pada Pasal 29 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan (selanjutnya disebut UU Perbankan), ada dua hal prinsip terkait pengawasan kegiatan perbankan yang dilakukan oleh Bank Indonesia, yaitu adanya upaya pembinaan serta pengawasan.

Dalam penjelasan Pasal 29 ayat (1) UU Perbankan diketahui bahwa yang dimaksud dengan pembinaan adalah upaya-upaya yang dilakukan dengan cara menetapkan peraturan yang menyangkut aspek kelembagaan, kepemilikan, pengurusan, kegiatan usaha, pelaporan serta aspek lain yang berhubungan dengan kegiatan operasional bank. Sedangkan yang dimaksud dengan pengawasan yaitu meliputi pengawasan tidak langsung yang terutama dalam bentuk pengawasan dini melalui penelitian, analisis, dan evaluasi laporan bank. Adapun tujuan pengawasan dini merupakan penerapan *early warning system* (deteksi dini) untuk mengetahui tingkat kesulitan bank secara lebih awal.<sup>39</sup> Kemudian pengawasan langsung dalam bentuk pemeriksaan yang disusul dengan tindakan-tindakan perbaikan.

---

<sup>38</sup> Ridwan HR., *Op. Cit.*, hlm. 104.

<sup>39</sup> Zulkarnain Sitompul, *Problematika Perbankan*, Books Terrace & Library, Bandung, 2005, hlm. 224.

Fungsi pembinaan dan pengawasan oleh Bank Indonesia merupakan kesatuan yang saling terkait dan tersinergi. Pembinaan menitik beratkan pada regulasi atau pengaturan, sedangkan fungsi pengawasan menitik beratkan pada “*supervision*” atau “penyeliaan”.<sup>40</sup> Dengan begitu luasnya wewenang dan tanggung jawabnya, maka Bank Indonesia dapat bertindak preventif maupun represif, demi terciptanya sistem pembinaan dan pengawasan yang prima.

Dalam rangka tugas mengatur dan mengawasi perbankan, Bank Indonesia (BI) menetapkan peraturan, memberikan dan mencabut izin atas kelembagaan atau kegiatan usaha tertentu dari bank, melaksanakan pengawasan atas bank, dan mengenakan sanksi terhadap bank sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Dalam pelaksanaan tugas ini, BI berwenang menetapkan ketentuan-ketentuan perbankan dengan menjunjung tinggi prinsip kehati-hatian. Tugas dan kewenangan BI dalam membina dan mengawasi perbankan tersebut meliputi:<sup>41</sup>

1. Kewenangan memberikan izin (*right to license*), yaitu kewenangan untuk menetapkan tata cara

---

<sup>40</sup> Rachmadi Usman, *Aspek-Aspek Hukum Perbankan Indonesia*, Cetakan II, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003, hlm. 123.

<sup>41</sup> Departemen Perizinan dan Informasi Perbankan, *Op. Cit.*, hlm. 19-20.

- perizinan dan pendirian suatu bank, meliputi pemberian izin dan pencabutan izin usaha bank, pemberian izin pembukaan, penutupan dan pemindahan kantor bank, pemberian persetujuan atas kepemilikan dan kepengurusan bank, pemberian izin kepada bank untuk menjalankan kegiatan-kegiatan usaha tertentu;
2. Kewenangan untuk mengatur (*right to regulate*), yaitu untuk menetapkan ketentuan yang menyangkut aspek usaha dan kegiatan perbankan dalam rangka menciptakan perbankan sehat guna memenuhi jasa perbankan yang diinginkan masyarakat;
  3. Kewenangan untuk mengawasi (*right to control*), yaitu :
    - a. Pengawasan bank secara langsung (*on-site supervision*) terdiri dari pemeriksaan umum dan pemeriksaan khusus dengan tujuan untuk mendapatkan gambaran keadaan keuangan bank dan untuk memantau tingkat kepatuhan bank terhadap peraturan yang berlaku, serta untuk mengetahui apakah terdapat praktik-praktik tidak sehat yang membahayakan kelangsungan usaha bank;
    - b. Pengawasan tidak langsung (*off-site supervision*) yaitu pengawasan melalui alat pemantauan seperti laporan berkala yang disampaikan bank, laporan hasil pemeriksaan dan informasi lainnya
  4. Kewenangan untuk mengenakan sanksi (*right to*

*impose sanction*), yaitu untuk menjatuhkan sanksi sesuai dengan ketentuan perundang-undangan terhadap bank apabila suatu bank kurang atau tidak memenuhi ketentuan. Tindakan ini mengandung unsur pembinaan agar bank beroperasi sesuai dengan asas perbankan yang sehat;

### **1. Kewenangan BI Dalam Pengaturan Bank**

Tugas BI untuk mengatur bank-bank sangat jelas dan tegas ditentukan dalam Pasal 8 huruf (b) UU BI yakni, “mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran”. Tugas pengaturan BI sesuai dengan amanat Konstitusi yakni pada Pasal 23D Undang-Undang Dasar 1945<sup>42</sup>, BI ditunjuk sebagai lembaga yang berwenang untuk mengeluarkan dan mengatur peredaran uang rupiah sebagai alat pembayaran yang sah. Berhubung kelancaran sistem pembayaran sangat penting bagi pelaksanaan kebijakan moneter, kepada BI diberikan tugas tersebut agar dapat dilaksanakan secara efektif.

Bentuk pengaturan yang dikeluarkan BI dapat berupa produk Peraturan Bank Indonesia (PBI). Aspek-aspek yang menjadi kewenangan BI untuk membuat PBI menurut perspektif Bab V UU BI tentang “Tugas Mengatur dan Menjaga Kelancaran Sistem Pembayaran” dapat dirumuskan sebagai berikut:

---

<sup>42</sup> Bismar Nasution, *Op. Cit.*, hlm. 11.

- a. Mengatur yaitu :
  1. Pelaksanaan dan pemberian persetujuan atau izin penyelenggaraan jasa sistim pembayaran.
  2. Laporan tentang kegiatan penyelenggara jasa sistem pembayaran.
  3. Penggunaan alat pembayaran.<sup>43</sup>
- b. Mengatur sistem kliring<sup>44</sup> antara bank dalam mata uang rupiah dan atau valuta asing.<sup>45</sup>
- c. Mengatur penyelenggaraan penyelesaian akhir transaksi pembayaran antar bank dalam mata uang rupiah dan atau valuta asing.<sup>46</sup>
- d. Mengatur macam, harga ciri uang yang akan dikeluarkan, bahan yang digunakan dan tanggal mulai berlakunya sebagai alat pembayaran yang sah.<sup>47</sup>
- e. Mengatur pengeluaran dan peredaran mata uang rupiah serta mencabut, menarik, memusnahkan uang dan memberikan penggantian dengan nilai yang sama.<sup>48</sup>

---

<sup>43</sup> Pasal 15 ayat (1) *jo* Pasal 24 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia.

<sup>44</sup> Penjelasan Pasal 16 UU BI mengatakan bahwa Kliring antar bank adalah pertukaran warkat atau data keuangan elektronik antar bank baik atas nama bank maupun nasabah yang hasil perhitungannya diselesaikan pada waktu tertentu.

<sup>45</sup> Pasal 16 dan Pasal 17 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 Tentang bank Indonesia.

<sup>46</sup> Pasal 18 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 Tentang bank Indonesia.

<sup>47</sup> Pasal 19 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 Tentang bank Indonesia.

<sup>48</sup> Pasal 20 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 Tentang bank Indonesia.

- f. Mengatur ketentuan-ketentuan perbankan yang memuat prinsip kehati-hatian.<sup>49</sup>
- g. Mengatur penetapan sanksi administratif terhadap pegawai BI serta pihak-pihak lain yang tidak memenuhi kewajibannya.<sup>50</sup>
- h. Mengatur penetapan dan pelaksanaan kebijakan moneter dan cara-cara pengendalian moneter.<sup>51</sup>
- i. Mengatur pemberian kredit atau pembiayaan berdasarkan prinsip syariah untuk jangka waktu paling lama 90 (sembilan puluh) hari kepada bank untuk mengatasi kesulitan pendanaan jangka pendek bank yang bersangkutan.<sup>52</sup>

Melihat pentingnya kedudukan BI sebagai lembaga negara yang independen berada di luar pemerintahan, maka independensi BI membawa konsekuensi yuridis dan logis bahwa BI juga mempunyai kewenangan untuk mengatur atau membuat atau menerbitkan peraturan dalam bentuk PBI yang merupakan pelaksanaan UU BI dan menjangkau seluruh bangsa dan negara Indonesia. Dengan demikian, BI sebagai suatu lembaga negara yang independen dapat menerbitkan peraturan

---

<sup>49</sup> Pasal 25 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 Tentang bank Indonesia.

<sup>50</sup> Pasal 72 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 Tentang bank Indonesia

<sup>51</sup> Pasal 10 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 Tentang Bank Indonesia.

<sup>52</sup> Pasal 11 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 Tentang Bank Indonesia.



dengan disertai kemungkinan pemberian sanksi administratif.

## **2. Kewenangan BI Dalam Pengawasan Bank**

Certo dalam Maman Ukas mengatakan bahwa, “*Controlling is the process managers go through to control*”.<sup>53</sup> Pengawasan adalah proses seorang manajer atau pimpinan untuk melakukan pengawasan. Jadi, sebagai pimpinan, BI harus melakukan pengawasan terhadap seluruh pelaku industri jasa keuangan perbankan di Indonesia agar seluruh tujuan, tugas dan kewenangan BI sebagai Bank Sentral dapat dilaksanakan efektif.

Tugas BI untuk mengawasi bank-bank sangat jelas dan tegas ditentukan dalam Pasal 8 huruf (c) UU BI yakni, “mengatur dan mengawasi bank”. Beda redaksional “mengatur/pengaturan” dan “mengawasi/pengawasan” dengan “mengatur dan mengawasi”. Kalau redaksi “mengatur/pengaturan” BI itu berarti khusus untuk membuat peraturan misalnya dengan dikeluarkannya PBI demikian pula jika digunakan redaksi “mengawasi/pengawasan” berarti BI dikhususkan untuk melakukan pengawasan. Namun, jika diperhatikan pasal-pasal dalam UU BI tidak ada dicantumkan ketentuan yang mengatur secara khusus atau dalam satu bab tertentu dalam UU BI tentang kewenangannya sebagai pengawas secara berdiri sendiri.

---

<sup>53</sup> Maman Ukas, *Loc. Cit.*

Pada Bab V UU BI menentukan tentang “Tugas Mengatur dan Menjaga Kelancaran Sistem Pembayaran” dan pada Bab VI UU BI menentukan tentang “Tugas Mengatur dan Mengawasi Bank”. Sedangkan “Tugas Mengawasi” tidak ada diatur dalam satu bab tersendiri, melainkan pencantuman tugas “mengatur dan mengawasi” digabungkan dalam satu bab yaitu pada bab VI UU BI. Penulis menganalisis ketentuan demikian, bahwa kewenangan BI untuk mengawasi jelas-jelas diminimalisir.

Bab VI UU BI tentang “Tugas Mengatur dan Mengawasi Bank” terdiri dari Pasal 24 s/d Pasal 35. Jika ditelaah ketentuan dari Pasal 24 s/d Pasal 33 tampaknya pembuat UU BI mencampuradukkan tugas mengatur dan mengawasi itu dalam satu bab yaitu di bab VI UU BI. Inilah yang menurut hemat Penulis yang dimaksud dengan kewenangan BI mengeluarkan peraturan yang berkenaan dengan pelaksanaan pengawasan.

Sedangkan ketentuan yang secara khusus tentang tugas mengawasi diserahkan kepada suatu lembaga pengawasan sektor jasa keuangan yang independen sebagaimana ditentukan di Pasal 34 UU BI berikut ini:

- (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 2010.

Aspek-aspek yang menjadi kewenangan BI untuk membuat peraturan yang berkenaan dengan pelaksanaan pengawasan tersebut dapat dilihat dari Bab VI UU BI tentang “Tugas Mengatur dan Mengawasi Bank” yang dirumuskan sebagai berikut:<sup>54</sup>

- a. Menetapkan peraturan pemberian dan pencabutan izin atas kelembagaan dan kegiatan usaha tertentu dari bank, melaksanakan pengawasan bank dan mengenakan sanksi terhadap bank sesuai dengan peraturan perundang-undangan.<sup>55</sup>
- b. Menetapkan peraturan perbankan yang memuat prinsip kehati-hatian.<sup>56</sup> Penulis melihat maksud pembuat undang-undang mencantumkan kewenangan BI untuk mengatur prinsip kehati-hatian dalam pasal ini agar melalui prinsip kehati-hatian dijadikan BI sebagai salah satu strateginya untuk melakukan fungsi pengawasan. Sebab, ketentuannya diatur dalam satu paket yaitu di bab VI UU BI tentang “Tugas Mengatur dan Mengawasi Bank”.
- c. Menetapkan perizinan sebagaimana yang juga ditentukan di Pasal 24 UU BI yakni: memberikan dan mencabut izin usaha bank; memberikan izin pembukaan, penutupan, dan pemindahan kantor bank; memberikan persetujuan atas kepemilikan

---

<sup>54</sup> Muhamad Djumhana, *Op. Cit.*, hlm. 327-328.

<sup>55</sup> Pasal 24 UU BI.

<sup>56</sup> Pasal 25 UU BI.

dan kepengurusan bank; memberikan izin kepada bank untuk menjalankan kegiatan-kegiatan usaha tertentu.<sup>57</sup> Penulis menganalisis maksud pembuat undang-undang mencantumkan ketentuan pemberian izin atau tidak memberikan izin kepada bank, merupakan salah satu cara pengawasan yang harus dilakukan oleh BI agar BI melakukan pertimbangan yang rasional agar terhindar dari risiko-risiko perbankan. Lebih konkritnya dapat diterjemahkan maksud Pasal 27 UU BI yang menegaskan terhadap ketentuan Pasal 24 *jo* Pasal 26 UU BI adalah pengawasan langsung dan tidak langsung. Pengawasan langsung dapat dilakukan oleh BI dalam bentuk pemeriksaan yang disusul dengan tindakan-tindakan perbaikan, sedangkan pengawasan tidak langsung terutama dalam bentuk pengawasan dini dapat dilakukan oleh BI melalui penelitian, analisis dan evaluasi laporan bank.

- d. Menetapkan kewajiban bank untuk menyampaikan laporan, keterangan dan penjelasan sesuai dengan tata cara yang ditetapkan oleh BI, baik terhadap perusahaan induk, perusahaan anak, pihak terkait dan pihak terafiliasi dari bank jika diperlukan.<sup>58</sup> Penulis melihat maksud pembuat undang-undang menetapkan kewajiban bank untuk menyampaikan

---

<sup>57</sup> Pasal 26 UU BI.

<sup>58</sup> Pasal 28 UU BI.

- laporannya sesuai dengan tata cara yang ditetapkan oleh BI juga bertujuan untuk melaksanakan pengawasan BI terhadap bank dimaksud.
- e. Melakukan pemeriksaan terhadap bank, baik secara berkala maupun setiap waktu apabila diperlukan.<sup>59</sup> Pengawasan dilakukan untuk memperoleh kebenaran atas informasi kegiatan usaha bank yang disampaikan kepada BI dan untuk mengetahui kepatuhan bank terhadap ketentuan yang berlaku yang meliputi pemeriksaan terhadap buku-buku, berkas-berkas, warkat, catatan, dokumen, dan data elektronik, termasuk salinan-salinannya, dan lain-lain.
  - f. Bahkan BI dapat menugasi pihak lain untuk dan atas nama BI melaksanakan pemeriksaan.<sup>60</sup> Pihak-pihak dimaksud dinilai oleh BI memiliki kemampuan untuk melaksanakan pemeriksaan, misalnya Akuntan Publik yang dapat dilakukan secara sendiri atau bersama-sama dengan pemeriksa dari BI.
  - g. Memerintahkan bank untuk menghentikan sementara sebagian atau seluruh kegiatan transaksi tertentu jika menurut penilaian BI terhadap suatu transaksi patut diduga merupakan tindak pidana di bidang perbankan.<sup>61</sup>
  - h. Mengatur dan mengembangkan sistem informasi

---

<sup>59</sup> Pasal 29 UU BI.

<sup>60</sup> Pasal 30 UU BI.

<sup>61</sup> Pasal 31 UU BI.

antar bank, yang dapat diperluas dengan menyertakan lembaga lain di bidang keuangan, atau dapat dilakukan sendiri oleh BI dan atau oleh pihak lain dengan persetujuan BI.<sup>62</sup> Ketentuan ini menurut penulis satu-satunya pasal yang secara tegas menentukan kewenangan BI untuk mengeluarkan peraturan yang berkenaan dengan pelaksanaan pengawasan.

- i. Memberikan penilaian terhadap bank yang membahayakan kelangsungan usaha bank yang bersangkutan dan atau membahayakan sistem perbankan atau terjadi kesulitan perbankan yang membahayakan perekonomian nasional.<sup>63</sup>

Berdasarkan ketentuan-ketentuan di atas, dalam Bab VI UU BI tentang “Tugas Mengatur dan Mengawasi Bank” hanya ada satu pasal yang secara jelas dan tegas menentukan kewenangan BI untuk mengeluarkan peraturan yang berkenaan dengan pelaksanaan pengawasan yaitu Pasal 32 UU BI berkenaan dengan melaksanakan pengawasan untuk pengembangan sistem informasi antar bank yang juga menyertakan lembaga lain di bidang keuangan.

Walaupun dalam Pasal 24, Pasal 25, Pasal 26, Pasal 27, Pasal 28, Pasal 29, Pasal 30, Pasal 31, Pasal 33 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 (UU BI) tidak ditentukan secara jelas dan tegas kewenangan BI untuk mengeluarkan peraturan yang

---

<sup>62</sup> Pasal 32 UU BI

<sup>63</sup> Pasal 33 UU BI

berkenaan dengan pelaksanaan pengawasan, tetapi dapat dimaknai secara logis bahwa ketentuan-ketentuan dimaksud juga bisa dilakukan oleh BI untuk mengeluarkan peraturan yang berkenaan dengan pelaksanaan pengawasan, sebab judul pada kepala Bab VI UU BI ini ditegaskan tentang “Tugas Mengatur dan Mengawasi Bank”. Hal ini berarti tugas mengatur dan mengawasi pada Bab VI UU BI berada dalam satu paket, sehingga BI juga berwenang mengeluarkan peraturan terkait pelaksanaan pengawasan jika dibutuhkan sebagaimana dalam Pasal 24, Pasal 25, Pasal 26, Pasal 27, Pasal 28, Pasal 29, Pasal 30, Pasal 31, Pasal 33 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 (UU BI).

Dalam menjalankan tugas pengawasan bank, saat ini Bank Indonesia melaksanakan sistem pengawasannya dengan menggunakan 2 pendekatan yaitu:<sup>64</sup>

1. Pengawasan Berdasarkan Kepatuhan (*Compliance Based Supervision/CBS*), yaitu pemantauan kepatuhan bank terhadap ketentuan-ketentuan yang terkait dengan operasi dan pengelolaan bank di masa lalu dengan tujuan untuk memastikan bahwa bank telah beroperasi dan dikelola secara baik dan benar menurut prinsip kehati-hatian. Pengawasan terhadap pemenuhan aspek kepatuhan merupakan bagian yang tidak

---

<sup>64</sup> Departemen Perizinan dan Informasi Perbankan, *Op. Cit.*, hlm. 20.

terpisahkan dari pelaksanaan Pengawasan Bank berdasarkan Risiko;

2. Pengawasan Berdasarkan Risiko (*Risk Based Supervision/ RBS*), yaitu pengawasan bank yang menggunakan strategi dan metodologi berdasarkan risiko yang memungkinkan pengawas bank dapat mendeteksi risiko yang signifikan secara dini dan mengambil tindakan pengawasan yang sesuai dan tepat waktu.

Tugas pengawasan bank pada hakekatnya adalah memantau dan memeriksa apakah pemilik dan pengelola bank telah melaksanakannya. Sehingga apabila ada peraturan atau ketentuan yang dilanggar dapat segera dilakukan langkah-langkah yang diperlukan. Pengawasan yang baik adalah pengawasan yang dilakukan dengan mengkombinasikan pengawasan *on-site* (langsung) dan Pengawasan *off-site* (tidak langsung), meski tekanan masing-masing jenis pengawasan berbeda-beda di berbagai negara.<sup>65</sup>

Pada Pasal 29 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan dikatakan: “Pembinaan dan pengawasan bank dilakukan oleh Bank Indonesia”. Selain itu, Pasal 24 UU BI telah menentukan tentang tugas Bank Indonesia dalam hal mengatur dan mengawasi perbankan. Selanjutnya,

---

<sup>65</sup> Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan (PPSK)-BI, *Bank Indonesia Bank Sentral Republik Indonesia: Sebuah Pengantar*, Bank Indonesia, Jakarta, 2004, hlm. 148.



Pasal 28 UU BI menyebutkan tentang kewajiban bank menyampaikan laporan kepada Bank Indonesia. Laporan yang disampaikan berupa laporan keuangan, yaitu neraca dan laporan rugi laba serta berbagai laporan terkait dengan kegiatan operasional bank seperti laporan tentang kualitas aktiva bank. Melalui pengawasan ini, pengawas dapat memantau perkembangan operasi bank dan ketaatan pengurus bank terhadap ketentuan yang berlaku sehingga dapat mengidentifikasi penyimpangan atau hal-hal yang memerlukan perhatian, dan dapat mengambil tindakan yang diperlukan, serta memperoleh berbagai informasi dari berbagai pihak, seperti data mengenai kondisi suatu bank, serta menentukan prioritas terhadap bank mana yang perlu untuk segera dilakukan pemeriksaan langsung.<sup>66</sup>

Terkait pengawasan langsung, berdasar Pasal 31 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan ditentukan bahwa: “Bank Indonesia melakukan pemeriksaan terhadap Bank, baik secara berkala maupun setiap waktu apabila diperlukan”. Pada dasarnya, pemeriksaan yang dilakukan oleh Bank Indonesia dilaksanakan secara berkala (periodik) misalnya, setiap setahun atau setiap waktu jika diperlukan untuk meyakinkan hasil pengawasan tidak langsung maupun jika ada indikasi penyimpangan praktik perbankan tidak sehat. Terhadap keuangan negara yang dikelola oleh Bank, Badan Pemeriksa

---

<sup>66</sup> *Ibid.*, hlm. 148-149.

Keuangan (BPK) dapat melakukan pemeriksaan pada bank yang bersangkutan.<sup>67</sup>

Pengawasan langsung dilakukan dengan cara mendatangi langsung dan memeriksa bank yang bersangkutan. Pengawasan langsung bersifat umum dan khusus. Bersifat umum yakni terhadap seluruh kegiatan operasi bank dan bersifat umum pada aspek-aspek tertentu kegiatan bank seperti transaksi valuta asing atau untuk menginvestigasi terjadinya indikasi penyimpangan. Utamanya pengawasan langsung ini dilakukan untuk memeriksa kebenaran dan akurasi laporan keuangan dan seluruh kegiatan operasional bank, menilai kualitas manajemen dan sistem pengawasan yang dimiliki, serta macam-macam pemeriksaan yang tidak dapat dilakukan secara langsung.<sup>68</sup>

Pengawasan Perbankan pada prinsipnya terbagi dalam dua jenis, yaitu, *macro-economic supervision* dan *prudential supervision*. Adapun pemahaman dari kedua hal tersebut adalah :

- a. *Macro-economic supervision* adalah pengawasan dalam rangka mendorong bank-bank untuk ikut menunjang pertumbuhan ekonomi dan menjaga kestabilan moneter.
- b. *Prudential supervision* adalah pengawasan yang

---

<sup>67</sup> Abdulkadir Muhammad & Rilda Murniati, *Segi Hukum Lembaga Keuangan dan Pembiayaan*, Aditya Citra Bakti, Bandung, 2004, hlm. 101.

<sup>68</sup> Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan (PPSK)-BI, *Op. Cit.*, hlm. 149.

mendorong bank secara individual tetap sehat serta mampu memelihara kepentingan masyarakat secara baik.<sup>69</sup>

Tujuan yang ingin dicapai oleh *macro-prudential supervision* adalah mengarahkan dan mendorong bank serta sekaligus mengawasinya, agar dapat berperan dalam berbagai program pencapaian sasaran ekonomi makro. Sedangkan tujuan *prudential supervision* adalah mengupayakan agar setiap bank secara individual sehat dan aman, serta seluruh industri perbankan sehat, sehingga kepercayaan masyarakat dapat terjaga. Lembaga Bank memang perlu dipagari dengan berbagai peraturan yang membatasi atau sekurang-kurangnya mengingatkan mengenai perlunya penanganan risiko secara seksama, dan bahkan jika perlu melarang bank melakukan kegiatan tertentu yang mengandung risiko tinggi.<sup>70</sup>

### **G. Kewenangan Bank Indonesia Setelah Berlakunya Undang-Undang Otoritas Jasa Keuangan**

Bila kita bicara mengenai peran Bank Indonesia, maka berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia serta undang-undang perubahannya yaitu Undang-Undang

---

<sup>69</sup> Zulkarnain Sitompul, *Perlindungan Dana Nasabah Bank: Suatu Gagasan Tentang Pendirian Lembaga Penjamin Simpanan di Indonesia*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2002, hlm. 220-221.

<sup>70</sup> *Ibid.*, hlm. 221.

Nomor 3 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, sebagai otoritas moneter, Bank Indonesia dapat menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter yang efektif dan efisien melalui sistem keuangan yang sehat, transparan, terpercaya, dan dapat dipertanggungjawabkan yang didukung oleh sistem pembayaran yang lancar, cepat, tepat, dan aman, serta pengaturan dan pengawasan bank yang memenuhi prinsip kehati-hatian,<sup>71</sup> yang memiliki tujuan untuk mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah terhadap barang dan jasa yang diukur dengan atau tercermin dari perkembangan laju inflasi, serta terhadap mata uang negara lain, yang diukur dengan atau tercermin dari perkembangan nilai tukar (kurs) rupiah terhadap mata uang negara lain.<sup>72</sup> Atas tujuan tersebut di atas, maka Bank Indonesia memiliki peran yang bertugas untuk menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter, mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran, serta mengatur dan mengawasi bank.<sup>73</sup>

Namun peran Bank Indonesia tersebut di atas akan berkurang. Seiring dengan amanah yang

---

<sup>71</sup> Sigit Triandaru & Totok Budisantoso, *Bank dan Lembaga Keuangan Lain*, Salemba Empat, Jakarta, 2008, hlm. 38.

<sup>72</sup> Mandala Manurung dan Prathama Rahardja, *Uang, Perbankan, dan Ekonomi Moneter (Kajian Kontekstual Indonesia)*, Fakultas Ekonomi Univesitas Indonesia, Jakarta, 2004, hlm. 252.

<sup>73</sup> Pasal 8 UU BI.

diberikan oleh Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia pada Pasal 34 ayat (2) selambat-lambatnya tanggal 31 Desember 2010 undang-undang tersebut mengharuskan untuk terbentuknya suatu lembaga independen yang mengawasi bank. Sehingga dengan demikian, lahirlah undang-undang yang menaungi pembentukan lembaga independen yang mengawasi sektor jasa keuangan, khususnya dalam hal ini perbankan, yaitu Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan. Lembaga independen tersebut bernama Otoritas Jasa Keuangan.

Apabila kita melihat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004, maka kewenangan-kewenangan yang beralih tersebut adalah:

1. Mengatur dan mengawasi bank.<sup>74</sup>
2. Menetapkan peraturan, memberikan dan mencabut izin atas kelembagaan dan kegiatan usaha tertentu dari bank, melaksanakan pengawasan bank dan mengenakan sanksi terhadap bank sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>75</sup>
3. Menetapkan ketentuan-ketentuan perbankan yang

---

<sup>74</sup> Pasal 8 huruf (c) UU BI.

<sup>75</sup> Pasal 24 UU BI.

- memuat prinsip kehati-hatian.<sup>76</sup>
4. Berkaitan dengan kewenangan di bidang perizinan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24:<sup>77</sup>
    - a. Memberikan dan mencabut izin usaha bank.
    - b. Memberikan izin pembukaan, penutupan, dan pemindahan kantor bank.
    - c. Memberikan persetujuan atas kepemilikan dan kepengurusan bank.
    - d. Memberikan izin kepada bank untuk menjalankan kegiatan-kegiatan usaha tertentu.
  5. Melakukan pengawasan bank sebagaimana dimaksud Pasal 24, yaitu pengawasan langsung dan tidak langsung.<sup>78</sup>
  6. Mewajibkan bank untuk:<sup>79</sup>
    - a. Menyampaikan laporan, keterangan dan penjelasan sesuai dengan tata cara yang ditetapkan oleh BI.
    - b. Apabila diperlukan, kewajiban tersebut di atas dikenakan pula terhadap perusahaan induk, perusahaan anak, pihak terkait, dan pihak terafiliasi dari bank.
  7. Melakukan pemeriksaan:<sup>80</sup>
    - a. Terhadap bank, baik secara berkala maupun setiap waktu apabila diperlukan.
    - b. Apabila diperlukan, pemeriksaan sebagaimana dimaksud diatas dapat dilakukan terhadap

---

<sup>76</sup> Pasal 25 UU BI.

<sup>77</sup> Pasal 26 UU BI.

<sup>78</sup> Pasal 27 UU BI.

<sup>79</sup> Pasal 28 UU BI.

<sup>80</sup> Pasal 29 UU BI.

- perusahaan induk, perusahaan anak, pihak terkait, pihak terafiliasi, dan debitur bank.
- c. Bank dan pihak-pihak sebagaimana dimaksud diatas, wajib memberikan kepada pemeriksa:
    1. Keterangan dan data yang diminta.
    2. Kesempatan untuk melihat semua pembukuan, dokumen, dan sarana fisik yang berkaitan dengan kegiatan usahanya.
    3. Hal-hal yang diperlukan.
8. Menugasi pihak lain:<sup>81</sup>
- a. Untuk dan atas nama BI melaksanakan pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 ayat (1) dan (2).
  - b. Pihak lain yang melaksanakan pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib merahasiakan keterangan dan data yang diperoleh dalam pemeriksaan.
  - c. Syarat-syarat bagi pihak lain yang ditugasi pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan BI.
9. Memerintahkan bank untuk:<sup>82</sup>
- a. Menghentikan sementara sebagian atau seluruh kegiatan transaksi tertentu apabila menurut penilaian BI terhadap suatu transaksi patut diduga merupakan tindak pidana di bidang perbankan.
  - b. Berdasarkan penilaian di atas, BI wajib mengirim tim pemeriksa untuk meneliti kebenaran atas dugaan tersebut.

---

<sup>81</sup> Pasal 30 UU BI.

<sup>82</sup> Pasal 31 UU BI.

- c. Apabila dari hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud diatas tidak diperoleh bukti yang cukup, BI pada hari itu juga mencabut perintah penghentian transaksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

10. Mengatur:<sup>83</sup>

- a. Serta mengembangkan sistem informasi antar bank.
- b. Sistem informasi tersebut dapat diperluas dengan menyertakan lembaga lain di bidang keuangan.
- c. Penyelenggaraan sistem informasi tersebut dapat dilakukan sendiri dan atau oleh pihak dengan persetujuan BI.

11. 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 diatur dalam undang-undang tentang perbankan yang berlaku.<sup>84</sup>

Jadi dengan terbentuknya Otoritas Jasa Keuangan tersebut, kewenangan pengawasan perbankan tidak lagi berada di tangan Bank Indonesia. Pengawasan perbankan akan menjadi kewenangan Otoritas Jasa Keuangan dan Bank Indonesia akan fokus kepada kewenangannya dalam

---

<sup>83</sup> Pasal 32 UU BI.

<sup>84</sup> Pasal 33 UU BI.



hal kebijakan moneter yaitu kebijakan untuk mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah yang dilakukan antara lain melalui pengendalian jumlah uang beredar dan atau suku bunga.<sup>85</sup>

Dengan kata lain, tugas dan wewenang Otoritas Jasa Keuangan dalam hal pengawasan perbankan berkaitan dengan aspek *micro-prudential* seperti kelembagaan, kegiatan usaha, dan penilaian tingkat kesehatan. Sementara itu, aspek *macro-prudential* berkaitan dengan kebijakan moneter dan sistem pembayaran merupakan kewenangan dari otoritas moneter Bank Indonesia.

Berdasarkan Peraturan Bank Indonesia Nomor 16/11/PBI/2014 Tentang Pengaturan dan Pengawasan Makroprudensial, maka kewenangan BI dalam pengawasan bank adalah :

1. Bank Indonesia melakukan pengawasan makroprudensial melalui surveilans Sistem Keuangan dan pemeriksaan terhadap Bank dan lembaga lainnya yang memiliki keterkaitan dengan Bank jika diperlukan.<sup>86</sup>
2. Bank Indonesia melakukan surveilans dalam rangka melakukan penilaian terhadap Risiko melalui pemantauan perkembangan kondisi Sistem Keuangan, identifikasi dan analisis risiko Sistem

---

<sup>85</sup> Pasal 1 angka 10 UU BI..

<sup>86</sup> Pasal 5 PBI Nomor 16/11/PBI/2014 Tentang Pengaturan dan Pengawasan Makroprudensial (yang selanjutnya di sebut PBI).

Keuangan, serta penilaian risiko Sistem Keuangan.<sup>87</sup>

3. Bank wajib menyediakan dan menyampaikan data dan informasi yang diperlukan oleh Bank Indonesia dan wajib bertanggung jawab atas kebenaran data dan informasi yang disampaikan melalui sistem pelaporan Bank, pertemuan langsung, dan/atau sarana komunikasi lain yang ditetapkan Bank Indonesia.<sup>88</sup>
4. Bank Indonesia melakukan pemeriksaan sebagaimana terhadap *Systemically Important Bank* dan/atau Bank lainnya untuk meyakini Risiko Sistemik yang bersumber dari kegiatan usaha Bank dengan cakupan pemeriksaan dapat meliputi pemeriksaan terhadap implementasi kebijakan dan ketentuan yang ditetapkan Bank Indonesia dan/atau kewajaran data yang disampaikan Bank kepada Bank Indonesia.<sup>89</sup>
5. Dalam melaksanakan pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8, Bank Indonesia dapat melakukan pemeriksaan terhadap perusahaan induk, perusahaan afiliasi, dan perusahaan anak dari Bank yang dinilai memberikan eksposur risiko yang signifikan terhadap Bank atau berdampak sistemik.<sup>90</sup>
6. Bank memberikan kepada pemeriksa: dokumen dan/atau data yang diminta, keterangan dan

---

<sup>87</sup> Pasal 6 PBI.

<sup>88</sup> Pasal 7 PBI.

<sup>89</sup> Pasal 8 PBI.

<sup>90</sup> Pasal 9 PBI.

penjelasan yang berkaitan dengan kegiatan yang diperiksa, baik lisan maupun tertulis, akses terhadap sistem informasi Bank; dan/atau hal lain yang diperlukan dalam pemeriksaan dan dilarang menghambat proses pemeriksaan.<sup>91</sup>

7. Bank Indonesia dapat menugaskan pihak lain untuk melakukan pemeriksaan yang wajib menjaga kerahasiaan data dan informasi yang diperoleh dari hasil pemeriksaan.<sup>92</sup>

Berdasarkan uraian sebagaimana maksud diatas, bahwa terkait dengan kewenangan Bank Indonesia dalam pengawasan bank menurut Undang-Undang Bank Indonesia dan setelah berlakunya Undang-Undang Otoritas Jasa Keuangan, setelah Penulis telaah dalam undang-undang tersebut, terdapat beberapa catatan:

1. Kewenangan Bank Indonesia dalam pengaturan dan pengawasan perbankan menurut UU BI merupakan pemberian wewenang pemerintahan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia bersama dengan Presiden Republik Indonesia kepada Pimpinan Tertinggi Bank Indonesia. Maka dengan kata lain, berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, Bank Indonesia memiliki kewenangan untuk melakukan

---

<sup>91</sup> Pasal 10 PBI.

<sup>92</sup> Pasal 11 PBI.

pengaturan dan pengawasan dalam dunia perbankan di Indonesia.

Kewenangan ini merupakan wewenang baru yang diberikan oleh pembuat undang-undang melalui suatu peraturan perundang-undangan. Sehingga kewenangan itu diperoleh secara atribusi yang memberikan kewenangan baru kepada sebuah lembaga baru bernama Bank Indonesia. Kewenangan atribusi bersifat orisinil dimana kewenangan itu langsung diberikan kepada lembaga tersebut.

2. Dari seluruh Pasal dalam Undang-Undang Bank Indonesia terdapat ketidakkonsistenan, konflik dan kekaburan norma yaitu:

- a. Terjadinya konflik norma antara Pasal 4 ayat (1) dengan pasal 34 UU BI. Pasal 4 ayat (1) UU BI menyebutkan bahwa Bank Indonesia sebagai bank Sentral Republik Indonesia. Bank Sentral menurut penjelasan pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 adalah lembaga negara yang mempunyai wewenang untuk mengeluarkan alat pembayaran yang sah dari suatu negara, merumuskan dan melaksanakan kebijakan moneter, mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran, mengatur dan mengawasi sistem perbankan, serta menjalankan fungsi sebagai penjamin likuiditas terakhir perbankan (*lender of the last resort*). Pada penjelasan tersebut jelas sekali bahwa Bank

Indonesia memiliki tugas mengatur dan mengawasi bank. Selain itu, dalam konstitusi Republik Indonesia, pasal 23D Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa Negara memiliki suatu Bank Sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab dan independensi diatur dalam Undang-Undang. Terkait hal ini, bank sentral yang dimaksud adalah Bank Indonesia yang diatur tersendiri dengan Undang-Undang.

Sedangkan Pasal 34 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 dikatakan bahwa fungsi pengawasan dari Bank Indonesia dialihkan pada suatu lembaga khusus yaitu Lembaga Pengawas Jasa Keuangan yang independen.

Dilihat dari kewenangan yang beralih di atas, terjadi pertentangan antara pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 dengan Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004. Berdasar pasal 4 ayat (1) dan penjelasannya disebutkan salah satu tugas Bank Sentral adalah mengatur dan mengawasi lembaga perbankan, namun pasal 34 ayat (1) tersebut mengamanatkan tugas pengawasan diberikan kepada suatu lembaga lain yaitu lembaga pengawas jasa keuangan yang bernama Otoritas Jasa Keuangan. Berdasar hal tersebut, jelas ada konflik

norma dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 itu sendiri.

Terkait keberlakuan antara pasal 4 ayat (1) dan pasal 34 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004, maka dapat dilihat bahwa pasal 4 ayat (1) berlaku umum karena mengatur hal-hal umum tentang Bank Sentral, sedangkan pasal 34 berlaku khusus karena mengatur hal tentang lahirnya suatu lembaga jasa keuangan untuk mengawasi bank.

Terjadi konflik norma antara pasal 4 ayat (1) dengan pasal 34. Jika hal yang bertentangan adalah Undang-Undang yang satu dengan Undang-Undang lainnya dalam lingkup hukum yang sama maka berlaku asas *Lex Specialis derogat legi generalis* yang bermakna bahwa undang-undang atau peraturan yang khusus mengesampingkan peraturan yang berlaku umum. Namun dalam hal ini, yang bertentangan adalah pasal yang berbeda dalam satu Undang-Undang yang sama, maka Penulis menganalogikan terkait asas tersebut di atas, bahwa pasal 34 berlaku khusus mengesampingkan pasal 4 ayat (1) yang berlaku umum.

- b. Adanya kekaburan norma dan ketidakkonsistenan makna independen bagi BI yaitu Pasal 4 ayat (2) UU BI dengan Pasal 7 ayat (2) UU BI yang memberikan persepsi bahwa pemerintah berhak campur tangan

dalam setiap kebijakan moneter BI karena harus mempertimbangkan kebijakan umum pemerintah di bidang perekonomian. Selain Pasal 7 ayat (2), Pasal 52 dan Pasal 53 UU BI juga mereduksi hakikat independensi BI yang menganggap bahwa Bank Indonesia masih merupakan bagian dari eksekutif dan Bank Indonesia tidak ubahnya hubungan antara ketua dan bendahara dalam sebuah organisasi yang setiap saat pemerintah bisa melakukan intervensi terhadap kebijakan Bank Indonesia yang mengakibatkan Bank Indonesia tidak independen.

3. Kewenangan Badan Supervisi Bank Indonesia telah dibatasi secara limitatif oleh Pasal 58A ayat (1) UU BI serta penjelasannya, maka Badan Supervisi ini tidak akan bermanfaat banyak bagi kepentingan akuntabilitas BI karena tidak diperbolehkan mencampuri dan menilai kebijakan BI, tidak mempunyai hak untuk mengevaluasi kinerja Dewan Gubernur, dan tidak dapat menyampaikan informasi secara langsung mengenai pelaksanaan tugasnya kepada masyarakat. Oleh karena itu, fungsi BSBI harus diperluas agar memiliki kewenangan untuk melakukan penilaian terhadap kebijakan dan kinerja Gubernur BI serta berhak membuat rekomendasi terhadap pelaksanaan kebijakan moneter

4. Perlunya merevisi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia yaitu:
  - a. Pasal 8 huruf c

Pasal 8

Untuk mencapai tujuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7, Bank Indonesia mempunyai tugas sebagai berikut:

- a. menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter;
- b. mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran;
- c. mengatur dan mengawasi Bank.

Direvisi menjadi,

Pasal 8

Untuk mencapai tujuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 7, Bank Indonesia mempunyai tugas sebagai berikut:

- a. menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter;
- b. mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran;
- c. Pengawasan makroprudensial bank.



b. Bab VI tentang Tugas Mengatur dan Mengawasi Bank,

Pasal 24

Dalam rangka melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 huruf c, Bank Indonesia menetapkan peraturan, memberikan dan mencabut izin atas kelembagaan dan kegiatan usaha tertentu dari Bank, melaksanakan pengawasan Bank, dan mengenakan sanksi terhadap Bank sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Direvisi menjadi,

Pasal 24

Dalam rangka melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam pasal 8 huruf c, Bank Indonesia menetapkan Kebijakan Makroprudensial, melakukan Pemantauan Sistem Keuangan (*Surveillance*), melakukan pencegahan dan penanganan krisis sektor keuangan, melakukan pemeriksaan secara langsung terhadap bank tertentu yang termasuk *systemically important bank* dan/atau bank lainnya, serta lembaga keuangan bukan bank yang sistematis.

Pasal 25

(1) Dalam rangka melaksanakan tugas

mengatur Bank, Bank Indonesia berwenang menetapkan ketentuan-ketentuan perbankan yang memuat prinsip kehati-hatian.

- (2) Pelaksanaan kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Bank Indonesia.

Direvisi menjadi,

#### Pasal 25

- (1) Penetapan Kebijakan Makroprudensial sebagaimana dimaksud dalam pasal 24 dilakukan melalui pengaturan terhadap lembaga keuangan untuk mencegah dan mengurangi Resiko Sistemik.
- (2) Dalam melakukan pengaturan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Bank Indonesia berkoordinasi dengan Otoritas Jasa Keuangan.
- (3) Pelaksanaan kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Bank Indonesia.

#### Pasal 26

Berkaitan dengan kewenangan di bidang perizinan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24, Bank Indonesia :

- a. memberikan dan mencabut izin usaha Bank;
- b. memberikan izin pembukaan, penutupan, dan pemindahan kantor Bank;
- c. memberikan persetujuan atas kepemilikan

dan kepengurusan Bank;

- d. memberikan izin kepada Bank untuk menjalankan kegiatan-kegiatan usaha tertentu.

Direvisi menjadi,

#### Pasal 26

- (1) Bank Indonesia melakukan pengawasan dan pengenaan sanksi atas pelanggaran terhadap peraturan sebagaimana dimaksud dalam pasal 25 ayat (1).
- (2) Hasil pengawasan dan pengenaan sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diinformasikan oleh Bank Indonesia kepada Otoritas Jasa Keuangan.

#### Pasal 27

Pengawasan Bank oleh Bank Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 adalah pengawasan langsung dan tidak langsung.

Direvisi menjadi,

#### Pasal 27

Pengawasan Bank oleh Bank Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 adalah pengawasan langsung dan tidak langsung dengan melakukan pemantauan atas kinerja, risiko, dan perilaku Bank.

#### Pasal 28

- (1) Bank Indonesia mewajibkan Bank untuk

menyampaikan laporan, keterangan, dan penjelasan sesuai dengan tata cara yang ditetapkan oleh Bank Indonesia.

- (2) Apabila diperlukan, kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenakan pula terhadap perusahaan induk, perusahaan anak, pihak terkait, dan pihak terafiliasi dari Bank.

Direvisi menjadi,

#### Pasal 28

- (1) Bank Indonesia melakukan pemeriksaan secara khusus terhadap Bank.
- (2) Apabila diperlukan, pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan terhadap perusahaan induk, perusahaan afiliasi, dan perusahaan anak dari Bank.
- (3) Pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan antara lain jika perusahaan induk, perusahaan afiliasi, dan perusahaan anak dinilai memberikan eksposur risiko yang signifikan terhadap Bank atau berdampak sistemik.

#### Pasal 29

- (1) Bank Indonesia melakukan pemeriksaan terhadap Bank, baik secara berkala maupun setiap waktu apabila diperlukan.
- (2) Apabila diperlukan, pemeriksaan

sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan terhadap perusahaan induk, perusahaan anak, pihak terkait, pihak terafiliasi, dan debitur Bank.

- (3) Bank dan pihak-pihak sebagaimana dimaksud pada ayat (2) wajib memberikan kepada pemeriksa :
- a. keterangan dan data yang diminta;
  - b. kesempatan untuk melihat semua pembukuan, dokumen, dan sarana fisik yang berkaitan dengan kegiatan usahanya;
  - c. hal-hal lain yang diperlukan.

Direvisi menjadi,

#### Pasal 29

- (1) Bank Indonesia mewajibkan Bank untuk mematuhi ketentuan Bank Indonesia di bidang makroprudensial, menyampaikan laporan, keterangan dan penjelasan sesuai dengan tata cara yang ditetapkan oleh Bank Indonesia.
- (2) Apabila diperlukan, kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenakan pula terhadap perusahaan induk, perusahaan anak, pihak terkait dan pihak terafiliasi dari Bank.
- (3) Bank dan pihak-pihak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan (2), wajib memberikan kepada pemeriksa:

- a. dokumen dan/atau data yang diminta;
  - b. keterangan dan penjelasan yang berkaitan dengan kegiatan yang diperiksa, baik lisan maupun tertulis;
  - c. akses terhadap sistem informasi Bank; dan/atau
  - d. hal lain yang diperlukan dalam pemeriksaan.
- (4) Bank dan pihak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang menghambat proses pemeriksaan.

#### Pasal 30

Tidak berubah

#### Pasal 31

- (1) Bank Indonesia dapat memerintahkan Bank untuk menghentikan sementara sebagian atau seluruh kegiatan transaksi tertentu apabila menurut penilaian Bank Indonesia terhadap suatu transaksi patut diduga merupakan tindak pidana di bidang perbankan.
- (2) Berdasarkan penilaian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Bank Indonesia wajib mengirim tim pemeriksa untuk meneliti kebenaran atas dugaan tersebut.
- (3) Apabila dari hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak diperoleh bukti yang cukup, Bank Indonesia pada hari itu juga mencabut perintah

penghentian transaksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Direvisi menjadi,

### Pasal 31

- (1) Bank Indonesia melakukan pemeriksaan terhadap lembaga keuangan sebagaimana dimaksud pada pasal 24 dalam rangka antara lain:
  - a. pelaksanaan Pemantauan Sistem Keuangan (Surveillance);
  - b. pengawasan terhadap pelaksanaan Kebijakan Makroprudensial; dan
  - c. pengawasan terhadap pelaksanaan Kebijakan Moneter dan Sistem Pembayaran.
- (2) Pemeriksaan yang dilakukan Bank Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) difokuskan pada risiko-risiko yang berpotensi menimbulkan dampak sistemik dan upaya lembaga keuangan dalam memitigasi risiko.
- (3) Bank wajib melaksanakan tindak lanjut atas hasil pengawasan makroprudensial yang dilakukan oleh Bank Indonesia.

### Pasal 32

- (1) Bank Indonesia mengatur dan mengembangkan sistem informasi antarbank.

- (2) Sistem informasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diperluas dengan menyertakan lembaga lain di bidang keuangan.
- (3) Penyelenggaraan sistem informasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dapat dilakukan sendiri oleh Bank Indonesia dan/atau oleh pihak lain dengan persetujuan Bank Indonesia.

Direvisi menjadi,

#### Pasal 32

Bank Indonesia memberikan masukan dan/atau rekomendasi kepada Otoritas Jasa Keuangan dalam penyusunan peraturan di bidang pengawasan dan pemeriksaan Bank.

#### Pasal 33

Dalam hal keadaan suatu Bank menurut penilaian Bank Indonesia membahayakan kelangsungan usaha Bank yang bersangkutan dan/atau membahayakan sistem perbankan atau terjadi kesulitan perbankan yang membahayakan perekonomian nasional, Bank Indonesia dapat melakukan tindakan sebagaimana diatur dalam undang-undang tentang perbankan yang berlaku.

Direvisi menjadi,



### Pasal 33

Dalam hal keadaan suatu Bank menurut penilaian Bank Indonesia membahayakan sistem perbankan atau terjadi kesulitan perbankan yang membahayakan perekonomian nasional, Bank Indonesia dapat melakukan tindakan sebagaimana diatur dalam undang-undang tentang perbankan yang berlaku.

Pasal 34 dan Pasal 35 di hapus.

5. Perlunya merevisi Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, yaitu:

- a. Penjelasan Pasal 4 ayat (1)

Yang dimaksud dengan Bank Sentral adalah lembaga negara yang mempunyai wewenang untuk mengeluarkan alat pembayaran yang sah dari suatu negara, merumuskan dan melaksanakan kebijakan moneter, mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran, mengatur dan mengawasi perbankan, serta menjalankan fungsi sebagai *lender of the last resort*.

Bank Sentral dimaksud mempunyai tujuan mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah dan tidak melakukan kegiatan

intermediasi seperti yang dilakukan oleh Bank pada umumnya. Walaupun demikian, dalam rangka mendukung tugas-tugasnya Bank Sentral dapat melakukan aktifitas perbankan yang dianggap perlu.

Di Indonesia hanya ada satu Bank Sentral sesuai dengan Pasal 23D Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Direvisi menjadi,

Yang dimaksud dengan Bank Sentral adalah lembaga negara yang mempunyai wewenang untuk mengeluarkan alat pembayaran yang sah dari suatu negara, merumuskan dan melaksanakan kebijakan moneter, memelihara sistem pembayaran yang aman dan efisien, mendorong stabilitas sistem keuangan serta menjalankan fungsi sebagai *lender of the last resort*.

Bank Sentral dimaksud mempunyai tujuan mencapai dan memelihara kestabilan nilai harga dan tidak melakukan kegiatan intermediasi seperti yang dilakukan oleh Bank pada umumnya. Walaupun demikian, dalam rangka mendukung tugas-tugasnya Bank Sentral dapat melakukan aktivitas perbankan yang dianggap perlu.

Di Indonesia hanya ada satu Bank Sentral dan sesuai dengan Penjelasan Pasal 23 ayat (3)

Undang-Undang Dasar 1945 disebut Bank Indonesia.

b. Pasal 7 ayat (2)

(2) Untuk mencapai tujuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Bank Indonesia melaksanakan kebijakan moneter secara berkelanjutan, konsisten, transparan, dan harus mempertimbangkan kebijakan umum pemerintah di bidang perekonomian.”

Direvisi menjadi,

(2) Bank Indonesia menetapkan dan melaksanakan kebijakan untuk mencapai tujuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) secara berkelanjutan, konsisten, transparan, dan mempertimbangkan kebijakan umum pemerintah di bidang perekonomian.

c. Pasal 58A dan penjelasannya

Pasal 58A

(1) Untuk membantu Dewan Perwakilan Rakyat dalam melaksanakan fungsi pengawasan di bidang tertentu terhadap Bank Indonesia dibentuk Badan Supervisi dalam upaya meningkatkan akuntabilitas, independensi, transparansi, dan kredibilitas Bank Indonesia.

(2) Badan Supervisi terdiri 5 (lima) orang anggota terdiri dari seorang Ketua merangkap anggota, dan 4 (empat) orang

anggota yang dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan diangkat oleh Presiden untuk masa jabatan 3 (tiga) tahun dan dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan berikutnya.

- (3) Keanggotaan Badan Supervisi dipilih dari orang-orang yang mempunyai integritas, moralitas, kemampuan/kapabilitas/keahlian, profesionalisme dan berpengalaman di bidang ekonomi, keuangan, perbankan, atau hukum.
- (4) Seluruh biaya Badan Supervisi dibebankan pada anggaran operasional Bank Indonesia.
- (5) Badan Supervisi berkedudukan di Jakarta.
- (6) Badan Supervisi menyampaikan laporan pelaksanaan tugasnya kepada Dewan Perwakilan Rakyat sekurang-kurangnya sekali dalam 3 (tiga) bulan atau sewaktu-waktu apabila diminta oleh Dewan Perwakilan Rakyat.

Direvisi menjadi,

#### Pasal 58A

- (1) Dalam melaksanakan fungsi pengawasan di bidang tertentu terhadap Bank Indonesia dibentuk Badan Supervisi dalam upaya meningkatkan akuntabilitas, independensi, transparansi, dan kredibilitas Bank Indonesia.

- (2) Badan Supervisi terdiri 5 (lima) orang anggota terdiri dari seorang Ketua merangkap anggota, 4 (empat) orang anggota yang dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan diangkat oleh Presiden untuk masa jabatan 3 (tiga) tahun dan dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan berikutnya.
- (3) Keanggotaan Badan Supervisi dipilih dari orang-orang yang mempunyai integritas, moralitas, kemampuan/kapabilitas/keahlian, profesionalisme dan berpengalaman di bidang ekonomi, keuangan, perbankan, atau hukum.
- (4) Untuk melaksanakan fungsi sebagaimana dimaksud ayat (1) Badan Supervisi memiliki tugas:
  - a. Telaahan atas laporan keuangan tahunan Bank Indonesia.
  - b. Telaahan atas anggaran operasional dan investasi Bank Indonesia.
  - c. Telaahan atas prosedur pengambilan keputusan kegiatan operasional di luar kebijakan moneter dan pengelolaan asset Bank Indonesia.
  - d. Menilai Kinerja Dewan Gubernur.
- (5) Untuk melaksanakan fungsi sebagaimana dimaksud ayat (1) Badan Supervisi memiliki tugas:

- a. meminta dokumen Bank Indonesia yang berkaitan dengan kebijakan operasional BI;
  - b. meminta dokumen hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan terhadap Bank Indonesia kepada Bank Indonesia secara langsung;
  - c. meminta anggota Dewan Gubernur Bank Indonesia dan atau pejabat Bank Indonesia lainnya untuk hadir dalam rapat atau pertemuan yang diadakan oleh Badan Supervisi;
  - d. memberikan pendapat kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat mengenai calon anggota Dewan Gubernur;
  - e. Apabila terdapat temuan BSBI yang berupa dugaan mengenai telah terjadi penyimpangan yang merugikan Bank Indonesia, BSBI dapat mengusulkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk agar menugasi Badan Pemeriksa Keuangan melakukan pemeriksaan khusus;
- (6) Seluruh biaya Badan Supervisi dibebankan pada anggaran operasional Bank Indonesia dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

- (7) Badan Supervisi menyampaikan laporan pelaksanaan tugas kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat.

---

## **BAB II**

# **KEWENANGAN OTORITAS JASA KEUANGAN DALAM PENGAWASAN BANK MENURUT HUKUM POSITIF**

---

### **A. Sejarah dan Latar Belakang Pembentukan Otoritas Jasa Keuangan**

Pembentukan OJK di Indonesia tidak terlepas dari akibat krisis ekonomi pada tahun 1997 dan mengikuti trend Bank Sentral di beberapa Negara antara lain Inggris (1997), Jerman (1949), Jepang (1998) yang menginginkan agar Bank Sentral independen, bebas dari campur tangan pihak manapun. OJK mencoba meniru beberapa praktik yang sudah digunakan oleh Negara lain.<sup>93</sup>

Krisis 1997/1998, penutupan 16 bank kecil pada waktu itu memicu ambruknya kepercayaan masyarakat terhadap sistem perbankan sehingga

---

<sup>93</sup> Zainal Asikin, *Pengantar Hukum Perbankan Indonesia, Op. Cit., hlm. 50-51.*



mengakibatkan krisis yang menelan biaya sangat besar: biaya rekapitalisasi perbankan (sekitar Rp 600 triliun), pertumbuhan negatif 13%, pengangguran yang meningkat hingga 20% angkatan kerja, menciutnya pendapatan perkapita, meningkatnya penduduk miskin, dan terjadinya kekacauan politik.<sup>94</sup>

Kegagalan pengawasan lembaga finansial di Amerika Serikat di Tahun 2008 menimbulkan kekhawatiran pada sektor finansial dalam negeri di Indonesia. Munculnya kasus Bank Century yang ditalangi lebih kurang 6,7 Triliun, kasus BLBI semakin memperburuk dan membuat kegagalan pada pasar finansial di Indonesia.

Saat itu, Indonesia menganut sistem terpisah antara perizinan, pengawasan dan pemeriksaan untuk setiap jenis industri keuangan. Bank Indonesia dalam bidang perbankan, Kementerian Keuangan dalam industri asuransi serta dana pensiun, dan Bapepam pada pengawasan pasar modal. Setiap lembaga pengatur dan pengawas memiliki prosedur, metode, standar pengaturan, dan mekanisme pemeriksaan yang berbeda dan tidak terkoordinasi. Setiap lembaga memiliki egonya sendiri-sendiri sehingga koordinasi antar lembaga jarang terjadi. Krisis Bank Century dapat diambil sebagai contoh dari kurangnya koordinasi antar lembaga-lembaga pengatur dan pengawas industri

---

<sup>94</sup> Tim Asistensi Sosialisasi Kebijakan Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan, *Op. Cit.*, hlm. 50.

keuangan tersebut. Meskipun terdapat pertukaran informasi antara BI dengan Bapepam mengenai keterkaitan kegiatan PT Antaboga Delta Sekuritas Indonesia dengan Bank Century yang mengalami krisis pada 2008, berlangsung sangat lambat.<sup>95</sup>

Pemerintah beranggapan bahwa Bank Indonesia sebagai Bank Sentral telah gagal dalam mengawasi sektor perbankan dan akhirnya menimbulkan ide untuk membentuk otoritas pengawas jasa keuangan yang mulai dibicarakan dan harus terbentuk pada tahun 2002 sebagaimana ditentukan dalam Pasal 34 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia.

Secara historis, pembentukan Otoritas Jasa Keuangan sebenarnya adalah hasil kompromi untuk menghindari jalan buntu pembahasan Undang-Undang tentang Bank Indonesia oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Pada awal pemerintahan Presiden B.J. Habibie, pemerintah mengajukan Rancangan Undang-Undang tentang Bank Indonesia yang memberikan independensi kepada Bank Sentral. Rancangan Undang-Undang ini disamping memberikan independensi tetapi juga mengeluarkan fungsi pengawasan perbankan dari Bank Indonesia. Ide pemisahan fungsi pengawasan dari Bank Sentral ini datang dari Helmut Schlesinger, mantan Gubernur

---

<sup>95</sup> Anwar Nasution, "Seminar Otoritas Jasa Keuangan,"., Makalah yang dibawakan pada Seminar Sehari tentang Otoritas Jasa Keuangan, Hotel Nikko, Jakarta, 18 Januari 2012.

*Bundesbank* (Bank Sentral Jerman) yang pada waktu penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Bank Indonesia (kemudian menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia) bertindak sebagai konsultan. Mengambil pola Bank Sentral Jerman yang tidak mengawasi bank.<sup>96</sup> Di Jerman, pengawasan industri perbankan dilakukan oleh suatu badan khusus yaitu *Bundesaufsichtsamt für da kreditwesen* (BaFin).<sup>97</sup>

Rencana pembentukan Otoritas Jasa Keuangan telah lama dicanangkan melalui Pasal 34 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia. Namun, Otoritas Jasa Keuangan belum dibentuk pada waktu itu walaupun telah diamanatkan bahwa Otoritas Jasa Keuangan dibentuk sebelum akhir tahun 2002.

Setelah lebih dari tiga tahun, akhirnya sidang paripurna DPR pada 19 Desember 2003 menyelesaikan perubahan Undang-Undang Bank Indonesia. Usulan perubahan ini semula diajukan semasa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid. Undang-undang hasil perubahan ini disebut oleh Menteri Keuangan Boediono sebagai undang-undang Bank Sentral modern. Salah satu masalah krusial yang memperlambat proses amendemen ini adalah menentukan siapa yang berwenang mengawasi

---

<sup>96</sup> Zulkarnain Sitompul, "Menyambut Kehadiran Otoritas Jasa Keuangan (OJK)", *Majalah Pilars*, no. 02, (Januari 2004): hlm. 1.

<sup>97</sup> *Ibid.*

industri perbankan. Terjadi tarik ulur yang alot antara Bank Indonesia dan pemerintah yang dalam kaitan ini diwakili oleh Departemen Keuangan. Kompromi yang dicapai akhirnya menetapkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang perubahan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 yang menjelaskan bahwa Otoritas Jasa Keuangan akan dibentuk selambat-lambatnya 31 Desember 2010.<sup>98</sup>

Dalam perjalanan panjang selama 12 tahun tarik-menarik berbagai kepentingan dan politik yang cukup melelahkan antara pihak-pihak yang mendukung maupun yang menentang pembentukan Otoritas Jasa Keuangan, akhirnya pada tanggal 22 November 2011 Rancangan Undang-Undang Otoritas Jasa Keuangan telah disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan. Sesuai dengan amanat Pasal 34 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004, lahirlah suatu lembaga supervisi yaitu Otoritas Jasa Keuangan yang bersifat independen dalam menjalankan tugasnya dan kedudukannya berada di luar pemerintah dan berkewajiban menyampaikan laporan kepada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Pembentukan Undang-Undang Otoritas Jasa Keuangan dilatarbelakangi oleh berbagai landasan, baik, yuridis, filosofis dan sosiologis.

---

<sup>98</sup> *Ibid.*

1. **Landasan yuridis** yaitu amanat Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 Pasal 34 tentang Bank Indonesia yang pada hakikatnya Pasal 34 dimaksud untuk memberikan otoritas pengaturan dan pengawasan sektor jasa keuangan dimaksud terhadap industri perbankan, pasar modal (sekuritas) dan industri keuangan nonbank (asuransi, dana pensiun, modal ventura, dan perusahaan pembiayaan serta lembaga lain yang menyelenggarakan pengelolaan dana masyarakat.<sup>99</sup>
2. **Landasan filosofis** dari pembentukan OJK adalah agar keseluruhan kegiatan jasa keuangan didalam sektor jasa keuangan dapat terselenggara secara teratur, adil, transparan, dan akuntabel, serta dapat mewujudkan sistem keuangan yang tumbuh secara berkelanjutan dan stabil.<sup>100</sup>
3. **Landasan sosiologis** dari pembentukan OJK adalah perlu adanya prinsip kesetaraan (*level playing field*), pengaturan dan pengawasan yang didasarkan pada prinsip-prinsip keadilan dan transparansi harus ditetapkan sedemikian rupa untuk menciptakan suatu aktifitas dan transaksi ekonomi yang teratur, efisien dan produktif, dan menjamin adanya perlindungan nasabah dan masyarakat.<sup>101</sup>

---

<sup>99</sup> Tim Panitia Antar Departemen RUU tentang OJK, *Op. Cit.*, hlm. 3.

<sup>100</sup> *Ibid.*, hlm. 4.

<sup>101</sup> *Ibid.*, hlm. 5.

## **B. Pengertian, Tujuan dan Fungsi Otoritas Jasa Keuangan**

Didalam Pasal 34 UU BI dikatakan bahwa tugas mengawasi bank akan dilakukan oleh lembaga pengawasan sektor jasa keuangan yang independen, dan dibentuk dengan undang-undang. Pembentukan lembaga pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) akan dilaksanakan selambat-lambatnya 31 Desember 2002.<sup>102</sup>

Berdasarkan ketentuan didalam Pasal 34 Undang-undang tentang BI beserta penjelasannya memuat pokok pikiran sebagai berikut:<sup>103</sup>

1. Pembentukan lembaga pengawasan sektor jasa keuangan dengan undang-undang.
2. Lembaga tersebut harus bersifat independen dalam menjalankan tugasnya dan kedudukannya berada di luar pemerintah dan berkewajiban menyampaikan laporan kepada BPK dan DPR.
3. Dalam melaksanakan tugasnya lembaga tersebut (*supervisory body*) melakukan koordinasi dan kerjasama dengan Bank Indonesia.
4. Koordinasi dan kerjasama tersebut diatur dalam undang-undang pembentukan lembaga pengawasan dimaksud.
5. Lembaga pengawasan tersebut dapat

---

<sup>102</sup> Pasal 34 UU BI.

<sup>103</sup> Oka Mahendra, *Beberapa Catatan Terhadap RUU Otoritas Jasa Keuangan*, Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan, Vol. 8, no. 3, (September 2010): hlm. 38-39.

mengeluarkan ketentuan yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas pengawasan bank dengan koordinasi dengan Bank Indonesia dan meminta penjelasan dari Bank Indonesia, serta keterangan dan data makro yang diperlukan.

6. Pengalihan fungsi pengawasan dari Bank Indonesia kepada lembaga pengawas sektor jasa keuangan dilakukan secara bertahap setelah dipenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam undang-undang.
7. Pembentukan lembaga pengawasan sektor jasa keuangan akan dilaksanakan selambat-lambatnya tanggal 31 Desember 2010.
8. Sepanjang lembaga pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 ayat (1) UU BI belum dibentuk, menurut Pasal 35 UU BI, maka tugas pengaturan dan pengawasan bank dilaksanakan oleh Bank Indonesia.

Pasal 1 UU OJK menyebutkan:

“Otoritas Jasa Keuangan, yang selanjutnya disingkat dengan OJK, adalah 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. “

Dengan kata lain, menurut Penulis bahwa OJK adalah sebuah lembaga pengawasan jasa keuangan seperti industri perbankan, pasar modal, reksadana, perusahaan pembiayaan, dana pensiun dan asuransi.

Pada dasarnya UU tentang OJK ini hanya mengatur mengenai pengorganisasian dan tata pelaksanaan kegiatan keuangan dari lembaga yang memiliki kekuasaan didalam pengaturan dan pengawasan terhadap sektor jasa keuangan. Oleh karena itu, dengan dibentuknya OJK diharapkan dapat mencapai mekanisme koordinasi yang lebih efektif didalam penanganan masalah-masalah yang timbul didalam sistem keuangan. Dengan demikian dapat lebih menjamin tercapainya stabilitas sistem keuangan dan adanya pengaturan dan pengawasan yang lebih terintegrasi.

Pasal 4 UU OJK menjelaskan mengenai tujuan pembentukan OJK yakni agar keseluruhan kegiatan di Indonesia dalam sektor jasa keuangan dapat:

- a. Terselenggara secara teratur, adil, transparan, dan akuntabel.
- b. Mampu mewujudkan sistem keuangan yang tumbuh secara berkelanjutan dan stabil.
- c. Mampu melindungi kepentingan konsumen dan masyarakat.

Otoritas Jasa Keuangan merupakan sebuah lembaga baru yang dirancang untuk melakukan pengawasan secara ketat lembaga keuangan seperti perbankan, pasar modal, reksadana, perusahaan pembiayaan, dana pensiun dan asuransi. Adapun



tujuan utama pendirian Otoritas Jasa Keuangan adalah: <sup>104</sup>

1. Meningkatkan dan memelihara kepercayaan publik di bidang jasa keuangan.
2. Menegakkan peraturan perundang-undangan di bidang jasa keuangan.
3. Meningkatkan pemahaman publik mengenai bidang jasa keuangan.
4. Melindungi kepentingan konsumen jasa keuangan.

Melalui tujuan tersebut, OJK diharapkan dapat mendukung kepentingan sektor jasa keuangan nasional sehingga mampu meningkatkan daya saing nasional. Selain itu, OJK harus mampu menjaga kepentingan nasional, antara lain meliputi sumber daya manusia, pengelolaan, pengendalian, dan kepemilikan di sektor jasa keuangan, dengan tetap mempertimbangkan aspek positif globalisasi.

Selain itu tujuan dibentuknya Otoritas Jasa Keuangan untuk mengatasi kompleksitas keuangan global dari ancaman krisis, menghilangkan penyalahgunaan kekuasaan, mencari efisiensi di sektor perbankan dan keuangan lainnya, dan tercapainya Bank Indonesia dalam melaksanakan kebijakan moneter secara berkelanjutan, konsisten, dan transparan dengan mempertimbangkan kebijakan umum pemerintah di bidang perekonomian.

---

<sup>104</sup> Naskah Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas jasa Keuangan, Kementerian Keuangan Republik Indonesia, Jakarta, 2011, hlm. 1-2.

Tujuan lainnya adalah, agar krisis keuangan seperti yang terjadi pada 1997-1998 dan 2008 yang lalu tidak terulang kembali.

Krisis yang terjadi di Indonesia pada 1998 dapat digambarkan sebagai berikut:

1. Dianutnya sistem devisa yang terlalu bebas tanpa adanya pengawasan yang memadai, memungkinkan arus modal dan valas dapat mengalir keluar-masuk secara bebas berapapun jumlahnya.
2. Tingkat depresiasi rupiah yang relatif rendah, berkisar antara 2,4% (1993) hingga 5,8% (1991) antara tahun 1988 hingga 1996, yang berada di bawah nilai tukar nyatanya, menyebabkan nilai rupiah secara kumulatif sangat *overvalued*.
3. Akar dari segala permasalahan adalah utang luar negeri swasta jangka pendek dan menengah sehingga nilai tukar rupiah mendapat tekanan yang berat karena tidak tersedia cukup devisa untuk membayar utang yang jatuh tempo beserta bunganya ditambah sistem perbankan nasional yang lemah.
4. Lemahnya sektor perbankan yang tercermin dari besarnya kredit macet yang disebabkan oleh praktik perbankan yang tidak berhati-hati. Banyak kredit disalurkan bukan berdasarkan pada kriteria-kriteria umum yang digunakan sehingga dapat meningkatkan risiko dari bank yang

berangkutan.<sup>105</sup>

Krisis yang terjadi di Indonesia pada 2008 dapat digambarkan sebagai berikut :<sup>106</sup>

1. Situasi pasar keuangan pada Q-IV/2008 tertekan tajam, sebagai reaksi terhadap berita negatif pasca kejatuhan Lehman Brothers dan lembaga-lembaga keuangan global lainnya.
2. Pasar modal domestik mengalami gejolak dan harga saham terjun bebas, yang ditunjukkan dengan penurunan indeks harga saham gabungan (IHSG) secara tajam.
3. Tekanan yang sangat hebat terjadi di pasar Surat Utang Negara/SUN, yang tercermin dari kenaikan *yield* atau penurunan harga SUN Rupiah yang sangat tajam. Yield SUN naik dari awal tahun rata-rata 10% menjadi rata-rata 20% pada bulan Oktober 2008 dan 17% pada bulan November 2008. Kenaikan *yield* akan meningkatkan biaya utang secara signifikan dalam APBN.
4. *Credit Default Swap* (CDS) Indonesia meningkat tajam. Ini mengindikasikan risiko (*country risk*) Indonesia sedang tinggi.
5. Kelangkaan dan kesulitan likuiditas di pasar

---

<sup>105</sup> Lepi T. Tarmidi, *Krisis Moneter Indonesia: Sebab, Dampak, Peran IMF, dan Saran*, Bank Indonesia, Jakarta, 1998, hlm. 4-6.

<sup>106</sup> Tim Asistensi Sosialisasi Kebijakan Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan, *Op. Cit.*, hlm. 17-22.

- keuangan, yang menyebabkan pinjaman antar bank tidak jalan, kepanikan para pelaku pasar, dan kepercayaan antar pelaku di pasar uang semakin rendah.
6. Cadangan devisa turun 12% dari USD 57.11 milyar per September 2008 menjadi USD 50.18 milyar per November 2008.
  7. Rupiah terdepresiasi 30.9% dari Rp 9.393 per Januari 2008 menjadi Rp 12.100 per November 2008 dengan volatilitas tinggi.
  8. Depresiasi Rupiah yang sangat tajam mengakibatkan investor asing melakukan 'redemption' atau melepas /menjual SUN dalam jumlah cukup besar sekitar Rp. 20 triliun dalam periode Agustus – November 2008.
  9. *Banking Pressure Index* (dikeluarkan Danareksa Research Institute) dan *Financial Stability Index* (dikeluarkan oleh BI) masuk ambang batas kritis.
  10. Terdapat potensi *capital flight* yang besar dari para deposan bank. Ini karena di Indonesia tidak ada sistem penjaminan nasabah bank secara penuh (*full guarantee*) seperti yang sudah diterapkan Australia, Singapura, Malaysia, Thailand, Hong Kong, Taiwan, Korea, serta Uni Eropa.

Sesungguhnya tujuan OJK adalah untuk menyelenggarakan sektor jasa keuangan secara teratur, adil, transparan, akuntabel, yang mana mengingatkan pemikiran pada prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik dan benar (*Good*

*Corporate Governance*) yang terdiri dari 5 prinsip yang disingkat dengan TARIF, yaitu:<sup>107</sup>

1. *Transparancy* (keterbukaan informasi).  
Secara sederhana bisa diartikan sebagai keterbukaan untuk menyediakan informasi yang cukup, akurat, tepat waktu.
2. *Accuntability* (akuntabilitas).  
Yaitu adanya kejelasan fungsi, struktur, sistem, kejelasan akan hak dan kewajiban serta wewenang dari elemen-elemen yang ada.
3. *Responsibility* (pertanggungjawaban).  
Yaitu kepatuhan perusahaan terhadap peraturan yang berlaku, diantaranya termasuk masalah pembayaran pajak, hubungan industrial, kesehatan dan keselamatan kerja, perlindungan lingkungan hidup, memelihara lingkungan bisnis yang kondusif bersama masyarakat dan sebagainya.
4. *Independency* (kemandirian).  
Yaitu mensyaratkan agar perusahaan dikelola secara profesional tanpa adanya benturan kepentingan dan tekanan atau intervensi dari pihak manapun maupun yang tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku.
5. *Fairness* (kesetaraan atau kewajaran).  
Prinsip ini menuntut adanya perlakuan yang adil dalam memenuhi hak *shareholders* dan *stakeholders* sesuai dengan peraturan

---

<sup>107</sup> Yusuf Wibisono, *Membedah Konsep dan Aplikasi CSR*, Fascho Publishing, Gresik, 2007, hlm. 11-12.

perundangan yang berlaku.

Terkait dengan fungsi OJK sebagaimana ditentukan pada Pasal 5 UU OJK, “berfungsi menyelenggarakan sistem pengaturan dan pengawasan yang terintegrasi terhadap keseluruhan kegiatan di dalam sektor jasa keuangan”. Makna dari menyelenggarakan sistem pengaturan dan pengawasan yang terintegrasi diyakini bahwa fungsi OJK merupakan suatu kesatuan dari sistem lembaga jasa keuangan termasuk sistem perbankan, pasar modal, perasuransian, dana pensiun, lembaga pembiayaan, dan lembaga jasa keuangan lainnya.

Fungsi OJK merupakan suatu kesatuan dari sistem lembaga jasa keuangan dapat dimaknai bahwa OJK adalah salah satu unsur atau elemen yang tidak bisa dipisahkan dari sistem hukum khususnya sistem hukum di lembaga jasa keuangan. R. Subekti dalam Ridwan Syahrani menyebut sistem hukum itu adalah suatu susunan atau tatanan yang teratur merupakan keseluruhan yang terdiri atas bagian-bagian yang saling berkaitan satu sama lain, tersusun menurut suatu rencana atau pola, hasil dari suatu pemikiran untuk mencapai suatu tujuan.<sup>108</sup>

Dalam penjelasan Undang-undang OJK disebutkan bahwa dibutuhkan lembaga pengaturan dan pengawasan sektor jasa keuangan yang lebih

---

<sup>108</sup> Ridwan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm. 169.

terintegrasi dan komprehensif agar dapat dicapai mekanisme koordinasi yang lebih efektif dalam menangani permasalahan yang timbul dalam sistem keuangan sehingga dapat menjamin tercapainya stabilitas sistem keuangan.<sup>109</sup>

Dalam penjelasan tersebut diidentifikasi beberapa permasalahan yang melatarbelakangi dibutuhkannya sistem pengaturan dan pengawasan yang terintegrasi dalam suatu lembaga. Terjadinya proses globalisasi dalam sistem keuangan, pesatnya kemajuan di bidang teknologi juga inovasi finansial telah menciptakan sistem keuangan yang begitu kompleks, dinamis dan saling terkait antar subjektor keuangan baik dalam hal produk maupun kelembagaan. Disamping itu adanya lembaga jasa keuangan yang memiliki hubungan kepemilikan di berbagai subsektoral keuangan telah menambah kompleksitas transaksi dan interaksi antar lembaga jasa keuangan didalam sistem keuangan.

### **C. Perlindungan Konsumen**

Salah satu tujuan dibentuknya OJK berdasarkan Pasal 4 UU OJK yaitu mampu melindungi kepentingan konsumen dan masyarakat.

Pasal 1 angka (1) UU Perlindungan Konsumen (selanjutnya disebut UU PK) menyatakan bahwa perlindungan konsumen adalah segala upaya yang

---

<sup>109</sup> Penjelasan Umum Paragraf 5 UU OJK.

menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen.

UU PK merupakan payung dari semua peraturan perundang-undangan yang terkait perlindungan konsumen. Penjelasan Umum UU PK menyatakan: "Disamping itu, Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen pada dasarnya bukan merupakan awal dan akhir dari hukum yang mengatur tentang perlindungan konsumen, sebab sampai pada terbentuknya Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen ini telah ada beberapa undang-undang yang materinya melindungi kepentingan konsumen".<sup>110</sup> Oleh karena itu, dalam penjelasan umum disebutkan 20 (dua puluh) undang-undang yang substansinya melindungi kepentingan konsumen. UU PK juga mengakui undang-undang lain yang akan muncul kemudian sebagai bagian dari hukum perlindungan konsumen. UU OJK merupakan salah satu contoh undang-undang yang lahir 12 tahun setelah UU PK yang akan memperkuat sistem hukum perlindungan konsumen.

UU OJK bukanlah Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen. Perlindungan konsumen merupakan salah satu tujuan dari UU OJK, oleh karena itu hubungan antara UU PK dan UU OJK haruslah dilihat dalam perspektif perlindungan konsumen. Secara koseptual, instrumen hukum

---

<sup>110</sup> Penjelasan Umum Paragraf 8 UU PK.



perlindungan konsumen dirumuskan untuk melindungi hak-hak konsumen, yaitu:

1. hak atas kenyamanan, keamanan dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa;
2. hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan;
3. hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa;
4. hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan / atau jasa yang digunakan;
5. hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut;
6. hak untuk mendapat pembinaan dan pendidikan konsumen;
7. hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
8. hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya;
9. hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.<sup>111</sup>

Dalam konteks sistem hukum perlindungan konsumen, rumusan hak yang ke-9 menjadi sangat

---

<sup>111</sup> Pasal 4 UU PK

penting, sebab rumusan angka 9 yang menjadi dasar hubungan antara UU PK dengan UU OJK. Artinya, selain 8 (delapan) hak yang disebutkan masih terdapat hak-hak lainnya yang diatur dalam Undang-Undang sektoral seperti UU OJK untuk konsumen jasa keuangan.

Penjelasan Umum UU PK yang menyebutkan 20 (dua puluh) undang-undang yang ada termasuk undang-undang di bidang jasa keuangan diakui memiliki substansi perlindungan konsumen. Namun UU OJK yang lahir jauh setelah terbentuknya UU PK memiliki kualitas yang lebih dibandingkan dengan Undang-Undang lainnya, sebab UU OJK merupakan satu-satunya undang-undang di luar UU PK yang secara sistematis dan khusus mengatur mengenai perlindungan konsumen dalam satu bab tersendiri dengan judul tentang perlindungan konsumen dan masyarakat.<sup>112</sup>

Spirit perlindungan konsumen dalam UU OJK, sesungguhnya tidak saja terletak dalam satu bab itu, tetapi terdapat beberapa ketentuan pada bagian lain yang dapat dimaknai sebagai bentuk perlindungan konsumen, yaitu:

1. Ketentuan Menimbang huruf a.

“Untuk mewujudkan perekonomian nasional yang mampu tumbuh secara berkelanjutan dan stabil, diperlukan kegiatan di dalam sektor jasa keuangan

---

<sup>112</sup> Bab VI Pasal 28-31 UU OJK.

yang terselenggara secara teratur, adil, transparan, dan akuntabel, serta mampu mewujudkan sistem keuangan yang tumbuh secara berkelanjutan dan stabil, dan mampu melindungi kepentingan konsumen dan masyarakat;” Frase terakhir yaitu melindungi kepentingan konsumen dan masyarakat merupakan argumentasi yang kuat bagi adanya beberapa ketentuan perlindungan konsumen dalam pasal-pasal selanjutnya dari UU OJK.

2. Pengertian Konsumen pada Pasal 1 angka 15 UU OJK.

“Konsumen adalah pihak-pihak yang menempatkan dananya dan/atau memanfaatkan pelayanan yang tersedia di Lembaga Jasa Keuangan antara lain nasabah pada Perbankan, pemodal di Pasar Modal, pemegang polis pada Perasuransian, dan peserta pada Dana Pensiun, berdasarkan peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan.”<sup>113</sup>

Dengan pencantuman dalam ketentuan umum, maka masalah konsumen merupakan masalah penting dalam UU OJK. Di samping itu, UU OJK memberikan pengertian yang luas dan umum terhadap konsumen. Pengertian konsumen dalam UU OJK tidak membatasi pengertian

---

<sup>113</sup> Pasal 1 angka 15 UU OJK.

konsumen dalam individu saja dan pemodal di Pasar Modal diakui sebagai konsumen.<sup>114</sup>

Sedangkan menurut Pasal 1 ayat (2) UU PK, Konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan.

Konsumen dalam UU PK lebih luas dibandingkan menurut UU OJK karena konsumen dalam UU PK meliputi seluruh konsumen pemakai barang dan/atau jasa sedangkan menurut UU OJK adalah konsumen yang berada pada sektor jasa keuangan.

Perlindungan konsumen dalam UU OJK mencakup perlindungan konsumen yang lebih kompleks dan lengkap. Dengan cakupan yang semakin luas ini, maka jangkauan tugas dan wewenang serta tanggungjawab perlindungan konsumen OJK juga semakin luas di bidang jasa keuangan. Melalui UU OJK dibentuk lembaga OJK dengan tujuan agar keseluruhan kegiatan di dalam sektor jasa keuangan mampu melindungi kepentingan Konsumen dan masyarakat.<sup>115</sup>

---

<sup>114</sup> David L. Tobing. "OJK Selaku Pelindung Konsumen dan Pelaku Usaha.Paper Seminar, Penegakan Hukum Perlindungan Konsumen Pasca Undang-Undang Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dan Peraturan OJK Nomor 1 Tahun 2013", Jakarta, 21 November 2013, hlm. 1.

<sup>115</sup> Pasal 4 huruf c UU OJK.

### 3. Wewenang OJK

Untuk melaksanakan tugas pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, OJK mempunyai wewenang 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.<sup>116</sup>

Kewenangan tersebut di atas diperkuat dengan kewenangan untuk menetapkan sanksi administratif terhadap pihak yang melakukan pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan.<sup>117</sup> Memberikan dan/atau mencabut: izin usaha; izin perorangan; efektifnya pernyataan pendaftaran; surat tanda terdaftar; persetujuan melakukan kegiatan usaha; pengesahan; persetujuan atau penetapan pembubaran; dan penetapan lain, sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan.<sup>118</sup> Kewenangan di atas jelas memberikan peran dan pengaruh yang besar bagi OJK dalam kegiatan jasa sektor keuangan termasuk upaya penegakan hukum perlindungan konsumen jasa keuangan.

---

<sup>116</sup> Pasal 9 huruf c UU OJK.

<sup>117</sup> Pasal 9 huruf g UU OJK.

<sup>118</sup> Pasal 9 huruf h UU OJK.

#### 4. Upaya Perlindungan Konsumen

UU OJK mengatur mengenai perlindungan Konsumen dan masyarakat, yaitu OJK berwenang melakukan tindakan pencegahan kerugian konsumen dan masyarakat, yang meliputi:

- a. memberikan informasi dan edukasi kepada masyarakat atas karakteristik sektor jasa keuangan, layanan, dan produknya;
- b. meminta Lembaga Jasa Keuangan untuk menghentikan kegiatannya apabila kegiatan tersebut berpotensi merugikan masyarakat; dan
- c. tindakan lain yang dianggap perlu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan.<sup>119</sup>

#### 5. Pelayanan Pengaduan Konsumen

Di samping upaya pencegahan pelanggaran ketentuan dalam UU OJK, terdapat beberapa instrumen untuk pelayanan pengaduan Konsumen atas pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku usaha, yang meliputi:

- a. menyiapkan perangkat yang memadai untuk pelayanan pengaduan Konsumen yang dirugikan oleh pelaku di Lembaga Jasa Keuangan;
- b. membuat mekanisme pengaduan Konsumen yang dirugikan oleh pelaku di Lembaga Jasa Keuangan; dan
- c. memfasilitasi penyelesaian pengaduan Konsumen yang dirugikan oleh pelaku di

---

<sup>119</sup> Pasal 28 UU OJK.

Lembaga Jasa Keuangan sesuai dengan peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan.<sup>120</sup>

## 6. Pembelaan Hukum

OJK memiliki 2 (dua) kewenangan dalam yang termasuk dalam pembelaan hukum bagi konsumen yaitu berdasarkan Pasal 30 UU OJK, yaitu:

- a. memerintahkan atau melakukan tindakan tertentu kepada pelaku usaha sektor jasa keuangan untuk menyelesaikan pengaduan Konsumen yang dirugikan oleh pelaku usaha sektor jasa keuangan dimaksud;
- b. mengajukan gugatan:
  - 1) untuk memperoleh kembali harta kekayaan milik pihak yang dirugikan dari pihak yang menyebabkan kerugian, baik yang berada di bawah penguasaan pihak yang menyebabkan kerugian dimaksud maupun di bawah penguasaan pihak lain dengan itikad tidak baik; dan/atau
  - 2) untuk memperoleh ganti kerugian dari pihak yang menyebabkan kerugian pada Konsumen dan/atau Lembaga Jasa Keuangan sebagai akibat dari pelanggaran atas peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan.

Dilihat dari rumusan perlindungan konsumen yang tertuang dalam UU OJK, maka peran OJK dalam

---

<sup>120</sup> Pasal 29 UU OJK.

sistem hukum perlindungan konsumen tidak terbatas memfasilitasi perlindungan konsumen, yang menampung dan menjadi lembaga mediasi, tetapi juga menjadi lembaga yang melakukan keberpihakan kepada konsumen dalam bentuk kegiatan pembelaan hukum. Di samping itu, bentuk-bentuk perlindungan yang dilakukan OJK meliputi perlindungan dalam arti upaya pencegahan terjadinya pelanggaran dan pemulihan hak-hak konsumen apabila terjadi kerugian yang dialami konsumen.

#### **D. Status dan Kedudukan Otoritas Jasa Keuangan Sebagai Lembaga Independen**

Secara etimologi, arti kata Independen dapat berarti bebas, merdeka, atau berdiri sendiri. Pengertian independensi dapat dijelaskan sebagai berikut. Independensi adalah suatu keadaan atau posisi dimana kita tidak terkait dengan pihak manapun. Artinya keberadaan kita adalah mandiri, tidak mengusung kepentingan pihak-pihak tertentu atau organisasi tertentu.<sup>121</sup>

Menurut ketentuan Pasal 1 ayat (1) UU OJK, dirumuskan bahwa, “Otoritas Jasa Keuangan, yang selanjutnya disingkat OJK, adalah lembaga yang independen dan bebas dari campur tangan pihak lain, yang mempunyai fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan, pengawasan, pemeriksaan, dan

---

<sup>121</sup> <http://id.wikipedia.org/wiki/Independen>, di akses pada 16 April 2015.



penyidikan sebagaimana dimaksud dalam undang-undang ini”, dan dipertegas di dalam Pasal 2 ayat (2) menyatakan bahwa Otoritas Jasa Keuangan adalah 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.”

Secara kelembagaan, OJK berada di luar Pemerintah, yang dimaknai bahwa OJK tidak menjadi bagian dari kekuasaan Pemerintah<sup>122</sup>. Namun, tidak menutup kemungkinan adanya unsur-unsur perwakilan Pemerintah karena pada hakikatnya OJK merupakan otoritas di sektor jasa keuangan yang memiliki relasi dan keterkaitan yang kuat dengan otoritas lain, dalam hal ini otoritas fiskal dan moneter.<sup>123</sup>

Independensi OJK tercermin didalam kepemimpinan OJK itu sendiri. Secara perseorangan, pimpinan OJK memiliki kepastian masa jabatan dan tidak dapat diberhentikan, kecuali memenuhi alasan secara tegas diatur dalam undang-undang ini. Disamping itu, dalam mendapatkan pimpinan OJK yang tepat, undang-undang ini mengatur mekanisme seleksi yang transparan, akuntabel dan melibatkan partisipasi publik melalui suatu panitia seleksi yang unsur-

---

<sup>122</sup> Penjelasan Umum Paragraf 10 UU OJK.

<sup>123</sup> *Ibid.*

unsurnya terdiri atas pemerintah, Bank Indonesia, dan masyarakat sektor jasa keuangan.<sup>124</sup>

Asas independensi secara lebih tegas dituangkan dalam Penjelasan Umum UU OJK yang menyatakan bahwa OJK melaksanakan tugas dan wewenangnya berlandaskan antara lain asas independensi yaitu independen dalam pengambilan keputusan dan pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang OJK, dengan tetap sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku<sup>125</sup>.

Setiap pihak dilarang campur tangan terhadap pelaksanaan tugas dan wewenang OJK dengan maksud bahwa untuk menjamin terselenggaranya pengaturan dan pengawasan sektor jasa keuangan yang optimal dan mampu meningkatkan daya saing nasional, maka OJK harus dapat bekerja secara independen dalam peraturan perundang-undangan di bidang jasa keuangan.

Selanjutnya, terkait dengan ketentuan dalam Pasal 2 ayat (2) UU OJK bahwa OJK adalah 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.<sup>126</sup> Adanya pengecualian terhadap independensi OJK berlaku pula bagi ketentuan Bank Indonesia. Meskipun Bank

<sup>124</sup> *Ibid.*, Paragraf 12.

<sup>125</sup> *Ibid.*, Paragraf 13.

<sup>126</sup> *Ibid.*, Pasal 2 ayat (2).

Indonesia dan OJK adalah lembaga yang independen, tetapi keindependensiannya tidak berlaku secara absolut ataupun mutlak. Begitu juga dengan lembaga OJK tidak mutlak sebagai lembaga yang independen. Didalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 sebagaimana diubah melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 sebagaimana diubah melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009 tentang Bank Indonesia (selanjutnya disingkat UU BI) menegaskan di Pasal 4 ayat (2) UU BI tidak berlaku keindependensian Bank Indonesia secara murni sebab pasal ini merupakan pasal pengecualian. Ketentuan pengecualian ini ditentukan, apabila diatur dengan tegas didalam UU BI. UU OJK juga mengatur ketentuan pengecualian di Pasal 1 angka (1) *jo* Pasal 2 ayat (2) yang terdapat pengecualian juga diatur secara tegas menurut UU OJK.<sup>127</sup>

Independensi bagi BI dan juga OJK tidak diserahkan kepada kedua lembaga ini secara mutlak. Ketika misalnya sistem itu berurusan dengan penyehatan perbankan seperti persoalan ekonomi makro sebagaimana ditentukan dalam Pasal 39 UU OJK. Kaitannya dengan Pasal 2 ayat (2) UU OJK ketika misalnya bank berdampak sistemik, maka dapat dicegah dan ditangani melalui Forum

---

<sup>127</sup> Wiwin Rahyani, *Independensi Otoritas Jasa Keuangan Dalam Perspektif Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan*, Jurnal Legisasi Indonesia vol. 9, no. 3, (2013), hlm. 370.

Koordinasi Stabilitas Sistem Keuangan (FKSSK), sebab kondisi ini dikategorikan tidak normal sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 45 ayat (2) UU OJK. Sehingga independensi dalam pengaturan dan pengawasan perbankan dilakukan dengan pendekatan melalui koordinasi yang baik dalam hal mengeluarkan pengaturan dan melakukan pengawasan yang melekat pada suatu lembaga yang independen yaitu antara Otoritas Jasa Keuangan dan Bank Indonesia.<sup>128</sup>

Beberapa undang-undang yang ada di Indonesia juga telah mengamanatkan sifat independensi kepada lembaga-lembaga pengawas yang ada di Indonesia seperti:

1. Independensi Bank Indonesia, sesuai dengan Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 sebagaimana diubah melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 kemudian diubah melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009 tentang Bank Indonesia.
2. Independensi Otoritas Jasa Keuangan, sesuai dengan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan.
3. Independensi Lembaga Penjamin Simpanan, sesuai dengan Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Nomor 24 tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan.
4. Independensi Lembaga Komisi Pemberantasan

---

<sup>128</sup> *Ibid.*

Korupsi, sesuai dengan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

5. Independensi Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan, sesuai dengan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang, dan lain-lain.

Wiwin Rahyani mengatakan,

Keindependensian OJK akan sepenuhnya efektif, jika terdapat *Good Corporate Governance* didalam dunia keuangan dan perbankan. Karena penerapan sistem *Good Corporate Governance* secara konsisten terbukti dapat meningkatkan kualitas dan juga dapat menjadi penghambat aktifitas rekayasa kinerja yang mengakibatkan laporan keuangan tidak menggambarkan nilai fundamental perusahaan. Fungsi pengawasan itu bukan terletak dari dibentuknya lembaga baru atau tidak, tapi dari ada atau tidaknya penerapan *good corporate governance*.<sup>129</sup>

Independensi dan sistem pengawasan terintegrasi merupakan dua fitur penting yang dimiliki oleh Otoritas Jasa Keuangan. Otoritas pengawas lembaga jasa keuangan membutuhkan independensi, baik dari pemerintah maupun industri

---

<sup>129</sup>*Ibid.*, hlm. 369.

yang diawasi. Dengan begitu, tujuan OJK untuk memastikan keseluruhan kegiatan di dalam sektor jasa keuangan khususnya perbankan agar terselenggara secara teratur, adil, transparan, dan akuntabel dapat tercapai. Di samping itu, OJK juga diharapkan mampu mewujudkan sistem keuangan yang tumbuh secara berkelanjutan dan stabil serta mampu melindungi kepentingan konsumen dan masyarakat. Itulah sebabnya Pasal 2 UU OJK menetapkan bahwa Otoritas Jasa Keuangan adalah lembaga yang independen dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya serta bebas dari campur tangan pihak lain.

Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, OJK perlu melakukan koordinasi dengan beberapa lembaga seperti BI, Lembaga Penjamin Simpanan, serta Menteri Keuangan bahkan Presiden agar nanti kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan OJK dapat efektif dan efisien dalam memecahkan permasalahan di sektor keuangan.

Zainal Arifin Mochtar & iwan Satriawan menjelaskan bahwa keindependenan OJK berkaitan dengan beberapa hal:

**Pertama**, independen yang berkaitan dengan anggota lembaga yang hanya dapat dilakukan berdasarkan sebab-sebab yang diatur dalam undang-undang pembentukan lembaga yang bersangkutan, tidak sebagaimana lazimnya *administrative agencies* yang dapat sewaktu-

waktu oleh Presiden karena jelas merupakan bagian dari eksekutif.

**Kedua**, selain masalah pemberhentian yang terbebas dari intervensi Presiden, sifat independen juga tercermin dari:

1. Kepemimpinan lembaga yang bersifat kolektif, bukan hanya satu orang pemimpin. Kepemimpinan kolegal ini berguna untuk proses internal dalam pengambilan keputusan-keputusan, khususnya menghindari kemungkinan politisasi keputusan sebagai akibat proses pemilihan keanggotaannya.
2. Kepemimpinan tidak dikuasai atau tidak mayoritas berasal dari partai politik tertentu; dan
3. Masa jabatan para pemimpin lembaga tidak habis secara bersamaan, tetapi bergantian (*straggered terms*).<sup>130</sup>

Independensi OJK tercermin didalam kepemimpinan OJK itu sendiri. Secara perseorangan, pimpinan OJK memiliki kepastian masa jabatan dan tidak dapat diberhentikan, kecuali memenuhi alasan secara tegas diatur dalam Undang-Undang ini. Disamping itu, dalam mendapatkan pimpinan OJK yang tepat, undang-undang ini mengatur mekanisme seleksi yang transparan, akuntabel dan melibatkan partisipasi

---

<sup>130</sup> Zainal Arifin Mochtar & iwan Satriawan, Jurnal Konstitusi, vol. 6, no. 3, (September 2009): hlm. 152.

publik melalui suatu panitia seleksi yang unsur-unsurnya terdiri atas pemerintah, Bank Indonesia, dan masyarakat sektor jasa keuangan.<sup>131</sup>

### **E. Dewan Komisiner Otoritas Jasa Keuangan**

Menurut Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan, dalam menjalankan tugasnya nanti Otoritas Jasa Keuangan akan dipimpin oleh Dewan Komisiner. Jumlah dari Dewan Komisiner tersebut berjumlah 9 orang, yang terdiri dari:<sup>132</sup>

1. Ketua merangkap anggota;
2. Wakil Ketua sebagai Ketua Komite Etik merangkap anggota;
3. Kepala Eksekutif Pengawas Perbankan merangkap anggota;
4. Kepala Eksekutif Pengawas Pasar Modal merangkap anggota;
5. Kepala Eksekutif Pengawas Perasuransian, Dana Pensiun, Lembaga Pembiayaan, dan Lembaga Jasa Keuangan Lainnya merangkap anggota ;
6. Ketua Dewan Audit merangkap anggota;
7. Anggota yang membidangi edukasi dan perlindungan Konsumen;
8. Anggota *Ex-officio* dari Bank Indonesia yang merupakan anggota Dewan Gubernur Bank Indonesia; dan

<sup>131</sup> Penjelasan umum paragraf 12 UU OJK.

<sup>132</sup> *Ibid.*, Pasal 10 UU OJK.



9. Anggota *Ex-officio* dari Kementerian Keuangan yang merupakan pejabat setingkat eselon I Kementerian Keuangan.

Anggota Dewan Komisioner memiliki tugas :<sup>133</sup>

1. menetapkan struktur organisasi, tugas pokok dan fungsi, rancang bangun infrastruktur dan teknologi informasi, sistem sumber daya manusia, dan standar prosedur operasional;
2. menetapkan rencana kerja dan anggaran OJK tahun anggaran 2013;
3. mengangkat pejabat dan pegawai OJK;
4. mengangkat pejabat dan pegawai organ pendukung Dewan Komisioner; dan
5. menetapkan hal lain yang diperlukan dalam rangka pengalihan fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan dan pengawasan kegiatan jasa keuangan di sektor jasa keuangan dari Bank Indonesia, Menteri Keuangan, dan Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan ke OJK.

Untuk menjadi anggota Dewan Komisioner, harus memenuhi syarat berikut: warga negara Indonesia, memiliki akhlak, moral, dan integritas yang baik, cakap melakukan perbuatan hukum, tidak pernah dinyatakan pailit atau tidak pernah menjadi pengurus perusahaan yang menyebabkan perusahaan tersebut pailit, sehat jasmani, berusia paling tinggi 65

---

<sup>133</sup> *Ibid.*, Pasal 57 UU OJK.

(enam puluh lima) tahun pada saat ditetapkan, mempunyai pengalaman atau keahlian di sektor jasa keuangan, dan tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan hukuman 5 (lima) tahun atau lebih.<sup>134</sup>

Calon Dewan Komisiner diusulkan oleh Presiden yang pemilihan dan penentuannya dilaksanakan oleh panitia seleksi.<sup>135</sup> Panitia seleksi tersebut dibentuk dengan Keputusan Presiden dan beranggotakan sembilan orang yang terdiri atas unsur pemerintah, Bank Indonesia, dan masyarakat.<sup>136</sup>

Setelah melakukan pengumuman calon anggota Dewan Komisiner kepada masyarakat, panitia seleksi melakukan penyaringan administrasi terhadap para calon yang telah mendaftar dan kemudian hasilnya disampaikan kepada presiden. Hal tersebut menimbulkan pertanyaan, yaitu siapa saja yang menjadi panitia seleksi untuk mencari calon-calon yang memang *qualified* mengisi jabatan Dewan Komisiner OJK. Meskipun telah disebutkan panitia seleksi terdiri atas unsur Pemerintah, Bank Indonesia dan masyarakat, tetapi semua bergantung pada Presiden yang berwenang membentuk panitia

---

<sup>134</sup> Pasal 15 UU OJK.

<sup>135</sup> Pasal 11 ayat (2) UU OJK.

<sup>136</sup> Pasal 11 ayat (3) UU OJK.

seleksi tersebut. Kualitas Dewan Komisioner yang akan dibentuk sangat bergantung pada proses awal seleksi oleh panitia seleksi. Selain itu, permasalahan lain yang timbul adalah mengenai kewenangan OJK itu sendiri yang sangat besar, melebihi apa yang diamanatkan oleh Pasal 34 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 sebagai lembaga independen yang melakukan pengawasan terhadap perbankan di Indonesia.<sup>137</sup>

Dalam menjalankan tugasnya, Dewan Komisioner bersifat kolektif dan kolegial<sup>138</sup>. Yang dimaksud dengan bersifat kolektif kolegial adalah bahwa setiap pengambilan keputusan Dewan Komisioner diputuskan secara bersama-sama dan berdasarkan musyawarah untuk mufakat dengan berasaskan kesetaraan dan kekeluargaan di antara anggota Dewan Komisioner.<sup>139</sup>

Masa jabatan anggota Dewan Komisioner OJK diangkat untuk masa jabatan 5 (lima) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan.<sup>140</sup> Selain itu, guna menjaga kesinambungan kepemimpinan OJK, diatur pula mekanisme pengangkatan anggota Dewan Komisioner yang baru dalam hal terjadi kekosongan anggota Dewan Komisioner karena sebab sebab tertentu.

---

<sup>137</sup> Adrian *Aspek Hukum Otoritas Jasa Keuangan*, Raih Asa Sukses Jakarta, 2014, hlm. 75-76.

<sup>138</sup> Pasal 10 ayat (2) UU OJK.

<sup>139</sup> Penjelasan Pasal 10 ayat (2) UU OJK.

<sup>140</sup> Pasal 14 ayat (3) UU OJK.

Untuk mendukung kelancaran pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang OJK, Dewan Komisiner membentuk organisasi<sup>141</sup>, organ pendukung yang mencakup Sekretariat, Dewan Audit, Komite Etik, dan organ lainnya sesuai dengan kebutuhan<sup>142</sup>, serta dapat mengangkat staf ahli.<sup>143</sup>

Untuk mendukung kinerja dan pelaksanaan tugas dari masing-masing anggota Dewan Komisiner serta pejabat, dan pegawai OJK, diatur mekanisme penetapan sistem remunerasi yang diatur dengan Peraturan Dewan Komisiner.<sup>144</sup>

Untuk mendorong terwujudnya objektivitas, integritas serta profesionalisme Anggota Dewan Komisiner, Dewan Komisiner dipilih oleh DPR atas calon yang diajukan oleh Presiden, dimana calon dimaksud dijaring melalui Panitia Seleksi yang beranggotakan 9 (sembilan) orang yang terdiri atas unsur-unsur Pemerintah, Bank Indonesia, dan Masyarakat.<sup>145</sup> Yang dimaksud dengan “unsur masyarakat” adalah akademisi di sektor jasa keuangan, masyarakat industri Perbankan, industri Pasar Modal, dan/atau Industri Keuangan Non-Bank yang meliputi Perasuransian, Dana Pensiun, Lembaga Pembiayaan, dan Lembaga Jasa Keuangan Lainnya.<sup>146</sup>

---

<sup>141</sup> Pasal 26 ayat (1) UU OJK.

<sup>142</sup> *Ibid.*, ayat (2) UU OJK.

<sup>143</sup> *Ibid.*, ayat (3) UU OJK.

<sup>144</sup> Pasal 35 ayat (4) UU OJK.

<sup>145</sup> Pasal 11 UU OJK.

<sup>146</sup> Penjelasan Pasal 11 UU OJK.

Untuk pertama kalinya, proses pemilihan anggota Dewan Komisiner diawali dengan seleksi administratif oleh Panitia Seleksi, termasuk mendapatkan masukan dari masyarakat, dan selanjutnya Panitia Seleksi menyampaikan 21 calon anggota Dewan Komisiner kepada Presiden. Setelah menerima calon dari Panitia Seleksi, Presiden akan memilih 14 orang calon untuk disampaikan kepada DPR RI dan 2 orang calon diantaranya diusulkan Presiden untuk dipilih DPR sebagai Ketua Dewan Komisiner. Setelah DPR RI memilih 1 orang calon sebagai Ketua Dewan Komisiner, selanjutnya terhadap 13 orang calon lainnya, DPR RI akan memilih 6 di antaranya sebagai anggota Dewan Komisiner untuk ditetapkan Presiden bersama-sama dengan anggota Dewan Komisiner yang merupakan *Ex-officio* Kementerian Keuangan dan Bank Indonesia. Segera setelah itu, dilaksanakan rapat Dewan Komisiner untuk memutuskan pembagian tugas di antara anggota Dewan Komisiner.

Pada 19 Juni 2012 Sidang Paripurna telah menetapkan dan mengesahkan satu Ketua Dewan Komisiner dan enam anggota Dewan Komisiner lainnya. Pada 20 Juli 2012, berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 67/P Tahun 2012 telah dilantik 7 orang Dewan Komisiner OJK untuk masa bakti 2012-2017 yaitu, Muliaman D. Hadad sebagai Ketua Dewan Komisiner Otoritas Jasa Keuangan, Rahmat Waluyanto sebagai Wakil Ketua Dewan Komisiner Otoritas Jasa Keuangan sebagai Ketua Komite Etik,

Nelson Tampubolon sebagai Anggota Dewan Komisiner Otoritas Jasa Keuangan merangkap Kepala Eksekutif Pengawas Perbankan, Nurhaida sebagai Anggota Dewan Komisiner Otoritas Jasa Keuangan merangkap Kepala Eksekutif Pengawas Pasar Modal, Firdaus Djaelani sebagai Anggota Dewan Komisiner OJK merangkap Kepala Eksekutif Pengawas Industri Keuangan Non-Bank, Kusumaningtuti Sandriharmy Soetiono sebagai Anggota Dewan Komisiner Otoritas Jasa Keuangan yang membidangi Edukasi dan Perlindungan Konsumen, dan Ilya Avianti sebagai Anggota Dewan Komisiner Otoritas Jasa Keuangan merangkap Ketua Dewan Audit. Di tambah 2 anggota Dewan Komisiner lain yaitu Mardiasmo sebagai Anggota Dewan Komisiner Otoritas Jasa Keuangan *Ex-officio* Kementerian Keuangan, Wakil Menteri Keuangan Republik Indonesia dan Halim Alamsyah sebagai Anggota Dewan Komisiner Otoritas Jasa Keuangan *Ex-officio* Bank Indonesia, Deputy Gubernur Bank Indonesia.<sup>147</sup>

Sebagaimana uraian diatas mengenai sifat independen OJK dan komposisi Dewan Komisaris OJK, Penulis menelaah ada kekaburan makna independen dalam Undang-Undang OJK ini.

Kekaburan norma tersebut terjadi pada Pasal 2 ayat (2) UU Otoritas Jasa Keuangan menyatakan

---

<sup>147</sup> <http://www.ojk.go.id/dewan-komisioner>, di akses pada 20 April 2015.

bahwa “Otoritas Jasa Keuangan adalah 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”, namun independensi tersebut menjadi sedikit dipertanyakan dimana dalam Pasal 1 *jo* Pasal 10 UU Otoritas Jasa Keuangan yang mengatur bahwa Otoritas Jasa Keuangan dipimpin oleh Dewan Komisioner (DK), berjumlah 9 (sembilan) orang dan 2 (dua) anggota diantaranya merupakan *Ex-officio* dari Kementerian Keuangan dan Bank Indonesia.

Salah satu landasan adanya *Ex-officio* pada keanggotaan DK ini adalah adanya pemikiran bahwa Otoritas Jasa Keuangan merupakan otoritas di sektor jasa keuangan yang memiliki relasi dan keterkaitan yang kuat dengan otoritas lain, yakni otoritas fiskal dan moneter. Oleh karena itu, maka diperlukan keterwakilan dari kedua otoritas tersebut secara *Ex-officio*. Hal tersebut dimaksudkan agar koordinasi, kerja sama, dan harmonisasi kebijakan di bidang fiskal, moneter, dan sektor jasa keuangan dapat dilakukan dengan lebih baik. Secara khusus, *Ex-officio* dirasa diperlukan untuk memastikan kebutuhan koordinasi dan pertukaran informasi untuk menjaga dan memelihara stabilitas sistem keuangan.<sup>148</sup>

Namun dengan keberadaan *Ex-officio* didalam keanggotaan DK inilah yang Penulis khawatirkan akan berdampak pada kinerja masing-masing lembaga, baik

---

<sup>148</sup> Penjelasan Umum UU OJK.

Otoritas Jasa Keuangan maupun Bank Indonesia. Kekhawatiran tersebut dilandasi pemikiran bahwa dengan *adanya Ex-officio* ini, maka nantinya dalam setiap pengambilan keputusan tidak akan lepas dari *conflict of interest* di dalam Otoritas Jasa Keuangan itu sendiri, sehingga akan menimbulkan permasalahan tersendiri. Potensi timbulnya *conflict of interest* yang dimaksud dapat dilihat didalam Pasal 1 angka 2 jo Pasal 10 ayat (2) UU Otoritas Jasa Keuangan, dimana dinyatakan bahwa Otoritas Jasa Keuangan dipimpin oleh DK yang bersifat kolektif dan kolegial. Sifat kolektif dan kolegial ini, apabila berdasarkan penjelasan pasal 10 ayat (2) UU Otoritas Jasa Keuangan, memiliki artian bahwa setiap pengambilan keputusan DK dilakukan secara bersama-sama dan didasarkan musyawarah untuk mufakat dengan berasaskan kesetaraan dan kekeluargaan di antara anggota DK.

Permasalahan yang timbul adalah apabila ternyata dalam musyawarah tersebut tidak mendapatkan satu suara, atau terdapat pertentangan diantara anggotanya, maka menurut pasal 24 ayat (7) UU Otoritas Jasa Keuangan, ditentukan bahwa keputusan akan ditetapkan berdasarkan suara terbanyak. Dengan demikian, maka tentu memberikan akibat yakni setiap anggota yang kalah suara harus tunduk dan turut serta bertanggung jawab dalam pelaksanaan keputusan suara terbanyak.



Disisi lain, apabila mengacu pada Pasal 4 UU Bank Indonesia, dapat diketahui bahwa Bank Indonesia adalah lembaga negara yang independen dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya serta bebas dari campur tangan Pemerintah dan/atau pihak lain. Sehubungan dengan hal tersebut, Penulis berpendapat bahwa dengan adanya *Ex-officio* dari Bank Indonesia yang diwakili oleh anggota dewan gubernur Bank Indonesia, yang mana kemudian diketahui bahwa *Ex-officio* ini merupakan anggota dalam struktur keanggotaan DK Otoritas Jasa Keuangan, akan menimbulkan konsekuensi yuridis berupa setiap keputusan yang dikeluarkan oleh DK Otoritas Jasa Keuangan, tentu akan mengikat pula terhadap setiap anggota DK Otoritas Jasa Keuangan, termasuk di dalamnya Bank Indonesia sebagai anggota *Ex-officio*. Dengan demikian, Penulis menilai bahwa dengan adanya *Ex-officio* dari Bank Indonesia ini, maka secara tidak langsung dapat berimbas pada terlanggarnya Independensi Bank Indonesia yang seharusnya bebas dari campur tangan pihak manapun.

Begitu juga akan sulit mewujudkan independensi OJK *Ex-officio* OJK karena konsekuensi unsur *Ex-officio* terdapat kecenderungan bahwa anggota DK OJK dari instansi tertentu terpengaruh oleh kebijakan instansinya. Keberadaan *Ex-officio* dimaksudkan dalam rangka koordinasi, kerja sama, dan harmonisasi kebijakan di bidang fiskal, moneter, dan sektor jasa keuangan, tetapi setidaknya dengan unsur

*Ex-officio* OJK khususnya dari Kemenkeu dapat memberikan campur tangan instansi asalnya di luar lembaga OJK itu sendiri.

Penulis menilai bahwa jika terjadi permasalahan ekonomi secara makro seperti bank yang berdampak sistemik yang harus diselamatkan, maka dapat dicegah dan ditangani melalui Forum Koordinasi Stabilitas Sistem Keuangan (FKSSK) yang terdiri dari unsur pemerintah yang diwakili oleh Menteri Keuangan selaku Koordinator, Gubernur BI, Ketua Dewan Komisiner OJK dan Ketua LPS, tanpa harus melibatkan *Ex-officio* dari Kemenkeu dan BI dalam susunan Dewan Komisiner OJK agar status dan kedudukan lembaga OJK benar-benar menjadi lembaga yang independen sesuai amanat dalam Pasal 34 UU BI.

### **F. Tugas dan Kewenangan Otoritas Jasa Keuangan Menurut Undang-Undang Otoritas Jasa Keuangan**

Di Indonesia, sebelum beralihnya fungsi pengawasan lembaga keuangan kepada OJK, pengawasan lembaga keuangan (LK) dilakukan oleh tiga institusi, yaitu Kementerian Koperasi, Bapepam-LK, dan Bank Indonesia. Pengawasan lembaga keuangan bank, yang mencakup Bank Umum, BPR, dan Bank Syariah, dilakukan oleh Bank Indonesia. Pengawasan lembaga keuangan non bank dipecah menjadi dua, yaitu lembaga keuangan non bank non koperasi diawasi oleh Bapepam-LK, sementara

itu lembaga keuangan non bank koperasi diawasi oleh Kementerian Koperasi.<sup>149</sup> Pengawasan diperlukan karena adanya potensi *moral hazard* (penyelewengan/ penyalahgunaan) oleh para pelaku ekonomi yang tentunya berdampak negatif terhadap perekonomian. Teori ekonomi menunjukkan bahwa *moral hazard* disebabkan oleh adanya *asymmetric information*. *Asymmetric information* adalah kondisi dimana informasi tidak tersebar merata antar pelaku ekonomi. *Asymmetric information* menyebabkan dua hal, yaitu *moral hazard* dan *adverse selection* (kesalahan memilih).<sup>150</sup>

Praktik *moral hazard* di sektor keuangan, tidak saja dilakukan oleh lembaga keuangan, namun mungkin juga dilakukan oleh nasabah/rumah tangga. *Moral hazard* terjadi karena lemahnya sistem pengawasan lembaga keuangan yang disebabkan oleh beberapa faktor, yaitu:

- a. Lemahnya sistem arsitektur pengawasan keuangan di Indonesia:
- b. Tidak adanya pertukaran arus informasi (*data sharing* dan *data interfacing*) antar lembaga pengawas lembaga keuangan.
- c. Masih tingginya egosentris antar lembaga pengawas lembaga keuangan.<sup>151</sup>

---

<sup>149</sup> Hermansyah, *Op. Cit.*, hlm, 214.

<sup>150</sup> *Ibid.*, hlm. 215.

<sup>151</sup> *Ibid.*

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, perlu dilakukan penataan kembali struktur pengorganisasian dari lembaga-lembaga yang melaksanakan tugas pengaturan dan pengawasan di sektor jasa keuangan yang mencakup sektor perbankan, pasar modal, perasuransian, dana pensiun, lembaga pembiayaan, dan lembaga jasa keuangan lainnya. Penataan dimaksud dilakukan agar dapat dicapai mekanisme koordinasi yang lebih efektif di dalam menangani permasalahan yang timbul dalam sistem keuangan sehingga dapat lebih menjamin tercapainya stabilitas sistem keuangan. Pengaturan dan pengawasan terhadap keseluruhan kegiatan jasa keuangan tersebut harus dilakukan secara terintegrasi.

Selain pertimbangan-pertimbangan di atas, berdasarkan amanat Pasal 34 ayat (1) UU BI menentukan tugas mengawasi bank akan dilakukan oleh lembaga pengawasan sektor jasa keuangan yang independen dengan mengeluarkan ketentuan yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas pengawasan bank.

### **1. Kewenangan OJK Dalam Pengaturan dan Pengawasan Bank**

Ketentuan tugas pengaturan dan pengawasan yang ditentukan dalam Pasal 5 UU OJK berarti tugas mengatur dikombinasi dengan tugas

mengawasi, dengan kata lain OJK memiliki kewenangan kedua-duanya secara sekaligus yakni mengatur dan mengawasi. Kombinasi antara kedua tugas tersebut sebagaimana ditentukan lebih lanjut pada Pasal 6 huruf (a) UU OJK yang ditentukan, “OJK melaksanakan tugas pengaturan dan pengawasan terhadap kegiatan jasa keuangan di sektor perbankan”. Oleh karena OJK memiliki tugas untuk melaksanakan pengaturan dan pengawasan tersebut, maka OJK diberi kewenangan untuk itu.

Wewenang adalah sesuatu yang dilimpahkan atau dari kekuasaan, hak yang dimiliki untuk mengambil keputusan, sikap atau tindakan berdasarkan tanggung jawab yang diberikan.<sup>152</sup>

Kombinasi kewenangan OJK dalam melaksanakan tugas pengaturan dan pengawasan di sektor perbankan, dapat dilihat ketentuan Pasal 7 UU OJK, bahwa untuk melaksanakan tugas pengaturan dan pengawasan di sektor Perbankan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf (a), OJK mempunyai wewenang:

1. Pengaturan dan pengawasan mengenai kelembagaan bank yang meliputi:
  - a. Perizinan untuk pendirian bank, pembukaan kantor bank, anggaran dasar, rencana kerja, kepemilikan, kepengurusan dan sumber daya manusia, merger, konsolidasi dan akuisisi

---

<sup>152</sup> M. Marwan & Jimmy P., *Kamus Hukum*, Reality Publisher, Surabaya, 2009, hlm. 648.

- bank, serta pencabutan izin usaha bank.
- b. Kegiatan usaha bank, antara lain sumber dana, penyediaan dana, produk hibridasi, dan aktivitas di bidang jasa.
2. Pengaturan dan pengawasan mengenai kesehatan bank yang meliputi:
- a. Likuiditas, rentabilitas, solvabilitas, kualitas aset, rasio kecukupan modal minimum, batas maksimum pemberian kredit, rasio pinjaman terhadap simpanan, dan pencadangan bank.
  - b. Laporan bank yang terkait dengan kesehatan dan kinerja bank.
  - c. Sistem informasi debitur.
  - d. Pengujian kredit (*credit testing*).
  - e. Standar akuntansi bank.
3. Pengaturan dan pengawasan mengenai aspek kehati-hatian bank, meliputi:
- a. Manajemen risiko.
  - b. Tata kelola bank.
  - c. Prinsip mengenal nasabah dan anti pencucian uang.
  - d. Pencegahan pembiayaan terorisme dan kejahatan perbankan.
  - e. Pemeriksaan bank.

Penjelasan umum UU OJK juga menjelaskan bahwa OJK dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya berlandaskan asas-asas tersebut diatas dengan penambahan, sebagai berikut:

- a. Azas independensi, yakni independen dalam

- pengambilan keputusan dan pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenang OJK, dengan tetap sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- b. Azas kepastian hukum, yakni asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan Otoritas Jasa Keuangan.
  - c. Azas kepentingan umum, yakni asas yang membela dan melindungi kepentingan konsumen dan masyarakat serta memajukan kesejahteraan umum.
  - d. Azas keterbukaan, yakni asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan Otoritas Jasa Keuangan, dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi dan golongan, serta rahasia negara, termasuk rahasia sebagaimana ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.
  - e. Azas profesionalitas, yakni asas yang mengutamakan keahlian dalam pelaksanaan tugas dan wewenang Otoritas Jasa Keuangan, dengan tetap berlandaskan pada kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan.
  - f. Azas integritas, yakni asas yang berpegang teguh pada nilai-nilai moral dalam setiap tindakan dan keputusan yang diambil dalam penyelenggaraan Otoritas Jasa Keuangan.

- g. Azas akuntabilitas, yakni asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari setiap kegiatan penyelenggaraan Otoritas Jasa Keuangan harus dapat dipertanggungjawabkan kepada publik.

Pasal 7 UU OJK mengatur tugas dan kewenangan OJK dalam pengaturan dan pengawasan perbankan, hal ini dapat diinterpretasikan bahwa kewenangan OJK tersebut merupakan kewenangan dalam pengaturan dan pengawasan *microprudential*. Pengaturan dan pengawasan mengenai kelembagaan, kesehatan, aspek kehati-hatian dan pemeriksaan bank merupakan lingkup pengaturan dan pengawasan *microprudential* yang menjadi tugas dan wewenang OJK. Adapun lingkup pengaturan dan pengawasan *macroprudential*, yakni pengaturan dan pengawasan selain hal yang diatur dalam pasal ini, merupakan tugas dan wewenang Bank Indonesia. Dalam rangka pengaturan dan pengawasan *macroprudential*, OJK membantu Bank Indonesia untuk melakukan himbauan moral (*moral suasion*) kepada perbankan.<sup>153</sup>

Aspek *macro-prudential* berkaitan dengan kebijakan moneter dan sistem pembayaran seperti ketentuan tentang Giro Wajib Minimum (GWM), ketentuan devisa, Operasi Pasar Terbuka (OPT), dan laporan-laporan serta pemeriksaan yang terkait dengan pelaksanaan tugas dibidang moneter dan

<sup>153</sup> Penjelasan Pasal 7 UU OJK.



sistem pembayaran merupakan kewenangan otoritas moneter Bank Indonesia.<sup>154</sup>

## **2. Kewenangan OJK Dalam Pengaturan Bank**

Dalam UU OJK terdapat ketentuan yang menentukan secara khusus tentang kewenangan OJK yang berkaitan dengan tugas mengatur bank yakni terdapat pada Pasal 8 UU OJK. Akan tetapi ketentuan ini dipandang tidak konsisten menentukan tugas OJK sebagai pembuat peraturan sebab aspek yang ditentukan dalam Pasal 8 UU OJK adalah “Untuk melaksanakan tugas pengaturan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, OJK mempunyai wewenang”. Sedangkan yang dimaksud dalam Pasal 6 UU OJK itu adalah kombinasi antara pengaturan dan pengawasan terhadap bank. Selengkapnya ketentuan Pasal 8 UU OJK menentukan sebagai berikut:

Untuk melaksanakan tugas pengaturan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, 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.

---

<sup>154</sup> Muhamad Djumhana, *Op. Cit.*, hlm. 130.

- 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 statuter pada Lembaga Jasa Keuangan.
- h. Menetapkan struktur organisasi dan infrastruktur, serta mengelola, memelihara, dan menatausahakan kekayaan dan kewajiban.
- i. Menetapkan peraturan mengenai tata cara pengenaan sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan.

Persoalannya adalah, jika yang dimaksud dalam Pasal 8 UU OJK adalah tugas pengaturan, mengapa disebutkan dalam redaksinya “...sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6,...”. Sedangkan yang dimaksud dalam Pasal 6 UU OJK itu adalah kombinasi antara pengaturan dan pengawasan terhadap bank. Hal ini berarti Pasal 8 UU OJK juga mengkombinasi kewenangan pengaturan dan pengawasan OJK terhadap bank, berarti sama saja dengan ketentuan dalam Pasal 7 UU OJK tentang kewenangan pengaturan dan pengawasan.

Jika dianalisis pasal-pasal dalam UU OJK secara keseluruhan, tidak ada satupun pasal yang mengamanatkan pembentukan Peraturan Pemerintah

yang dibuat oleh pemerintah dalam arti luas. Akan tetapi dalam ketentuan Pasal 37 ayat (6) UU OJK di bagian penjelasannya dijelaskan bahwa yang menyiapkan rancangan Peraturan Pemerintah memuat antara lain: tata cara penetapan, jenis, besaran, waktu penagihan dan pembayaran pungutan, dan sanksi denda adalah OJK itu sendiri. Demikian pula halnya dalam UU BI tidak ada satupun pasal yang mengamanatkan kepada BI untuk membuat Peraturan Pemerintah, melainkan BI diberikan amanat oleh undang-undang untuk membuat PBI. Hal ini berarti dalam rangka menjalankan kewenangan tugas mengatur, BI dan OJK berwenang membuat peraturan pelaksanaannya bukan pemerintah dalam arti luas.

### **3. Kewenangan OJK Dalam Pengawasan Bank**

Dalam UU OJK terdapat ketentuan yang menentukan secara khusus tentang kewenangan OJK yang berkaitan dengan tugas pengawasan terhadap bank yakni terdapat pada Pasal 9 UU OJK. Ketentuan ini juga dipandang tidak konsisten menentukan tugas OJK untuk pengawasan bank sebab aspek yang ditentukan dalam Pasal 9 UU OJK adalah “Untuk melaksanakan tugas pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, OJK mempunyai wewenang”. Pasal 9 UU OJK ini juga menentukan “....sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, ...” yang berarti adalah kombinasi antara pengaturan dan pengawasan terhadap bank.

Selengkapnya ketentuan Pasal 9 UU OJK menentukan sebagai berikut:

Untuk melaksanakan tugas pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, 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.
- 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.
- 8) Penetapan lain, sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan.

## **G. Model Pengawasan Industri Jasa Keuangan dan Perbandingan Dengan Lembaga Pengawas Jasa Keuangan di Negara Lain.**

### **1. Model pengawasan industri jasa keuangan**

Model pengawasan industri jasa keuangan di berbagai negara didunia sangat beragam yang dapat diklasifikasikan dalam 3 (tiga) kelompok besar, yaitu:<sup>155</sup>

- a. ***Multi Supervisory Model***, yaitu pengaturan dan pengawasan sektor jasa keuangan 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.
- b. ***Twin Peak Supervisory Model***, yaitu pengaturan dan pengawasan sektor jasa keuangan yang dilakukan oleh dua otoritas utama yang bagiannya

---

<sup>155</sup> Tim Panitia Antar Departemen RUU tentang OJK, *Op. Cit.*, hlm. 10.

didasarkan pada aspek *prudential* dan aspek *market conduct*. Dalam model ini, lembaga keuangan prudensial seperti seperti bank dan perusahaan asuransi berada dalam satu yuridiksi pengaturan dan pengawasan tersendiri, sedangkan perusahaan efek dan lembaga keuangan lainnya serta seluruh produk-produk jasa keuangan berada dalam satu yuridiksi pengaturan dan pengawasan tersendiri pula. Model ini diterapkan oleh Negara-negara seperti Australia dan Canada.

- c. ***Unified supervisory model***, yaitu pengaturan dan pengawasan sektor jasa keuangan oleh otoritas yang terintegrasi dibawah satu lembaga atau badan yang memiliki otoritas pengaturan dan pengawasan terhadap seluruh sektor jasa keuangan mencakup perbankan, pasar modal, asuransi, dan lembaga keuangan lainnya. Model ini mulai cenderung diterapkan di beberapa negara sejak tahun 1997. Yang pertama kali menerapkan model ini adalah Norwegia ditahun 1986. Sampai saat ini sudah lebih dari 30 negara menerapkan model ini. Model ini diterapkan oleh negara-negara yang sektor keuangannya cukup besar dan maju seperti antara lain Inggris, Jepang, Korea Selatan, dan Jerman.

Dari ketiga model diatas, Indonesia mengadopsi model yang ketiga yaitu *unified supervisory model*, dimana hanya ada satu otoritas yang melakukan fungsi pengaturan dan pengawasan dari seluruh lembaga keuangan meliputi perbankan, asuransi,

pasar modal, maupun lembaga keuangan lainnya. Fungsi pengaturan dan pengawasan akan berada ditangan OJK.

Selain ketiga model diatas, tercatat lima jenis sistem pendekatan yang telah didirikan oleh negara-negara di dunia antara lain pendekatan institusi, fungsional, terpadu (*integrated*), *twin peaks*, dan *Dual System*.<sup>156</sup>

Tabel Sistem Lembaga Pengawas Sektor Keuangan<sup>157</sup>

<b>Sistem</b>	<b>Konsep Pengawasan</b>	<b>Negara</b>
Institusional	Lembaga pengawas dibentuk berdasarkan bentuk badan hukum lembaga yang diawasi	Cina, Hongkong, dan Meksiko
Fungsional	Lembaga pengawas dibentuk berdasarkan jenis transaksi bisnis yang dilaksanakan	Brasil, Italia, dan Spanyol
<i>Dual System</i>	Lembaga pengawas dengan pendekatan fungsional dan institusional	Amerika Serikat

<sup>156</sup> Tim FEB UGM & FEB UI, *Op. Cit.*, hlm. 41.

<sup>157</sup> *Ibid.*

Terpadu ( <i>Integrated</i> )	Lembaga pengawas tunggal (regulasi dan laku bisnis) untuk sektor keuangan	Kanada, Jerman, Jepang, Qatar, Britania Raya dan Jerman
<i>Twin Peaks</i>	Pemisahan lembaga pengawas yang memantau regulasi sektor keuangan dan laku bisnis lembaga keuangan	Australia dan Belanda

Dari ke lima sistem pendekatan tersebut, memiliki keunggulan dan kelemahan yang dijelaskan dalam tabel<sup>158</sup>

<b>Sistem</b>	<b>Keunggulan</b>	<b>Kelemahan</b>
Institusional	- Penyelesaian konflik lembaga yang diawasi lebih mudah dalam satu sektor	- Respon perkembangan produk keuangan (terutama produk paduan lintas sektoral) yang lambat dan dianggap tidak mampu mengakomodir perubahan signifikan dalam inovasi produk keuangan - Manajemen risiko

<sup>158</sup> *Ibid.*, hlm. 42-43.



		<p>lembaga yang tidak menyeluruh karena lembaga yang diawasi melakukan transaksi bisnis lintas sektoral</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Inkonsistensi dalam aplikasi regulasi</li> <li>- Peraturan yang tidak konsisten dan <i>overlapping</i>: beberapa pengawas menerapkan peraturan yang berbeda untuk produk/transaksi yang sama</li> </ul>
Fungsional	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Konsistensi peraturan yang diterapkan untuk setiap fungsi sehingga menghindari <i>regulatory arbitrage</i></li> <li>- <i>Knowledge</i>-dan <i>information-gathering</i> antar lembaga pengawas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kompetisi antar lembaga pengawas menyebabkan inovasi produk keuangan terhambat</li> <li>- Tidak ada lembaga pengawas untuk melaksanakan manajemen risiko sistemik lembaga</li> </ul>

		<p>keuangan</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Inefisiensi dalam koordinasi dan biaya: jumlah pengawas yang terlalu banyak seiring bertambahnya jumlah lini bisnis</li> <li>- Penentuan <i>scope</i> pengawasan sulit</li> <li>- Keengganan menyerahkan fungsi pengawasan bila ada ekspansi produk</li> <li>- Tidak ada regulator yang mendapatkan informasi penuh mengenai suatu lembaga</li> </ul>
<i>Dual System</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Knowledge-dan information-gathering</i> antar lembaga pengawas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Struktur pengawasan rangkap yang tidak efisien: biaya yang tinggi</li> <li>- Potensi kegagalan koordinasi antar pengawas yang tinggi</li> </ul>
Terpadu	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Minimalisasi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kecenderungan</li> </ul>

<p>(<i>Integrated</i>)</p>	<p>konflik antar sektor</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fokus optimal dan menyeluruh (holistik) dalam regulasi dan pengawasan</li> <li>- Konsistensi peraturan</li> <li>- Responsif terhadap perkembangan produk dan jenis transaksi keuangan</li> <li>- Efisiensi biaya dan <i>information-sharing</i></li> </ul>	<p>pengawasan yang lebih fokus hanya pada satu fungsi (kasus FSA di Britania Raya yang lebih fokus pada fungsi laku bisnis)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Potensi inefisiensi karena lingkup lembaga yang terlalu luas</li> <li>- <i>Excessive power</i> dan potensi kegagalan koordinasi dengan bank sentral maupun kementerian keuangan terutama saat krisis</li> <li>- Potensi <i>classic monopolistic bureaucracy</i></li> <li>- Risiko <i>single point of failure</i></li> </ul>
<p><i>Twin Peaks</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fokus optimal pengawasan: pemisahan fungsi regulasi sistem keuangan dan laku bisnis</li> </ul>	<p>Potensi mis-koordinasi antara lembaga pengawas regulasi dan laku bisnis</p>

	<p>(perlindungan konsumen) pada lembaga yang berbeda</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Transparansi dan akuntabilitas: mandate didefinisikan dengan jelas</li><li>- Minimalisasi konflik antar sektor</li><li>- Koordinasi dengan pengambil kebijakan makro dan moneter</li><li>- Konsentrasi kekuatan pada satu lembaga lebih kecil</li><li>- Risiko reputasi lebih kecil</li><li>- Mencegah <i>prudential supervisor</i> melakukan kegiatan yang mengganggu perlindungan konsumen</li><li>- Karyawan yang</li></ul>	
--	---	--

	diperkerjakan sesuai keahlian masing-masing	
--	---	--

Dari berbagai model pendekatan diatas, tidak ada contoh negara yang menerapkan sama persis sesuai dengan pendekatan tersebut. Setiap pendekatan distrukturisasi berdasarkan keunikan sejarah, politik, budaya, perkembangan ekonomi, dan struktur bisnis lokalnya. Maka, keefektifannya dalam penerapannya untuk setiap negara lebih didasarkan pada keunikan faktor-faktor lokalnya sehingga tidak ada satu model yang pasti cocok dan optimal untuk diterapkan di setiap negara.<sup>159</sup> Di samping itu, sebahagian besar faktor penentu keberhasilan pengawasan perbankan adalah koordinasi yang baik dan pembentukan kultur baru serta anti *moral hazard* para dewan pelaksananya harus diutamakan.

Berdasarkan pengalaman dari beberapa lembaga pengawasan jasa keuangan di beberapa negara, bukan hal mudah mewujudkan lembaga pengawasan perbankan yang tangguh sekalipun di negara-negara maju seperti Inggris, Jerman, dan Korea Selatan jika tidak didukung dengan koordinasi yang kuat antar lembaga pengawas khususnya antara Bank Sentral dengan Lembaga Pengawasan Jasa Keuangan.

---

<sup>159</sup> *Ibid.*, hlm. 4.

## 2. Perbandingan Dengan Lembaga Pengawas Jasa Keuangan di Negara Lain

### a. Inggris

- 1) Sejarah perkembangan *Financial Services Authority*

Pada 20 Mei 1997, *the Chancellor of the Exchequer* alias Menteri Keuangan Inggris yang baru diangkat, Gordon Brown, mengumumkan perlunya program reformasi total dalam pengaturan sektor jasa keuangan di Inggris. Ia menghendaki hanya satu otoritas bertanggungjawab atas seluruh peraturan terkait pedoman bisnis dan kehati-hatian dalam berusaha bagi seluruh sektor jasa keuangan di Inggris.

Tiga bulan kemudian, pada Oktober 1997, secara resmi OJK Inggris berdiri, namanya *Financial Services Authority* (FSA). Ia menggantikan fungsi dari Badan Investasi dan surat-surat berharga Inggris. Pada 1 Juni 1998, FSA secara resmi mengambil alih tanggung jawab Bank Sentral mengawasi perbankan Britania Raya.<sup>160</sup>

FSA gagal melakukan pengawasan terhadap *Northern Rock* yang

---

160

<http://analisis.news.viva.co.id/news/read/292622-menggagas-ojk--pelajaran-dari-inggris>, di akses pada 1 Mei 2015.

menyebabkan lembaga tersebut mengalami kegagalan pada saat krisis keuangan tahun 2008. FSA juga dinilai gagal melakukan koordinasi dengan *Bank of England* (BOE) terkait *Northern Rock*. Kegagalan koordinasi oleh FSA yang dimaksud adalah tidak adanya diseminasi informasi (*data sharing*) terkait lembaga keuangan dan koordinasi dengan BOE terutama pada saat krisis. FSA juga dinilai lebih fokus pada salah satu fungsinya yaitu pengawasan laku bisnis sedangkan fungsi regulasi sektor keuangan cenderung diabaikan. Kegiatan pengawasan laku bisnis bahkan mencapai 70% dari waktu kerja staf di FSA.<sup>161</sup>

Kegagalan FSA mendorong inisiatif pemerintah Inggris untuk mengevaluasi fungsi dan struktur lembaga pengawas sektor keuangan. *Guardian* menjelaskan bahwa Perdana Menteri Inggris terpilih, David Cameron, berencana mengalihkan fungsi regulasi dan pengawasan sektor keuangan dari FSA ke BOE. BOE akan memiliki divisi khusus untuk pengawasan sektor keuangan dan FSA akan berperan sebagai *Consumer Protection Agency* (CPA). Rencana tersebut telah diimplementasikan

---

<sup>161</sup> Tim FEB UGM & FEB UI, *Op. Cit.*, hlm. 34.

dan fungsi pengawasan bank telah dialihkan kembali ke BOE.<sup>162</sup>

Pemerintah Koalisi “Konservatif dan Liberal Demokrat” mengumumkan pelaksanaan reformasi arsitektur sistem keuangan dengan langkah pertama pembubaran *Financial Service Authority* (FSA). Dengan dibubarkannya FSA maka *Bank of England* (BOE) akan menjadi pelaksana *Macro-prudential supervision* dan *oversight micro prudential*.<sup>163</sup>

Pada bulan Juni 2010, pemerintah mengumumkan niat untuk mengganti FSA sebagai regulator jasa keuangan tunggal dengan dua badan pengawas baru, yang akan melakukan pengawasan perusahaan secara intensif dan pencegahan kredibel, yaitu *Prudential Regulation Authority* (PRA) dan *Financial Conduct Authority* (FCA) dan merestrukturisasi kerangka regulasi keuangan di Inggris, yang akan diimplementasikan secara penuh mulai tahun 2013.<sup>164</sup> Kemudian BOE menjadi pelaksana *macro-prudential supervision* dan

---

<sup>162</sup> *Ibid.*

<sup>163</sup> *Ibid.*, hlm. 57.

<sup>164</sup> *Financial Services Authority* (FSA) England, Regulatory Reform-Background, [http://www.fsa.gov.uk/about/what/reg\\_reform/background](http://www.fsa.gov.uk/about/what/reg_reform/background), di akses pada 27 April 2015.



*oversight micro prudential* dengan membentuk lembaga baru *Economic Crime Agency* dan *Consumer Protection, Financial Policy Committee/FPC* dan *Banking Commission*.<sup>165</sup>

2) Persamaan Otoritas Jasa Keuangan Indonesia dengan *Financial Services Authority* Inggris

a) Model Lembaga Pengawas Sektor Jasa Keuangan

Model Lembaga Pengawas Sektor Jasa Keuangan di Indonesia dan di Inggris sama, yaitu model pengawas yang terintegrasi dalam satu atap atau sistem *Integrated*.

b) Latar belakang Pembentukan Lembaga Pengawas Sektor Jasa Keuangan

Secara garis besar, terdapat kesamaan pada latar belakang pembentukan Otoritas Jasa Keuangan Indonesia dengan *Financial Services Authority* Inggris. Faktor yang melatarbelakangi pembentukan kedua lembaga tersebut adalah :

i. Adanya kegagalan pelaksanaan tugas pengawasan terhadap sektor perbankan yang sebelumnya di emban oleh Bank Central masing-

---

<sup>165</sup> Tim FEB UGM & FEB UI, *Op. Cit.*, hlm. 57-58.

masing (Bank Indonesia dan *Bank of England*) dengan ditutupnya berbagai bank yang ada di Indonesia dan kegagalan *Neural Banker* dan *Baring Banker* di Inggris.<sup>166</sup>

- ii. Terjadinya perkembangan pada sistem keuangan dan pesatnya kemajuan di bidang teknologi informasi serta inovasi finansial yang telah menciptakan sistem keuangan yang sangat kompleks,, dinamis, dan saling terkait antar subsektor keuangan baik dalam hal produk maupun kelembagaan.<sup>167</sup>
- iii. Terjadinya konglomerasi keuangan yang memungkinkan sebuah induk perusahaan untuk memiliki beberapa institusi pada Lembaga Keuangan yang berbeda, hal ini telah menambah kompleksitas transaksi dan interaksi antarlembaga jasa keuangan di dalam sistem keuangan.<sup>168</sup>
- iv. Permasalahan-permasalahan lintas

---

<sup>166</sup> Zainal Asikin, *Pengantar Hukum Perbankan Indonesia, Op. Cit.*, hlm. 51.

<sup>167</sup> Rahmat Waluyanto, "Masa Transisi otoritas Jasa Keuangan". Makalah disampaikan pada Sosialisasi OJK oleh Kementerian Keuangan pada tanggal 1 Oktober 2012 di Jogjakarta, hlm. 2.

<sup>168</sup> *Ibid.*

sektoral yang terjadi pada sektor jasa keuangan, yang meliputi tindakan *moral hazard*, dan belum optimalnya perlindungan konsumen jasa keuangan.<sup>169</sup>

- c) Penempatan Anggota *Ex-officio* dari Kementerian Keuangan dan Bank Central pada Dewan Komisioner OJK dan FSA

Menurut Pasal 1 UU OJK, *Ex-officio* adalah jabatan seseorang pada lembaga tertentu karena tugas dan kewenangannya pada lembaga lain. Pasal 10 UU OJK mengatakan bahwa di dalam struktur Dewan Komisioner OJK terdapat 2 orang anggota *Ex-officio* yang berasal dari Bank Indonesia dan Kementerian Keuangan. Pejabat *Ex-officio* yang berasal dari Bank Indonesia harus seorang anggota Dewan Gubernur Bank Indonesia, sedangkan anggota *Ex-officio* yang berasal dari Kementerian Keuangan harus seorang pejabat setingkat eselon 1 Kementerian Keuangan.

Sedangkan di FSA, ketentuan mengenai keberadaan anggota *Ex-officio* disepakati dalam *Memorandum of*

---

<sup>169</sup> *Ibid.*

*Understanding* antara FSA, *Bank of England*, dan Departemen Keuangan. Ketentuan mengenai keberadaan anggota *Ex-officio* tersebut dalam poin 8 menyebutkan bahwa

*"Free exchange of information is essential if each authority is to meet its responsibilities satisfactorily. Information exchange is to take place on several levels. The Bank's Deputy Governor (financial stability) is a member of the FSA Board, and the FSA Chairman sits on the Court of the Bank. At all levels, there should be close and regular contact between the FSA and the Bank, who maintain a programme of secondments between the two institutions, to strengthen the links and foster a culture of co-operation".*<sup>170</sup>

Ketentuan tersebut menjelaskan bahwa untuk mempermudah koordinasi antara FSA dengan *Bank of England*, maka pejabat *Bank of England* diberikan posisi di dalam Dewan Komisiner FSA, sedangkan pimpinan

---

170

<http://www.bankofengland.co.uk/about/Documents/legislation/mou.pdf>, di unduh pada 29 April 2015.

FSA juga diberi posisi sebagai anggota direksi *Bank of England*.

3) Perbedaan Otoritas Jasa Keuangan Indonesia dengan *Financial Services Authority*

a) Aspek pembiayaan

Di Inggris, anggaran sumber dana untuk menjalankan dan membiayai operasionalnya, FSA menyusun anggarannya sendiri dengan memungut dana dari lembaga yang diawasinya.<sup>171</sup> Dalam mengenakan pungutan terhadap Lembaga Keuangan, FSA harus mempertimbangkan kondisi finansial dan intensitas kegiatan dari tiap-tiap Lembaga Keuangan dengan tujuan untuk memastikan bahwa pungutan yang dikenakan bisa dibayar oleh Lembaga Keuangan bersangkutan dan tidak memberatkan antara Lembaga Keuangan satu dengan lainnya bisa saja berbeda.

Sedangkan di Indonesia, sumber dana untuk membiayai operasional OJK berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan dari pungutan atas Lembaga Keuangan yang diawasi.

---

<sup>171</sup> Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan (PPSK), *Op. Cit.*, hlm. 183.

Pungutan tersebut antara lain biaya perizinan, persetujuan, pendaftaran, dan pengesahan, biaya pengaturan, pengawasan, pemeriksaan, serta penelitian dan transaksi perdagangan efek. Pungutan digunakan untuk membiayai anggaran OJK yang tidak dibiayai Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Pungutan ini digunakan untuk membiayai kegiatan operasional, administrasi dan pengadaan aset serta kegiatan pendukung lainnya dalam penyesuaian biaya-biaya yang dimaksud terhadap standar yang wajar di industri jasa keuangan. Pembiayaan OJK tersebut diatur dalam Pasal 32 ayat (2) UU OJK yang menyatakan “Anggaran OJK bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau pungutan dari pihak yang melakukan kegiatan di sektor jasa keuangan.”<sup>172</sup>

b) Sifat Independen Sebagai Lembaga Negara

Dalam melaksanakan tugasnya sebagai Lembaga Pengawas Sektor Jasa Keuangan, OJK terlepas dari campur

---

<sup>172</sup> Zainal Asikin, *Pengantar Hukum Perbankan Indonesia, Op. Cit.*, hlm. 52.

tangan pihak lain. Di dalam Pasal 2 ayat (2) UU OJK disebutkan bahwa “OJK adalah 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”.

Sedangkan di Inggris, FSA diberikan independensi dalam pelaksanaan tugasnya, namun dalam kondisi tertentu, Departemen Keuangan mempunyai kewenangan untuk memberikan perintah kepada FSA. Departemen keuangan mempunyai kewenangan untuk mengangkat dan memberhentikan ketua dan anggota dewan komisioner. Departemen Keuangan juga diberikan kewenangan memerintahkan kepada FSA untuk merubah ketentuan-ketentuan dan pelaksanaan tugasnya, misalnya pada saat terjadi kerugian yang disebabkan oleh kegagalan FSA dalam mengawasi persaingan usaha atau ketika FSA gagal dalam penerapan ketentuan-ketentuan tata kelola lembaga yang baik. Dari keterangan diatas dapat diambil kesimpulan bahwa dalam menjalankan kewenangannya sebagai lembaga

pengawas jasa keuangan, FSA belum sepenuhnya independen.<sup>173</sup>

## **b. Jerman**

Jerman awalnya menetapkan *Bundesbank* sebagai badan pengawas perbankannya. Walaupun tugas dan fungsi bank sentral tidak spesifik pada pengawasan perbankan, namun tindakan terkait kebijakan moneter dan *prudential supervisory* seringkali saling melengkapi satu sama lain dalam sektor keuangan. Hal ini terutama berlaku sejak pembuatan keputusan dan kebijakan moneter diserahkan pada *Eurosystem* sejak 1 Januari 1999.<sup>174</sup>

Pertumbuhan konglomerasi keuangan dan integrasi pertumbuhan sektor keuangan serta reformasi sistem pensiun di Jerman, mengakibatkan semakin kaburnya batas antara perbankan, asuransi dan sekuritas. Bank menggunakan jaringan cabang mereka untuk menjual produk asuransi atau produk non-keuangan yang dikenal dengan istilah *bancassurance* dan *Allfinanz*. Hal tersebut menyebabkan pelanggan semakin menuntut jasa keuangan yang komprehensif.<sup>175</sup>

---

<sup>173</sup> *Ibid.*, hlm. 52-53.

<sup>174</sup> Tim FEB UGM & FEB UI, *Op. Cit.*, hlm. 65.

<sup>175</sup> Adrian Sutedi, *Op. Cit.*, hlm. 341.



Pada 25 Januari 2001 Menteri Keuangan Jerman, Hans Eichel mengumumkan pembentukan otoritas pengawas keuangan terintegrasi, yaitu *Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht* (BaFin) dan mulai beroperasi pada tanggal 1 Mei 2002 berdasarkan hukum otoritas jasa keuangan pengawasan tunggal (*Gesetz über die integrierte Finanzdienstleistungsaufsicht*). BaFin merupakan gabungan dari lembaga pengawas terpisah untuk perbankan (*Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen-BAKred*), asuransi (*Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen-BAV*) dan sekuritas (*Bundesaufsichtsamt für den Wertpapierhandel-BAWe*).<sup>176</sup> Setelah BaFin dibentuk, *Deutsche Bundesbank* (*Bundesbank*) bertugas sebagai otoritas moneter dan sistem pembayaran.<sup>177</sup>

BaFin tunduk pada pengawasan hukum dan teknis dari Kementerian Federal Keuangan<sup>178</sup> dan dibiayai oleh pungutan dan biaya yang dibayarkan oleh organisasi yang diawasi. Dengan demikian, BaFin tidak menerima dana apapun dari anggaran federal. Selain kontribusi dari perusahaan yang diatur, BaFin juga mengenakan biaya untuk jasa

---

<sup>176</sup> *Ibid.*, 342.

<sup>177</sup> Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan (PPSK), *Op. Cit.*, hlm.19.

<sup>178</sup> Adrian Sutedi, *Op. Cit.*, hlm. 343.

tertentu.<sup>179</sup> Sistem pengawasan yang dilakukan oleh BaFin masih berjalan sampai saat ini dan cukup berhasil menangani berbagai masalah dalam menjaga stabilitas sistem keuangan di Jerman.

BaFin memiliki kewenangan untuk menyelesaikan permasalahan terkait sektor perbankan dan jasa keuangan yang melanggar ketentuan dan laku bisnis yang dapat membahayakan perekonomian secara keseluruhan. BaFin jugalah yang memiliki wewenang untuk menentukan prosedur dan skema proteksi simpanan. Pemisahan tugas antara BaFin dan *Bundesbank* diatur dalam sebuah *Memorandum of Understanding*. BaFin bekerjasama dengan *Bundesbank* mengeluarkan sebuah panduan pengawasan yaitu "*Guideline on the execution and quality assurance of the ongoing supervision of credit and financial services institutions by the Deutsche Bundesbank*."<sup>180</sup>

### c. Jepang

Krisis yang menimpa Jepang pada tahun 1995-1997 membuat pemerintah Jepang mengeluarkan fungsi pengawas lembaga keuangan dari MOF dan dialihkan ke *Financial Supervisory Authority (FSA)*. FSA merupakan

---

<sup>179</sup> *Ibid.*

<sup>180</sup> *Ibid.*, hlm. 341.

lembaga independen yang memiliki wewenang untuk mengatur dan mengawasi lembaga keuangan seperti perbankan, pasar modal dan asuransi.<sup>181</sup>

Didalam negara Jepang, Otoritas Jasa Keuangan lebih dikenal dengan nama *The Financial Supervision Agency* (FSA). FSA dibentuk tanggal 22 Juni 1998 oleh pemerintah Jepang demi membantu *Bank of Japan* (BOJ) dalam melakukan fungsi pengawasan. BOJ yang awalnya memiliki kewenangan atas pengawasan kini hanya menangani kebijakan, perumusan sistem moneter dan implementasinya. Berbagai informasi tentang kondisi keuangan lembaga keuangan yang diperoleh BOJ tersebut sangat bermanfaat bagi BOJ, baik dalam hal menjaga stabilitas pembayaran (*payment*) dan sistem keuangan di Jepang maupun dalam hal perumusan kebijakan moneter. Sehingga akan memperoleh kondisi perbankan secara akurat dan cepat. FSA yang awalnya dibentuk agar dapat membantu BOJ, dalam hal pengawasan belum memberikan kinerja yang efektif. Ini dibuktikan dengan masih adanya risiko

---

<sup>181</sup> Takeo Hoshi and Takatoshi Ito, "*Financial Regulation in Japan: A Fifth Year Review of the Financial Services Agency*", 2002 Revised 2003, hlm. 1-2, [http://www.aei.org/files/2003/02/21/20030305\\_HoshiIto4paper.pdf](http://www.aei.org/files/2003/02/21/20030305_HoshiIto4paper.pdf), di akses pada 26 April 2015.

sistemik yang tinggi dan penerapan prinsip prudensial yang belum ketat.<sup>182</sup>

Pengalaman negara Jepang dalam menerapkan FSA (suatu lembaga semacam OJK), pada saat industri perbankan Jepang masih bermasalah. Ternyata ketika dibentuk FSA di Jepang tidak membuat industri perbankan Jepang menjadi lebih baik. Hal ini dapat dilihat dari kebangkrutan *Long Term Credit Bank* dan *Nippon Credit Bank*, dua bank besar di Jepang yang terbukti merekayasa pembukuannya dan diketahui pula ternyata terindikasi kecurangan (*fraud*) dalam koordinasi antara FSA dengan Bank Sentral turut memperburuk sistem pengawasan industri perbankan Jepang misalnya dalam kasus *Ishikawa Bank* dan masalah kredit macet.<sup>183</sup>

Untuk menjaga stabilitas sistem keuangan Jepang, FSA bertanggung jawab mengawasi dan mengatur perbankan, pasar modal, dan asuransi. FSA merupakan sebuah lembaga yang independen oleh seorang komisioner dan bertanggung jawab pada Menteri Keuangan.<sup>184</sup>

---

<sup>182</sup> Zainal Asikin, *Pengantar Hukum Perbankan Indonesia, Op. Cit.*, hlm. 53-54.

<sup>183</sup> Zulkarnain Sitompul, *Problematika Perbankan, Op. Cit.*, hlm. 148.

<sup>184</sup> Tim FEB UGM & FEB UI, *Op. Cit.*, hlm. 61.

FSA dipimpin oleh seorang komisaris yang bertanggung jawab pada Menteri Keuangan. Untuk pelaksanaan tugasnya FSA di biayai oleh anggaran yang berasal dari anggaran belanja pemerintah.<sup>185</sup> Pembentukan FSA di Jepang cukup berhasil dalam menjaga stabilitas sistem keuangan. Salah satu faktor pendukung yang memegang peranan kunci dalam keberhasilan FSA adalah adanya koordinasi yang kuat, baik antar BOJ, lembaga di bawah FSA (seperti *Securities and Exchange Surveillance Commission* dan *Certified Public Accountants and Auditing Oversight Board* terkait koordinasi kebijakan, mengatur hubungan internasional, membuat perencanaan terkait permasalahan legal, pasar keuangan, dan *corporate accounting and disclosure* serta inspeksi dan evaluasi), maupun dengan lembaga lain di luar FSA seperti lembaga penjamin simpanan Jepang atau *Deposit Insurance Corporation Japan* (DICJ).<sup>186</sup>

Jika dibandingkan dengan pembentukan OJK yang di Indonesia, tentunya memiliki perbedaan yang mendasar. Perbedaan ini, tentunya dapat menarik kesimpulan bahwa FSA yang dipakai oleh Jepang, berbeda

---

<sup>185</sup> Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan (PPSK), *Op. Cit.*, hlm. 183.

<sup>186</sup> Tim FEB UGM & FEB UI, *Op. Cit.*, hlm. 63.

dengan OJK yang dibentuk pemerintah Indonesia. Sebab OJK yang dibentuk pemerintah Indonesia, tidak melakukan pengawasan dalam bidang moneter, namun dalam bidang pengawasan perbankan dan mengenai bidang moneter masih dalam genggam Bank Indonesia dalam mengambil kebijakan dan pengawasan.<sup>187</sup>

#### d. Korea

Negara Korea juga salah satu negara yang memiliki lembaga jasa keuangan yang diberi nama *Financial Supervisory Service* (FSS).<sup>188</sup> Misi FSS dibentuk untuk menyetatkan industri perbankan di Korea Selatan yang terjadi ketika krisis 1998 yang kemudian FSS dibentuk tahun 1999. FSS pada prinsipnya harus berkoordinasi dengan *Bank of Korea*.<sup>189</sup> Prinsip kerjasama antara FSS dengan Bank of Korea dilakukan melalui koordinasi, namun koordinasi itu disalahgunakan untuk berbuat praktik suap-menyuap atau korupsi yang melibatkan petinggi-petinggi di lembaga FSS tersebut.

---

<sup>187</sup> Zainal Asikin, *Pengantar Hukum Perbankan Indonesia, Op. Cit.*, hlm. 53-54.

<sup>188</sup> *Ibid.*, hlm. 54.

<sup>189</sup> Ryan Kiryanto (Chief Economist Bank Negara Indonesia), "Harmonisasi Koordinasi Perlu Direalisasikan Dalam OJK", [http://www.depkeu.go.id/ind/Data/Berita/br\\_240512\\_12.htm](http://www.depkeu.go.id/ind/Data/Berita/br_240512_12.htm), di akses pada 27 April 2015.

Pemerintah Korea Selatan akhirnya mengembalikan kewenangan dan tanggung jawab pengaturan dan pengawasan di sektor perbankan Korea Selatan kepada Bank of Korea secara keseluruhan.<sup>190</sup>

Struktur pengawasan yang digunakan oleh Korea Selatan sedikit mengalami perubahan pada tahun 2008 namun tetap pada bentuk pengawasan terintegrasi yang diterapkan sejak tahun 1999. Sebelum tahun 2008 sistem pengawasan terintegrasi dibawah *Financial Supervisory Commissions* (FSC) dan *Ministry of Finance & Economy*. FSC bertanggung jawab terhadap perdana menteri dan independen dari menteri keuangan. FSC membawahi i(SFC) dan *Financial Supervisory Services* (FSS) yang kemudian membawahi seluruh lembaga keuangan. Namun pada Maret 2008 posisi *Chairman* FSC dan Gubernur FSS dipisahkan untuk meningkatkan efisiensi dan untuk membedakan secara jelas antara pembuatan kebijakan dengan pengawasan pasar keuangan. FSC juga berubah dari *Financial Supervisory Commission* menjadi *Financial Services Commission*.<sup>191</sup>

---

<sup>190</sup> Priyanto B. Nugroho, <http://luar-negeri.kompasiana.com/2011/08/02/ojk-dan-skandal-korupsinya-di-korea-selatan/>, di akses pada 28 April 2015.

<sup>191</sup> Tim FEB UGM & FEB UI, *Op. Cit.*, hlm. 59-60.

Struktur Dewan FSS di Korea Selatan juga memiliki *Ex-officio* dari pemerintah Korea Selatan yang lebih menaruh perhatiannya pada aspek *solvency* dari lembaga keuangan yang ada dan cenderung mikro perspektif. Korea Selatan kemudian mengembangkan *tripartite system* yang membagi wewenang kebijakan terkait dengan sistem keuangan kepada tiga institusi pemerintah, yakni kebijakan ekonomi di bawah *Ministry of Strategy and Finance*, kebijakan pemeliharaan stabilitas harga di bawah kendali Bank of Korea (bank sentral), dan kebijakan perbankan (*prudential regulation*) di bawah kendali *Financial Services Commissions* (FSC).<sup>192</sup>

Lembaga yang didirikan oleh pemerintah Korea ini dipimpin oleh seorang Gubernur yang juga merangkap sebagai Gubernur Komisi Jasa Keuangan yang bertanggung jawabkan tugasnya kepada pemerintah. Namun hal yang disayangkan adalah tatanan seperti ini menimbulkan persoalan independensi dan kerancuan koordinasi dengan otoritas moneter. Hal ini terjadi karena lembaga ini dipimpin oleh anggota pemerintahan, sehingga kekuasaan yang sangat besar ini tentunya menimbulkan

---

<sup>192</sup> <http://www.infobanknews.com/2010/03/inggris-dan-korea-selatan-gagal-terapkan-ojk/>, "Inggris dan Korea Selatan Gagal Terapkan OJK", di akses pada 25 April 2015.



ketimpangan dalam memberikan keputusan. Keadaan FSS yang dimiliki oleh Korea ini cukup jauh berbeda dengan OJK yang dimiliki oleh Indonesia sendiri. OJK yang didirikan oleh pemerintah Indonesia, memiliki independensi yang cukup baik, manakala para komisioner yang dikenal sebagai pemimpin OJK tidak berada dalam kedudukan pemerintahan. Namun pihak-pihak yang duduk didalam anggota komisioner di OJK adalah orang-orang yang mengetahui mengenai sistem perekonomian dunia dan berasal dari kalangan yang awalnya pemimpin dari lembaga keuangan, bukan dari anggota pemerintahan. Walaupun dalam pemilihan anggota komisioner OJK dipilih oleh lembaga legislatif (DPR), namun dalam mengambil keputusan tidak dipengaruhi oleh DPR, tetap pada kolektif kolegial dan berdiri sebagai lembaga independen.<sup>193</sup>

#### **e. Australia**

APRA adalah otoritas pengawas sektor keuangan di Australia dan mengambil alih tugas *Reserve Bank of Australia* (RBA) dan *Insurance and Supervision Committee* (ISC). Lembaga ini dibentuk pada 1 Juli 1998 yang menjalankan fungsi pengawasan lembaga

---

<sup>193</sup> Zainal Asikin, *Pengantar Hukum Perbankan Indonesia, Op. Cit.*, hlm. 55.

keuangan yang terdiri dari bank, *credit union*, *building society*, dan perusahaan asuransi. Disamping itu, APRA juga menjalankan pengawasan terhadap industry dana pensiun (*superannuation funds*).<sup>194</sup>

APRA merupakan sebuah lembaga pengembangan kebijakan pengaturan dan pengawasan yang berkaitan dengan keuangan sebagai *regulator prudential*, termasuk pembuatan standar kehati-hatian.<sup>195</sup> Dewan APRA terdiri atas 9 (sembilan) anggota yang 6 (enam) diantaranya, termasuk Ketua dan *Chief Executive Officer*, diangkat untuk masa kerja sampai 5 (lima) tahun. Dua anggota *Ex-officio* yang ditunjuk oleh Gubernur *Reserve Bank of Australia* dan satu oleh Ketua *Australian Securities and Investments Commission*. Menurut Undang-Undang APRA, Dewan mendelegasikan beberapa fungsi kepada *Chief Executive Officer*.<sup>196</sup>

---

<sup>194</sup> *Ibid.*, hlm. 53.

<sup>195</sup>

<http://www.apra.gov.au/AboutAPRA/Publications/Documents/CorporateGovernance.pdf>, di akses pada 25 April 2015. Mr. Steve Somogyi, "Corporate Governance". Mr. Steve Somogyi diangkat sebagai anggota APRA untuk jangka waktu 3 (tiga) tahun terhitung sejak bulan September 2003.

<sup>196</sup>

<http://www.apra.gov.au/AboutAPRA/Documents/Corporate%20governance.pdf>, di akses pada 25 April 2015.

Struktur organisasi APRA di Australia ternyata memiliki kesamaan dengan struktur OJK di Indonesia yakni terdiri atas 9 (sembilan) anggota dan dua diantaranya berasal dari *Ex-officio* yang bertindak sebagai *Chief Executive Officer* di dalam APRA. Struktur organisasi APRA demikian mulai berlaku pada tanggal 1 Juli 2003, melalui amandemen Peraturan *Prudential Australia Authority Act 1998 (Act APRA)*. Dewan APRA bertemu secara resmi secara bulanan, dan bahkan lebih sering sesuai kebutuhan untuk membahas dan menyelesaikan kebijakan utama masalah pengawasan dan strategis, serta mengadakan pertemuan dengan manajemen senior APRA setidaknya sekali seminggu untuk pertukaran informasi tingkat tinggi dalam berbagi keputusan mengenai hal-hal yang lebih rutin pengawasannya.<sup>197</sup>

Dewan APRA bertanggung jawab penuh terhadap pengelolaan sistem keuangan di Australia sebagaimana disebut dalam undang-undang Undang-Undang Otoritas APRA dan Persemakmuran dan *Companies Act 1997*. Tujuan APRA dalam undang-undang tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 8 dari Undang-Undang APRA, adalah untuk

---

<sup>197</sup> Situs Resmi APRA: <http://www.apra.gov.au/Search/Pages/Results.aspx?k=ex%20officio>, di akses pada 25 April 2015.

mengatur badan di sektor keuangan Australia sesuai dengan hukum yang berlaku dan untuk mengembangkan kebijakan yang akan diterapkan dalam menjalankan peran regulasi sistem keuangan. Dalam melakukan tujuan itu, APRA menyeimbangkan antara keselamatan, efisiensi keuangan, persaingan, dan netralitas kompetitif.<sup>198</sup>

APRA dinilai yang paling berhasil menjalankan tugasnya mengawal kesehatan dan daya tahan industri keuangan negaranya termasuk perbankannya. Diketahui bahwa rahasia keberhasilan APRA karena Dewan Komisioner APRA lebih mengedepankan koordinasi dan tanggung jawab moral di atas segala-galanya.<sup>199</sup>

---

198

<http://www.apra.gov.au/AboutAPRA/Documents/Corporate%20governance.pdf>, di akses pada 25 April 2015.

199

Situs Resmi APRA: <http://www.apra.gov.au/Search/Pages/Results.aspx?k=ex%20officio>, di akses pada 25 April 2015.



---

## **BAB III**

# **PENGATURAN PEMISAHAN KEWENANGAN PENGAWASAN PERBANKAN PASCA TERBENTUKNYA LEMBAGA OTORITAS JASA KEUANGAN DALAM HUKUM POSITIF**

---

### **A. Koordinasi OJK dan BI tentang Tugas Pengaturan dan Pengawasan Bank**

Pengaturan tugas yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas pengawasan bank antara BI dan OJK dilakukan melalui koordinasi di mana OJK meminta penjelasan dari BI tentang keterangan data makro yang diperlukan sebagaimana dimaksud Pasal 34 ayat (1) UU BI, yang dalam penjelasan Pasal 34 ayat (1) berikut ini:

Dalam melaksanakan tugasnya, lembaga ini (*supervisory board*) melakukan koordinasi dan kerjasama dengan Bank Indonesia sebagai Bank

Sentral yang akan diatur dalam Undang-undang pembentukan lembaga pengawasan dimaksud. Lembaga pengawasan ini dapat mengeluarkan ketentuan yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas pengawasan bank dengan koordinasi dengan Bank Indonesia dan meminta penjelasan dari Bank Indonesia keterangan dan data makro yang diperlukan”.<sup>200</sup>

Artinya walaupun sebagian wewenang dari Bank Indonesia telah beralih kepada OJK, masih ada hubungan secara terintegrasi antara Bank Indonesia selaku Bank Sentral dengan Otoritas Jasa Keuangan selaku lembaga pengawas di sektor jasa keuangan mengenai kewenangan pengawasan di sektor perbankan.

Koordinasi yang baik menjunjung tinggi norma moral sehingga perilaku dalam hubungan tersebut akan terpuji antara DK OJK dengan Dewan Gubernur BI baik di dalam maupun di luar FKSSK, norma moral tersebut merupakan kunci utama. Dalam melaksanakan tugasnya, misalnya sebagaimana ditentukan dalam Pasal 39 UU OJK, mengamanatkan OJK berkoordinasi dengan BI dalam membuat peraturan pengawasan di bidang Perbankan antara lain:

- a. kewajiban pemenuhan modal minimum bank.
- b. sistem informasi perbankan yang terpadu.

---

<sup>200</sup> Penjelasan Pasal 34 ayat (1) UU BI.

- c. kebijakan penerimaan dana dari luar negeri, penerimaan dana valuta asing, dan pinjaman komersial luar negeri.
- d. produk perbankan, transaksi derivatif, kegiatan usaha bank lainnya.
- e. penentuan institusi bank yang masuk kategori *systemically important bank*.
- f. data lain yang dikecualikan dari ketentuan tentang kerahasiaan informasi.

Berdasarkan ketentuan Pasal 39 UU OJK tersebut di atas, diketahui bahwa BI tidak bisa membuat pengaturan menyangkut keenam aspek tersebut demikian pula OJK, akan tetapi harus melalui koordinasi dan kerjasama antara BI dan OJK, demikian pula menyangkut masalah pengawasan bank terkait dengan keenam aspek tersebut harus berkoordinasi secara bersama-sama.

BI melakukan pemeriksaan terhadap bank, baik secara berkala maupun setiap waktu jika diperlukan. Pemeriksaan dapat dilakukan terhadap perusahaan induk, perusahaan anak, pihak terkait, pihak terafiliasi dan debitur bank. Bagi bank dan pihak-pihak yang diperiksa, wajib memberikan informasi kepada BI tentang: keterangan dan data yang diminta; kesempatan untuk melihat semua pembukuan, dokumen dan sarana fisik yang



berkaitan dengan kegiatan usahanya; dan hal-hal lain yang diperlukan.<sup>201</sup>

BI dapat melakukan pemeriksaan langsung terhadap bank dengan menyampaikan pemberitahuan secara tertulis terlebih dahulu kepada OJK<sup>202</sup> untuk melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenangnya yaitu melakukan pemeriksaan khusus terhadap bank tertentu. Dalam melakukan kegiatan pemeriksaan tersebut, BI tidak dapat memberikan penilaian terhadap tingkat kesehatan bank.<sup>203</sup> Laporan hasil pemeriksaan bank oleh BI disampaikan kepada OJK paling lama 1 (satu) bulan sejak diterbitkannya laporan hasil pemeriksaan.<sup>204</sup>

Selanjutnya OJK menginformasikan kepada LPS mengenai bank bermasalah yang sedang dalam upaya penyehatan oleh OJK. Dalam hal OJK mengindikasikan bank tertentu mengalami kesulitan likuiditas dan/atau kondisi kesehatan semakin memburuk, OJK segera menginformasikan ke BI untuk melakukan langkah-langkah sesuai dengan kewenangan BI.<sup>205</sup> Demikian pula bagi LPS dapat melakukan pemeriksaan terhadap bank yang terkait dengan fungsi, tugas dan wewenangnya, serta berkoordinasi terlebih dahulu dengan OJK.<sup>206</sup>

---

<sup>201</sup> Pasal 29 UU BI.

<sup>202</sup> Pasal 40 ayat (1) UU OJK.

<sup>203</sup> Pasal 40 ayat (2) UU OJK.

<sup>204</sup> Pasal 40 ayat (3) UU OJK.

<sup>205</sup> Pasal 41 UU OJK.

<sup>206</sup> Pasal 42 UU OJK.

Hubungan koordinasi antara BI dan OJK termasuk LPS dalam menentukan penilaian terhadap bank dan melakukan penyehatan terhadap bank bermasalah yang sedang diperiksa, ditentukan dalam Pasal 43 UU OJK, bahwa BI, OJK, dan LPS wajib membangun dan memelihara sarana pertukaran informasi secara terintegrasi. Berdasarkan ketentuan Pasal 43 UU OJK ini jelas ditegaskan untuk ketiga lembaga ini kewajiban untuk melakukan koordinasi dan kerjasama secara terintegrasi.

Pertukaran informasi secara terintegrasi maksudnya di sini adalah bahwa sistem pengawasan dibangun oleh OJK, BI, dan LPS saling terhubung satu sama lain, sehingga setiap institusi dapat saling bertukar informasi dan mengakses informasi perbankan yang dibutuhkan setiap saat (*timely basis*). Informasi tersebut meliputi informasi umum dan khusus tentang bank, laporan keuangan bank, laporan hasil pemeriksaan bank yang dilakukan oleh BI, LPS, atau oleh OJK, dan informasi lain dengan tetap menjaga dan mempertimbangkan kerahasiaan informasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ec Abdul Mongid menyatakan,

Sistem pengawasan keuangan yang terintegrasi yaitu semua lembaga keuangan diawasi oleh lembaga pengawasan yang tunggal dengan cakupan pengawasan yang luas baik untuk

aspek mikroprudensial, makroprudensial dan praktek bisnisnya. Konsep ini diterapkan di Inggris, Australia dan Belanda. Model pengawasan demikian inilah yang sedang digagas dengan OJK. Masing-masing lembaga harus *twin peak* yaitu sistem pengawasan berbasis pada tujuan di mana ada pemisahan antara fungsi supervisi *safety* dan *soundness* di satu sisi dengan fungsi pada praktek bisnis.<sup>207</sup>

Hubungan koordinasi antara OJK dan BI juga ditentukan dalam Protokol Koordinasi sebagaimana ditentukan dalam Pasal 44, Pasal 45, dan Pasal 46 UU OJK. Dalam Protokol Koordinasi ini sebagai wadah untuk mempertemukan antara Kemenkeu, BI, OJK, dan LPS dalam satu forum koordinasi yang disebut dengan Forum Koordinasi Stabilitas Sistem Keuangan (FKSSK). Koordinasi dalam forum ini dilakukan jika tidak memungkinkan untuk penanganan masalah perbankan oleh OJK terkait dengan penyelesaian dan penanganan suatu bank gagal yang ditengarai berdampak sistemik.

Namun ketentuan mengenai Protokol Koordinasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44, Pasal 45, dan Pasal 46 hanya berlaku sampai dengan diundangkannya undang-undang mengenai Jaring Pengaman Sistem Keuangan (saat ini RUU JPSK sudah dalam tahap finalisasi dan pada akhir reses Mei

---

<sup>207</sup> Ec Abdul Mongid, *Op. Cit.*, hlm. 27.

2015 akan diserahkan kepada DPR). Sehingga wadah FKSSK ini diperlukan tidak bersifat permanen sebab ditentukan dalam Pasal 69 ayat (4) UU OJK hanya bersifat sementara menunggu diundangkannya UU JPSK.

FKSSK dibentuk untuk menjaga stabilitas sistem keuangan, dengan anggota terdiri atas:<sup>208</sup>

1. Menteri Keuangan selaku anggota merangkap koordinator;
2. Gubernur Bank Indonesia selaku anggota;
3. Ketua Dewan Komisiner OJK selaku anggota; dan
4. Ketua Dewan Komisiner Lembaga Penjamin Simpanan selaku anggota.

FKSSK dibantu kesekretariatan yang dipimpin salah seorang pejabat eselon I di Kemenkeu. Pengambilan keputusan dalam rapat FKSSK berdasarkan musyawarah untuk mufakat, jika tidak tercapai maka pengambilan keputusan dilakukan berdasarkan suara terbanyak atau *voting*.<sup>209</sup> Dalam kondisi normal (belum terjadi krisis pada sistim keuangan), maka FKSSK:<sup>210</sup>

1. Wajib melakukan pemantauan dan evaluasi stabilitas sistem keuangan;
2. Melakukan rapat paling sedikit 1 (satu) kali dalam 3 (tiga) bulan;
3. Membuat rekomendasi kepada setiap anggota

<sup>208</sup> Pasal 44 ayat (1) UU OJK.

<sup>209</sup> Pasal 44 ayat (4) UU OJK.

<sup>210</sup> Pasal 45 ayat (1) UU OJK.

untuk melakukan tindakan dan/atau membuat kebijakan dalam rangka memelihara stabilitas sistem keuangan; dan

4. Melakukan pertukaran informasi.

Menurut Pasal 45 ayat (2) UU OJK, dalam kondisi tidak normal, maka untuk pencegahan dan penanganan krisis, Menteri Keuangan, Gubernur BI, Ketua DK OJK, dan/atau Ketua DK LPS yang mengindikasikan adanya potensi krisis atau telah terjadi krisis pada sistem keuangan, masing-masing dapat mengajukan ke FKSSK untuk segera dilakukan rapat guna memutuskan langkah-langkah pencegahan atau penanganan krisis.

Berdasarkan ketentuan Pasal 45 ayat (2) UU OJK diketahui bahwa diupayakannya penanganan bank melalui FKSSK jika telah terjadi krisis pada sistem keuangan yakni suatu kondisi di mana sistem keuangan gagal menjalankan fungsi dan perannya secara efektif dalam perekonomian nasional yang ditunjukkan dengan memburuknya berbagai indikator ekonomi dan keuangan antara lain berupa kesulitan likuiditas, masalah solvabilitas, dan/atau penurunan kepercayaan publik terhadap sistem keuangan.

Oleh sebab itu, Menteri Keuangan, Gubernur BI, Ketua DK OJK, dan Ketua DK LPS berwenang mengambil dan melaksanakan keputusan untuk dan atas nama institusi yang diwakilinya dalam rangka

pengambilan keputusan FKSSK.<sup>211</sup> Melalui koordinasi dalam FKSSK ditetapkan dan dilaksanakan kebijakan yang diperlukan dalam rangka pencegahan dan penanganan krisis pada sistem keuangan sesuai dengan kewenangan masing-masing<sup>212</sup> dan keputusan FKSSK terkait dengan penyelesaian dan penanganan suatu bank gagal yakni suatu kondisi bank yang mengalami kesulitan keuangan dan membahayakan kelangsungan usahanya serta dinyatakan tidak dapat lagi disehatkan oleh OJK sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya, dan keputusan FKSSK ini mengikat LPS.

Kebijakan FKSSK terkait dengan keuangan negara wajib diajukan untuk mendapat persetujuan DPR. Keputusan DPR tersebut wajib ditetapkan dalam waktu paling lama 24 (dua puluh empat) jam sejak pengajuan persetujuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diterima oleh DPR.<sup>213</sup> Berdasarkan ketentuan ini, diketahui bahwa dalam hubungannya dengan DPR, kebijakan penanganan oleh FKSSK terhadap bank yang bermasalah untuk pengucuran dana dari pemerintah wajib melalui keputusan DPR paling lama 1 x 24 jam.

Lufti Zen Fuadi menyatakan, Sekedar mengingatkan kembali permasalahan di sektor jasa

---

<sup>211</sup> Pasal 45 ayat (3) UU OJK.

<sup>212</sup> Pasal 45 ayat (4) UU OJK.

<sup>213</sup> Pasal 46 UU OJK.

keuangan khususnya perbankan pada masa krisis di tahun 1998 dan kasus yang dihadapi Bank Century bisa dikatakan persoalannya menyangkut masalah *moral hazard*, perlindungan nasabah/konsumen, dan koordinasi lintas sektoral.<sup>214</sup> Bismar Nasution mengingatkan bahwa perlu pula diamati bahwa di samping sistem hukum sebagai penyebab krisis, dapat juga disebabkan timbulnya penurunan dalam disiplin pasar (*market dicipline*) atau *moral hazard* di berbagai sektor ekonomi dan politik bahkan permasalahan *moral hazard* itu sudah cukup luas dan mendalam.<sup>215</sup> Pembuatan sistem hukum yang efektif ditujukan pula untuk mengurangi *moral hazard* sekaligus untuk mengatasi krisis ekonomi.<sup>216</sup> Perlindungan terhadap nasabah/konsumen dilakukan misalnya melalui penerapan prinsip kehati-hatian dalam mengelola sistem perbankan.<sup>217</sup>

Dalam ketentuan UU OJK yang mengamankan FKSSK tercantum dalam salah satu pokok pikiran yakni "hubungan kelembagaan" yang berarti harus dibangun melalui koordinasi yang

---

<sup>214</sup> Lufti Zen Fuadi, "Pokok-Pokok Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan", Makalah yang dibawakan pada Seminar Sosialisasi Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan, Tiara Medan Hotel & Convention Center, Medan, 8 Juni 2012, hlm. 2.

<sup>215</sup> Bismar Nasution, *Op. Cit.*, hlm. 7.

<sup>216</sup> Zulkarnain Sitompul, *Perlindungan Dana Nasabah Bank*, *Op. Cit.*, hlm. 72.

<sup>217</sup> Hermansyah, *Op. Cit.*, hlm. 146.

baik antar lembaga.<sup>218</sup> Koordinasi dalam hubungan kelembagaan merupakan kunci utama untuk menciptakan perbankan nasional yang sehat dan aman. Tetapi disadari atau tidak, koordinasi merupakan barang mewah di negeri ini. Walaupun demikian, setidaknya melalui koordinasi dapat meminimalisir kendala-kendala yang membuat terhambatnya sistem perbankan. Apalagi koordinasi antar lembaga di negeri ini, meski sudah dirasakan membaik masih lebih banyak yang merupakan mimpi.<sup>219</sup>

## **B. Kewenangan Pengawasan Bank oleh Bank Indonesia dan Otoritas Jasa Keuangan**

Tugas BI dalam pengawasan bank adalah pengawasan makroprudensial yang bertujuan bertujuan untuk memelihara stabilitas sistem keuangan (SSK) melalui penguatan ketahanan sistem keuangan bank secara keseluruhan dan pembatasan risiko sistemik perekonomian suatu negara.

Sementara pengawasan mikroprudensial yang menjadi tugas OJK, bertujuan untuk menjaga tingkat kesehatan lembaga keuangan bank secara individu.

Tugas BI berdasarkan Pasal 8 UU BI yang perlu direvisi menurut penulis adalah:

1. menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter
2. mengatur dan menjaga kelancaran sistem

<sup>218</sup> Pasal 44 ayat (1) UU OJK.

<sup>219</sup> Priyanto B. Nugroho, *Loc. Cit.*



pembayaran

### 3. Pengawasan makroprudensial bank.

Kewenangan BI dalam pengawasan bank pasca terbentuknya lembaga Otoritas Jasa Keuangan adalah seperti tabel dibawah ini:<sup>220</sup>

No.	<b>Kewenangan BI dalam Pengawasan Bank</b>
1	surveilans terhadap bank dan lembaga lainnya yang memiliki keterkaitan dengan bank jika diperlukan dalam rangka melakukan penilaian terhadap risiko melalui pemantauan perkembangan kondisi sistem keuangan, identifikasi dan analisis risiko sistem keuangan, serta penilaian risiko sistem keuangan.
2	pemeriksaan sebagaimana terhadap <i>Systemically Important Bank</i> dan/atau bank lainnya untuk meyakini risiko sistemik yang bersumber dari kegiatan usaha bank dengan cakupan pemeriksaan dapat meliputi pemeriksaan terhadap implementasi kebijakan dan ketentuan yang ditetapkan Bank Indonesia dan/atau kewajaran data yang disampaikan Bank kepada Bank Indonesia
3	menetapkan sanksi administratif terhadap pelanggaran oleh Bank atas kewajiban menyediakan dan menyampaikan data dan informasi yang diperlukan oleh Bank Indonesia.

---

<sup>220</sup> Lihat Peraturan Bank Indonesia No. 16/11/PBI/2014 Tentang Pengaturan dan Pengawasan Makroprudensial

Tugas OJK menurut Pasal 6 UU OJK adalah melaksanakan tugas pengaturan dan pengawasan terhadap:

1. kegiatan jasa keuangan di sektor Perbankan;
2. kegiatan jasa keuangan di sektor Pasar Modal; dan
3. kegiatan jasa keuangan di sektor Perasuransian, Dana Pensiun, Lembaga Pembiayaan, dan Lembaga Jasa Keuangan Lainnya.

Kewenangan OJK dalam pengawasan bank berdasarkan Pasal 7 UU OJK adalah seperti tabel dibawah ini,

No	<b>Kewenangan OJK dalam Pengawasan Bank</b>
1	<b>Pengawasan kelembagaan bank</b> meliputi; perizinan 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; dan kegiatan usaha bank, antara lain sumber dana, penyediaan dana, produk hibridasi, dan aktivitas di bidang jasa.
2	<b>Pengawasan mengenai kesehatan bank</b> meliputi; likuiditas, rentabilitas, solvabilitas, kualitas aset, rasio kecukupan modal minimum, batas maksimum pemberian kredit, rasio pinjaman terhadap simpanan, dan pencadangan bank; laporan bank yang terkait dengan kesehatan dan kinerja bank; sistem informasi debitur; pengujian kredit (credit testing); dan standar akuntansi bank.

3	<b>Pengawasan aspek kehati-hatian bank</b> meliputi; manajemen risiko; tata kelola bank; prinsip mengenal nasabah dan anti pencucian uang; serta pencegahan pembiayaan terorisme dan kejahatan perbankan;
4	<b>Pemeriksaan bank</b> dan menetapkan sanksi administratif terhadap pihak yang melakukan pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan;

---

## **BAB IV**

# **PENGATURAN PENGAWASAN BANK SYARIAH**

---

### **A. Pentingnya Pengaturan Pengawasan Perbankan Syari'ah**

Bank, termasuk juga bank-bank syariah, sebagai penghimpun dan penyalur dana publik harus memiliki tingkat kepercayaan yang tinggi di mata masyarakat dan dunia usaha. Reputasi ini merupakan keniscayaan, dan untuk mendapatkannya bukanlah perkara yang mudah. Ia harus diusahakan dengan kerja keras dan dengan disiplin yang tidak mengenal lelah. Namun, ketika kepercayaan telah diraih, maka usaha untuk mempertahankannya juga bukan pekerjaan sepele. Bisa saja suatu kasus kecil dapat menciderai tingkat kepercayaan itu dan pada gilirannya akan berubah menjadi malapetaka<sup>221</sup>.

---

<sup>221</sup> M. Umer Chapra Tariqullah Khan, *Regulasi dan Pengawasan Bank Syariah*, Bumi Aksara, Jakarta, 2008, hal. x

Karena itu, industri perbankan pada hakikatnya adalah industri yang paling banyak diatur dan diawasi (*highly regulated and supervised industry*). Hal ini tentu saja masuk di akal karena dana yang dihimpun dari masyarakat dan dikembangkan lewat berbagai bentuk pembiayaan dan investasi harus dapat dipertanggungjawabkan kepada si empunya dalam bentuk *return* yang positif. Jika hal itu tidak dilakukan maka korbannya bukan hanya mereka yang dananya akan menjadi hilang, melainkan juga bencana ekonomi akan menimpa dan menghancurkan negara yang mengalami krisis perbankan ini. Malapetaka inilah yang sesungguhnya terjadi di negara kita. Pada awalnya, krisis itu berasal dari sektor perbankan dan belasan bank yang akhirnya dilikuidasi sebagai korbannya. Lama kelamaan krisis itu membesar dan meluas ke berbagai sektor dan berubah menjadi krisis ekonomi yang bersifat multidimensional dengan skala yang jauh lebih masif. Krisis itu nyaris meluluh lantakkan negeri Indonesia bahkan mengubah petanya sekaligus<sup>222</sup>.

Hal ini membawa kita pada satu kenyataan akan pentingnya pengaturan (*regulation*) dan pengawasan (*supervision*) bagi lembaga keuangan syariah. Apakah regulasi dan supervisi internal yang kini sudah diberlakukan belum mencukupi untuk menegakkan disiplin dalam lembaga keuangan syariah? Bukankah perbankan seluruh dunia telah mengadopsi *Basel*

---

<sup>222</sup> Ibid

*Committee on Banking Supervision* (BCBS) sebagai acuan supervisi perbankan konvensional? Pada prinsipnya, pengaturan dan pengawasan terhadap lembaga keuangan tidak bersifat statis, tetapi selalu memperlihatkan dinamisme yang luar biasa seiring dengan kompleksitas transaksi, operasional, dan penggunaan teknologi yang selalu menyertai kerja perbankan. Ditinjau dari sisi ini, maka apa yang telah direkomendasikan oleh *Basel Committee*, bisa saja ditinjau ulang untuk dilakukan penyempurnaan terhadap hal-hal lain yang dikehendaki oleh perbankan syariah.

Prinsip-prinsip dasar tersebut diharapkan dapat mendorong para pengawas agar lebih memerhatikan persoalan-persoalan yang berhubungan dengan upaya peningkatan tata kelola bank, sehingga dapat memicu kesehatan dan stabilitas sistem keuangan. Prinsip-prinsip dasar tersebut meliputi sistem perizinan dan kecukupan permodalan, prosedur dan praktik yang digunakan dalam penyaluran dana dan investasi, identifikasi berbagai jenis risiko dan teknik yang dipakai bagi efektivitas manajemen risiko, metode yang dipakai untuk mengevaluasi kualitas aset bank, pencadangan atas kerugian, aspek pengungkapan informasi (eksposur) yang diperbolehkan bagi direktur, teman, dan para kerabatnya serta debitur tunggal (*single borrowe*), dan jenis-jenis kontrol internal dan

audit eksternal yang diperlukan untuk memastikan kejujuran dan akurasi laporan.<sup>223</sup>

*Basel Committee* juga menekankan pada aspek ketepatan pengawasan bank untuk memastikan bahwa ketentuan hukum yang berlaku telah dipatuhi. Pengawasan yang dilakukan akan lebih efektif lagi jika para pengawas memiliki kualifikasi tertentu. Mereka harus diberikan pelatihan-pelatihan agar kompeten di bidang kerja mereka dan memiliki pengetahuan yang memadai. Kunci dari keberhasilan sebuah pengawasan terletak pada kualitas sumber daya insani yang kompeten, disiplin yang ditegakkan, organisasi yang baik, dan pelaksanaan pengawasan yang profesional. Keberhasilan di sini merupakan bentuk sinergi dari semua pihak terkait.

### **1. Regulasi Bagi Bank Syariah**

Satu pertanyaan, apakah ukuran-ukuran regulasi yang telah ditentukan oleh *Basel Committee* juga penting bagi lembaga keuangan syariah? Jawabannya adalah 'ya', meskipun berbeda dalam beberapa hal. Ada pendapat yang menyatakan bahwa deposit investasi harus menanggung risiko, bank syariah seharusnya tidak perlu lagi bergantung pada bentuk regulasi tertentu. Namun demikian, ada perbedaan mendasar<sup>224</sup>.

---

<sup>223</sup> Ibid

<sup>224</sup> Ibid

*Pertama*, pertimbangan sistem. Sementara kegagalan satu perusahaan dapat berdampak langsung pada pemegang saham, yang mereka seharusnya dilindungi, kegagalan sebuah bank bisa berdampak pada terganggunya kesehatan dan stabilitas keseluruhan sistem pembayaran dan ekonomi. Jika kepercayaan depositan pada sistem telah menurun, maka mereka akan menarik dananya, di mana akibat dari adanya penarikan dana ini tidak saja akan mengguncang sistem keuangan, tetapi juga dapat menurunkan kemampuan bank dalam menyalurkan pembiayaan.

*Kedua*, terdapat kepentingan depositan giro yang juga perlu dilindungi. Begitu juga dengan depositan investasi, mereka perlu mendapatkan perlindungan yang lebih besar dibandingkan yang umumnya pemegang saham dapatkan di perusahaan nonperbankan. Hal ini karena besarnya tingkat *leverage* dalam bisnis perbankan, dan sebagian besar dari tingkat *leverage* tersebut berasal dari rekening giro. Semakin besar proporsi rekening giro, semakin besar pula tingkat *leverage* bank. Dengan demikian, bank perlu mengadopsi prosedur tertentu untuk mencegah ketidakpastian dalam keputusan investasi, kesalahan manajemen dan tingginya eksposur risiko, dan untuk memanaj risiko dengan prinsip kehati hatian. Mereka juga perlu menyediakan cadangan yang cukup untuk mengantisipasi adanya pengikisan rekening investasi.



*Ketiga*, bank syariah perlu memastikan bahwa operasionalnya telah sesuai dengan prinsip syariah.

*Keempat*, bank syariah harus berupaya agar ia dapat diterima di pasar antarbank dalam sistem keuangan internasional. Dan hal ini tidak akan dapat terwujud, tanpa kepatuhan pada standar regulasi internasional yang berlaku.

Oleh karenanya, perbedaan karakteristik bank syariah dengan bank konvensional tidak akan mereduksi kebutuhan akan regulasi dan pengawasan terkait untuk memastikan penerapannya secara efektif. Kebutuhan akan adanya regulasi, bukanlah hal yang baru. Ia telah dibentuk sejak bulan Maret 1981 oleh para gubernur bank sentral dan otoritas moneter negara-negara anggota *Organization of The Islamic Conference* (OIC), dalam laporan lengkapnya yang bertajuk *Promotion, Regulation and Supervision of Islamic Banking* yang telah mereka sepakati dalam pertemuan keempat yang diadakan di Khartoum pada tanggal 7–8 Maret 1981<sup>225</sup>.

Sejumlah ukuran diperlukan untuk memberikan jaminan keamanan bagi depositan giro maupun depositan investasi. Di antara ukuran tersebut adalah *macro-management* yang dipadukan dengan *micro-management* bank di bawah payung regulasi dan pengawasan yang tepat, dan membangun pencadangan atas kerugian (*loss-offsetting re serce*).

---

<sup>225</sup> Ibid

Jika perlu, didukung dengan program penjaminan, paling tidak atas rekening giro.

Kepentingan para deposan dapat dilindungi jika mereka diperkenankan untuk berpartisipasi dalam rapat umum pemegang saham dan atau mempunyai perwakilan dalam rapat dewan direksi. Tetapi jika mereka mengalami kesulitan untuk memilih perwakilannya secara langsung, terutama bagi bank besar yang mempunyai sejumlah cabang yang tersebar baik di dalam maupun di luar negeri, maka otoritas regulasi dapat memilih perwakilan deposan dalam rapat dewan direksi. Bank mungkin tidak menyukai cara ini, padahal cara ini sangat penting tidak saja untuk melindungi kepentingan deposan, tetapi juga untuk menjaga stabilitas sistem. Namun, jika hal ini juga tidak memungkinkan, maka satu-satunya jalan yang bisa ditempuh adalah, pihak regulator harus dapat meyakinkan transparansi yang memungkinkan deposan untuk mengetahui kondisi bank, sehingga ia dapat melindungi kepentingannya sendiri. Lebih lanjut hal ini perlu didukung oleh regulasi dan pengawasan<sup>226</sup>.

Bank syariah juga harus dapat meyakinkan nasabah bahwa ia telah mematuhi prinsip-prinsip syariah. Kepatuhan tersebut tidak akan dapat diyakinkan, kecuali beberapa persoalan fikih yang terkait dengan bisnis keuangan telah terselesaikan. Di samping itu, kerangka hukum yang disepakati

---

<sup>226</sup> Ibid

bersama juga perlu disiapkan, karena tanpanya, akan sangat sulit untuk mengembangkan standarisasi produk perbankan syariah, menetapkan pinalti bagi peminjam yang gagal bayar dan memberikan kompensasi atas hilangnya *income bank*, dan mememanaj risiko dengan mengadopsi teknik yang bisa dipakai oleh bank konvensional untuk mencapai tujuan ini. Lebih lanjut, bank juga perlu memperjelas peran dewan pengawas syariah, bank sentral, dan PE perusahaan audit independen untuk memastikan bahwa bank tidak melanggar prinsip-prinsip syariah yang ada<sup>227</sup>.

Hal ini menunjukkan betapa pentingnya regulasi dan pengawasan bagi sistem keuangan Islam. Tanpa peran regulasi dan pengawasan, kepercayaan masyarakat pada sistem tidak akan pernah terwujud. Kegagalan pada tahap awal pembentukan akan menurunkan reputasi sistem, dan justru akan menghambat usaha Islamisasi sistem keuangan di negara-negara muslim<sup>228</sup>.

Namun demikian, sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, bahwa regulasi yang dibuat seharusnya tidak terlalu kaku dan memberatkan, yang justru akan menghambat profitabilitas dan perkembangan bank syariah dan membuatnya tidak kompetitif dibandingkan bank konvensional. Lebih lanjut, regulasi juga perlu disertai dengan ukuran-ukuran

---

<sup>227</sup> Ibid

<sup>228</sup> Ibid

yang memungkinkan bank syariah dapat lebih berperan di dalam lingkungan yang relatif kompleks dan tidak bersahabat ini.

## **2. Pengawasan Perbankan Syariah Di Negara Anggota IDB: Karakteristik Umum**

Selanjutnya kita akan membahas regulasi dan pengawasan yang saat ini diterapkan di negara-negara anggota IDB. Secara tematis, karakteristik umum dari kerangka ini adalah sebagai berikut:<sup>229</sup>

- 1) Kepatuhan dengan Standar Internasional
  - a. Sebagian besar negara-negara yang disebutkan di sini, telah mengadopsi standar internasional, yaitu prinsip-prinsip dasar yang ditetapkan oleh *Basel Committee* mengenai ketentuan permodalan minimum berdasarkan risiko-tertimbang (*minimum risk-weighted capital requirement*), dan standar-akuntansi internasional dari *International Accounting Standards Committee*(LASC).
  - b. Sebagian besar negara telah menerapkan program untuk mengadopsi standar internasional, namun dilaporkan mereka mengalami kesulitan, terutama dalam hal pembobotan risiko atas aset (*risk-weighting of asset*) dari model pembiayaan syariah. Sedangkan sebagian kecil negara lainnya tidak mematuhi standar internasional.

---

<sup>229</sup> Ibid

- c. Kepatuhan pada standar yang ditentukan oleh *Accounting and Auditing Organization for Islamic Financial Institutions (AAOIFI)* belum sepenuhnya diterapkan; kecuali hanya dua negara (Bahrain dan Sudan) yang secara eksplisit telah mengadopsi standar yang ditentukan.
- d. Untuk bank-bank yang masuk dalam kategori kecil, beberapa negara telah mencanangkan program merger dan penguatan permodalan sehingga mereka layak bersaing dengan bank-bank besar.
- e. Tiga negara, yaitu Iran, Pakistan, dan Sudan, yang telah mentransformasi sistem ekonominya berdasarkan ajaran Islam, telah mencanangkan program restrukturisasi sektor perbankan mereka. Ketiga negara tersebut telah mempunyai rencana untuk memprivatisasi perbankan. Sedangkan Pakistan dan Sudan telah mencanangkan program untuk memperkuat permodalan bank, dan program merger pada level tertentu untuk mencapai maksud tersebut.

Tabel<sup>230</sup>

Ringkasan karakteristik umum sistem pengawasan perbankan syariah di Beberapa Negara Anggota IDB

Negara	Karakteristik Umum Sistem Pengawasan Perbankan Syariah
Bahrain	Diregulasi oleh Bahrain Monetary Agency (BMA) BMA meregulasi bank komersial dan bank investasi (perusahaan sekuritas) secara sekaligus; sedangkan perusahaan asuransi berada di bawah otoritas regulasi yang terpisah <i>dual banking system</i> (konvensional dan syariah); ketentuan permodalan dan prinsip-prinsip dasar yang ditentukan dalam Basel telah diadopsi oleh keduanya terdapat empat bentuk perbankan syariah: a) bank komersial syariah, b) bank investasi syariah, c) bank asing syariah, d) <i>window syariah</i> dari bank konvensional pengawasan terkonsolidasi standar akuntansi internasional telah diadopsi tiap bank diharuskan memiliki dewan pengawas syariah kepatuhan kepada standar AAOIFI masih dipertimbangkan rekening investasi (deposito), rekening giro, dan alokasi modal harus dilaporkan secara transparan upaya manajemen likuiditas dilakukan dengan mengadopsi standar jatuh tempo aset ( <i>standardised maturity bucket of asset</i> ) • perpaduan sistem syariah dan konvensional.

<sup>230</sup> M. Umer Chapra Tariqullah Khan, Loc. Cit.

Gambia	Diregulasi oleh Central Bank of Gambia (CBG) terdapat undang undang perbankan syariah <i>dual system</i> dewan pengawas syariah disyaratkan terpisah kepatuhan pada ketentuan permodalan dan prinsip-prinsip dasar dalam ketentuan Basel dan standar akuntansi internasional tidak jelas.
Indonesia	Diregulasi oleh Bank Indonesia (Bank Sentral Republik Indonesia - BSRI) lembaga regulasi bagi perbankan dan perusahaan asuransi di buat terpisah tidak terdapat undang-undang perbankan syariah; perbankan syariah diatur dengan menambahkan pasal dalam undang undang perbankan yang sudah ada (UU No. 10 Tahun 1998 dan UU No. 23 Tahun 1999) dewan pengawas syariah disyaratkan terpisah <i>window syariah</i> diperbolehkan pengawasan terkonsolidasi ketentuan permodalan dan prinsip-prinsip dasar dalam Basel telah diadopsi standar akuntansi internasional telah diadopsi transformasi keuangan masih dalam proses untuk memperkuat modal dan solvabilitas bank strategi pengembangan perbankan syariah menjadi tanggung jawab pemerintah.
Iran	Diregulasi oleh Central Bank of Iran ( <i>Bank Jumhuri Islami Iran</i> ) semua bank berada dalam sektor publik dengan rencana privatisasi minoritas regulasi dan pengawasan bank sangat dipengaruhi oleh kebijakan moneter, fiskal, dan pemerintah

	<p>hanya ada satu sistem perbankan, yaitu sistem perbankan syariah, yang berada di bawah Undang-Undang tentang Perbankan Bebas Bunga (<i>Usuryfree-Banking Law</i>) tahun 1983 model pembiayaan didefinisikan dalam undang undang kebijakan yang dicanangkan berorientasi pada diadopsinya ketentuan permodalan dalam Basel dan standar akuntansi internasional tidak terdapat dewan pengawas syariah di masing-masing bank metode dan tujuan pengawasan langsung dan tidak langsung telah terdefinisi dan diterapkan bank dan perusahaan asuransi diawasi oleh otoritas regulasi yang berbeda.</p>
<p>Jordan</p>	<p>Diregulasi oleh Central Bank of Jordan (CBJ) lembaga regulasi bagi perbankan dan perusahaan sekuritas di buat terpisah tidak terdapat undang-undang perbankan syariah <i>dual system</i> dewan pengawas syariah disyaratkan terpisah pengawasan terkonsolidasi ketentuan permodalan dan prinsip-prinsip dasar dalam Basel telah diadopsi standar akuntansi internasional telah diadopsi.</p>
<p>Kuwait</p>	<p>Diregulasi oleh Central Bank of Kuwait (CBK) CBK meregulasi bank komersial dan bank investasi (perusahaan sekuritas) secara sekaligus <i>dual banking system</i> . terdapat dua bentuk bank syariah: a) bank komersial syariah b) bank investasi syariah. bank-bank konvensional tidak boleh memiliki <i>window syariah</i>. pengawasan</p>



	terkonsolidasi ketentuan permodalan dan prinsip-prinsip dasar dalam Basel telah diadopsi standar akuntansi internasional telah diadopsi undang-undang perbankan syariah sedang dipertimbangkan dewan pengawas syariah terdapat di tiap bank.
Malaysia	Diregulasi oleh <i>Central Bank of Malaysia</i> (Bank Negara Malaysia - BNM) perusahaan asuransi dan bank berada di bawah otoritas regulasi yang sama bank swasta <i>dual banking system window</i> Syariah diperbolehkan bagi bank konvensional pengawasan terkonsolidasi ketentuan permodalan dan prinsip-prinsip dasar dalam Basel telah diadopsi standar akuntansi internasional telah diadopsi • mengadopsi sistem rating CAMEL pengawasan langsung dan tidak langsung telah didefinisikan dengan tujuan yang jelas pada level kelembagaan di BNM dan <i>Securities Exchange Commission</i> (SEC) terdapat dewan pengawas syariah yang terpisah Menteri Keuangan menjalin hubungan yang sangat dekat dengan pihak pengawas perbankan syariah.
Pakistan	Diregulasi oleh <i>Central Bank of Pakistan</i> ( <i>State Bank of Pakistan</i> - SBP) perusahaan sekuritas dan asuransi berada di bawah otoritas regulasi yang sama mayoritas bank dalam sektor swasta; regulasi perbankan dipengaruhi oleh kebijakan pemerintah tidak terdapat undang-undang perbankan syariah terdapat undang-undang

	<p>perusahaan <i>mudharabah</i> tidak ada konsep dewan pengawas syariah perbankan syariah tidak diakui secara terpisah ketentuan permodalan dan standar pengawasan dalam Basel telah diadopsi tidak terdapat konsep pengawasan langsung dan tidak langsung transformasi keuangan dilakukan oleh <i>Supreme Court of Pakistan</i> untuk mengenalkan sistem perbankan dan keuangan syariah; komite transformasi jasa keuangan dibentuk oleh SBP.</p>
Qatar	<p>Diregulasi oleh <i>Central Bank of Qatar (CBQ)</i> <i>dual banking system</i> dan sistem regulasi yang terpisah tidak terdapat undang-undang perbankan syariah yang terpisah perbankan syariah diawasi oleh direktorat khusus dalam SBC dewan pengawas syariah dipersyaratkan terpisah terdapat ketentuan standar transparansi bagi bank syariah.</p>
Sudan	<p>Diregulasi oleh <i>Central Bank of Sudan (CBS)</i> hanya ada satu sistem, yaitu sistem syariah dewan pengawas syariah dipersyaratkan terpisah, bank sentral juga memiliki dewan pengawas syariah • kontrol publik memainkan peran yang penting; regulasi dan pengawasan sangat dipengaruhi oleh kebijakan pemerintah • evolusi instrumen keuangan dalam proses kepatuhan <i>Basel Committee</i> mengenai ketentuan kecukupan permodalan dan standar pengawasan tidak jelas pro gram merger dicanangkan untuk memperkuat modal bank.</p>

Turki	Diregulasi oleh <i>Central Bank of Turkey (Turkeyi Cumhuriyet Merkez Bankasi - TCMB</i> undang-undang tentang <i>Special Finance House</i> mencakup perbankan syariah <i>dual system; window-syariah</i> tidak diperbolehkan ketentuan Basel mengenai kecukupan pemodalan dan standar pengawasan baru diperkenalkan evolusi instrumen keuangan dalam proses tidak terdapat konsep pengawasan langsung dan tidak langsung.
UAE	Diregulasi oleh <i>Central Bank of UEA</i> . terdapat undang-undang perbankan syariah • <i>window syariah</i> diperbolehkan dewan pengawas syariah dipersyaratkan terpisah ketentuan Basel mengenai kecukupan pemodalan dan standar pengawasan baru telah dilakukan • standar akuntansi internasional telah diterapkan.
Yaman	Diregulasi oleh <i>Central Bank of Yener (CBY)</i> terdapat undang undang perbankan syariah <i>dualsystem window syiah</i> diperbolehkan dewan pengawas syariah dipersyaratkan terpisah kantor pengawasan bagi perbankan syariah selain CBY sedang dipertimbangkan kepatuhan pada standar yang ditetapkan Basel tidak jelas.

2) Pengawasan Langsung dan Tidak langsung<sup>231</sup>

- Iran, Malaysia, Pakistan, dan Turki telah menerapkan sistem pengawasan langsung dan tidak langsung (*onsite and offsite supervision*) untuk merealisasikan tujuan sistem.
- Malaysia menganut sistem rating CAMEL.

3) Kerangka Pengawasan<sup>232</sup>

- Pada umumnya, pengawasan bank syariah berada di dalam kerangka sistem pengawasan perbankan komersial internasional yang ada. Di sebagian negara, undang-undang khusus bagi bank syariah telah dibuat, sementara di sebagian yang lain, tidak ada. Operasional perbankan syariah pada negara-negara yang tidak mempunyai undang-undang khusus ini berjalan di bawah pedoman yang dibuat oleh bank sentral.
- Negara-negara anggota yang disebutkan di sini melakukan pemisahan fungsi perbankan dari bisnis sekuritas dan asuransi, serta menempatkannya dalam pengawasan otoritas yang berbeda pula. Kecuali Malaysia, yang menggabungkan perbankan dan perusahaan asuransi dalam satu otoritas pengawasan, yaitu bank sentral (Bank Negara Malaysia). Tren global pun sedang menuju ke arah penerapan konsep universal banking dengan penekanan

---

<sup>231</sup> Ibid

<sup>232</sup> Ibid

pada pengawasan tunggal (*single mega-supervisor*).

- Bank-bank di tiap anggota berada dalam pengawasan bank sentral. Namun demikian, tren yang berkembang menunjukkan adanya wacana untuk memisahkan kerangka kebijakan moneter dalam manajemen-ekonomi makro dari pertimbangan ekonomi mikro-kesehatan bank. Sebagai hasil dari adanya pemisahan ini, pengawasan bank akan dipisahkan dari kebijakan moneter dan dilimpahkan kepada otoritas khusus. Terdapat banyak contoh dari pemisahan ini, di antaranya adalah pemisahan fungsi pengawasan dari *Bank of England* pada tahun 1998 dan pembentukan Otoritas Jasa Keuangan (OJS) yang bertanggung jawab untuk menjalankan peran pengawasan.
- Ketika otoritas pengawasan khusus melakukan pengawasan bagi bank dan lembaga keuangan nonbank secara sekaligus, maka peningkatan koordinasi dan kerja sama antarotoritas sangat dibutuhkan. Literatur mengenai pengawasan perbankan yang ada di negara-negara anggota tidak menyebutkan sektor yang lain. Hal ini mengindikasikan tidak adanya koordinasi antarlembaga pengawasan.
- Di beberapa negara anggota, bank-bank konvensional diperbolehkan untuk membuka *window syariah*, dan di sebagian negara yang lain, hal ini tidak diperbolehkan.

- Hanya dua negara anggota saja, yaitu Bahrain dan Malaysia (Labuan), yang mempunyai pusat perbankan asing (*offshore bank ing centre*), dalam hal kepatuhan atas standar internasional, studi
- 4) Pengawasan Aspek Syariah<sup>233</sup>
- Hampir semua bank swasta yang ada telah memiliki dewan pengawas syariah tersendiri. Namun, di Malaysia dan Sudan bank sentral juga memiliki dewan pengawas syariah sendiri.
  - Bank di Pakistan dan Iran tidak memiliki dewan syariah sebagaimana bank lainnya. Namun, Departemen Agama Islam di Pakistan dan Dewan Keamanan Iran, telah menerapkan pedoman dalam hal ini. Dewan Syariah Negara (Pakistan) diberikan wewenang untuk meninjau ulang dan merumuskan undang-undang berdasarkan syariah. Dewan telah menetapkan bahwa bunga (*interest*) adalah riba, oleh karenanya, transaksi *mark-up* yang dilakukan dengan berbasis bunga, tidak diperbolehkan.
  - Kiranya perlu diperjelas lagi, apakah fungsi dewan pengawas syariah itu hanya sebatas untuk memastikan kesyariahan produk bank, atau juga untuk meyakinkan bahwa fatwa atau ketentuan mereka telah diterapkan? Jika opsi kedua juga termasuk fungsi dari dewan pengawas syariah maka pertanyaan selanjutnya

---

<sup>233</sup> Ibid

adalah, apakah hal itu mungkin dilakukan, tanpa didukung dengan staf yang *qualified*? Jika tidak, maka pertanyaannya adalah, siapa yang akan mengerjakan tugas ini, apakah bank sentral, perusahaan khusus, atautakah auditor independen?

#### 5) Lingkup Tantangan<sup>234</sup>

- Ketika deposit investasi harus ikut menanggung risiko, sementara deposit giro tidak, maka tantangan terbesar bagi bank syariah adalah, bagaimana ia dapat mengadopsi suatu strategi yang memungkinkan risiko deposit investasi tersebut tidak bercampur dan atau berpindah kepada deposit giro.
- Jika standar internasional telah diadopsi maka pembobotan risiko (*risk-weighting*) mensyaratkan adanya perubahan metodologi yang tepat untuk menentukan berbagai jenis risiko dalam model pembiayaan syariah.
- Model pembiayaan berbasis PLS mempunyai risiko yang lebih besar. Oleh karena itu, pengadopsian standar internasional akan memunculkan kecenderungan untuk lebih menggunakan model pembiayaan berbasis jual beli. Hal ini akan mengganggu perubahan sistem keuangan Islam kepada hasrat pencampuran optimal antara pembiayaan berbasis PLS dan jual beli.

---

<sup>234</sup> Ibid

### 3. Dewan Syariah Dan Perbankan Islam

Pendekatan yang paling banyak digunakan untuk menjamin keislaman perbankan Islam di tingkat sektor swasta, khususnya di Timur Tengah, adalah pendekatan Dewan Syariah. Bank-bank Islam mempekerjakan ahli hukum Islam dalam kapasitasnya sebagai konsultan dan penasihat untuk menguji kontrak-kontrak, perjanjian-perjanjian, dan transaksi-transaksi bank Islam. Pengujian ini untuk menjamin bahwa kegiatan sehari-hari bank Islam di bidang mobilisasi dan alokasi sumber dayanya adalah sejalan dengan Syariah. Dalam bab ini kami akan mengenalkan karakteristik umum pendekatan Dewan Syariah dengan mengacu kepada fatwa-fatwa yang dikeluarkan oleh Dewan Syariah dari dua bank Islam terkemuka, yaitu, Kuwait Finance House (KFH) dan Jordan Islamic Bank (JIB)<sup>235</sup>.

Keberadaan Dewan Syariah di hampir semua bank Islam sektor swasta yang beroperasi di Timur Tengah, UEA, Kuwait, Bahrain, Yordania, Mesir, dan Sudan, menunjukkan, antara lain, sifat keagamaan bank-bank ini. Di beberapa bank, seperti Jor dan Islamic Bank, hanya ada seorang konsultan agama, sementara di bank-bank lain seperti Faisal Islamic Bank of Egypt (FIBE), Dewan Syariah terdiri atas paling banyak lima orang anggota yang ahli hukum

---

<sup>235</sup> Abdullah Saeed, *Menyoal Bank Syariah Kritik atas Interpretasi Bunga Bank Kaum Neo-Revivalis*, Paramadina, Jakarta, 2004, hal. 171



Islam dan percaya dengan ide 'perbankan Islam'. Mereka diberi wewenang dan otoritas yang luas untuk menguji semua kontrak, metode, dan aktivitas yang terkait dengan perilaku bank-bank mereka. Menurut *Articles of Association of FIBE*, Dewan Syariah memiliki wewenang yang dimiliki oleh para auditor guna menjalankan fungsi mereka. Dalam laporan-laporan tahunan bank mereka, Dewan Syariah menetapkan bahwa kegiatan-kegiatan lembaga mereka sesuai dengan Syariah-persis seperti auditor independen yang menetapkan bahwa posisi keuangan bank sehat<sup>236</sup>.

Prosedur yang diikuti bank-bank Islam ini untuk menjamin keislaman perbankan dan keuangan mereka dapat dinyatakan secara ringkas seperti berikut: manajemen bank, ketika menemukan masalah perbankan dan keuangan yang perlu ditinjau oleh Dewan Syariah, menganalisis masalah tersebut sampai batas tertentu, kemudian mengusulkan satu solusi yang dapat diadopsi dalam perbankan dan keuangan kontemporer, dengan menjelaskan unsur-unsur pembentuk solusi yang diusulkan, memberi contoh untuk penjelasan, dan mencari fatwa Dewan Syariah tentang solusi yang diusulkan. Dewan lalu mempertimbangkannya, dan jika, menurut pendapatnya, tidak ada keberatan terhadap solusi itu dari sudut pandang Syariah, maka Dewan pun mendukungnya. Jika ada keberatan terhadap solusi

---

<sup>236</sup> Ibid

tersebut atau terhadap salah satu unsur pembentuknya, maka Dewan Syariah mengeluarkan pendapatnya tentang hal itu, dan merekomendasikan modifikasi selanjutnya terhadap unsur yang ditolak. Berikut ini adalah sebuah contoh tentang bagaimana manajemen bank secara formal berkonsultasi dengan Dewan Syariah<sup>237</sup>.

Manajemen Kuwait Finance House (KFH) meminta fatwa Dewan Syariahnya tentang suatu masalah dan mengajukan pertanyaan-pertanyaan berikut:<sup>238</sup>

Kami meminta Anda untuk memberikan fatwa syar'i mengenai halal atau haramnya pembelian kami atas barang-barang tertentu secara tunai, berdasarkan permintaan seorang nasabah, dan (berdasarkan) janjinya untuk membeli barang-barang itu dari kami. Penjualan kepada nasabah tersebut akan terjadi ketika kami memiliki dan mengambil alih barang-barang dimaksud. Nasabah akan membeli barang-barang kami dengan suatu pembayaran tunda, dan dengan harga yang lebih tinggi daripada harga yang kami bayarkan.

Contohnya adalah seperti ini:

Seseorang tertarik untuk membeli komoditas atau barang tertentu, namun ia tidak mampu

---

<sup>237</sup> Ibid

<sup>238</sup> Ibid

membayarinya tunai. Oleh sebab itu, kami percaya jika kami membeli barang dimaksud dan memilikinya, ia akan membelinya dari kami dengan pembayaran tunda dan dengan batas laba (*profit margin*) tertentu yang dinyatakan dalam janjinya.<sup>239</sup>

Dewan Syariah mengeluarkan fatwanya dengan menyatakan:<sup>240</sup>

Apa yang dilakukan oleh orang yang meminta pembelian harus dianggap sebagai janji. Mengingat kenyataan bahwa para imam berbeda pendapat tentang janji semacam ini, antara mengikat atau tidak mengikat, maka saya cenderung untuk mengambil pendapat Ibn Syubruma. Ia mengatakan bahwa setiap janji yang tidak menghalalkan yang haram, atau mengharamkan yang halal haruslah mengikat baik secara hukum maupun agama. Inilah yang ditunjukkan oleh teks al-Qur'an dan hadis. Mengambil pendapat ini adalah hal yang paling mudah bagi masyarakat dan bertindak atas dasarnya yang akan mengarahkan kepada pelaksanaan transaksi-transaksi berdasarkan pijakan yang lebih kokoh. Tidak ada penolakan sama sekali untuk menerapkan syarat seperti ini.

Ringkasan berikut merupakan karaktersitik utama metode Dewan Syariah dalam menjamin

---

<sup>239</sup> Ibid

<sup>240</sup> Ibid

keislaman perbankan Islam di sertai dengan contoh-contoh untuk menjelaskan tiap itemnya.

Jika ada suatu teks di dalam al-Qur'an atau Sunnah yang tampak relevan dengan problem yang dihadapi, Dewan Syariah tidak akan mencari di luar teks tersebut. Jika ada kesepakatan di kalangan fuqaha atas suatu masalah, Dewan Syariah pun mengikutinya. Dewan Syariah Kuwait Finance House (KFH) dengan jelas menyatakan hal ini:<sup>241</sup>

Jika saya menemukan suatu teks dari al-Qur'an atau Sunnah, saya tidak akan mencari (solusi) di luar teks tersebut, apa pun keadaannya. Mengenai perbedaan pendapat di kalangan ulama (tentang suatu masalah), saya akan mengambil pendapat yang lunak dan mudah bagi masyarakat sepanjang pendapat ini tidak menyimpang dan bukan pendapat yang disisihkan.

Ini berarti bahwa semua pengharaman atas bentuk-bentuk jual beli yang disebutkan dalam Sunnah akan dicermati jika masalah yang dihadapi tampak mirip dengan salah satu bentuk jual beli itu. Dewan Syariah umumnya tidak mempertimbangkan kompleksitas kebanyakan transaksi keuangan masa kini dan relatif sederhananya transaksi-transaksi terkait yang diharamkan di dalam Sunnah. Relevansi pengharaman tersebut dengan situasi historis zaman

---

<sup>241</sup> Ibid

Nabi umumnya tidak diperhatikan dalam pendekatan ini.

Penekanannya adalah pada pengujian masalah yang sedang dihadapi untuk dilihat apakah masalah ini dapat dimasukkan ke dalam salah satu kontrak atau masalah yang diharamkan atau dihalalkan dalam fiqih. Dalam perbandingan antara masalah yang dihadapi dengan yang ada dalam fiqih ini, fokus Dewan Syariah umumnya adalah pada definisi-legal fiqih. Jika masalah yang dihadapi termasuk dalam definisi legal, maka masalah itu akan diselesaikan dengan hukum yang ada dalam fiqih. Barangkali, contoh yang paling relevan dalam konteks ini adalah bunga dalam pinjaman, yang dianggap riba. Definisi-legal riba sebagaimana yang dikemukakan fiqih mencakup semua tambahan sebagai syarat yang diberikan kepada peminjam yang melebihi dan di atas pokok pinjaman. Oleh sebab itu, semua pinjaman yang krediturnya secara eksplisit menyatakan bahwa debitur harus mengembalikan pokok pinjaman dan sejumlah tambahan sebagai bunga atas pinjaman, maka pinjaman ini termasuk dalam definisi-legal riba dan diharamkan. Namun, beberapa bentuk dana pinjaman yang tidak memiliki unsur bunga *eksplisit*, atau ketika elemen bunga ini tidak dikenal dengan nama bunga, maka tidak akan dianggap sebagai dana pinjaman berbasis riba, meskipun mungkin mengandung unsur bunga dalam bentuk yang tersembunyi. Selain *mark-up* dalam pembiayaan *murabahah* dan *mark-up* yang lebih tinggi untuk

jangka waktu pembayaran dalam *murabahah* yang lebih lama, transaksi transaksi lain yang juga mengandung unsur bunga dan dikenal dengan nama selain bunga, pun telah diizinkan. Sejumlah contoh bisa mengilustrasikan hal ini:<sup>242</sup>

(i) Suatu perusahaan pengumpul hutang (*debt factoring*) menjalankan usaha pembayaran hutang-hutang (orang) kepada bank Islam. Ketika waktu pembayaran tiba, dan jika debitur tidak membayar hutangnya, perusahaan ini membayarkannya kepada bank, dan mengusahakan hutang itu, dengan syarat bahwa perusahaan tersebut akan mengenakan komisi bagi hutang-hutang yang ditagihkannya. Hal ini diizinkan dengan dasar bahwa itu adalah suatu kontrak perwakilan, dan meminta upah dari jasa perwakilan adalah boleh. Ini dimungkinkan meskipun kenyataan bahwa 'komisi' dalam pengelolaan hutang ini bisa berupa sekian persen dari total uang, dan bahwa suku bunga bisa mengemuka dalam penetapan persentase tersebut.

(ii) Dewan Syariah telah mengizinkan kompensasi atas kerugian yang diakibatkan oleh penunggakan hutang kepada bank Islam. Pandangan Dewan Syariah Jordan Islamic Bank (JIB) adalah jika seorang debitur mampu membayar, tetapi tidak membayar hutangnya

---

<sup>242</sup> Ibid

kepada bank sesuai dengan jadwal, bank bisa meminta kompensasi atas kerugian. Hal ini, misalnya, dapat disisipkan sebagai klausul dalam kontrak jual beli. Jumlah ganti rugi dapat disepakati oleh kedua belah pihak, atau dapat pula ditetapkan secara sepihak. Kemiripan antara klausul sanksi yang mengharuskan bunga bagi penunggakan pembayaran dalam sistem berbasis-bunga dengan 'ganti rugi' yang harus dibayarkan kepada bank Islam karena penunggakan pembayaran dalam situasi semacam itu, sangatlah jelas.

(iii) Dewan Syariah Kuwait Finance House (KFH) memutuskan bahwa adalah halal untuk meminjam 1.000 dinar, misalnya, dengan syarat bahwa si peminjam kemudian meminjamkan (kepada pemberi pinjaman pertama) sebanyak 3.000 dolar selama setahun. Di sini pinjaman dinaikkan untuk satu jangka waktu tertentu berdasarkan sistem 'bebas bunga', dan bank lain menyalurkan jumlah yang semisal dalam mata uang yang berbeda untuk jangka waktu yang sama sebagai 'kompensasi'. Pinjaman timbal-balik memberikan kompensasi kepada bank lain atas biaya penggunaan pinjaman 'bebas bunga' di tempat pertama. Hal ini senada dengan pandangan Dewan Syariah JIB dalam hal mana bank Islam mendepositokan dana di bank berbasis bunga berdasarkan sistem bebas bunga, dan bank berbasis-bunga ini, pada masa datang,

mendepositokan jumlah semisal pada bank Islam, dengan dasar yang sama, ketika bank Islam sedang membutuhkan likuiditas. Dewan Syariah mengatakan, "Ini boleh".

(iv) Dewan Syariah KFH mengizinkan pengenaan 'komisi' tidak-tetap dalam suatu transfer uang dan dalam penerbitan cek-cek perjalanan (*travellers cheques*) (sebagai lawan dari pengenaan jumlah tetap). Dalam fatwa lain yang terkait dengan penukaran mata uang dan cek perjalanan, Dewan Syariah KFH. membolehkan pengenaan sekian persen dari jumlah uang sebagai 'upah'.

(v) Konsultan Agama International Association of Islamic Banks (AIB), ketika ditanya tentang pemberian 'hadiah' untuk *saving deposit* dan *current account deposit*, mengatakan:

Bank dapat memberikan sejumlah uang setiap tahun (bagi para nasabah *saving deposit*) tanpa menjadikannya sebagai syarat dalam kontrak.

Mengenai nasabah *current account deposit*, ia mengatakan:

Adalah halal untuk memberi para pemegang *current account deposit*, dengan kategori tertentu atau dengan kategori apa saja, beberapa 'hadiah' atau 'pemberian' dengan syarat bahwa hal ini tidak boleh menjadi aturan kontrak (secara



eksplisit maupun implisit) ketika rekening dibuka.

Dalam semua contoh tersebut, meskipun ada unsur bunga, Dewan-dewan Syariah telah membolehkannya, mungkin karena definisi hukum riba Dewan Syariah tidak mencakup bentuk bentuk bunga yang tersembunyi tersebut.

Dewan-dewan Syariah tidak memperhatikan perbedaan historis antara apa yang diharamkan di dalam Sunnah yang terkait dengan transaksi-transaksi finansial dengan apa yang tampak mirip dengan mereka dalam bisnis-bisnis finansial mutakhir. Sebuah contoh yang jelas tentang pengabaian sama sekali perbedaan-perbedaan historis adalah dalam hal emas dan perak. Dalam hadis yang cukup terkenal tentang riba, Nabi diriwayatkan melarang jual-beli emas dan perak, kecuali bila berdasarkan transaksi kontan (dari tangan ke tangan), 'yang semisal dengan semisal', yang oleh para fuqaha ditafsirkan sebagai jumlah-jumlah yang setara. *Illah* (sebab efisien) pengharamannya, seperti yang didukung oleh mayoritas fuqaha, adalah bahwa emas dan perak itu uang (*naqdiyah*). Meskipun emas dan perak digunakan sebagai uang pada masa Nabi dan sepanjang sejarah Islam, saat ini keduanya tidak lagi digunakan sebagai uang, dan tak satu pun dari keduanya saat ini memainkan bagian penting dalam penentuan nilai *fiat money*. *International Monetary Fund* (IMF) mendemonetasi (menghilangkan nilai

uang) emas pada tahun 1976, setelah runtuhnya perjanjian Bretton Woods pada tahun 1971 dan perjanjian Smithsonian pada tahun 1973<sup>243</sup>.

Meski kebanyakan bank sentral di seluruh dunia masih menyimpan emas sebagai asset cadangan, emas tidak lagi termasuk ke dalam penentuan nilai uang negara-negara ini. Nilai suatu mata uang ditentukan oleh banyak sekali faktor. Di antaranya adalah: inflasi, perbedaan suku bunga antar negara, neraca pembayaran, kebijakan kurs penukaran (*exchange rate*) pemerintah, sumber daya alam suatu negara, stabilitas politik, bahkan spekulasi.

Meskipun fakta bahwa emas dan perak tidak lagi digunakan sebagai uang pada saat ini, baik di negara-negara muslim maupun dunia pada umumnya, Dewan-dewan Syariah umumnya sebegitu jauh mengabaikan fakta ini dalam pembahasan mereka tentang riba. Berdasarkan hukum tukar-menukar uang dalam fiqih, Dewan-dewan Syariah melarang semua jual-beli emas atau perak (dicetak atau tidak sebagai mata uang, maupun sebagai hiasan) yang mengandung penyerahan tunda atas satu nilai imbangannya. Bahkan janji untuk membeli emas dan perak di masa depan pun diharamkan. Hal ini mengesampingkan pernyataan mereka tentang halalnya penyerahan tunda salah satu nilai imbalan dalam jual-beli logam mulia yang lain seperti platinum

---

<sup>243</sup> Ibid

dan batu-batu mulia. Dalam sebuah fatwa, Dewan Syariah KFH menyatakan<sup>244</sup>:

Syariah menganggap emas dan perak sebagai uang (*atsman*), dan dalam hal itu tidak ada perbedaan antara yang tercetak, lantakan, atau hiasan. Aturan tukar-menukar uang harus mengikuti keten tuan, yaitu, antara lain tukar-menukar harus berdasarkan transaksi kontan, dan dalam jumlah yang setara.

Meskipun secara historis pernah digunakan sebagai uang, fungsi emas dan perak sekarang ini telah dijalankan oleh *fiat money*. Oleh sebab itu, aturan jual-beli emas dan perak telah ke hilangan makna aslinya. Tidak ada satu ayat al-Qur'an pun yang menyatakan bahwa emas dan perak akan menjadi uang selama nya dan dalam segala keadaan. Sebagaimana tidak ada satu pun pernyataan Nabi yang masyhur yang menyatakan bahwa emas dan perak adalah uang tak peduli kapan pun dan di mana pun.

Oleh sebab itulah, mungkin lebih aman untuk menyimpulkan bahwa petunjuk-petunjuk Nabi yang diriwayatkan terkait dengan emas dan perak dan tukar-menukar keduanya terikat tempat dan waktu, terkait dengan realitas ekonomi Hijaz pada zaman hidup Nabi. Tetapi, karena ada hadis-hadis yang memberikan petunjuk tentang jual-beli dan tukar-

---

<sup>244</sup> Ibid

menukar emas dan perak, Dewan-dewan Syariah masih tetap berpendirian bahwa aturan yang sama harus diikuti, meski alasan asli pengharamannya tidak lagi ada.

Dalam tukar-menukar uang, Dewan-dewan Syariah juga telah mengambil sikap yang kaku *vis a vis* penyerahan nilai imbangan. Mereka tidak memperbolehkan tukar-menukar uang kecuali bila penyerahan nilai imbangannya dilakukan secara langsung. Menurut Dewan Syariah KFH, "Uang (*fiat*) bukanlah emas dan perak, tetapi ia telah menggantikan tempat emas dan perak. Terdapat perbedaan antar mata uang. Perbedaan antar mata uang adalah seperti perbedaan emas dan perak. Oleh sebab itu, satu mata uang dapat dijual dengan mata uang lain dengan syarat harus dilakukan dengan penyerahan langsung." Pandangan yang sama dinyatakan dalam fatwa-fatwa Konferensi Perbankan Islam Kedua<sup>245</sup>:

Tidak diperbolehkan menjual-belikan emas, perak, dan mata uang kecuali bila penyerahan dilakukan langsung/di tempat (*on the spot*). Penundaan penyerahan salah satu nilai-nilai ini akan sama dengan riba.

Dalam fatwa-fatwa mereka tentang haramnya tukar menukar uang kecuali dengan penyerahan langsung, Dewan dewan Syariah mengikuti makna

---

<sup>245</sup> Ibid

literal hadis tanpa menyelidi ki alasan di balik pengharaman oleh Nabi tersebut. Seperti ke simpulan ulama Hanbali, Ibn Qayyim al-Jauziyah (W.751/1350), dalam pembahasannya tentang alasan yang mendasari pengharaman riba, sesungguhnya menutup segala cara riba pra-Islam-lah yang dimaksudkan dalam pengharaman pengharaman yang terkait dengan tukar-menukar uang. Yang juga relevan di sini adalah bahwa Dewan-dewan Syariah masih menganggap uang '*in concrete*' (misalnya, dinar emas atau dirham perak, atau uang kertas modern). Tetapi 'uang', bagaimanapun juga, sekarang telah menjadi ide yang semakin abstrak dan sulit untuk didefinisikan secara tepat. Bank-bank sentral umumnya mendefinisikan 'uang' dalam arti yang luas maupun sempit. Bank Inggris, misalnya, memiliki beberapa kategori uang: M0, nibM1, M2, M4, M4c, dan M5. M0 adalah kategori uang yang paling sempit yang mencakup nota dan koin yang beredar plus uang tunai bank dan saldo-saldo operasional mereka pada Bank Inggris. M5 adalah kategori yang paling luas yang mencakup semua kategori yang lebih sempit plus saham-saham (*holdings*) yang dimiliki oleh sektor swasta instrumen-instrumen pasar uang. M5 sekalipun, tidak mencakup semua bentuk 'uang'. Menurut Gubernur Bank Inggris, "batasan apapun yang dibuat antara harta-harta finansial yang dimasukkan dan yang tidak dimasukkan ke dalam definisi tentang 'uang yang luas', mungkin masih terdapat cakupan yang cukup berarti untuk

mengganti harta-harta di seberang garis pemisah tersebut."<sup>246</sup>

Terdapat kepercayaan yang kuat terhadap suatu hadis meskipun hadis-hadis yang menjadi dasar pengharaman transaksi tertentu adalah hadis yang lemah dan keotentikannya diperdebatkan ulama terkemuka. Melalui kepercayaan terhadap hadis yang lemah dan diperselisihkan semacam ini, beberapa transaksi dalam perbankan dan keuangan ditolak, yang mana mungkin memiliki dampak negatif terhadap beberapa aspek perbankan Islam di masa depan. Sejumlah fatwa bank Islam memperjelas hal ini<sup>247</sup>:

(i) Seseorang menjual suatu komoditas pada suatu pasar masa depan komoditas, untuk diserahkan pada masa mendatang, dan si pembeli membayar sebagian harga pada saat kontrak yang sisanya dibayarkan pada suatu waktu yang ditetapkan di masa mendatang. Transaksi ini disebut sebagai penjualan hutang dengan hutang (*bai' al-kali bi al-kali*) yang diharamkan dalam fiqih dan oleh karenanya dilarang 3 Hadis yang menjadi dasar pengharaman diriwayatkan oleh Dar Quthni (w.385/995) dan al Hakim (w.405/1014). Meski al-Hakim menganggapnya sebagai hadis yang otentik, namun Ahmad b. Hanbal tidak mengakui

---

<sup>246</sup> Ibid

<sup>247</sup> Ibid

nya. Dalam pandangannya, Musa b. Ubaid, satu-satunya perawi hadis tersebut, tidak dapat dipercaya dan bahkan tidak boleh mengutip hadis darinya.

(ii) Sebagian Dewan Syariah tidak memperbolehkan apa yang disebut sebagai 'menjual apa yang tidak dimiliki seseorang'. Contoh yang dikutipkan adalah bila seseorang, A, membeli suatu komoditas dari B tetapi sebelum B menyerahkan barang tersebut kepada A, A menjualnya kepada C. Menurut Dewan Syariah KFH, tidak ada perbedaan pendapat di kalangan ulama mengenai haramnya transaksi semacam ini, dan transaksi tersebut termasuk suatu bentuk riba.

Para ahli hadis sendiri berbeda pendapat tentang keotentikan hadis yang tampaknya menjadi dasar fatwa ini, yaitu, "*la tabi' ma laisa 'indaka*" (jangan jual apa yang bukan milikmu). Meski Tirmidzi (w.279/893), Nasa'i (w.303/ 916), Ibn Hibban (w.354/965) tampaknya menilai otentik, tetapi para ahli hadis lainnya tidak. Adanya perselisihan di kalangan ahli hadis tentang keotentikan hadis tersebut menunjukkan bahwa keotentikan mutlak tidak terjamin. Walaupun hadis ini otentik, interpretasinya tidak dapat ditunggalakan. Menurut Baghawi (w.516/1122), misalnya, hadis ini tidak mencakup "penjualan sesuatu yang terdiskripsi lengkap yang akan dise

rahan oleh seseorang pada masa mendatang." Faqih Mazhab Syafi'i, Nawawi, lebih eksplisit ketika mengatakan bahwa pengharaman itu berlaku ketika sesuatu tidak dalam pemilikan seseorang, atau ketika ia tidak bisa menyerahkannya.

(iii) KFH bermaksud, misalnya, membeli kamera baru dari suatu perusahaan, dan menetapkan bahwa perusahaan tersebut membeli kamera lama dari KFH. Menurut Dewan Syariah, transaksi semacam ini tidak boleh karena itu adalah dua jual beli dalam satu jual beli. Fatwa ini tampaknya didasarkan pada hadis, "*man ba'a bai'atayni fi bai'atin falahu aukasuhuma au al-riba*" (barangsiapa menjual dua penjualan dalam satu penjualan, maka ia berhak atas yang lebih sedikit dari keduanya, jika tidak maka itu adalah riba). Tidak ada kesepakatan tentang keotentikan hadis ini maupun terhadap interpretasi Ibn Mas'ud.

(iv) semua pinjaman yang memperanakkan suatu keuntungan bagi pemberi pinjaman disebut sebagai riba. Hal ini didasarkan pada hadis, "*kullu qardlin jarra manfa'atan fa-huwa riban*" (se tiap pinjaman yang menarik keuntungan adalah riba). Berdasar kan hadis ini, Dewan Syariah JIB memberikan pendapat terhadap masalah berikut:



JIB akan mendepositokan pada bank berbasis-bunga sekian jumlah deposito bebas-bunga. Kesepakatan informal dibuat oleh kedua bank, yang menurut kesepakatan itu bank berbasis-bunga akan menjual sekian jumlah mata uang asing kepada JIB dengan kurs yang ditetapkan oleh bank sentral pada hari penjualan tersebut. Bank [berbasis-bunga] akan menjual mata uang asing itu dengan kurs beli-yang lebih rendah daripada kurs jual. Dewan Syariah dalam fatwanya mengatakan:<sup>248</sup>

Perjanjian bentuk ini adalah salah satu bentuk pinjaman yang menarik keuntungan. Ini dilarang dalam Syariah, dan terdapat pula konsensus para ulama mengenai hal itu, khususnya apabila keuntungan itu ditentukan. Tidak ada keraguan bahwa bank tidak akan menjual mata uang asing itu dengan kurs beli, kalau saja bank Islam tidak mendepositokan uang dengan deposito bebas bunga.

Hadis yang menjadi dasar fatwa tersebut adalah hadis *mawgúf*, bukan pernyataan Nabi sendiri. Apalagi hadis tersebut tidak otentik.

Ada kalanya tampak suatu kecenderungan di pihak Dewan-dewan Syariah untuk menyelesaikan problem-problem praktis dengan jalan menggunakan *hiyal* (fiksi hukum). Meski pun Dewan-dewan Syariah ini kadang-kadang tampak menolak *hiyal* dalam

---

<sup>248</sup> Ibid

menyelesaikan masalah mereka. Beberapa fatwa yang dikeluarkan oleh Dewan Syariah KFH maupun JIB erat kaitannya dengan *hiyal*. Penggunaan *hiyal* tampaknya datang dari terserapnya Dewan-dewan Syariah oleh manajemen bank, atau oleh mereka sendiri, ke dalam bentuk-bentuk legal yang dapat diterima menurut berbagai bentuk kontrak yang berkembang dalam fiqh. Solusi bagi suatu masalah dapat dibuat menjadi diterima jika ia dalam bentuk tertentu, namun solusi yang sama tidak akan diterima bila dengan menggunakan bentuk yang lain. Dewan dewan Syariah, ada kalanya, setelah menyatakan suatu transaksi sebagai haram, terus menyatakan kehalalannya jika diwujudkan dalam bentuk yang berbeda meskipun elemen pembentuknya tidak ada yang berubah. Pendekatan semacam ini tercermin dalam sejumlah fatwa Dewan Syariah JIB dan KFH, yang diantaranya dikutip berikut ini<sup>249</sup>:

- (i) Bank Islam mendepositokan sejumlah uang di bank berbasis-bunga rekanannya. Karena bank Islam tidak melakukan usaha berdasarkan bunga, maka ia menyarankan bank rekanannya hal-hal berikut: (a) bahwa bank Islam tidak akan memperoleh bunga dari depositonya; (b) bahwa bank rekanan tidak akan mengenakan bunga, sekalipun bila rekening bank Islam sewaktu-waktu dalam posisi debit; dan (c) bank Islam

---

<sup>249</sup> Ibid

akan mempertahankan suatu neraca yang masuk akal antara deposito, penarikan, dan *overdraft*.

Dewan Syariah Faisal Islamic Bank of Sudan (FIBS), dalam tanggapannya memutuskan bahwa setiap pinjaman yang memperanakkan keuntungan adalah haram, sebab ada kesepakatan di kalangan fuqaha tentang hal ini. Dewan Syariah FIBS menyarankan solusi lain atas masalah ini dengan tetap mempertahankan substansi solusi semula yang diusulkan oleh manajemen. Sejalan dengan terserapnya Dewan Syariah oleh bentuk-bentuk legal dari transaksi-transaksi tersebut, solusi tersebut lalu diubah dalam bentuk yang bisa diterima, dari sudut pandang fiqih. Dewan Syariah menyarankan<sup>250</sup>:

Jalan keluar dari pengharaman ini adalah Faisal Islamic Bank of Sudan mendepositokan dana di bank asing [bank rekanan] berdasarkan deposito bebas-bunga, dan tidak menetapkan dalam kontrak bahwa rekanannya akan memberi pinjaman FIBS ketika rekeningnya sedang minus. Cukup disepakati atas masalah ini bahwa FIBS tidak akan membayar bunga kepada bank rekanan ketika FIBS berhutang kepadanya.

Dalam hal ini, Dewan Syariah hanya memperhatikan klausul tertulis (aspek luar) dari kontrak. Meski ada suatu 'pengertian' antara FIBS dan

---

<sup>250</sup> Ibid

rekanannya yang berbasis-bunga (satu syarat implisit), jika syarat tersebut tidak tertulis di dalam kontrak, maka transaksi itu dianggap halal, menurut Dewan Syariah. Padahal mereka tahu maksud pihak-pihak yang melakukan kontrak, yaitu untuk mendepositokan sejumlah dana sekian waktu dengan pengertian bahwa jumlah yang sama akan diberikan bagi bank deposan kelak di masa datang untuk jangka waktu yang sama, Dewan Syariah mengabaikan fakta ini. Tanpa menggunakan *hilah* semacam ini pun, penelitian atas hadis yang mendasari 'pengharaman' saja akan menunjukkan bahwa hadis "*kullu qardlin jarra manfa'atan fa-huwa riban*" adalah hadis *mawqūf*, dan bukan ucapan Nabi. Karenanya, hadis tersebut tidaklah mempunyai kekuatan hukum.

(ii) Dalam contoh yang lain, yang melibatkan satu kasus yang jaminannya sudah harus diambil sebelum hutang terjadi, Dewan Syariah Kuwait Finance House memberikan pendapat sebagai berikut<sup>251</sup>:

Tidaklah halal untuk mengambil jaminan sebelum hutang terjadi, namun ada dua alternatif: (i) menandatangani suatu kontrak jual beli dengan nasabah. Setelah penandatanganan, nasabah menjadi debitur, dan kemudian Anda boleh mengambil jaminan; (ii) memasukan suatu syarat yang terkait dengan pengambilan jaminan dalam kontrak jual beli.

---

<sup>251</sup> Ibid

Meskipun semua aspek *taqlid* yang tercermin dalam pandangan-pandangan mereka mengenai apa yang diterima dan tidak diterima dari sudut pandang Syariah dalam transaksi-transaksi perbankan Islam, Dewan-dewan Syariah mendasarkan fatwa mereka pada kaidah-kaidah hukum. Sebagian Dewan Syariah, misalnya, membenarkan kehalalan transaksi tertentu berdasarkan bahwa tidak ada teks Syariah yang melarang transaksi dimaksud, baik itu teks al-Qur'an maupun Sunnah. Sejumlah fatwa didasarkan pada kaidah-kaidah fiqih, dan tidak pada hukum-hukum fiqih. Dalam sebagian fatwa mereka, Dewan-dewan Syariah menggunakan kaidah "selama tidak terdapat klausul atau syarat yang membuat sesuatu yang haram menjadi halal, maka transaksi itu adalah halal" sebagai pembenar fatwa mereka. *Seminars of al-Baraka for Islamic Economic (SBIE)* mengeluarkan pandangan bahwa "setiap kontrak baru yang tidak disebutkan dalam fiqih dapat diterima dari sudut pandang Syariah selama kontrak itu tidak bertentangan dengan semua dalil Syariah dari al-Qur'an, Sunnah, Ijma, atau Qiyas, dan yang selaras dengan kemaslahatan umum dan tidak mengandung bahaya berat (*madllarat*)," Namun perlu dicatat bahwa fatwa fatwa yang didasarkan pada kaidah umum semacam ini hanyalah sedikit.

## **B. Pengawasan Perbankan Syariah di Indonesia**

### **1. Sebelum Berlaku UUK Nomor 21 Tahun 2011 tentang OJK**

#### **a. Fatwa Sebagai Dasar Hukum Pengawasan**

Secara bahasa fatwa berarti petuah, nasehat, Jawaban pertanyaan hukum. Menurut *ensiklopedi Islam* fatwa adalah pendapat mengenai suatu hukum dalam Islam yang merupakan tanggapan atau jawaban terhadap pertanyaan yang diajukan oleh peminta fatwa dan tidak mempunyai daya ikat<sup>252</sup>. Menurut Qardawi Fatwa adalah keterangan hukum syariah dalam suatu persoalan sebagai jawaban atas pertanyaan yang diajukan oleh peminta fatwa (*mustafti*) baik secara perorangan atau kolektif. Fatwa bersifat dinamis karena merupakan tanggapan terhadap perkembangan baru yang sedang dihadapi masyarakat/peminta fatwa<sup>253</sup>.

Fatwa merupakan salah satu metode dalam Al-quran dan as-Sunnah dalam menerangkan hukum-hukum syara', ajaran-ajarannya, dan arahan-arahannya. Kadang-kadang penjelasan itu diberikan tanpa adanya pertanyaan atau perintah fatwa, terkadang penjelasan itu datang setelah adanya pertanyaan dan permintaan fatwa terlebih dahulu

---

<sup>252</sup> Edi Susilo, *Pengawasan Syariah Pada Lembaga Keuangan Syariah*, Yogyakarta, UPP SIM YKPN, 2018, hlm. 71

<sup>253</sup> Yusuf Qardawi, *Fiqih Prioritas Dalam Edi Susilo*, Ibid

misalnya dalam Al-qur'an dan menggunakan perkataan ..... (mereka bertanya kepadamu) dan .....(mereka meminta fatwa kepadamu).<sup>254</sup>

Fatwa adalah pendapat ulama yang merupakan respons terhadap pertanyaan atau situasi yang ada pada zamannya yang muncul karena perubahan yang dialami oleh masyarakatnya karena perubahan pola hidup atau karena perkembangan teknologi. Oleh karena itu, fatwa merupakan pendapat ulama dalam rangka turut serta menyelesaikan masalah-masalah yang dihadapi oleh masyarakat. Oleh karena itu, fatwa bersifat domestik, situasional, dan temporal. Atas dasar itulah, Ibn Qayyim al-Jawziyah menyusun kaidah yang sangat terkenal, yaitu fatwa dapat berubah karena perubahan tempat, waktu, keadaan, niat dan kebiasaan.<sup>255</sup>

Tindakan memberi fatwa disebut *fatwa* atau *ifta*, suatu istilah yang merujuk pada profesi pemberi nasihat. Orang yang memberi fatwa disebut mufti atau ulama, sedangkan yang meminta fatwa disebut mustafi. Peminta fatwa bisa perseorangan, lembaga ataupun siapa saja yang membutuhkannya. Kedudukan fatwa sangat penting karena mufti (pemberi fatwa) merupakan penerus tugas Nabi sehingga berkedudukan sebagai khalifah dan ahli waris Nabi SAW. "*Ulama adalah pewaris para Nabi*".

---

<sup>254</sup> Ibid

<sup>255</sup> Jaih Mubarak, *Perkembangan Fatwa Ekonomi Syariah di Indonesia*, Pustaka Bani Quraisy, Bandung, 2004, hlm. vii

Seorang mufti menggantikan kedudukan Nabi SAW, dalam menyampaikan hukum-hukum Islam mengajar manusia dan memberi peringatan kepada mereka agar sadar dan berhati-hati disamping menyampaikan apa yang diriwayatkan Nabi SAW juga menggantikan kedudukan beliau dalam memutuskan hukum hukum yang digali dari dalil-dalil hukum-hukum melalui analisis dan ijtihadnya

Dari penjelasan atas fatwa di atas maka hal-hal yang perlu diperhatikan berkenaan dengan fatwa adalah:

1. Fatwa bersifat responsif, yang merupakan jawaban hukum yang dikeluarkan setelah adanya suatu pertanyaan atau permintaan fatwa (*based on demand*) pada umumnya fatwa merupakan jawaban atas pertanyaan yang merupakan peristiwa atau kasus yang terjadi
2. Dari segi kekuatan hukum, fatwa tidaklah bersifat mengikat, orang yang meminta fatwa (*mufti*) baik perorangan lembaga maupun masyarakat luas tidak harus mengikuti isi atau hukum yang diberikan kepadanya sehingga agar dapat mengikat fatwa harus diadopsi atau di formalisasi si oleh regulator.<sup>256</sup>

Dalam konstelasi hukum Islam fatwa berkedudukan penting, *mufti* (pemberi fatwa) adalah khalifah dan ahli waris Nabi SAW dalam sebuah hadis diriwayatkan Abu Daud dan Tirmidzi,

---

<sup>256</sup> Ibid



Rasulullah bersabda “*ulama merupakan ahli waris para Nabi*” dalam menyampaikan hukum syariat mengajar manusia dan memberi peringatan kepada mereka agar sadar dan berhati-hati maka tidak boleh seseorang berfatwa padahal Ia tidak menguasai bahkan ia tidak dimintai fatwa oleh orang lain. hal demikian pasti lebih banyak mudharatnya daripada manfaatnya dalam sebuah hadis Rasulullah SAW bersabda: “*barangsiapa memberi fatwa tanpa berdasarkan ilmu maka dosanya ditanggung oleh orang yang memberi fatwa kepadanya*” (HR Ibnu Majah) di Indonesia mufti tersebut diperankan oleh Majelis Ulama Indonesia sebagai wadah atau majelis yang menghimpun para ulama, zu’ama dan cendekiawan muslim Indonesia untuk menyatukan gerak dan langkah-langkah umat Islam Indonesia dalam mewujudkan cita-cita bersama<sup>257</sup>.

Dalam perspektif objektivitas hukum, fatwa memiliki ketentuan mengikat setiap orang yang beragama Islam akan tetapi secara legal formal fatwa tidak memiliki kekuatan mengikat pada hukum positif di Indonesia. maka eksistensi fatwa diperdebatkan ketikan pembuat fatwa (*mufti*) dilembagakan oleh negara<sup>258</sup>. Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 pasal 7 ayat (1) tentang pembentukan peraturan

---

<sup>257</sup> Yusuf Qardawi, Op. Cit.

<sup>258</sup> Lihat Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

perundang-undangan. Hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia adalah:

1. undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat ;
3. Undang-undang peraturan pemerintah pengganti undang-undang;
4. Peraturan Pemerintah ;
5. Peraturan Presiden ;
6. Peraturan daerah provinsi; dan
7. Peraturan daerah kabupaten kota.

Dari hierarki di atas terlihat bahwa posisi fatwa DSN-MUI tidak merupakan suatu jenis peraturan perundang-undangan yang mempunyai kekuatan mengikat secara umum lalu bagaimana kedudukan fatwa DSN-MUI dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia? padahal fatwa DSN-MUI telah disebut dan terdapat di berbagai peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia antara lain:

1. Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang perbankan;
2. Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang perseroan terbatas;
3. Undang-undang nomor 19 tahun 2008 tentang surat berharga syariah negara;
4. Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang perbankan Syariah; dan

5. Undang-undang Nomor 10 Tahun 2011 tentang perubahan atas undang-undang Nomor 32 Tahun 1997 tentang perdagangan berjangka komoditi.

Kedudukan fatwa DSN-MUI merupakan perangkat aturan kehidupan masyarakat yang bersifat mengikat bagi Bank Indonesia dan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) sebagai regulator serta bagi dunia perbankan dan lembaga keuangan syariah lainnya suatu kewajiban agar materi muatan yang terkandung dalam fatwa MUI dapat diserap dan ditransformasikan dalam merumuskan prinsip-prinsip syariah dalam bidang perbankan syariah menjadi materi berbagai peraturan yang memiliki kekuatan hukum dan mengikat. Oleh karena itu Bank Indonesia dan OJK tidak dapat membuat suatu peraturan terkait perbankan syariah yang bertentangan dengan prinsip-prinsip syariah yang ditentukan dalam fatwa DSN-MUI. Fatwa DSN-MUI adalah satu-satunya materi yang dapat dijadikan pedoman dalam pembuatan peraturan Bank Indonesia dan OJK, Oleh karena itu Bank Indonesia dan OJK tidak boleh mengacu pada fatwa yang diterbitkan oleh instansi lain meskipun instansi yang menghindarkan fatwa tersebut adalah institusi yang berkompeten dan sering mengeluarkan fatwa<sup>259</sup>.

---

<sup>259</sup> Edi Susilo, *Ibid*, hlm. 72-73

## **b. Peranan Penetapan Fatwa (Manhaj Fi Itsbat Al-Fatwa)**

Persoalan kemasyarakatan yang timbul khususnya dalam bidang ekonomi dan keuangan terutama dalam bidang perbankan dari waktu ke waktu mengalami perubahan yang kompleks sangat dinamis dan yang membutuhkan penyelesaian yang kompeksi. Hal demikian tidak mungkin dapat terjawab bila hanya berpaku pada nash saja, karena nash sifatnya terbatas, sedangkan persoalan berkembang seiring dinamika kehidupan masyarakat. Persoalan-persoalan tersebut juga tidak bisa terjawab dalam *aqwal* pada kitab-kitab klasik dari para fuqoha terdahulu (*Al-kutub Al mu'tabarah*) yang penulisnya sudah tiada ratusan bahkan ribuan tahun silam<sup>260</sup>. Segala persoalan kekinian di masyarakat sesungguhnya telah direspon melalui *aqwal*, *afwal* dan *tasharruf fuqoha* atau para ulama terdahulu namun karena persoalan terus bermunculan seiring zaman, teknologi dan perilaku masyarakat, maka tidak bijak bila membiarkan semua persoalan tanpa jawaban pasti dengan alasan tidak ada nash atau tidak ada dasar di dalam *Al-kutub Al-mu'tabarah* persoalan di masyarakat saat ini terkadang merupakan "*qaulun lam yaqulhu ahadun minas salaf*" (pendapat yang belum pernah diutarakan oleh ulama terdahulu) terkadang merupakan "*amalun lam ya' malhu ahadun minas salaf*" (suatu aktivitas yang

---

<sup>260</sup> Ibid

belum pernah dilakukan oleh ulama Salaf) atau “*tasharrufun lam yatasharraflu ahadun minas salaf*” (kebijakan yang belum pernah ditetapkan oleh ulama terdahulu) membiarkan persoalan tanpa jawaban atasnya adalah sebuah kesalahan sikap yang tidak dibenarkan oleh syar’i maupun secara I’tiqadi<sup>261</sup>. Disinilah fungsi fatwa dari para ulama dalam merespon atas segala persoalan kemasyarakatan dibutuhkan. Maka Majelis Ulama Indonesia (MUI) mempunyai peran besar dalam merespon dan menjawab persoalan kemasyarakatan dari waktu ke waktu.

Fatwa yang dikeluarkan oleh MUI terbagi dalam tiga kelompok<sup>262</sup>:

- a. fatwa tentang kehalalan produk makanan, minuman dan kosmetika yang ditangani oleh LPPOM

Fatwa ini sifatnya mengikat karena dibutuhkan untuk Perlindungan Konsumen undang-undang Perlindungan Konsumen membutuhkan Fatwa ini untuk menjamin umat Islam di Indonesia agar produk produk yang dikonsumsinya terjamin kehalalannya.

- b. fatwa yang berkaitan dengan kemasyarakatan, kesehatan dan sebagainya yang ditangani oleh komisi fatwa

---

<sup>261</sup> Ibid

<sup>262</sup> Ibid

komisi fatwa Majelis Ulama Indonesia dalam menetapkan fatwa dilakukan melalui tiga pendekatan yaitu:

- 1) Berdasarkan nash qathi. pendekatan nash qathi dilakukan dengan berpegang kepada Nash Al-qur'an atau Al-Hadits untuk sesuatu masalah apabila masalah yang ditetapkan terdapat dalam nash Al-Qur'an ataupun Al-Hadits secara jelas.
  - 2) Berdasarkan pada pendapat para mujtahid qauli pendekatan qauli dilakukan apabila jawaban dapat dicukupi oleh pendapat dalam al-kutub al-mu'tabaroh dan hanya terdapat satu pendapat (*qaul*) kecuali jika qaul yang ada di anggap tidak cocok lagi untuk dipegangi karena ta'assur atau ta'adzdzur al-amal atau shu'ubah sangat sulit untuk dilaksanakan, atau karena illat-nya berubah. Dalam hal ini perlu dilakukan telaah ulang (*I'adatun nazhar*). Melakukan telaah ulang merupakan kebiasaan para ulama terdahulu karena itu mereka tidak terpaku terhadap teks-teks hukum yang ada bila teks-teks tersebut sudah tidak tepat lagi untuk dipegangi.
  - 3) Pendekatan manhaji yaitu manhaj yang ditempuh oleh para ulama salaf dan kholaf
- c. Fatwa tentang perekonomian Islam yang dilakukan oleh dewan Syariah nasional DSN-MUI fatwa DSN-MUI sifatnya mengikat karena telah disebutkan dalam undang-undang perbankan

dan undang-undang perbankan Syariah. artinya keberadaan fatwa DSN-MUI telah diregulasi dalam sistem perundang-undangan di Indonesia.

Berdasarkan hal tersebut, dalam melihat dan memaknai fatwa DSN harus dipahami sebagai amanat yang ditunjuk oleh peraturan perundang-undangan yakni UU Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah. Dari sudut pandang ini, fatwa DSN memiliki legalitas yang diakui dan diperlakukan sebagai ketentuan hukum yang setara dengan sutansi Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 itu sendiri. Jika tidak dipahami demikian, maka tidak ada bedanya antara perbankan konvensional dengan perbankan syariah. Hal yang membedakan antara dua sistem tersebut adalah prinsip syariah, sedangkan penerapan prinsip syariah, lembaga yang ditunjuk memberi garansi adalah MUI. Kalau lembaga yang ditunjuk memberi garansi ke-syariah itu, produknya tidak diakui secara hukum, maka hakikatnya sama dengan meniadakannya<sup>263</sup>.

Alasan lain yang membuat fatwa DSN harus dipahami berbeda dengan fatwa pada umumnya adalah, bahwa fatwa DSN hampir selalu diambil alih substansinya oleh otoritas terkait dengan perbankan. Baik Bank Indonesia (BI) maupun Otoritas Jasa Keuangan (OJK) telah menempatkan fatwa DSN

---

<sup>263</sup> H. Imron Rosyadi, *Jaminan Kebendaan Berdasarkan Akad Syariah (Aspek Perikatan, Prosedur Pembebanan dan Eksekusi)*, Kencana, Jakarta, 2017, hlm. 33-34

sebagai suatu yang urgen untuk menjamin sistem yang diterapkan benar-benar sesuai syariah, dengan menindaklanjuti fatwa dalam bentuk peraturan. Gubernur Bank Indonesia telah mengeluarkan Peraturan Bank Indonesia Nomor 10/32/PBI/2008 tentang Komite Perbankan Syariah, antara lain dijelaskan tentang tugas komite adalah membantu Bank Indonesia dalam; a) menafsirkan fatwa MUI yang terkait dengan perbankan syariah; b) memberikan masukan dalam rangka implementasi fatwa ke dalam Peraturan Bank Indonesia; c) melakukan pengembangan industri perbankan syariah.

Berdasarkan uraian tersebut, maka jelaslah bahwa fatwa DSN-MUI memiliki kedudukan yang kuat, di samping keberadannya ditunjuk oleh peraturan perundang-undangan terkait, yaitu UU Nomor 21 Tahun 2008 substansi fatwa yang dikelaurkan menjadi substansi regulasi yang dikeluarkan oleh otoritas yang bersangkutan.

## **2. Pengawasan Oleh Bank Indonesia**

Dalam rangka mencapai tujuan Untuk mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah Bank Indonesia didukung oleh tiga pilar yang merupakan 3 (tiga) bidang utama tugas bank Indonesia, yaitu menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter, mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran, serta mengatur dan mengawasi bank. cara-cara pengendalian moneter dapat dilaksanakan berdasarkan prinsip syariah. Kemudian dalam rangka



melaksanakan tugas dibidang Pengaturan dan pengawasan bank Bank Indonesia menetapkan Peraturan memberikan dan mencabut izin atas kelembagaan dan kegiatan usaha tertentu bank, melaksanakan pengawasan bank, serta mengenakan sanksi terhadap bank. Bank Indonesia juga berwenang menetapkan ketentuan-ketentuan perbankan yang memuat prinsip kehati-hatian<sup>264</sup>.

Pengawasan yang dilakukan oleh Bank Indonesia meliputi pengawasan langsung dan tidak langsung. Bank Indonesia berwenang mewajibkan bank untuk menyampaikan laporan keterangan dan penjelasan sesuai dengan tata cara yang ditetapkan oleh Bank Indonesia di mana Hal ini dapat dilakukan terhadap perusahaan induk, perusahaan anak, pihak terakhir dan pihak terafiliasi dari bank apabila diperlukan<sup>265</sup>.

Pengaturan bank syariah dan unit usaha Syariah selama ini mendasarkan pada fatwa dewan Syariah nasional Majelis Ulama Indonesia (DSN-MUI) yang menjadi Materi muatan dalam berbagai peraturan Bank Indonesia dan surat edaran Bank Indonesia. Hal ini misalnya dapat dilihat dalam peraturan Bank Indonesia (PBI nomor 7/46/PBI/2005) tentang akad penghimpunan dan penyaluran dana bagi bank yang melaksanakan kegiatan usaha berdasarkan prinsip

---

<sup>264</sup> Khatibul Umam dan H. Setiawan Budi Utomo, *Perbankan Syariah Dasar-Dasar dan Dinamika Perkembangannya di Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 2015, lm. 277

<sup>265</sup> Ibid

Syariah. ketentuan persyaratan minimum akad penghimpunan dan penyaluran dana bagi bank yang melaksanakan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah sebagaimana termuat dalam PBI dimaksud disusun berpedoman kepada fatwa yang diterbitkan oleh DSN-MUI dengan memberikan penjelasan lebih rinci aspek teknis perbankan guna menyediakan landasan hukum yang cukup memadai bagi para pihak yang berkepentingan<sup>266</sup>.

Dari sisi pengawasan terhadap bank syariah dan unit usaha Syariah juga dilakukan oleh Bank Indonesia, sebagaimana yang terjadi dalam perbankan konvensional. Untuk melaksanakan kepentingan dimaksud di Bank Indonesia telah dibentuk departemen perbankan Syariah. Departemen ini terjadi terdiri dari empat divisi yaitu: divisi penelitian, pengembangan dan pengaturan perbankan Syariah; divisi pengawasan bank Syariah; divisi informasi perbankan syariah dan divisi perizinan, administrasi dan dokumentasi perbankan Syariah.

Bank syariah dan unit usaha syariah secara internal, khususnya terkait dengan aspek ketaatan terhadap prinsip syariah (*sharia compliance*) juga mendapatkan pengawasan dari dewan pengawas Syariah. Dewan pengawas Syariah merupakan representasi dari dewan Syariah nasional yang khusus mengawasi bank ditinjau dari aspek Syariah.

---

<sup>266</sup> Ibid

Menurut pasal 34 undang-undang Nomor 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia, pengawasan terhadap tidak selamanya berada di Indonesia. dalam pasal tersebut ditetapkan bahwa tugas mengawasi bank akan dialihkan kepada lembaga pengawasan sektor jasa keuangan independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang selambat-lambatnya 31 Desember 2002. tugas yang dialihkan kepada Lembaga ini tidak termasuk tugas pengaturan bank serta tugas yang berkaitan dengan perizinan. sampai dengan akhir 2002 amanah dari undang-undang Bank Indonesia ini belum terealisasi dan baru terealisasi pada tahun 2011 dengan diundangkannya undang-undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan.

Undang-undang Nomor 21 Tahun 2011 telah membentuk Otoritas Jasa Keuangan (OJK) sebagai lembaga yang independen dan bebas dari campur tangan pihak lain, yang mempunyai fungsi tugas dan wewenang pengaturan pengawasan, pemeriksaan dan penyidikan sebagaimana diatur dalam undang-undang dimaksud lembaga tersebut melaksanakan kegiatan di sektor perbankan pasar modal peransuransian dana pensiun lembaga pembiayaan dan lembaga keuangan lainnya.

OJK dibentuk dan dilandasi dengan prinsip-prinsip tata kelola yang baik, yang meliputi independensi, akuntabilitas, pertanggungjawaban, transparansi dan kewajaran (*fairness*). secara

kelembagaan, OJK berada di luar pemerintah, yang dimaknai bahwa OJK tidak menjadi bagian dari Kekuasaan pemerintah. namun tidak menutup kemungkinan adanya unsur perwakilan pemerintah karena pada hakekatnya OJK merupakan otoritas di sektor jasa keuangan yang memiliki relasi dan keterkaitan yang kuat dengan otoritas lain, dalam hal ini otoritas fiskal dan moneter.

Pasal 39 UU OJK mengatur bahwa OJK berkoordinasi dengan Bank Indonesia dalam menyusun pengaturan tertentu terkait dengan pengawasan di bidang perbankan. Selain itu pasal 40 UU OJK lebih lanjut mengatur bahwa untuk melaksanakan fungsi tugas dan wewenangnya misalnya dalam rangka penyusunan peraturan pengawasan Bank Indonesia tetap berwenang untuk melakukan pemeriksaan terhadap bank dengan menyampaikan secara tertulis terlebih dahulu kepada OJK.

Penjelasan pasal 69 ayat (1) huruf (a) UU OJK menegaskan bahwa tugas bank Indonesia dalam mengatur dan mengawasi bank yang dialihkan ke OJK adalah tugas pengaturan dan pengawasan yang berkaitan dengan *mikroprudensial*. Adapun Bank Indonesia tetap memiliki tugas pengaturan perbankan terkait dengan *makroprudensial*. berkaitan dengan hal ini jelas bahwa tugas pengaturan perbankan tidak sepenuhnya dilaksanakan secara independen oleh

OJK karena pengaturan *mikroprudensial* dan *makroprudensial* akan sangat berkaitan<sup>267</sup>.

### **3. Pengawasan Syariah Dewan Pengawas Syariah DPS**

Islam memandang pengawasan sebagai alat untuk mengoreksi, mengingatkan, meluruskan yang menyimpang agar berjalan di garis lurus sesuai jalur yang benar atau sesuai aturan yang telah dibuat dan menjadi kesepakatan bersama, baik dalam kehidupan pribadi, bermasyarakat, berorganisasi, perusahaan dan bernegara. Maka dari itu pengawasan sangat diperlukan, sebab tabiat asli manusia cenderung menyimpang hawa nafsu akan selalu mengajak kepada yang menyimpang dan mengikuti bisikan setan baik setan yang tidak tampak maupun setan dalam bentuk manusia<sup>268</sup>.

Pengawasan dalam Islam terbagi menjadi dua yaitu pertama pengawasan dari dalam diri sendiri yang berasal dari keimanan (*tauhid*) kepada Allah yaitu selalu merasa diawasi oleh Allah SWT dimanapun dan dalam keadaan apapun. Yang kedua pengawasan dari luar dapat berupa pengawasan dari atasan atau dari sistem yang dibuat untuk dijalankan dengan konsekuensi bila dilanggar akan ada

---

<sup>267</sup> Fransika Ari Indrawati, *Mencermati Celan Independensi OJK dalam UU OJK, Artikel pada Buletin Hukum Perbankan dan Kebangsentralan*, Volume 10, Nomor 1, Januari-April 2012

<sup>268</sup> Edi Susilo, Loc. Cit.

*punishment* (sanksi)<sup>269</sup>. Manusia yang bertakwa adalah manusia yang selalu merasa diawasi oleh Allah SWT. Inilah yang disebut Ihsan (merasa selalu dilihat dan diawasi oleh Allah SWT). Kesadaran Taqwa ini adalah kesadaran tertinggi karena timbul dari lubuk hati yang terdalam sehingga orang yang bertaqwa tidak akan melakukan pelanggaran/menyimpang di manapun baik dilihat oleh atasan maupun tidak. Maka dari itu semestinya keimanan yang tinggi akan melahirkan manusia manusia yang bertaqwa dan unggul. Karena bila orang tidak beriman melakukan ketaatan didorong oleh ketakutan akan sanksi (dunia) bila melakukan pelanggaran namun orang-orang yang beriman dan bertakwa melakukan ketaatan didorong oleh keimanan dan keyakinan bahwa ia diawasi oleh Dzat Yang Maha Melihat. Kalaupun di dunia ini tidak mendapatkan *reward* atas ketaatannya, orang-orang yang beriman dan bertakwa yang yakin bahwa perbuatannya akan mendapat *reward* yang lebih besar di akhirat nanti<sup>270</sup>.

Untuk lebih meningkatkan khidmah dan memenuhi harapan umat yang demikian besar, MUI pada tahun 1999 telah membentuk Dewan Syariah Nasional (DSN). Lembaga ini, yang beranggotakan para ahli hukum Islam (fuqaha') serta ahli dan praktisi ekonomi, terutama sektor keuangan, baik bank maupun non-bank, berfungsi untuk melaksanakan

---

<sup>269</sup> Ibid

<sup>270</sup> Ibid

tugas-tugas MUI dalam mendorong dan mamjukan ekonomi umat di samping itu, lembaga ini pun bertugas, antara lain, untuk menggali, mengkaji dan merumuskan nilai dan prinsip-prinsip hukum islam (Syariah) untuk dijakdikan pedoman dalam kegiatan transaksi di lembaga-lembaga keuangan syariah, serta mengawasi pelaksanaan dan implementasinya.<sup>271</sup>

Dewan pengawas syariah (DPS) dibuat untuk mengawal pelaksanaan kepatuhan terhadap prinsip-prinsip syariah pada lembaga keuangan syariah baik bank maupun lembaga non bank. Keberadaan DPS adalah perpanjangan tangan dari DSN-MUI dalam mengawal fatwa-fatwa yang telah dikeluarkannya. DPS dibentuk di setiap lembaga keuangan untuk memastikan bahwa lembaga tersebut telah menjalankan operasionalnya dan produk-produk yang dibuatnya telah sesuai dengan fatwa DSN-MUI. Maka DPS harus mendapat pengesahan dari DSN-MUI untuk memastikan bahwa persoalannya benar-benar kapabel dalam menjalankan fungsinya sebagai pengawas syariah di lembaganya.

Selain diawasi oleh DSN dan DPS, bank syariah juga diawasi oleh Bank Indonesia (BI) sebagai bank

---

<sup>271</sup> Himpunan Fatwa Dewan Syariah Nasional, Edisi 2, Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia dan Bank Indonesia, 2003, hlm. V.

sentral, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 29 ayat (1) UU Nomor 10 Tahun 1998.<sup>272</sup>

**a. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah**

UU Nomor 21 Tahun 2008 mengatur bahwa badan hukum yang diperbolehkan untuk pendirian bank syariah adalah hanya perseroan terbatas (PT). Hal ini berbeda dengan undang-undang perbankan konvensional di mana badan hukum perbankan boleh berbentuk perseroan terbatas atau koperasi. UU Nomor 21 Tahun 2008 tidak mengakomodir bentuk badan hukum selain perseroan terbatas.

Dalam (undang-undang Nomor 10 tahun 1998, tentang perubahan terhadap UU Nomor 7 Tahun 1992 tentang perbankan) dinyatakan bahwa dalam suatu perbankan Islam harus dibentuk DPS. Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008, pasal 32 angka 1, dinyatakan bahwa DPS wajib dibentuk di bank syariah dan bank konvensional yang memiliki unit usaha Syariah.

Adanya Dewan Pengawas Syariah di lembaga perbankan merupakan ciri khas Bank Islam. Ia merupakan pra syarat untuk diakui sebagai anggota Internasional Association of Islamic Banks (IAB). Ia bertujuan untuk menjamin bahwa bank Islam

---

<sup>272</sup> Syukri Iska, *Sistem Perbankan Syariah di Indonesia Dalam Perspektif Fikih Ekonomi*, Fajar Media Press, Yogyakarta, 2012, hlm. 276.



beroperasi sesuai syariah, sehingga akan memperkuat kredibilitas bank di mata konsumennya.<sup>273</sup>

### **b. Pedoman Kerja DPS**

Dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya DPS sebuah lembaga keuangan syariah memiliki hak dan kewajiban yang telah ditetapkan oleh perusahaan atau lembaga keuangan syariah tempatnya bekerja. DPS memiliki kebebasan dan independensi dalam mengawasi kepatuhan terhadap prinsip-prinsip Syariah sebuah lembaga keuangan Syariah, tidak boleh dibatasi ruang geraknya oleh manajemen perusahaan, karena tanggung jawab DPS adalah tentang kepatuhan pada prinsip Syariah, bukan kepatuhan kepada atasan. DPS bertanggungjawab kepada Allah langsung dan diawasi oleh para malaikatnya. Kinerja DPS teruji ketika adanya pelanggaran pada prinsip Syariah, lalu DPS mengatakan dengan kebenaran sesuai faktanya. Bila DPS mengatakan diluar faktanya, maka DPS melakukan dosa besar dan melakukan pengingkaran Syariah yang itu tidak patut dilakukan oleh DPS. maka dari itu DPS memiliki hak dan kewajiban sebagaimana dijelaskan berikut (surat edaran No 8/19/DPBS, tanggal 24 Agustus 2006):

---

<sup>273</sup> Atang Abd. Hakim, *Fiqh Perbankan Syariah Transformasi Fiqh Muamalah ke Dalam Peraturan Perundang-Undangan*, Refika Aditama, Bandung, 2011, hlm. 93

## **1) Hak DPS**

Dalam melaksanakan tugasnya DPS memiliki hak :

- a) Mengakses data dan informasi serta klarifikasi ke manajemen  
Akses data dan informasi pada DPS harus objektif, transparan dan komprehensif tidak ada informasi yang disembunyikan agar hasil pengawasannya objektif dan akurat.
- b) Memanggil dan meminta pertanggungjawaban  
Semua pihak yang diminta keterangan oleh DPS apapun jabatannya harus memenuhi sesuai kemauan DPS. DPS tidak boleh tersekat dengan jabatan-jabatan di struktur organisasi lembaga keuangan Syariah, karena pertanggungjawaban DPS adalah kepada Allah SWT dalam rangka menegakkan Syariah-Nya.
- c) Mengeluarkan opini Syariah atau bentuk keputusan lain  
Opini syariah yang dikeluarkan oleh DPS adalah opini objektif sesuai temuan dan interpretasi DPS yang didasari ilmu dan kapabilitasnya sebagai DPS. Dengan informasi yang transparan dan objektif tidak disekat dengan jabatan dan objektivitas pengawasan maka opini yang dikeluarkan oleh BPS adalah opini yang objektif dan dapat

dipertanggungjawabkan kebenaran dan keabsahan.

d) Memperoleh imbalan dan fasilitas

DPS bukanlah karyawan lembaga keuangan syariah yang tiap hari harus berangkat ke kantor. Namun DPS punya tanggung jawab dan menjamin bahwa operasional dan produk lembaga keuangan syariah telah berjalan sesuai dengan prinsip-prinsip Syariah. Untuk itulah DPS berhak memperoleh fasilitas dan gaji atau imbalan atas pekerjaan dan tugas-tugasnya besaran imbalan masing-masing lembaga keuangan syariah pasti berbeda sesuai kinerja perusahaan dan kinerja dari DPS sendiri namun tidak boleh lembaga mengabaikan hak imbalan dan fasilitas DPS.

## **2) Kewajiban DPS**

DPS berkewajiban dalam hal-hal berikut:

a) Mengikuti fatwa-fatwa DSN-MUI

DPS tidak perlu ber-ijtihad terlalu jauh tentang penilaian kepatuhan Syariah lembaga keuangan Syariah, cukup mengikuti fatwa-fatwa DSN-MUI. Bila terdapat permasalahan yang belum terdapat fatwanya, DPS dapat mengajukan fatwa baru kepada DSN-MUI. Bila DPS masing-masing lembaga keuangan syariah melakukan ijtihad dan fatwa yang berbeda-beda, maka akan menyulitkan

regulator dan pengawas dari OJK dan Bank Indonesia untuk mengatur dan melakukan pengawasan dan pembinaan kepada lembaga keuangan syariah yang berada di bawah tanggung jawabnya.

- b) Mengawasi kegiatan usaha agar tidak menyimpang dari fatwa DSN-MUI

DPS harus dapat memastikan bahwa operasional usaha lembaga keuangan syariah tidak menyimpang dari prinsip-prinsip Syariah. Maka DPS harus memiliki pengetahuan yang luas terutama tentang *fiqh muamalah* agar pengawasannya bisa berjalan dengan baik, objektif dan akurat.

- c) Mengeluarkan opini Syariah

Tugas DPS setelah melakukan pengawasan syariah adalah membuat opini Syariah terhadap lembaga keuangan syariah yang diawasinya. opini ini penting artinya bagi manajemen sebagai pedoman kerja dan alat evaluasi manajemen dalam mentaati prinsip-prinsip syariah yang terjadi tuntutan operasional dan pertanggung jawaban pada regulator maupun tanggung jawab kepada Allah SWT sebagai komitmen bahwa manajemen telah melakukan ketaatan pada syariah yang digariskan Allah SWT, sehingga masyarakat terlindungi dan terhindar dari praktek bisnis yang diharamkan-Nya.

d) Menjaga kerahasiaan

DPS wajib merahasiakan hasil temuannya kepada public, karena bila terjadi ketidaksesuaian pada prinsip syariah yang ditemukan oleh DPS kemudian informasi tersebut bocor kepada publik risikonya besar sekali karena akan mengurangi bahkan menghilangkan kepercayaan publik pada lembaga keuangan syariah bila ini terjadi pada perbankan syariah maka akan berakibat pada *Withdrawal risk*, *fiduciary risk* bahkan pada risiko pasar yang bisa berdampak simetris maupun *unsystematic* maka DPS harus merahasiakan temuannya kepada publik temuan-temuan DPS adalah untuk manajemen lembaga keuangan Syariah, hak publikasi berada di pihak manajemen bukan pada DPS.

e) Memberikan laporan rutin kepada DSN-MUI sekurang-kurangnya 2 kali dalam setahun Setelah melakukan fungsi kepengawasan Syariah pada lembaga keuangan Syariah, DPS harus melaporkannya pada DSN-MUI, selain melaporkannya kepada OJK/BI laporan DPS ini penting artinya bagi DSN-MUI dan OJK/BI agar dapat dilakukan evaluasi dan umpan balik untuk perbaikan kebijakan lembaga keuangan syariah di masa depan.

f) Memberikan masukan kesyarifan

DPS dapat memberikan masukan kesyarifan kepada manajemen lembaga keuangan Syariah

Dan kepada DSN-MUI atas pelaksanaan kepatuhan Syariah dari lembaga yang diawasinya masukan ini penting artinya bagi manajemen agar dapat melakukan perbaikan-perbaikan baik itu perbaikan menyangkut produk etika operasional dan perilaku karyawan maupun masukan lain yang menyangkut tentang kesyariahan lembaga

- g) Menghadiri rapat rutin DPS dan undangan relevan lainnya

DPS wajib melakukan rapat rutin baik rapat DPS maupun rapat dengan manajemen lembaga keuangan syariah bila diperlukan. Bahkan seringkali DPS diundang dalam RUPS perusahaan untuk memberikan masukan-masukan kepada stock holders dan meningkatkan kepercayaan pemilik perusahaan bahwa perusahaannya telah memenuhi kewajiban Syariah dengan mematuhi prinsip-prinsip Syariah.

- h) Menunaikan semua tanggung jawab DPS sebagaimana mestinya

Tugas dan tanggung jawab DPS tidak hanya yang tertuang pada peraturan perundangan dan ketentuan regulator maupun anggaran dasar perusahaan. lebih jauh DPS dapat berperan sebagai penasehat bagi manajemen dan karyawan tentang keseharian dan keagamaan lainnya.

### **3) Kewajiban LKS terhadap DPS**

Dalam menjalankan kewajibannya Lembaga Keuangan Syariah mempunyai kewajiban kepada Dewan Pengawas Syariah yaitu:

- a) Melaksanakan fatwa-fatwa DSN-MUI  
Kepatuhan Syariah LKS terbukti dengan dilaksanakannya fatwa DSN-MUI oleh LKS maka LKS wajib melaksanakan fatwa-fatwa DSN-MUI DPS sebagai pengawal dilaksanakannya fatwa DSN-MUI tunduk dan patuh terhadap fatwa-fatwa tersebut.
- b) Melaksanakan opini syariah dan/atau keputusan lain yang sah dari DPS  
LKS wajib melaksanakan opini syariah yang dikeluarkan oleh DPS di LKS tersebut bila terjadi selisih pendapat antara DPS dengan direksi hendaknya diselesaikan secara musyawarah untuk mencari titik temu. sedangkan Bila terdapat produk yang tidak sesuai Syariah manajemen LKS dapat melakukan revisi sesuai rekomendasi DPS.
- c) Memberikan akses data dan informasi secara akurat dan jujur.  
Keakuratan data dan informasi yang diberikan oleh LKS kepada DPS membantu kualitas opini Syariah DPS atas kepatuhan Syariah operasional dan produk LKS. Sudah menjadi kewajiban LKS untuk transparan dan akuntabel serta tidak ada satu informasi

pun yang ditutup-tutupi yang menghambat kinerja DPS dalam membuat opini Syariah LKS

- d) Mematuhi panggilan dan memberikan pertanggungjawaban ke DPS

Dalam menjalankan tugasnya DPS dapat memanggil direksi dan seluruh jajarannya untuk mempertanggungjawabkan kinerjanya sesuai dengan prinsip-prinsip syariah DPS dapat menilai kinerja manajemen berdasarkan kewenangan dan kapabilitasnya.

- e) Menyediakan ruang kerja dan fasilitas lain yang memadai

LKS wajib memfasilitasi ruang kerja beserta perangkatnya sesuai kebutuhan DPS untuk memperlancar kinerja DPS dalam bekerja meskipun DPS tidak harus berkantor setiap hari.

- f) Membantu kelancaran tugas DPS

tugas DPS akan bisa berjalan dengan baik bila di back-up sepenuhnya oleh jajaran direksi beserta seluruh bawahannya. DPS bukanlah karyawan di LKS maka akses informasi bila tidak diberikan secara detail dan komprehensif dapat membuka peluang kesalahan DPS dalam memberikan opini Syariah.

- g) Memberikan imbalan yang wajar.



LKS harus memberikan gaji atau imbalan yang pantas sebagai penghormatan DPS dalam bekerja. meskipun DPS tidak bisa diukur kinerjanya seperti karyawan biasa, namun DPS memiliki tanggung jawab yang besar tidak hanya dimata direksi tetapi juga di mata Allah SWT, karena DPS adalah perwakilan ulama yang ditempatkan oleh DSN-MUI pada LKS agar berjalan sesuai dengan Syariah.

#### **4) Wewenang dan tanggung jawab DPS**

Selain hak dan kewajiban seperti yang telah dijelaskan diatas DPS memiliki wewenang dan tanggung jawab utama yaitu:

- a) memastikan dan mengawasi kesesuaian kegiatan LKS terhadap fatwa DSN-MUI standar kepatuhan Syariah LKS di Indonesia adalah kesesuaian kegiatan LKS baik secara operasional maupun produk-produknya terhadap fatwa-fatwa DSN-MUI DPS bekerja berdasarkan fatwa tersebut bila fatwa belum ada sedangkan LKS sudah membuat terobosan langkah maka DPS dapat mengajukan fatwa atau petunjuk kepada DSN-MUI sebagai pedoman kerja LKS
- b) menilai terhadap pedoman operasional dan produk LKS operasional LKS dan produk-produknya tidak boleh menyimpang dari ketentuan

Syariah kepastian bahwa LKS telah mematuhi prinsip syariah berada pada DPS sebagai jaminan bahwa LKS telah menjalankan ketentuan Syariah pada aspek operasionalnya maupun produk-produk yang telah dibuatnya.

- c) Memberikan opini dari aspek syariah dalam publikasi laporan LKS (audit Syariah)

laporan yang dipublikasi oleh LKS juga dibutuhkan legalisasi dari DPS akan kepatuhan Syariah DPS bertanggung jawab atas publikasi LKS pada aspek kesesuaian pada prinsip syariah sebagai jaminan bahwa LKS telah menjalankan syariah secara baik sebagaimana tuntutan masyarakat.

- d) Mengkaji produk dan jasa baru yang belum ada fatwa

Fatwa-fatwa DSN-MUI sampai saat ini sudah bisa menjawab kebutuhan kan sebagian besar LKS di Indonesia namun tidak tertutup kemungkinan produk yang dibuat oleh LKS belum terpenuhi atau belum tercover fatwa-fatwa DSN-MUI misalnya produk produk derivatif yang sangat beragam dan dinamis pada keuangan konvensional yang ingin diaplikasikan oleh LKS bila DPS mempunyai dasar atau landasan fiqh yang kuat atas kompetensinya akan tetapi fatwa DSN-MUI belum ada maka DPS dapat

melakukan kajian dan memintakan fatwa kepada DSN-MUI

- e) Menyampaikan hasil pengawasan Syariah sekurang-kurangnya 6 bulan kepada direksi komisaris DSN-MUI dan Bank Indonesia.

pengawasan DPS dilakukan secara periodik dan rutin DPS dapat memantau

perkembangan kepatuhan Syariah LKS kemudian hasil pengawasannya disampaikan kepada direksi komisaris dan DSN-MUI serta kepada pembuat kebijakan Bi OJK secara berkala

- f) Memberikan opini pada RUPS

Rapat umum pemegang saham (RUPS) pada sebuah perseroan terbatas merupakan pemegang kebijakan tertinggi dalam RUPS kebijakan-kebijakan strategis LKS dibuat oleh komisaris kemudian diserahkan kepada direksi untuk dilaksanakan DPS dapat berperan penting dalam RUPS dengan menyampaikan opini Syariah atas LKS opini ini menjadi masukan berharga dalam RUPS untuk dirumuskan kebijakan dalam hal al Syariah and oleh komisaris kemudian komisaris dapat merumuskan dan menugaskan direksi untuk melaksanakannya.

- g) Wewenang tambahan

Selain melakukan tugas pokoknya sebagai pengawas Syariah LKS dapat meminta saran dan pendapat DPS dalam hal-hal penting yang tidak dikuasai oleh direksi dan jajarannya masalah- masalah keagamaan dan etika Islam biasanya menjadi perhatian DPS maka selain tugas pokoknya DPS berwenang pula untuk melakukan hal-hal di bawah ini tetapi tidak termasuk pada tanggungjawab formal atas penugasannya sebagai DPS.

h) Strategies

- 1) turut merumuskan dan mengawasi implementasi visi misi dan budaya
- 2) visi misi dan budaya perusahaan yang Syariah mempunyai perbedaan dengan perusahaan non Syariah akhlak Islami menjadi ciri khas LKS dalam pedoman berperilaku dan melayani konsumen maka DPS bisa terlibat secara langsung maupun tidak langsung dalam merumuskan visi misi dan budaya Islami pada LKS
- 3) pemberian masukan terhadap rencana dan sasaran bisnis inti
- 4) rencana dan sasaran bisnis LKS tidak terlepas dari visi-misi dan budaya yang telah dibuat dan disepakati oleh komisaris dan direksi DPS dapat memberikan masukan terhadap rencana dan sasaran bisnis inti LKS agar tetap berjalan sesuai prinsip-prinsip Syariah memberikan

kemanfaatan besar bagi umat tidak semata-mata mencari keuntungan efisien dan tepat sasaran

i) Manajerial

- 1) penasehat dan pemberi saran kepada direksi dari aspek Syariah.
- 2) di Indonesia sebagian besar direksi LKS berasal dari lembaga konvensional yang telah berpengalaman puluhan tahun di bidangnya pengetahuan keilmuan akan syariah dan fiqh sangat minim maka DPS harus turun secara aktif memberikan saran masukan dan mentransfer ilmu tentang fiqh muamalah kepada direksi dan jajarannya agar mereka dapat melakukan pekerjaannya sesuai dengan tuntunan dalam menjaga kepatuhan terhadap prinsip-prinsip Syariah.
- 3) menghadiri rapat rutin DPS dan undangan relevan lainnya
- 4) rapat DPS yang diwujudkan secara rutin seringkali tidak dihadiri oleh anggota DPS secara penuh karena kesibukan masing-masing anggota DPS hal ini menjadikan fungsi DPS sebelum optimal dalam pengawasan Syariah pada LKS maka rapat rutin dan rapat dengan direksi dan jajarannya semestinya menjadi agenda rutin DPS di LKS yang bersangkutan.

j) Pembinaan keagamaan terhadap segenap stakeholder terutama

Selain semua tugas dan wewenang yang telah disebutkan diatas DPS memiliki wewenang tambahan dalam melakukan pembinaan keagamaan agar direksi dan jajarannya mengenal Islam secara baik dan berperilaku sebagaimana Islami pembinaan dilakukan kepada seluruh stakeholder LKS meliputi:

- a) Manajemen Perusahaan
- b) karyawan
- c) kelompok-kelompok *significant customer* komunikasi eksternal

DPS sebagai pihak yang bertanggung jawab akan pelaksanaan prinsip-prinsip Syariah di LKS dapat menjalankan perannya secara optimal dan menjadi jabatan perantara antara manajemen LKS dengan pihak-pihak luar terutama yang menyangkut pelaksanaan Syariah pada LKS maka DPS dapat berperan aktif dalam komunikasi dengan pihak-pihak berikut:

- a) mediator dengan DSN-MUI
- b) mediator dengan pihak regulator (pemerintah)
- c) mediator dengan masyarakat
- d) memberikan laporan rutin kepada DSN-MUI sekurang-kurangnya dua kali dalam setahun.

#### **4. Pengawasan Oleh OJK**

Setelah adanya undang-undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan yang diundangkan tanggal 22 November 2011, pengaturan dan pengawasan sektor perbankan yang berada pada bank Indonesia sebagai Bank Sentral dialihkan pada OJK. OJK adalah lembaga 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<sup>274</sup>.

Pembentukan undang-undang OJK ini dimaksudkan untuk memisahkan fungsi pengawasan perbankan dari bank sentral kepada sebuah badan atau lembaga yang independen di luar bank sentral. Dasar hukum pemisahan fungsi pengawasan tersebut yaitu pasal 34 undang-undang Nomor 3 tahun 2004 tentang perubahan atas undang-undang nomor 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia yang menyatakan:

1. tugas mengawasi bank akan dilakukan oleh lembaga pengawasan sektor jasa keuangan yang independen dan dibentuk dengan undang-undang

---

<sup>274</sup> Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan.

2. Pembentukan lembaga pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) akan dilaksanakan selambat-lambatnya 31 Desember 2010<sup>275</sup>.

Pengawasan dilakukan terhadap bank dan perusahaan-perusahaan sektor jasa keuangan lainnya yang meliputi asuransi, dana pensiun, Sekuritas, modal ventura dan perusahaan pembiayaan serta badan-badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan dana masyarakat. Lembaga ini bersifat independen dalam menjalankan tugasnya dan kedudukannya berada di luar pemerintah dan berkewajiban menyampaikan laporan kepada badan Pemeriksa Keuangan dan dewan perwakilan rakyat. Dalam melaksanakan tugasnya di bidang pengaturan dan pengawasan perbankan dan lembaga ini melakukan koordinasi dan kerjasama dengan Bank Indonesia sebagai Bank Sentral. Pengawasan ini dapat mengeluarkan ketentuan yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas pengawasan bank dengan koordinasi dengan Bank Indonesia dan meminta penjelasan dari Bank Indonesia keterangan dan data makro yang diperlukan<sup>276</sup>.

---

<sup>275</sup> Pasal 34 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia.

<sup>276</sup> Wisnu Indaryanto, Pembentukan dan Kewenangan Otoritas Jasa Keuangan, Artikel pada Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 9 No. 3 Oktober 2012, hlm. 334, dalam bukunya Khotibul Umam dan H. Setiawan Budi Utomo, Ibid. hlm. 280



Sifat independen OJK berkaitan dengan beberapa hal, yaitu *pertama*, independen yang berkait dengan pemberhentian anggota lembaga yang hanya dapat dilakukan berdasarkan sebab-sebab yang diatur dalam undang-undang lembaga yang bersangkutan, tidak sebagaimana lazimnya administratif agencies yang dapat sewaktu-waktu diberhentikan oleh presiden karena jelas merupakan bagian dari eksekutif. *Kedua*, selain masalah pemberhentian yang terbebas dari internet presiden juga tercermin dari:

1. Kepemimpinan lembaga yang bersifat kolektif bukan hanya satu orang pimpinan kepemimpinan kolektif kolegial ini berguna internal dalam pengambilan keputusan-keputusan khususnya dari kemungkinan politisasi keputusan sebagai akibat pilihan keanggotaannya;
2. kepemimpinan tidak dikuasai atau tidak mayoritas berasal dari partai politik tertentu;
3. masa jabatan para Pimpinan lembaga tidak habis secara bersamaan tetapi bergantian (*staggered terms*).<sup>277</sup>

Dalam official website [www.ojk.go.id](http://www.ojk.go.id) bahwa OJK adalah menjadi lembaga pengawas industri jasa keuangan yang terpercaya, melindungi kepentingan konsumen dan masyarakat dan mampu mewujudkan industri jasa keuangan menjadi pilar perekonomian

---

<sup>277</sup> Zainal Arifin Mochtar dan Iwan Satriawan, Efektivitas Sistem Penyelesaian Pejabat Komisi Negara di Indonesia, Jurnal Konstitusi, Volume 6, Nomor 3, September 2009, hlm. 152

nasional yang berdaya saing Global serta dapat memajukan kesejahteraan umum. Adapun yang misi OJK adalah: 1. terselenggaranya seluruh kegiatan di dalam sektor jasa keuangan Secara teratur adil transparan dan akuntabel; 2. mewujudkan sistem keuangan yang tumbuh secara berkelanjutan dan stabil; dan 3. melindungi kepentingan konsumen dan masyarakat<sup>278</sup>.

Pengaturan dan pengawasan perbankan sebagaimana disebutkan di muka 31 Desember 2013 akan beralih dari Bank Indonesia kepada OJK. Tentu saja pada masa transisi saat ini Bank Indonesia telah melakukan berbagai upaya agar peralihan kedua fungsi dimaksud berjalan lancar, antara lain dengan dibentuknya *Task Force* pengalihan fungsi OJK<sup>279</sup>. Adapun tugas *Task Force* menurut keputusan dimaksud yaitu:

1. mendukung kelancaran dan efektivitas proses pengalihan fungsi pengawasan bank dari Bank Indonesia ke OJK;
2. merekomendasikan organisasi sektor pengawasan bank kepada OJK;
3. melakukan pembahasan dengan kementerian keuangan dan atau OJK terkait aspek organisasi SDM hukum pengawasan bank pengembangan

---

<sup>278</sup> Khotibul Umam dan H. Setiawan Budi Utomo, Op. Cit, hlm. 282.

<sup>279</sup> Lihat keputusan Gubernur Bank Indonesia No. 14/6/KEP.GBI/INTERN/2012 tanggal 10 Februari 2012

- pengaturan dan perizinan bank data dan sistem informasi serta logistik dokumen dan komunikasi;
4. menyiapkan personel anggota dan memberi masukan bagi tim transisi dari Bank Indonesia yang dibentuk dewan komisioner OJK.<sup>280</sup>

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

Otoritas Jasa Keuangan dibentuk dengan tujuan agar keseluruhan kegiatan di dalam sektor jasa keuangan<sup>281</sup>:

1. terselenggara secara teratur adil transparan dan akuntabel;
2. mampu mewujudkan sistem keuangan yang tumbuh secara berkelanjutan dan stabil; dan
3. mampu melindungi kepentingan konsumen dan masyarakat.

yang dimaksud dengan “melindungi kepentingan konsumen dan masyarakat” termasuk perlindungan terhadap pelanggaran dan kejahatan di sektor keuangan seperti manipulasi dan berbagai bentuk penggelapan dalam kegiatan jasa keuangan.

Dengan tujuan ini OJK diharapkan dapat mendukung kepentingan sektor jasa keuangan nasional sehingga mampu meningkatkan daya saing

---

<sup>280</sup> Anonim, Laporan Pengawasan Perbankan 2012, Departemen Penelitian dan Pengaturan Perbankan Bank Indonesia, Jakarta, 2013, hlm. 104

<sup>281</sup> Pasal 4 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan.

nasional. Selain itu OJK harus mampu menjaga kepentingan nasional antara lain meliputi sumber daya manusia pengelolaan pengendalian kepemilikan di sektor jasa keuangan dengan tetap mempertimbangkan aspek positif globalisasi.

OJK mempunyai fungsi menyelenggarakan sistem pengaturan dan pengawasan yang terintegrasi terhadap keseluruhan kegiatan di sektor jasa keuangan<sup>282</sup> melaksanakan tugas pengaturan dan pengawasan terhadap:

1. kegiatan Jasa Keuangan di sektor perbankan
2. kegiatan Jasa Keuangan di sektor pasar modal
3. kegiatan Jasa Keuangan di sektor perasuransian dana pensiun lembaga pembiayaan dan lembaga Jasa Keuangan lainnya

Untuk melaksanakan tugas pengaturan dan pengawasan di kegiatan Jasa Keuangan sektor perbankan OJK mempunyai wewenang<sup>283</sup>:

1. Pengaturan dan pengawasan di lembaga perbankan meliputi :
  - a. Perizinan untuk pendirian bank pembukaan kantor bank anggaran dasar rencana kerja kepemilikan kepengurusan dan sumber daya manusia marker konsolidasi dan akuisisi bank serta pencabutan izin usaha Bank

---

<sup>282</sup> Lihat Pasal 6 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang OJK.

<sup>283</sup> Lihat Pasal 7 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang OJK.

- b. Kegiatan usaha Bank antara lain sumber dana penyediaan dana produk hibridasi dan aktivitas di bidang jasa.
2. Pengaturan dan pengawasan mengenai kesehatan bank yang meliputi:
  - a. Likuiditas rentabilitas solvabilitas kualitas aset rasio kecukupan modal minimum batas maksimum pemberian kredit rasio pinjaman terhadap simpanan dan pencadangan bank
  - b. Laporan bank yang terkait dengan kesehatan dan kinerja bank
  - c. Sistem informasi debitur
  - d. Pengujian kredit
  - e. Standar akuntansi perbankan
3. Pengaturan dan pengawasan mengenai aspek kehati-hatian bank meliputi :
  - a. Manajemen risiko
  - b. Tata kelola bank
  - c. Prinsip mengenal nasabah dan anti pencucian uang
  - d. Pencegahan pembiayaan terorisme dan kejahatan perbankan
4. Pemeriksaan Bank

Sejalan dengan langkah yang telah sedang dan akan dilakukan oleh bank indonesia tersebut penulis memberikan beberapa poin pembahasan selanjutnya yakni mengenai kedudukan regulasi dan kelembagaan perbankan syariah yang sudah ada serta peran yang dilakukan oleh OJK mengenai pengaturan dan

pengawasan perbankan syariah pembahasan selengkapnya adalah pada subbab berikut.

## **6. Kedudukan PBI yang mengatur bank syariah dan unit usaha Syariah setelah OJK**

Dalam rangka melaksanakan tugas pengaturan dan pengawasan khususnya terhadap bank syariah dan UUS, Bank Indonesia menggunakan PBI sebagai instrumen hukumnya. Pada konteks penyelenggaraan tugas pengaturan dan pengawasan Bank Indonesia menyusun PBI yakni untuk :

1. menentukan kriteria tingkat kesehatan dan ketentuan yang wajib dipenuhi oleh bank syariah dan UUS.
2. menentukan persyaratan dan tata cara pemeriksaan yang dilakukan akuntan publik atau pihak lain atas nama Bank Indonesia.
3. menentukan persyaratan dan tata cara pencabutan izin usaha Bank Syariah<sup>284</sup>.

Dengan adanya pengalihan tugas pengaturan dan pengawasan dari Bank Indonesia kepada OJK khususnya yang diselenggarakan terhadap bank syariah dan UUS, maka terdapat beberapa PBI yang menjadi acuan pelaksanaan tugas dimaksud yang penting untuk dipahami kedudukan dan berlakunya keberlakuannya. Dengan demikian menjadi penting untuk mempertimbangkan

---

<sup>284</sup> Lihat Pasal 51, 52, dan 54 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah

kedudukan PBI tersebut pasca terbentuknya OJK sebagai lembaga pengatur dan pengawas perbankan.

PBI adalah ketentuan hukum yang ditetapkan oleh Bank Indonesia dan mengikat setiap orang atau badan dan dimuat dalam lembaran Negara Republik Indonesia<sup>285</sup>. Merujuk pada definisi tersebut maka adanya PBI tidak dapat terlepas dari kedudukan lembaga Bank Indonesia dalam struktur kenegaraan. Bank Indonesia merupakan Bank Sentral Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam undang-undang dasar negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUD NRI 1945). Dengan demikian Bank Indonesia adalah lembaga yang lahir dan diatur dalam konstitusi. Konstitusi tidak mengaturnya dengan rigid, melainkan konstitusi memerintahkan untuk mengatur perihal Bank Sentral ini dalam undang-undang. Pada level pengaturan undang-undang Bank Sentral ini kemudian dinamai sebagai Bank Indonesia<sup>286</sup>.

Untuk memahami kedudukan PBI dalam konteks hierarki peraturan perundang-undangan maka tidak dapat dilepaskan dari undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan dalam Pasal 8 ayat 1 undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 dinyatakan bahwa “jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat 1

---

<sup>285</sup> Lihat Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia

<sup>286</sup> Lihat Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia

mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Dewan Perwakilan Rakyat Dewan Perwakilan Daerah Mahkamah Agung Mahkamah Konstitusi Badan Pemeriksa Keuangan Komisi Yudisial Bank Indonesia Menteri Badan lembaga atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang dewan perwakilan rakyat daerah Provinsi Gubernur dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten kota Bupati Walikota kepala desa atau yang setingkat<sup>287</sup>. Dinyatakan pada ayat selanjutnya bahwa “peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat 1 diakui kebenarannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan”<sup>288</sup>. Dalam penjelasan Pasal a dijelaskan pula bahwa yang dimaksud dengan berdasarkan kewenangan adalah penyelenggaraan urusan tertentu pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan<sup>289</sup>. Berdasarkan hal tersebut maka PBI diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan mengikat jika memenuhi dua

---

<sup>287</sup> Lihat Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

<sup>288</sup> Lihat Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

<sup>289</sup> Lihat Penjelasan Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.



hal yakni sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan sepanjang dibentuk berdasarkan kewenangan.

Merujuk pada penjabaran di atas maka kedudukan PBI pasca peralihan tugas pengaturan dan pengawasan kepada OJK dapat dijelaskan dalam dua perspektif yakni sebelum beralihnya fungsi tugas wewenang pengaturan dan pengawasan dan saat atau paska beralihnya fungsi tugas dan wewenang. Kedua perspektif dimaksud dijelaskan sebagai berikut: *pertama*, mendasarkan pada Pasal 55 ayat 2 undang-undang Nomor 21 Tahun 2011 dinyatakan bahwa sejak tanggal 31 Desember 2013 fungsi tugas dan wewenang pengaturan dan pengawasan kegiatan Jasa Keuangan di sektor perbankan beralih dari Bank Indonesia ke OJK. Berdasarkan hal tersebut maka hingga sebelum 31 Desember 2013 fungsi tugas dan wewenang pengaturan dan pengawasan perbankan masih ada pada bank Indonesia. Dengan demikian PBI yang disusun oleh Bank Indonesia dalam rangka melaksanakan tugas pengaturan dan pengawasan terhadap bank syariah dan UUS masih tetap berlaku bahkan Bank Indonesia masih dapat menyusun PBI tentang pengaturan dan pengawasan jika diperlukan. Hal tersebut setidaknya karena dua alasan yakni: *pertama*, kewenangan pengaturan dan pengawasan Bank Indonesia masih belum beralih sehingga PBI tersebut dibentuk berdasarkan kewenangan yang masih melekat pada bank Indonesia; dan *kedua*, dengan Pasal 55 ayat 2 tersebut secara mutatis

mutandis Bank Indonesia masih terkait dengan perintah undang-undang nomor 23 tahun 1999 untuk membentuk PBI dalam rangka melaksanakan tugas pengaturan dan pengawasan itu<sup>290</sup>.

*Kedua*, fungsi tugas dan wewenang pengaturan dan pengawasan Bank Indonesia Beralih ke OJK sejak 31 Desember 2013 maka PBI tetap mempunyai ketentuan mengikat secara hukum. Hal ini dapat dijelaskan bahwa walaupun sejak 31 Desember 2013 fungsi tugas dan wewenang Bank Indonesia beralih seluruhnya pada OJK namun itu tidak lantas menjadikan PBI tidak mempunyai kekuatan mengikat. Hal ini disebabkan pada saat tersebut disusun fungsi tugas dan wewenang pengaturan dan pengawasan masih ada pada bank Indonesia. Hal itu berarti PBI dibentuk berdasarkan kewenangan yang diatur dalam pasal 8 dan pasal 24 undang-undang nomor 23 tahun 1999 mengenai tugas mengatur dan mengawasi dengan demikian secara *mutatis mutandis*, maka PBI juga dibentuk berdasarkan perintah peraturan yang lebih tinggi. Dalam konteks pengaturan dan pengawasan terhadap bank syariah dan UUS perintah pembentukan PBI di amanatkan dalam pasal 51 ayat 2 pasal 53 ayat 2 dan pasal 55 ayat 4 undang-undang Nomor 21 Tahun 2008.

Berdasarkan penjabaran di atas maka PBI yang telah dibentuk oleh Bank Indonesia akan tetap

---

<sup>290</sup> Khotibul Umam dan H. Setiawan Budi Utomo, *Op.Cit.*

berlaku walaupun fungsi tugas dan wewenang Bank Indonesia telah beralih ke OJK. Dengan tetap berlakunya PBI dalam penyelenggaraan pengaturan dan pengawasan terhadap perbankan syariah dan di sisi lain Adanya kewenangan OJK untuk menetapkan peraturan dan keputusan OJK dan menetapkan Peraturan mengenai pengawasan di sektor jasa keuangan,<sup>291</sup> maka akan ada kemungkinan terhadap terdapat perihal pengaturan dan pengawasan yang diatur berbeda pada PBI maupun peraturan OJK sehingga menyebabkan timbulnya ketidakpastian hukum. Jika terjadi hal tersebut maka yang dapat dilakukan yakni: *pertama*, selama Bank Indonesia masih mempunyai wewenang dalam mengeluarkan PBI perihal pengaturan dan pengawasan maka Bank Indonesia harus mencabut PBI yang berkenaan dengan pengaturan dan pengawasan perbankan Syariah Dan UUS. Hal ini berdasarkan teori *a contrario actus* yang dimaksud dengan *a contrario actus* yakni prinsip yang berlaku universal dalam ilmu hukum yang mana pembatalan suatu tindakan hukum harus dilakukan menurut cara dan oleh badan yang sama Dalam pembentukannya. Dalam pendapat lain disebutkan bahwa asas *a contrario actus* yakni badan yang menetapkan suatu keputusan maka badan tersebut yang membatalkannya<sup>292</sup>. Dengan demikian

---

<sup>291</sup> Lihat Pasal 8 huruf c dan d Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan.

<sup>292</sup> Faried dan Femmy Silaswaty, Pembatalan Peraturan Daerah Tentang Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) di Tingkat Provinsi Melalui Keputusan

baby mengenai pengaturan dan pengawasan terhadap perbankan syariah dan UUS seyogyanya dicabut oleh Bank Indonesia melalui PBI<sup>293</sup>.

*Kedua*, dalam proses transisi dewan komisioner dapat menyiapkan peraturan OJK berkenaan dengan pelaksanaan tugasnya dalam mengatur dan mengawasi bank syariah dan UUS, seperti yang termaktub dalam Pasal 57 undang-undang Nomor 21 Tahun 2011 yang menyatakan bahwa: “sejak undang-undang ini diundangkan sampai dengan ditetapkannya anggota dewan komisioner sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 ayat (1) kementerian keuangan dibantu oleh Bank Indonesia menyiapkan<sup>294</sup>:

1. struktur organisasi tugas pokok dan fungsi rancang bankun infrastruktur dan Teknologi Informasi Sistem sumber daya manusia dan standar prosedur operasional
2. rencana kerja dan anggaran untuk Tahun Anggaran 2013
3. pejabat dan pegawai OJK
4. pejabat dan pegawai organ pendukung dewan komisioner dan

---

Menteri Dalam Negeri, Tesis, Program Magister Fakultas Hukum Universitas Udayan, Denpasar, hlm. 11. dalam bukunya Khotibul Umam dan H. Setiawan Budi Utomo, *Loc. Cit.*

<sup>293</sup> Khotibul Umam dan H. Setiawan Budi Utomo, *Ibid*

<sup>294</sup> Lihat Pasal 57 undang-undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Perbankan Syariah.

5. hal lain yang diperlukan dalam rangka pengalihan fungsi tugas dan wewenang pengaturan dan pengawasan kegiatan Jasa Keuangan di sektor jasa keuangan dari Bank Indonesia Menteri Keuangan dan badan pengawas pasar modal dan lembaga keuangan ke OJK

Perihal peraturan OJK ini dapat dimasukkan dalam Salah satu hal yang harus disiapkan dalam tahap transisi tugas pengaturan dan pengawasan, sebab peraturan OJK tersebut dapat termasuk dalam “hal lain yang diperlukan dalam rangka pengalihan fungsi tugas dan wewenang pengaturan dan pengawasan kegiatan Jasa Keuangan di sektor jasa keuangan dari Bank Indonesia Menteri Keuangan dan badan pengawas pasar modal dan lembaga keuangan ke OJK”. Dengan demikian pedoman pelaksanaan tugas pengaturan dan pengawasan bank syariah dan UUS dapat dilaksanakan dengan peraturan OJK sebagai satu-satunya pedoman tugas sehingga lebih menjamin adanya kepastian hukum dalam pengaturan dan pengawasan.

## **7. Hubungan kelembagaan antara Bank Indonesia dan otoritas jasa keuangan**

Negara Indonesia merupakan negara yang menganut konsep negara kesejahteraan. Hal ini dapat dilihat dari tujuan negara yang termaktub dalam pembukaan undang-undang UUD NRI tahun 1945 yang menyatakan bahwa salah satu tujuan negara Indonesia yakni untuk memajukan kesejahteraan

rakyat. Salah satu aspek yang dapat menjadi indikator dalam melihat Kesejahteraan Rakyat adalah mengacu pada aspek ekonomi sebagaimana diketahui pertumbuhan ekonomi merupakan suatu syarat yang diperlukan condition untuk mencapai kesejahteraan masyarakat yang lebih tinggi. Mengenai aspek ekonomi ini kemudian di tah kan diejawantahkan dalam pasal 33 ayat 4 UUD NRI tahun 1945 yang menyatakan bahwa “perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan efisiensi berkeadilan berkelanjutan berwawasan lingkungan kemandirian serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional”. Berdasarkan hal tersebut maka perekonomian nasional diselenggarakan dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

Mengenai pelaksanaan ekonomi nasional ini kemudian diejawantahkan dalam ketetapan MPR nomor 1998 tentang politik ekonomi dalam rangka demokrasi ekonomi. Dalam ketetapan tersebut dinyatakan dalam konsideran menimbank bahwa “politik ekonomi dalam ketetapan ini mencakup kebijaksanaan strategi dan pelaksanaan pembangunan ekonomi nasional sebagai perwujudan dari prinsip-prinsip dasar demokrasi ekonomi yang mengutamakan kepentingan rakyat banyak untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat sebagaimana dimaksud dalam pasal 33 undang-undang Dasar 1945”. Dalam rangka mewujudkan kebijaksanaan

strategi dan pelaksanaan pembankunan ekonomi nasional sebagai perwujudan prinsip dasar demokrasi ekonomi khususnya prinsip efisiensi, maka dalam pasal 97 sebuah bank sentral untuk melaksanakan pengelolaan ekonomi nasional. Pasal *a quo* menyatakan bahwa “dalam rangka pengelolaan Ekonomi keuangan nasional yang sehat Indonesia sebagai Bank Sentral harus mandiri bebas dari campur tangan pemerintah dan pihak luar lainnya dan kinerjanya dapat diawasi dan dipertanggungjawabkan”. Mengenai Bank Sentral ini kemudian diatur pula dalam konstitusi tepatnya pada saat amandemen ke-4 dalam Pasal 23 D UUD NRI tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Negara memiliki suatu Bank Sentral yang Susunan kedudukan kewenangan tanggung jawab dan independensinya diatur dalam undang-undang”. Pengaturan mengenai Bank Sentral tersebut direalisasikan dalam undang-undang nomor 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia.

Keberadaan Bank Indonesia dimaksudkan untuk menjamin keberhasilan dalam memelihara stabilitas nilai rupiah melalui penetapan kebijakan moneter yang efektif dan efisien<sup>295</sup>. Hal tersebut ditegaskan kembali pada Pasal 7 yang menyatakan bahwa “tujuan Bank Indonesia adalah mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah”<sup>296</sup>. Dalam menyelenggarakan

---

<sup>295</sup> Lihat Konsideran huruf c dan d Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia.

<sup>296</sup> Lihat Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Bank Indonesia.

pemilihan Aan terhadap stabilitas nilai rupiah, Bank Indonesia melaksanakan kebijakan moneter secara berkelanjutan konsisten, transparan dan harus mempertimbangkan kebijakan umum pemerintah di bidang perekonomian. Bank Indonesia juga bertugas mengatur dan mengawasi bank Yakni dengan menetapkan Peraturan memberikan dan mencabut izin atas kelembagaan dan kegiatan usaha tertentu dari Bank, melaksanakan pengawasan Bank, dan mengenakan sanksi terhadap bank sesuai dengan ketentuan perundang-undangan<sup>297</sup>.

Mendasarkan pada Pasal 34 ayat 1 undang-undang nomor 23 tahun 1999 yang menyatakan bahwa “tugas mengawasi bank akan dilakukan oleh lembaga pengawasan sektor jasa keuangan yang independen dan dibentuk dengan undang-undang”,<sup>298</sup> maka dibentuklah lembaga OJK dengan undang-undang nomor 21 tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan. Perihal pengaturan dan pengawasan tersebut ditegaskan kembali dalam Pasal 6 undang-undang Nomor 21 Tahun 2011 yang secara garis besar menyatakan bahwa salah satu lingkup pengaturan dan pengawasan OJK antara lain terhadap kegiatan Jasa Keuangan di sektor

---

<sup>297</sup> Lihat Pasal 24 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia.

<sup>298</sup> Lihat Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia.



perbankan<sup>299</sup>. Berdasarkan penjabaran tersebut maka tugas pengaturan dan pengawasan terhadap bank yang mulanya menjadi tugas bank Indonesia kini beralih pada lembaga OJK. Terlebih disebutkan secara jelas dalam pasal 35 undang-undang nomor 23 tahun 1999 bahwa “sepanjang lembaga pengawasan belum dibentuk tugas pengaturan dan pengawasan bank dilaksanakan oleh Bank Indonesia”<sup>300</sup>. Hal tersebut dipertegas dalam pasal 55 ayat (2) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 yang menyatakan bahwa “sejak tanggal 31 Desember 2013 fungsi tugas dan wewenang pengaturan dan pengawasan kegiatan Jasa Keuangan di sektor perbankan beralih dari Bank Indonesia ke OJK”<sup>301</sup>. Dengan demikian sejak terbentuknya OJK dihitung mulai 1 Januari 2014 tugas pengaturan dan pengawasan bank tidak lagi dilaksanakan kan lagi oleh Bank Indonesia melainkan dilaksanakan sepenuhnya oleh OJK sebagai lembaga pengawas.

Dalam melaksanakan tugasnya, OJK tetap perlu melaksanakan koordinasi dengan Bank Indonesia. Hal tersebut menimbulkan adanya hubungan kelembagaan antara Bank Indonesia dengan OJK. Hubungan kelembagaan yang dimaksud terejawantahkan,

---

<sup>299</sup> Lihat Pasal 6 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan.

<sup>300</sup> Lihat Pasal 35 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia.

<sup>301</sup> Lihat Pasal 55 ayat (2) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan.

khususnya perihal koordinasi dalam membuat peraturan pengawasan di bidang perbankan yakni:

1. kewajiban pemenuhan modal minimum bank;
2. sistem informasi perbankan yang terpadu;
3. kebijakan penerimaan dana dari luar negeri penerimaan dana valuta asing dan pinjaman komersial Luar Negeri;
4. produk perbankan transaksi derivatif kegiatan usaha bank lainnya ;
5. penentuan institusi bank yang masuk kategori systemically important Bank dan ;
6. data lain yang dikecualikan dari ketentuan tentang kerahasiaan informasi<sup>302</sup>.

Dalam hal Bank Indonesia untuk melaksanakan fungsi tugas dan wewenangnya memerlukan pemeriksaan khusus terhadap bank tertentu, Bank Indonesia dapat melakukan Pemeriksaan langsung terhadap bank tersebut dengan menyampaikan pemberitahuan secara tertulis terlebih dahulu kepada OJK. Dalam melakukan kegiatan pemeriksaan tersebut, Bank Indonesia tidak dapat memberikan penilaian terhadap tingkat kesehatan bank laporan hasil pemeriksaan bank disampaikan kepada OJK

---

<sup>302</sup> Lihat Pasal 39 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan.

paling lama 1 bulan sejak diterbitkannya laporan hasil pemeriksaan<sup>303</sup>.

Dalam hal OJK mengindikasikan bank tertentu mengenai kesulitan likuiditas dan atau kondisi kesehatan semakin memburuk, OJK segera menginformasikan kepada Bank Indonesia untuk melakukan langkah-langkah sesuai dengan Kewenangan bank Indonesia<sup>304</sup>. OJK, Bank Indonesia, dan lembaga penjamin simpanan wajib membangun dan memelihara sarana pertukaran informasi secara terintegrasi. Selain itu hubungan kelembagaan Bank Indonesia dan OJK juga tercermin melalui forum koordinasi stabilitas sistem keuangan dengan anggota terdiri atas:

1. Menteri Keuangan selaku anggota merangkap koordinator;
2. Gubernur Bank Indonesia selaku anggota;
3. ketua dewan komisioner OJK selaku anggota; dan
4. ketua dewan komisioner lembaga penjamin simpanan selaku anggota.<sup>305</sup>

Dengan demikian antara OJK dan Bank Indonesia memiliki hubungan yang erat dalam pengaturan maupun pengawasan bank termasuk

---

<sup>303</sup> Lihat Pasal 640 ayat (1), (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan.

<sup>304</sup> Lihat Pasal 41 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan.

<sup>305</sup> Lihat Pasal 44 ayat (1) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan.

didalamnya bank syariah dan UUS pada sub berikut penulis akan mencoba menelaah peran OJK dalam pengaturan dan pengawasan terhadap perbankan syariah di Indonesia.

### **8. Analisis peran OJK dalam pengaturan dan pengawasan perbankan syariah di Indonesia**

Ruang lingkup pengaturan dan pengawasan terhadap perbankan syariah juga merupakan salah satu tugas yang beralih dari Bank Indonesia kepada OJK gambaran tugas bank Indonesia perihal pengaturan dan pengawasan terhadap bank syariah dan UUS dapat dijelaskan sebagai berikut pasal 50 undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang perbankan syariah mengatur dengan jelas bahwa “pembinaan dan pengawasan bank syariah dan UUS dilakukan oleh Bank Indonesia”<sup>306</sup>. Pembinaan dan yang dilakukan oleh Bank Indonesia antara lain mengenai aspek kelembagaan kepemilikan dan kepengurusan termasuk uji kemampuan dan kepatutan kegiatan usaha pelaporan serta aspek lain yang berhubungan dengan kegiatan operasional bank syariah dan UUS<sup>307</sup>.

Perihal pengawasan yang dilakukan oleh Bank Indonesia terhadap bank syariah dan UUS meliputi pengawasan tidak langsung (*off-site supervision*) atas

---

<sup>306</sup> Lihat Pasal 45 ayat (1) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan

<sup>307</sup> Lihat Penjelasan Pasal 50 ayat (1) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 Tentang Perbankan Syariah

dasar laporan bank dan pengawasan langsung (*on-site supervision*). Pengawasan dilaksanakan dengan cara; *pertama*, menentukan kriteria tingkat kesehatan dan ketentuan yang wajib dipenuhi oleh bank syariah dan UUS; *kedua*, memeriksa dan mengambil data atau dokumen dari setiap tempat yang terkait dengan bank; *ketiga*, memeriksa dan mengambil data dokumen dan keterangan dari setiap pihak yang menurut penilaian Bank Indonesia memiliki pengaruh terhadap bank; *keempat*, memerintahkan bank melakukan pemblokiran rekening tertentu baik rekening simpanan maupun rekening pembiayaan; *kelima*, menugasi kantor akuntan publik dan atau pihak lainnya untuk melaksanakan pemeriksaan atas nama Bank Indonesia; *keenam*, melakukan tindakan dalam rangka tindak lanjut pengawasan antara lain<sup>308</sup>:

1. membatasi kewenangan rapat umum pemegang saham komisaris direksi dan pemegang saham;
2. meminta pemegang saham menambah modal;
3. meminta pemegang saham mengganti anggota dewan komisaris dan atau direksi bank Syariah;
4. Meminta bank syariah menghapus bukukan Penyaluran dana yang macet dan memperhitungkan kerugian Bank Syariah dengan modalnya ;
5. meminta bank syariah melakukan penggabungan atau peleburan dengan bank syariah lain ;

---

<sup>308</sup> Khotibul Umam dan H. Setiawan Budi Utomo, *Perbankan Syariah..Loc. Cit. Hlm. 294*

6. meminta bank syariah dijual kepada pembeli yang bersedia mengambil alih seluruh kewajibannya;
7. minta bank syariah menyerahkan pengelolaan seluruh atau sebagian kegiatan bank syariah kepada pihak lain; dan/atau
8. meminta bank syariah menjual sebagian atau seluruh harta dan/atau kewajiban bank syariah kepada pihak lain.

*Ketujuh* apabila tindakan sebagaimana di atas belum cukup untuk mengatasi kesulitan yang dialami bank syariah Bank Indonesia menyatakan bank syariah tidak dapat disehatkan dan menyerahkan Penanganannya ke lembaga penjamin simpanan untuk diselamatkan atau tidak diselamatkan. *Kedelapan* dalam hal lembaga penjamin simpanan menyatakan Tidak diselamatkan Indonesia atas permintaan lembaga penjamin simpanan mencabut izin usaha Bank Syariah dan penanganan lebih lanjut dilakukan oleh lembaga penjamin simpanan. *Kesembilan*, atas permintaan bank syariah Bank Indonesia dapat mencabut Izin usaha Bank Syariah setelah bank syariah dimaksud menyelesaikan seluruh kewajibannya.<sup>309</sup>

Merujuk pada adanya peralihan tugas pengaturan dan pengawasan dari bangsa Indonesia kepada OJK, maka menjadi penting untuk menakar

---

<sup>309</sup> Lihat Pasal 51 ayat (2), Pasal 52 ayat (2), Pasal 53 ayat (1), Pasal 54 ayat (1), (2), (3), (4) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 Tentang Perbankan Syariah.

kewenangan OJK dalam melaksanakan pengaturan dan pengawasan pada perbankan syariah. Apakah dengan kewenangannya yang diatur dalam undang-undang Nomor 21 Tahun 2011 OJK dapat menyelenggarakan tugas pengaturan dan pengawasan terhadap perbankan syariah. Hal tersebut akan dijelaskan sebagai berikut: *pertama*, perihal menentukan kriteria tingkat kesehatan dan ketentuan yang wajib dipenuhi oleh bank syariah dan UUS. Dalam Pasal 7 huruf B undang-undang Nomor 21 Tahun 2011 secara garis besar OJK diberikan wewenang untuk mengatur dan mengawasi segala hal yang berhubungan dengan kesehatan bank. Hal tersebut juga ditegaskan dalam penjelasan Pasal 41 ayat 2 undang-undang Nomor 21 Tahun 2011 yang menyatakan bahwa “penilaian terhadap tingkat kesehatan bank merupakan kewenangan OJK”<sup>310</sup>. Dengan demikian OJK mempunyai kewenangan untuk menentu bukan kriteria kesehatan bank syariah dan UUS.

*Kedua*, perihal *memeriksa* dan mengambil data/dokumen dari setiap tempat yang terkait dengan bank dan memeriksa dan mengambil data/ dokumen dan keterangan dari setiap pihak yang menurut penilaian Bank Indonesia memiliki pengaruh terhadap bank. Dengan merujuk pada Pasal 7 huruf d undang-undang Nomor 21 Tahun 2011 dinyatakan dengan jelas bahwa “untuk melaksanakan tugas pengaturan

---

<sup>310</sup> Lihat Pasal 41 ayat (2) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan.

dan pengawasan di sektor perbankan OJK mempunyai wewenang pemeriksaan bank<sup>311</sup>. Hal tersebut ditegaskan pula dalam Pasal 9 huruf c yang mengatur bahwa untuk melaksanakan tugas pengawasan OJK mempunyai wewenang 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. Dengan demikian maka OJK dapat melaksanakan pemeriksaan terhadap bank syariah dan UUS.

*Ketiga*, memerintahkan bank melakukan pemblokiran rekening tertentu rekening simpanan maupun rekening pembiayaan. Perihal pemblokiran tersebut menurut pasal 49 ayat 3 huruf k kewenangan untuk memblokir rekening pada bank atau lembaga keuangan lain dari pihak yang diduga melakukan atau terlibat dalam tindak pidana di sektor jasa keuangan tidak menjadi kewenangan dari OJK melainkan merupakan kewenangan penyidik pegawai negeri sipil tertentu yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya meliputi pengawasan sektor jasa keuangan di lingkungan OJK. Dengan demikian, dalam melaksanakan tugas pengaturan dan pengawasan terhadap bank syariah dan Uus OJK tidak berwenang melakukan pemblokiran rekening.

---

<sup>311</sup> Lihat Pasal 7 huruf d Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan.



*Keempat*, menugasi kantor akuntan publik dan atau pihak lainnya untuk melaksanakan pemeriksaan dan menyatakan bank syariah tidak dapat diselamatkan dan menyerahkan penanganannya Ke lembaga penjamin simpanan untuk diselamatkan atau tidak diselamatkan. Hal tersebut termaktub dalam pasal 8 huruf yang mengatur bahwa OJK berwenang menetapkan Peraturan mengenai tata cara penetapan perintah tertulis terhadap lembaga jasa keuangan dan pihak tertentu, dalam hal ini termasuk akuntan publik

*Kelima*, pencabutan izin usaha Bank Syariah tidak diselamatkan atas permintaan lembaga penjamin simpanan dan mencabut izin usaha Bank Syariah yang telah melaksanakan kewajibannya atas permintaan bank yang bersangkutan. Mengenai kewenangan tersebut Diatur dalam pasal huruf a angka 1 yang menyatakan bahwa OJK berwenang dalam hal perizinan 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.

*Keenam*, melakukan tindakan dalam rangka tindak lanjut pengawasan yang meliputi beberapa hal yang termaktub dalam pasal 54 ayat 1 undang-undang Nomor 21 Tahun 2008. Perihal tindak lanjut yang termasuk dalam pasal a tidak termaksud dalam kewenangan OJK sehingga OJK tidak dapat

melaksanakan tindak lanjut tersebut. Namun Pasal dalam undang-undang Nomor 21 Tahun 2011 diatur mengenai tindak lanjut pengawasan yakni mencakup; *pertama*, melakukan tindakan dalam rangka tindak lanjut pengawasan; *kedua*, 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.<sup>312</sup>

Berdasarkan penjabaran di atas maka dalam melaksanakan tugas pengaturan dan pengawasan OJK akan senantiasa melibatkan Bank Indonesia dan lembaga boga penjamin simpanan terlebih dahulu Menindaklanjuti indikasi bank bermasalah.

## **9. Pengawasan Syariah dalam Bank Islam**

Telah maklum bersama bahwa kontrol atau pengawasan merupakan faktor terpenting dari keberhasilan proyek apapun. Selain karena bank merupakan lembaga keuangan terpenting dalam masyarakat modern dewasa ini yang kemajuan dan kehancurannya bisa mempunyai dampak yang sangat dahsyat bagi laju perekonomian masyarakat dan negara, paling tidak, menurut Dr. Muhsin Ahmad al-Khudhari, ada tiga konsideran lain, mengapa kontrol

---

<sup>312</sup> Lihat Pasal 41 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan.

atau pengawasan dalam sebuah bank angat diperlukan, yaitu:<sup>313</sup>

*Pertama:* karena bank pada hakikatnya, tidak hanya mengelola modal murninya saja, tapi ia memfungsikan diri sebagai pengelola modal pihak lain, yang menurut data kini rata-rata mencapai 95 % dari keseluruhan modal. Sementara modal murni bank hanya sekitar 4 % saja. Dari sini, dirasa perlu untuk selalu meningkatkan proses kontrol untuk mendeteksi keselamatan proses pengelolaannya.

*Kedua:* meluasnya dan berkembangnya bidang garapan bank secara cepat yang terkadang menyeret bank untuk menerjuni bidang dan lahan-lahan baru yang sangat beresiko tinggi, atau bank dipaksa untuk terjun ke bidang garapan baru sementara ia tidak mempunyai kapasitas untuk itu, baik karena keterbatasan kader, ataupun keterbatasan dana dan lain-lain. Di sini, peran kontrol berkala yang efektif sangat dirasa perlu, untuk tetap menjaga keselamatan dan keseimbangan para pengelola bank.

*Ketiga:* pengaruh kegiatan bank terhadap kegiatan ekonomi lainnya dirasa sangat tinggi, baik secara langsung maupun tidak langsung. Kestabilan bank merupakan tonggak terpenting dalam

---

<sup>313</sup> Dr. Muhsin, Ahmad al-Khudhari, al Bunuk al-Islamiyah, Irak li al-Nasyr wa al-Tawzi, Kairo, Cet.3, 1999, hal.296. dalam Pusat Kajian Ekonomi Islam (PAKEIS) ICMI Orsat Kairo, dalam bukunya Cecep Shalahuddin,dkk, *Produk-Produk Bank Islam, Teori dan Praktek, Pusat Kajian Ekonomi Islam (PAKEIS)*, Kairo, 2003, hlm. 217

perekonomian bangsa. Karena itu, dibutuhkan sebuah kontrol yang ekstra untuk memenuhi tuntutan di atas.

Dalam masalah kontrol ini, ada hal istimewa yang dimiliki oleh bank syariah, yaitu bahwa pola kontrol dalam bank syariah memiliki ciri-ciri: berkala, bertingkat atau berlapis, dan integral (*mutakamilah*). Karena itulah, bank syariah menjadi lebih unggul - dalam bidang ini- dibanding bank konvensional. Cakupan ciri dan keistimewaan kontrol tersebut meliputi tiga kategori:<sup>314</sup>

*Pertama:* kontrol yang datang dari dalam diri (*self control*). Kontrol ini lebih merupakan kontrol yang timbul dari dalam diri individu karyawan, yaitu sebuah perasaan akan adanya pengawasan dari Allah Swt. secara terus menerus atas segala perilaku yang dilakukannya dalam menjalankan amanat yang diembankan oleh orang lain kepadanya. Kategori ini dapat dicapai melalui tiga langkah preventif sekaligus kuratif<sup>315</sup>:

1. Proses rekrutmen karyawan yang baik dengan memperhatikan sisi kapabilitas/profesionalitas dan kejujuran. Kapabilitas berarti kualitas sumber daya manusia (SDM) yang andal dan ahli di bidang ini, terutama dalam bidang-bidang yang menjadi garapannya. Ini akan memberikan kekuatan kepada bank untuk bisa mengembangkan proyek dengan

<sup>314</sup> Cecep Shalahuddin, dkk, Loc. Cit

<sup>315</sup> Ibid

gagasan dan ide-ide baru yang cerdas, serta kemampuan untuk bersaing. Sementara kejujuran, memberikan jaminan minimalisir bahkan eliminir terjadinya penyimpangan terhadap amanat yang diberikan.

2. Pendalaman dan pengembangan wawasan pemikiran karyawan secara berkala melalui pelatihan-pelatihan, majlis taklim, ceramah umum, diskusi umum dan lain-lain. Diharapkan ini akan meningkatkan kesadaran dan budi pekerti para karyawan. Proses ini bisa mengangkat kualitas wawasan karyawan, sehingga pada gilirannya mereka bekerja atas dasar ilmu dan bukan karena hanya sekedar tuntutan kerja, selain akan membuat mereka merasa puas dan yakin akan risalah besar yang diemban oleh bank syariah. Dengan demikian, mereka terdorong untuk memperbaiki kualitas kerja dan hasil yang dicapai atas dasar perasaan memiliki.
3. Proses kontrol yang terus menerus terhadap perilaku para karyawan agar tidak terjebak dalam kegiatan haram yang bertentangan dengan syariah, riba, monopoli (*ihhtikar*), atau penipuan, serta perilaku bodoh yang dapat membuat para nasabah berpaling, dan lain sebagainya.

Kategori kontrol *kedua* adalah kontrol internal yang meliputi tiga hal: (1) Kontrol manajerial supervisi, yaitu pengujian secara menyeluruh atas jalannya sistem pengendalian internal yang antara lain meliputi aspek organisasi-memadai tidaknya sumber daya

manusia, praktek bank yang sehat dan lain-lain. Proses ini tidak saja menitikberatkan pada pemberian sanksi kepada pelanggar aturan yang telah dibuat, tapi juga menggunakan sistem pemberian penghargaan dan dorongan bagi mereka yang telah melaksanakan tugas dengan baik; (2) Auditing keuangan; (3) Kontrol ekonomi<sup>316</sup>.

Secara umum kontrol internal ini bertujuan<sup>317</sup>:

1. Mengungkap sisi-sisi kelemahan kualitas kerja para karyawan di lapangan serta penyebabnya untuk kemudian dicarikan solusi, baik melalui *up-grading*, pelatihan, hingga merubah pola rekrutmen karyawan bila dibutuhkan.
2. Mengecek sisi kelemahan dalam sistem pengarahan, pengawasan (*controlling*) dan sistem jaringan informasi, baik dari atas ke bawah ataupun dari bawah ke atas, untuk menghindari informasi yang *over lapping* dan saling berbenturan.
3. Mengungkap kelemahan-kelemahan yang ada dalam juklak dan metode penerapan kegiatan-kegiatan bank, selanjutnya upaya untuk mencari solusi dari kelemahan-kelemahan tersebut.
4. Mengungkap kelemahan-kelemahan dalam peletakan perencanaan (*planning*), atau sistem perencanaan dalam bank syariah itu sendiri, atau dalam sistem kontrol dan pengawasannya.

---

<sup>316</sup> Ibid

<sup>317</sup> Ibid

Kategori kontrol *ketiga* adalah kontrol eksternal yang meliputi tiga sisi: (1) Kontrol syariah (obyek pembahasan kita kali ini); (2) Kontrol bank sentral dan lembaga-lembaga negara lainnya seperti kementerian ekonomi, kementerian keuangan, atau lembaga auditing sentral; dan (3) Kontrol dari akuntan publik yang independen.

Kontrol eksternal ini mencakup juga kontrol dari masyarakat luas yang, baik sengaja atau tidak, sadar atau tidak, selalu mengawasi kinerja bank-bank Islam yang nantinya mempunyai akses terhadap meningkat atau menurunnya kepercayaan mereka kepada bank Islam secara menyeluruh.

Pada bab ini, hanya akan dibicarakan pengawasan syariah (*Raqabah syar'iyah*) yang dapat dijabarkan dalam pembahasan-pembahasan berikut<sup>318</sup>:

a. Secara Etimologi

Al-Raqabah berasal dari kata *ragaba*. Dalam *al-Mawrid al Qarib*, kata *raqaba* memiliki banyak arti, antara lain: *to watch observe* (mengamati, meneliti), *to monitor* (memonitor), *to control supervise* (mengontrol, mengawasi), *to censor* (mensor)<sup>319</sup>.

Sementara *al-Raqabah* berarti: *supervision* (supervisi), *control* (kontrol), *inspection* (inspeksi),

---

<sup>318</sup> Ibid

<sup>319</sup> Ibid

*observation* (observasi), *watching* (Pengamatan) *monitoring* (monitoring), *censorship* (sensor).

*Syar'iyah*, berasal dari kata *syara'a*, yang berarti: *to begin, art commence, to go into, enter upon* (memulai). Sedangkan *Syar'iyah* bermakna: *legitimacy* (legitimasi), *legality* (legalitas), *wfulness* (diperkenankan secara undang-undang, dalam hal ini batasan-batasan yang telah digariskan oleh Allah dan Rasulullah)<sup>320</sup>.

*Raqabah Syar'iyah*, secara terminologi, adalah: "sebuah sistem pengawasan terhadap kegiatan dan kinerja bank Islam yang dilakukan oleh seorang pengawas, atau sebuah lembaga, dewan atau tim, untuk mengetahui, apakah kegiatan dan aktifitas bank Islam yang bersangkutan sesuai dengan syariat Islam atau tidak, dengan menggunakan sarana atau teknik apapun yang sesuai dan diperbolehkan oleh *syara'*, serta untuk menjelaskan segi-segi kekeliruan dan kelemahan dengan harapan ditindaklanjuti dengan adanya perbaikan"<sup>321</sup>.

Dr. 'Abd al-Hamid Mahmud al-Ba'li lebih memilih istilah *hay'ah mutaba'ah al-syar'iyah* dari pada istilah *raqabah syar'iyah*. Karena menurutnya, tugas dan peran lembaga ini sesungguhnya tidak hanya terbatas pada pengawasan atas sesuai dan tidaknya kegiatan dan aktifitas bank dengan syariah, tapi lebih dari itu, lembaga pengawasan ini mempunyai wewenang untuk

<sup>320</sup> Ibid

<sup>321</sup> Cecep Shalahuddin, dkk, *Loc. Cit.*, hlm. 228.



turut serta mengoptimalkan potensi umat melalui bank (seperti turut memberikan penyuluhan kepada masyarakat tentang pentingnya menabung dan investasi; keharusan berusaha, bekerja dan berkarya; mengingatkan bahaya hidup mewah, foya-foya dan bergaya hidup jet set, dan lain-lain), juga turut serta mengikuti dan mengawal dengan detail dan kontinu setiap kegiatan-kegiatan bank agar dapat mencapai target-target ekonomis dan syariah.<sup>322</sup>

Selain *raqabah syar'iyah* dan *hay'ah mutâba'ah al-syar'iyah*, istilah lain yang digunakan untuk lembaga pengawasan syariah bank Islam adalah *hay'ah al-fatwa*.

Sebenarnya, akar dari pengawasan syariah ini kembali kepada dua konsep Islam yang sangat populer, yaitu: konsep amar makruf nahi munkar dan konsep *hisbah*.

1) Konsep amar makruf nahi munkar<sup>323</sup>

Sebagaimana telah maklum bersama bahwa amar makruf nahi munkar merupakan kewajiban setiap muslim, atau paling tidak merupakan kewajiban *kifa'i* (kewajiban kolektif) bagi umat. Dalam arti, dalam sebuah komunitas muslim seharusnya ada sekelompok umat yang menjalankan amar makruf nahi munkar. Bila tidak, maka seluruh komunitas tersebut akan berdosa. Allah berfirman:

---

<sup>322</sup> Ibid

<sup>323</sup> Ibid

"Dan hendaklah ada di antara kamu segolongan umat yang menyeru kepada kebajikan, menyuruh kepada yang makruf dan mencegah dari yang munkar; mereka adalah orang-orang yang beruntung." (QS. Ali Imran: 104)

Proses amar makruf nahi munkar ini sengaja diwajibkan oleh Allah untuk menjaga keseimbangan dalam kehidupan manusia secara umum, serta masyarakat muslim secara khusus, sebagai menifestasi dari *sunnah al-tadafu'*. Bila amar makruf nahi munkar telah hilang dalam komunitas umat, maka musibah dan kehancuran segera akan menyambutnya.

Proses amar makruf nahi munkar ini harus dijalankan dalam setiap level, tingkat, tempat dan dalam kondisi apapun. Dalam hal ini, bank Islam bukan termasuk yang terkecualikan. Bank yang sengaja muncul sebagai sistem alternatif perekonomian, tentu lebih layak untuk mendapatkan pengawasan, karena pengakuan lembaga ini dan penisbatannya kepada Islam akan sangat mencoreng nama Islam, bila nantinya dalam praktek tidak bisa mencerminkan Islam dalam tataran realita. Untuk itu, amar makruf nahi munkar harus terus dijadikan perangkat untuk mengontrol dan mengawal jalannya bank Islam, terlebih lagi anggota dewan pengawas yang memang sengaja dibentuk untuk maksud ini<sup>324</sup>.

---

<sup>324</sup> Ibid

Ayat 105 dari surat al-Taubah:

"Dan katakanlah:: "Bekerjalah kamu, maka Allah dan Rasul-Nya serta orang-orang mukmin akan melihat perkerjaan itu, dan kamu akan dikembalikan kepada (Allah) Yang Mengetahui akan yang ghaib dan yang nyata, lalu diberikan-Nya kepada kamu apa yang kamu kerjakan". (QS. 9:105)

Konsep amar makruf nahi munkar juga memberikan legitimasi kuat terhadap proses pengawasan terhadap bank Islam, seraya menjelaskan tingkat dan level pengawasan yang seharusnya difahami dan dirasakan secara nyata oleh seluruh umat: Pengawasan Allah atas perilaku seorang hamba, pengawasan Rasulullah terhadapnya, serta pengawasan seorang muslim atas muslim lainnya. Ketiga pengawasan ini mencakup individu dan lembaga.

## 2) Konsep al-Hisbah<sup>325</sup>

Secara bahasa, *hisbah* berarti upaya mendapatkan pahala dari Allah Swt. *Hisbah*, walaupun pengertian dasarnya adalah upaya untuk mengajak berbuat kebaikan dalam kondisi kebaikan tersebut ditinggalkan, dan mencegah kemunkaran dalam kondisi kemunkaran tersebut dilakukan, pada intinya merupakan pengembangan dari konsep amar makruf nahi munkar. Konsep dasar ini kemudian

---

<sup>325</sup> Ibid

dikembangkan oleh para fuqaha menjadi sebuah konsep terapan yang dilaksanakan secara lembaga (dalam hal ini *dawlah islamiyah*).

Untuk itu, Ibnu Khaldun, mendefinisikan *al-hisbah* sebagai tugas keagamaan, masuk dalam kategori amar makruf nahi munkar, yang pada prinsipnya merupakan kewajiban dan tugas pemimpin umat Islam. Dalam prakteknya, mereka (para pemimpin), setelah membentuk anggota tim, kemudian melembagakannya. Tugas tim dan lembaga *hisbah* ini ada dua: (1) Memantau dimana kemunkaran yang sedang terjadi, lalu menindak dan memberikan sanksi terhadap para pelakunya; (2) Mengajak masyarakat agar menjaga kemaslahatan umum seperti melarang mereka untuk mempersempit jalan (dengan berjualan, dengan membangun bangunan, dll), menginstruksikan kepada pemilik bangunan yang hampir runtuh untuk menghancurkannya, melarang terjadinya penipuan dalam seluruh bentuk interaksi sosial terutama dalam jual beli"

Dari konsep ini, kita dapat menemukan padanan penerapannya secara partial dalam bank Islam. Sebab, jika anggota dewan pengawas (begitu pula lembaga pengawasan syariah) merupakan sebuah lembaga yang sengaja dipilih untuk mengontrol dan mengawasi perjalanan bank Islam agar tetap sesuai dengan syariah, maka tugas melakukan amar makruf

nahi munkar dalam kerangka ini menjadi kemestian bagi mereka.

Tugas amar makruf nahi munkar bagi tim bentukan pemerintah merupakan sebuah kewajiban. Tapi diperkenankan juga bagi mereka yang ingin secara sukarela melakukan tugas. Barangkali dalam konteks ini, upaya masyarakat secara umum untuk terus melakukan kritik, masukan terhadap bank Islam mendapatkan legitimasinya.

b. Dimensi Yuridis<sup>326</sup>

Secara undang-undang, keberadaan pengawas syariah dalam bank Islam mendapatkan legitimasi dari adanya undang-undang yang tercantum sejak awal berdirinya mayoritas bank Islam, bahwa bank yang bersangkutan (dalam operasinya) akan tunduk kepada ketentuan hukum-hukum syariah Islam. Undang-undang ini secara otomatis memerlukan adanya lembaga pengawas syariah, baik diperankan oleh seorang pengawas atau konsultan bidang syariah, atau sebuah lembaga/dewan pengawas syariah yang bisa saja berbeda untuk masing-masing bank Islam.

Di beberapa negara telah terbentuk secara resmi lembaga pengawas syariah dalam skala nasional. Asosiasi Bank-bank Islam Internasional juga telah membentuk lembaga tinggi dalam bidang pengawasan syariah dalam skala internasional. Dalam

---

<sup>326</sup> Ibid

penerapannya, pengawasan syariah ini berbeda-benda bentuknya antara satu bank dengan bank Islam lainnya. Paling tidak, dapat di klasifikasikan ke dalam dua bentuk<sup>327</sup>:

1. Hanya mencantumkan-dalam piagam pendirian bank atau dalam undang-undang pendiriannya-sebuah tekad bahwa bank akan tunduk, konsekuen dan konsisten terhadap hukum-hukum syariah tanpa mencantumkan cara yang akan ditempuh untuk merealisasikan tekad tersebut dalam sebuah lembaga yang *legitimed*, sehingga tercipta rasa aman serta posisi lembagapun akan bertambah kuat. Secara otomatis, akan tercipta juga rasa percaya diri, ketentraman serta jaminan bahwa bank telah benar-benar beroperasi sesuai dengan ketentuan syariah.

Beberapa bank yang menerapkan sistem ini antara lain:

- a. *al-Bank al-Islami li al-Tanmiyah* (Bank Islam Pembangunan), Jeddah. Tercantum dalam pasal 1 piagam pendirian bank tersebut sebagai berikut:

"Bahwa tujuan *al-Baiik nl-Islami li al-Taumiyah* adalah untuk membantu terciptanya pembangunan ekonomi serta kemajuan sosial bagi rakyat yang tergabung dalam keanggotaan khususnya, serta umat Islam pada umumnya-

---

<sup>327</sup> Ibid

baik perorangan maupun masyarakat sesuai dengan ketentuan syariah Islam"<sup>328</sup>.

Dalam hal ini, bank tidak mempunyai lembaga pengawas syariah tersendiri. Pihak bank hanya mengajukan persoalan-persoalan syariah yang dihadapinya pada departemen khusus yang berada di bawah naungan "Lembaga Fikih Islam"

- b. Bank Islam Luxemburg, sebuah bank yang muncul di Barat dan di bawah undang-undang konvensional yang berlaku di negara bank tersebut. Oleh para pendirinya, dimodifikasi agar tidak bertentangan dengan undang-undang negara yang bersangkutan. Pada pasal 12 undang-undang bank disebutkan: "Syariat Islam akan diterapkan dalam kondisi tidak bertentangan dengan undang-undang, atau peraturan, atau ketetapan yang berlaku di Luxemburg, terutama undang-undang 10/8/1915, serta penyempurnaannya yang disusun kemudian"<sup>329</sup>.

Berdasarkan studi yang dilakukan oleh tim dari "IIIT (*International Institute of Islamic Thought*) terhadap 50 bank Islam dalam skala

---

<sup>328</sup> Piagam Pendirian al-Bank al-Islami li al-Tamiyah, Jeddah, Dar al-Ashfahan, dalam bukunya Cecep Shalahuddin, dkk, *Produk-Produk Jasa Bank Islam, Teori dan Praktek*, hlm. 225

<sup>329</sup> *Jurnal al-Muslim Al-Mu'ashir*, edisi 17, IIIT, Herndon, Virginia, 1979, hlm. 172 dalam bukunya Cecep Shalahuddin, dkk, *Ibid*

internasional, didapati sebanyak 64% bank memakai model ini. Dalam arti, mereka hanya bertekad untuk konsisten melaksanakan hukum-hukum syariah namun tidak mencantumkan keharusan untuk membentuk lembaga syariah dalam Anggaran Dasar bank-bank tersebut. Sementara sebanyak 63% tidak mencantumkan keharusan untuk membentuk lembaga syariah dalam piagam pendiriannya.

2. Mencantumkan kemestian adanya pengawas atau konsultan atau lembaga pengawas syariah dalam struktur bank, selain tekad untuk tetap konsekuen dan konsisten terhadap hukum-hukum syariah.
  - a. Mencantumkan adanya pengawas atau konsultan syar'i; seperti yang dipraktekkan oleh Bank Barakah sudah tercantum dalam juklak bank pasal 7 Muqaddimah sebagai berikut: "*Raqabah Syar'iyah* adalah lembaga yang dibentuk oleh bank untuk kepentingan pemberian fatwa serta kontrol syariah, terdiri dari seorang konsultan syar'i atau lebih".
  - b. Mencantumkan adanya lembaga pengawas syariah; seperti dipraktekkan oleh Bank Islam Faishal. Disebutkan dalam pasal 3 undang-undang pembentukan bank sebagai berikut: "Masuk dalam struktur bank, sebuah lembaga pengawas syariah yang bertugas untuk menserasikan praktek-praktek aplikasi dan segala kegiatannya dengan hukum dan kaidah



syariat Islam. Hal-hal yang berkenaan dengan cara pembentukan dan aplikasinya, tugas dan fungsi akan diatur oleh Anggaran Dasar Bank.

Model ini dipraktekkan pula oleh Bank Pembangunan "*al Rajihi*", Arab Saudi. Termaktub dalam Anggaran Dasar Bank sebagai berikut: "Badan pendiri perusahaan menetapkan lembaga syariah beserta tugas dan fungsinya, diantaranya keharusan perusahaan untuk mengajukan proyek dan kegiatan-kegiatannya selama satu tahun penuh kepada lembaga"<sup>330</sup>.

Pada beberapa bank tidak ditemukan secara tegas undang-undang tentang adanya unsur syar'i yang berfungsi sebagai lembaga yang berdiri secara independen. Dengan demikian, secara otomatis tidak tercantum adanya pengawas, konsultan syariah, atau lembaga pengawas syariah. Namun fungsi pengawasan syariah ini dapat ditemukan sebagai bagian dari elemen lembaga-lembaga lain, sebagaimana yang diterapkan pada *Bank al-Tadhemun al-Islami* (Bank Solidaritas Islam) Sudan dan *Bait al-Tamwil* (Lembaga Pemberi Modal) Kuwait<sup>331</sup>.

Dalam Anggaran Dasar pasal 55 *Bank al-Tadhamun al-Islami* Sudan misalnya, disebutkan: "Dalam beberapa hal, keputusan dewan direksi baru bisa ditetapkan apabila didukung oleh mayoritas suara dari 2/3 anggota yang hadir. Seperti dalam

---

<sup>330</sup> Ibid

<sup>331</sup> Ibid

pemilihan direktur umum dan wakilnya, direktur penelitian dan fatwa, serta penentuan masa pengabdian dan wewenang mereka".

Disini, tidak dicantumkan lembaga pengawas syariah dalam pasal tersendiri, tapi dimasukkan dalam pasal yang membahas tentang mekanisme pengesahan keputusan.

Di beberapa negara, seperti Uni Emirat Arab, telah dibentuk lembaga pengawas syariah berskala nasional dan telah dikukuhkan dalam pasal 5 ayat 6 tahun 1985 dalam *Qanun al Ittihad* sebagai berikut: "Lembaga tinggi syariah telah dibentuk berdasarkan keputusan *Majlis Wuzara'* (dewan menteri) yang meliputi: unsur syariah, unsur perundang-undangan, serta unsur perbankan. Bertugas mengawasi seluruh bank, lembaga keuangan, serta perusahaan yang bergerak dalam bidang investasi, untuk meneliti kesesuaian kegiatannya dengan ketentuan-ketentuan syariat Islam. Selain itu berfungsi untuk memberikan jawaban bagi masalah-masalah yang diajukan oleh lembaga-lembaga tersebut. Pendapat lembaga tinggi syariah ini wajib dijalankan oleh lembaga yang mengajukan permasalahan) atau bersifat mengikat"<sup>332</sup>.

Di negara Emirat, undang-undang lembaga ini dimasukkan ke dalam kementerian urusan agama Islam dan perwakafan (*wizarah syu'un al-diniyah wa*

---

<sup>332</sup> Ibid

*al waqf*), dengan alasan kementrian ini merupakan lembaga yang paling banyak menggeluti bidang fatwa pada masalah-masalah syar'i. Namun sayang sekali, mayoritas negara-negara Islam masih belum mempunyai lembaga pengawas syariah dalam skala nasional<sup>333</sup>.

Asosiasi Internasional Bank-bank Islam, dalam kesepakatan pendiriannya (bab 4, tentang struktur Asosiasi), juga telah memasukkan lembaga tinggi pengawasan syariah dalam struktur utama Asosiasi. Ayat ke-16 dari kesepakatan ini juga memuat ketentuan-ketentuan khusus tentang *pembentukan* lembaga dan wewenangnya. Pada tanggal 17 April 1979, telah diadakan pertemuan pertama di Kairo yang dihadiri oleh 20 ulama besar dari berbagai penjuru dunia untuk membahas sekaligus menetapkan pola struktural dan mekanisme operasional lembaga ini. Setelah terbentuknya lembaga ini pada tanggal 17 April 1983, diadakan pertemuan pertama di sekretariat Bank Dubai. Dan pada pertemuan dewan direksi Bank-bank Islam internasional tanggal 13 Sya'ban 1407 H, diputuskan untuk tetap mempertahankan lembaga tinggi fatwa dan pengawasan syariah, dengan sedikit upaya modifikasi serta revitalisasi perannya melalui optimalisasi hasil rekomendasi dan ide-ide yang berkembang pada pada konferensi ketiga yang diadakan oleh Bank Islam Dubai. Lalu dewan direksi

---

<sup>333</sup> Ibid

Asosiasi Internasional Bank-bank Islam menyetujui juklak tentang lembaga tinggi fatwa dan pengawasan syariah tersebut pada pertemuan yang diadakan di Istanbul tanggal 13 Agustus 1988.

c. Hak dan Kewajiban Anggota Pengawas Syariah

Berdasarkan studi yang dilakukan oleh IIIT terhadap piagam pendirian ataupun anggaran dasar dan anggaran rumah tangga, serta juklak bank Islam yang tersebar di beberapa negara, didapati bahwa hak dan kewajiban pengawas, konsultan atau anggota lembaga pengawas syar'i, diantaranya tersebut sebagai berikut. Hanya saja, yang perlu dicatat bahwa hak dan kewajiban yang termaktub disini, tidaklah sama dan merata antara bank dalam satu dengan lainnya. Oleh karena itu, disini disertakan nama-nama bank yang dalam point tertentu merupakan bank yang telah menerapkan point-point tersebut.

1) Kewajiban

a) Metode syar'i yang jelas.

Pada saat pendirian, sebagian bank Islam telah menentukan pendapat-pendapat fikih yang akan dijadikan landasan pengambilan hukum. Dan telah ditetapkan serta didefinisikan dengan jelas istilah-istilah yang sangat terkait dengan operasional bank, seperti riba, simpan-pinjam, produk-produk investasi, bentuk-bentuk permodalan Islam dan lain sebagainya. Sebagaimana diterapkan oleh Bank Islam untuk

Permodalan dan Investasi Yordania, dan Bank Islam Qatar<sup>334</sup>.

Dalam undang-undang pendirian kedua bank Islam diatas, misalnya pada pasal 2 disebutkan bahwa kalimat-kalimat dan istilah-istilah yang tersebut di dalam undang-undang ini merupakan istilah yang sudah baku, kecuali jika terdapat *qorinah* (indikasi) yang menunjukkan selain itu. Adapun berkenaan dengan pendapat-pendapat fikih yang dijadikan pegangan adalah seleksi terhadap seluruh mazhab yang ada, sesuai dengan maslahat syariah yang lebih kuat dan tepat, tanpa harus terpaku pada satu mazhab tertentu.

b) Turut serta meletakkan sistem operasional bank Islam

Seperti meletakkan peraturan, juklak, contoh akad-akad muamalat yang syar'i, mengoreksi serta menetapkannya. Kewajiban ini termaktub misalnya, dalam anggaran dasar Bank Islam Qatar pasal 8 tentang pengawasan syariah, serta Bank Faishal Sudan pasal 2 ayat 69.

c) Pengawasan

Pengawasan terhadap jalannya bank, sesuai dengan hukum hukum Islam atau tidak, merupakan tugas atau kewajiban paling

---

<sup>334</sup> Cecep Shalahuddin, dkk, Op. Cit

prinsipil dan pokok bagi pengawas syari'i, konsultan atau anggota lembaga pengawas syariah dalam sebuah bank. Wewenang seperti ini biasanya merupakan tugas dan wewenang pengawas syariah secara merata, bahkan seringkali dijadikan penguat bagi laporan umum yang diajukan oleh dewan pengurus kepada dewan pemilik saham. Seperti laporan umum yang sering diterapkan oleh Bank Islam Faishal yang berbunyi<sup>335</sup>:

" ...setelah diperiksa dan diteliti setelah dewan pengawas syariah menyampaikan apa yang telah dapat diselesaikan dan diputuskan selama satu tahun tersebut, serta berdasarkan apa yang disampaikan oleh dewan pengawas syariah berkenaan dengan seluruh kegiatan yang terkait oleh bank, baik dalam bidang investasi maupun pelayanan jasa, yang telah sesuai dengan kaidah-kaidah fikih dan hukum hukum syariah ....."

- d) Menjawab masalah-masalah fikih (memberikan fatwa atas pertanyaan fikih yang diajukan)

Yaitu pertanyaan-pertanyaan yang biasa diajukan oleh semua pihak yang terkait dengan bank Islam atau ekonomi Islam, baik itu dewan pengurus, para pegawai, penanam saham, nasabah, serta para peneliti ekonomi Islam,

---

<sup>335</sup> Ibid

pers, maupun seluruh masyarakat secara umum. Termasuk di dalamnya, pertanyaan yang diajukan oleh dewan pemilik saham pada acara laporan umum dewan pengurus di depan "*al-jum'iyah umumiyah*". Biasanya dewan pengawas syariah juga menerbitkan jawaban (fatwa-fatwa) dari pelbagai pertanyaan yang masuk ke meja mereka dari seluruh lapisan.

- e) Penyuluhan kepada para karyawan serta nasabah

Para pegawai bank merupakan cermin bagi bank Islam itu sendiri. Oleh karena itu, ia harus tampil sebagai teladan bagi umat Islam dalam bidang muamalat ekonomi. Tentu, ini menuntut selain adanya pemahaman juga contoh nyata. Ini juga merupakan cerminan kepercayaannya terhadap sistem perekonomian. Selanjutnya mereka (para karyawan) tidak hanya melaksanakan tugas sebagai karyawan, tapi juga berperan sebagai *shahib al-fikrah* (*pengusung ide*) dan *du'at* (propagandis)nya. Untuk itu, karyawan perlu mendapatkan penyuluhan-penyuluhan dari sisi syar'i, sehingga selain mereka mampu menerapkan sistem ekonomi Islam dengan benar, juga terhindar dari penyelewengan dan

penyimpangan terhadap hukum-hukum Islam<sup>336</sup>.

Demikian pula dengan para nasabah. Di satu sisi, mereka selalu membutuhkan penjelasan, keterangan, jawaban dari pertanyaan-pertanyaan atau keraguan-keraguan yang ada di benak mereka yang terkadang tidak mampu dijawab oleh para karyawan dengan memuaskan. Di sisi lain, sebagian nasabah membutuhkan penyuluhan (*counseling*). Misalnya dalam kasus nasabah yang menunda-nunda waktu pembayaran. Dalam kasus seperti ini, selain pendekatan hukum, pendekatan syar'i tampaknya juga dibutuhkan dan bahkan perlu dikembangkan, sebagaimana diusulkan oleh Dr. 'Ali Jum'ah dalam makalahnya yang diajukan pada konferensi keempat *Majma' al-fiqh al-Islami* (Lembaga Fikih Islam).

- f) Memberikan kesaksian di depan *al-jami'yah al-'umumiyah* (dewan pemilik modal).

Pada pertemuan tahunan dewan pemilik modal, pihak pengawas, konsultan atau anggota dewan pengawas syariah menyampaikan laporan dihadapan mereka, sebagai kesaksian terhadap kegiatan dan proses jalannya bank dari sisi syariah. Selain itu, mereka juga menyampaikan laporan tentang

---

<sup>336</sup> Ibid



hasil kerja mereka selama satu tahun, serta menjelaskan besar kecilnya tanggapan dewan pengurus bank terhadap apa yang telah mereka sampaikan. Kegiatan ini menjadi kegiatan yang sudah maklum pada hampir seluruh bank-bank Islam sehingga menjadi rutinitas, walaupun tidak dicantumkan secara tertulis dalam anggaran dasar atau undang-undang bank .

## 2) Hak

### a) Hak gaji

Para ulama berselisih pendapat tentang gaji *mufti* (pemberi fatwa), karena pada hakikatnya memberikan fatwa, mengawasi dan mengarahkan kinerja bank agar sesuai dengan syariat merupakan pekerjaan yang harus dilakukan karena mengharap pahala dari Allah saja. Ibnu Qayyim al Jawziah mengungkapkan beberapa bentuk yang masing-masing mempunyai hukum tersendiri: (i). Mengambil gaji, hadiah atau rizki dari fatwa. Dalam hal ini beliau cenderung mengatakan tidak boleh karena sebab yang telah disinggung diatas; (2). Jika ia menjawab dengan tulisan, lalu meminta upah/gaji, sebagian ulama mengatakan, boleh, bukan karena fatwanya melainkan karena upah menulis fatwa tersebut. Namun Ibnu Qayyim menguatkan pendapat yang mengatakan tidak boleh. Karena menurutnya, pemberian fatwa itu

harus dilakukan dengan gratis, baik dengan ucapan maupun tulisan, tapi *mufti* tidak berkewajiban menanggung kertas dan tinta.

Jika gaji itu diambil dari Baitul Mal, maka diperbolehkan dalam kondisi *mufti* membutuhkan. Jika *mufti* kaya, diperbolehkan juga menurut mereka yang mengkategorikan *mufti* ke dalam *amil* zakat, tapi tidak diperbolehkan jika masuk dalam kategori pengasuh anak yatim. Namun demikian, sebagaimana ulama membolehkannya melalui proses kias (analogi) dengan tugas seorang hakim. Karena pengawas syar'i dalam bank Islam, menurut mereka, berperan sebagai hakim antara pihak pengelola bank dan para nasabah.

Dalam hal ini, Hasan Yusuf Dawud, peneliti bank-bank Islam pada IIIT Kairo, melalui hasil penelitiannya, mengusulkan agar sebaiknya gaji seorang pengawas syar'i, konsultan atau anggota dewan pengawas syariah diambil dari dana pemerintah (dalam hal ini bidang urusan agama), dana Asosiasi Bank Islam Internasional, bank Islam itu sendiri (tapi bukan oleh pihak pengelola bank, melainkan dewan pemilik modal), atau dari lembaga-lembaga wakaf islam lainnya.

b) Keputusan yang bersifat mengikat

Hak lain adalah hak kemestian dilaksanakannya hasil keputusan dewan.

Sebab, jika fungsi utama dari dewan pengawas ini adalah menjaga agar seluruh aktifitas bank sesuai dengan syariah, hal ini tidak akan mungkin terlaksana kalau seluruh keputusan atau fatwa yang dikeluarkan oleh dewan ini tidak bersifat mengikat. Fenomena seperti ini lebih dekat kepada kesia-siaan.

d. Pengaruh Yuridis

Pengaruh yang ditimbulkan dalam kondisi dewan pengawas salah dalam memberikan fatwa, atau tidak menjalankan fungsi dan perannya secara maksimal sangat dahsyat. Bukan saja bagi individu atau bank yang bersangkutan, tapi juga bagi umat dan Islam itu sendiri. Karena dapat mengakibatkan tercampurnya harta yang halal dan bersih dengan riba, atau dapat menghilangkan atau menyia-nyiakan hak salah satu pihak, baik pihak bank, penanam modal, nasabah atau pihak investor yang telah menjalin kerja sama dengan bank. Dalam skala lebih besar, dapat menghancurkan pamor penerapan syariat Islam. Sebab ketika bank mengangkat syiar Islam, memfungsikan diri sebagai alternatif pola perekonomian konvensional yang kental dengan riba, *gharar* (penipuan) dan macam-macam kezaliman lainnya, lalu dengan bangga bank mengaku dan memosisikan diri sebagai pelaku dari penerapan syariat Islam. padahal kenyataan yang ada jelas bertentangan dengan pernyataan, secara otomatis ini dapat menghancurkan pamor syariat Islam. Bahkan

dapat pula menanamkan pesimis di masyarakat bahwa syariat Islam tidak akan bisa diterapkan saat sekarang. Untuk itu, peran dewan pengawas syariah merupakan peran yang sangat strategis. Dengan alasan apapun tidak bisa dianggap remeh dan sepele.

e. Studi Kritis atas Penerapan Pengawasan Syariah dalam Bank-bank Islam Kontemporeri.

1) Pemilihan anggota

a) Pencalonan

Rekrutmen anggota dewan pengawas syariah, biasanya dicalonkan dari nama-nama sejumlah ulama yang telah memenuhi kriteria tertentu sesuai dengan anggaran dasar serta undang-undang yang telah dibuat oleh bank. Selain melalui tim yang telah ditentukan untuk maksud ini, terkadang mekanismenya dilakukan langsung oleh dewan direksi bank. Bahkan di beberapa bank, dibuka peluang bagi para ahli bidang fikih, perundang-undangan atau ekonomi untuk mendaftarkan diri sebagai pengawas syar'i, konsultan atau anggota dewan pengawas syariah.

b) Yang mempunyai hak memilih

Dari hasil studi yang dilakukan oleh IIIT, dapat disimpulkan bahwa pemilihan anggota dewan pengawas syariah pada bank-bank Islam dilakukan oleh:

- a. *Majlis al-Idarah* (dewan direksi); seperti yang dipraktekkan oleh Bank Islam Yordania untuk Permodalan dan Investasi (sebagaimana tercantum dalam pasal 27-A undang undang bank), dan *Dar al-Mal al-Islami* (Lembaga Keuangan Islam). Pola pemilihan semacam ini, menurut hasil penelitian IIIT tersebut, diterapkan oleh 39,1% dari jumlah responden.
- b. Dewan pemegang saham, (diterapkan oleh 58,4% dari jumlah responden, diantaranya Bank Islam Faishal, dan Bank Al-Barakah Sudan.
- c. Negara, seperti yang diterapkan oleh negara Uni Emirat Arab (sebagaimana tercantum dalam undang-undang *al-Ittihad* pasal 6 tahun 1985.

Hasil studi IIIT juga menunjukkan bahwa 2,5% pola pemilihan dewan pengawas syariah dilakukan dengan cara cara selain yang tertera di atas<sup>337</sup>.

- c) Masa jabatan (pengabdian)

Masa jabatan dewan pengawas syariah, sebagaimana dipraktekkan oleh bank-bank Islam, berkisar antara: (1). Ditetapkan batas tertentu, yaitu antara 1

---

<sup>337</sup> Ibid

tahun, seperti yang dipraktekkan oleh Bank Islam Qatar, atau 3 tahun, seperti diterapkan oleh Bank Islam Faishal Mesir, Bank Islam Faishal Sudan juga Bank Islam Qatar; (2). Tidak ditetapkan batas tertentu, seperti yang dipraktekkan oleh *Bank al-Tadhâmun al Islâmi* (Bank Solidarits Islam) Sudan, serta Bank Islam Yordania.

## 2) Hak gaji

Dalam masalah gaji untuk dewan pengawas, bank menerapkan salah satu dari beberapa pola berikut:

1. Diperoleh dari prosentase laba murni; seperti yang diterapkan Bank Islam Faishal Mesir, yaitu antara 5%-10% dari laba murni bank. Jumlah prosentase ini merupakan jatah yang sudah ditentukan oleh bank untuk menggaji *majlis idarah* (dewan direksi) dan anggota dewan pengawas syariah.
2. Uang lelah (dalam jumlah tertentu) saat penentuan; seperti yang diterapkan oleh Bank Islam Faishal Sudan dalam undang-undang bank pasal 67-A.
3. Gaji ditentukan dan diberikan tiap tahun; seperti yang diterapkan oleh Bank Islam Qatar sebagaimana tertuang dalam pasal 26-H. Dalam Bank Islam Qatar, penentuan gaji pertahun ini merupakan wewenang

dewan pemegang saham dan dirancang untuk satu tahun kedepan.

4. Mendapatkan gaji bulanan sekedarnya; seperti yang dipraktekkan oleh Bank Islam International untuk investasi dan Pembangunan, Mesir yang bisa dibilang merupakan uang ganti lelah selama pertemuan.
  5. Gaji bulanan; seperti yang diterapkan oleh *Bank al-Tadhâmun al-Islâmi* Sudan bagi para anggota dewan fatwa dan penelitian bank. Bagi bank ini, dewan fatwa juga merupakan dewan atau lembaga seperti halnya dewan dan lembaga lain dalam bank yang mendapatkan hak gaji perbulan.
  6. Tidak mendapatkan gaji sedikitpun; seperti yang diterapkan oleh perusahaan perbankan "al-Rajihî" Jeddah. Untuk bisa bergabung dalam perusahaan ini, para anggota dewan pengawas syariah sendiri mensyaratkan untuk tidak mendapatkan gaji (tidak digaji). Mereka hanya mengharapkan ridha dan pahala dari Allah atas pekerjaan tersebut.
- 3) Posisi struktural dewan pengawas syariah.

Sebagaimana diterapkan oleh bank-bank Islam saat ini, posisi struktural dewan pengawas syariah tidak keluar dari tiga pola di bawah ini:

- a. Di bawah dewan pemegang saham. Menurut penelitian diterapkan oleh sebanyak 34% bank yang menjadi responden, Bank Faishal Mesir, Bank Al-Barakah Sudan dan Bank Islam Qatar.
  - b. Di bawah dewan direksi. Pola ini diterapkan oleh sebanyak 31% dari keseluruhan jumlah bank Islam, Bank Islam Internasional untuk Investasi dan Pembangunan Mesir, dan Bank Islam Yordania.
  - c. Langsung di bawah direktur bank, seperti yang dipraktekkan oleh *Bank al-Tadhâmun al-Islâmî* Sudan Dan sebanyak 35% tidak terdeteksi (tidak menentu) jalur strukturalnya.
- 4) Kendala yang dihadapi
- a. Langkanya ahli fikih sekaligus ekonom yang berkompeten di kedua bidang ini menyebabkan para ahli fikih tidak mampu menjawab permasalahan-permasalahan ekonomi dari sudut fikih. Sebaliknya, banyak ahli ekonomi tapi tidak mempunyai kemampuan syar'i, sehingga mereka tak mampu menjawab masalah-masalah fikih dari sudut fikih.  
Masalahnya, kini bank-bank Islam terpaksa harus mengimbangi atau bersaing dengan bank-bank lain yang terus berkembang pesat, hingga membuat pola kegiatan bank



mengalami perkembangan yang sangat cepat dan kompleks.

- b. Sulitnya merubah realita dan korelasinya dengan masalah ijtihad dan taklid

Tidak bisa dipungkiri bahwa mayoritas aktifitas bank secara keseluruhan merupakan hasil adopsi dari warisan oleh bank-bank konvensional. Bahkan banyak para pendiri, pengelola dan direksi bank Islam yang semula merupakan pengelola pada bank konvensional. Di samping itu, dominasi perekonomian dan perbankan konvensional masih sangat kuat dalam percaturan perekonomian global. Oleh karenanya, bisa dipastikan bahwa bank Islam bagaimanapun juga tidak bisa berdiri sendiri secara mandiri dan independen. Kaitan bank Islam dengan bank serta perekonomian konvensional mau tidak mau membutuhkan *siyaghah* (pemolaan) kegiatan bank yang berlandaskan syariat Islam. Ini memerlukan sebuah upaya ijtihad untuk menjawab masalah-masalah terkini yang muncul dengan cepat dan kompleks. Pertanyaannya: apakah semua anggota dewan pengawas merupakan para ulama yang sudah memenuhi kriteria sebagai seorang yang berhak ijtihad? Jika tidak, apakah ia harus taklid? Kepada siapa, dan bagaimana? Inilah pertanyaan-pertanyaan

yang sampai sekarang masih terata sulit untuk dijawab.

- c. Lambannya dewan direksi dalam merespon keputusan dewan pengawas syariah.

Kendala ini bisa dikategorikan kendala cukup berat yang dihadapi oleh dewan pengawas. Kendala ini mengakibatkan terjadinya penurunan semangat dan kualitas kerja para anggota dewan. Karena, jika para anggota dewan telah bekerja keras untuk menemukan pola terbaik dari sisi syar'i terhadap kegiatan bank, lalu tidak mendapatkan respon serius dari dewan direksi, akan menimbulkan turunnya semangat kerja. Mereka merasa sia-sia bekerja. Di samping itu, para dewan merupakan pihak yang merasa bertanggung jawab, jika ternyata kegiatan-kegiatan bank tidak sejalan dengan syariah. Masalah ini tampaknya merupakan masalah terberat yang terjadi pada mayoritas bank-bank Islam serta banyak dikeluhkan oleh banyak kalangan, termasuk oleh anggota pemegang saham dan para nasabah.

- d. Masalah intern; seperti kaitannya dengan proses pergantian anggota dewan karena meninggal dunia, atau mengundurkan diri dan lain-lain. Kekosongan ini tidak dengan mudah dapat diisi cepat. Jika telah diisipun, belum tentu anggota baru bisa

beradaptasi dengan mudah. Belum lagi masalah-masalah yang berkaitan dengan perbedaan-perbedaan yang terjadi antara anggota dewan sendiri terutama dalam berijtihad serta memilih atau *mentarjih* pendapat yang akan diambil menjadi pilihan bank. Demikian pula kaitannya dengan perbedaan-perbedaan fatwa yang terjadi antara anggota dewan yang sekarang dengan anggota yang lalu.

- e. Problem hubungan dewan pengawas dengan dewan direksi (pengelola) bank. Masalah ini biasanya muncul disebabkan oleh ambisi dewan direksi yang mencoba mempengaruhi atau menyetir dewan pengawas agar dewan pengawas mengeluarkan fatwa yang bisa mendukung ide-ide baru mereka. Terutama jika secara struktural dewan pengawas berada di bawah dewan direksi dan dipilih oleh mereka. Jika tidak, biasanya dewan direksi mencoba untuk mendapatkan legitimasi untuk kegiatan bank yang akan diluncurkan dengan cara menyusun/mengajukan pertanyaan berdasarkan keterangan dan data yang tidak lengkap serta cara-cara lainnya.
- f. Sempitnya wewenang dewan pengawas syariah

Pada mayoritas bank Islam, wewenang dewan pengawas hanya terbatas pada pemberian fatwa serta pengarahan kepada bank, Mereka tidak berwenang untuk mengoreksi kesalahan-kesalahan yang terjadi serta mencari alternatif-alternatif yang sesuai dengan syariat Islam. Kevalidan data ini didukung oleh hasil studi yang dilakukan oleh salah satu pemrasaran dalam konferensi pertama bank-bank Islam yang diadakan di Istanbul, Turki, pada 14-18 Safar 1408 H.

Di sisi lain, sebagian bank, seperti Bank Islam Qatar, tidak membolehkan anggota dewan pengawas untuk berkomentar, mengkritik, serta mengungkapkan pendapat tentang aktifitas bank. Sebuah pembatasan yang sungguh tidak layak diberlakukan kepada para ulama yang terhormat, jika benar bank menginginkan agar semua aktifitasnya sesuai dengan syariat Islam.

- g. Tidak adanya wewenang bagi dewan untuk meneliti instruksi operasional.

Ketika direksi bank mengeluarkan peraturan, ketetapan serta instruksi kepada para pegawai, terutama berkenaan dengan zakat, pinjaman lunak (*al-qardh al-hasan*), pola investasi baik di dalam maupun di luar negeri, serta cara-cara menanggulangi kredit macet, utang-piutang dan lain-lain,

tidak pernah mengkonsultasikannya kepada dewan pengawas syariah. Ini menjadikan antara pegawai bank dan dewan pengawas syariah tidak pernah ada pertemuan.

Dengan demikian, para pegawai secara otomatis dipaksa untuk mengikuti instruksi direksi dengan mengabaikan kedudukan atau bahkan pengarahannya dewan syariah. Padahal bisa jadi instruksi-instruksi tersebut bertentangan dengan syariat Islam.

- h. Kecilnya prosentase kerjasama antara pegawai bank dan para nasabah dengan dewan pengawas.

Sangat sulit bagi anggota pengawas syariah untuk bisa mengetahui bentuk-bentuk kegiatan bank secara terperinci jika tidak ada para asisten yang secara langsung mengikuti dan meneliti kerja bank di lapangan. Terutama jika tidak ada kerjasama yang baik dari para pegawai bank (biasanya mereka malah sengaja menutup-nutupi keburukan diri agar tidak terungkap dan diketahui oleh dewan pengawas syariah). Atau karena dewan direksi sengaja menetapkan peraturan-peraturan yang melarang para pegawai untuk bisa berinteraksi langsung dengan para anggota dewan pengawas. Dengan demikian, para pegawai merasa khawatir

dan takut untuk berhubungan dengan para anggota dewan pengawas secara langsung. Atau karena para pegawai sudah merasa bahwa fungsi dewan syariah sudah tidak signifikan lagi, terutama jika para anggota dewan pengawas dipilih oleh dewan direksi, dan mereka bisa di bodoh-bodohi oleh dewan direksi dengan berbagai cara.

Sedangkan para nasabah, memang sebagian ada yang sangat berambisi untuk bisa melakukan kegiatan ekonomi secara syar'i. Tapi kelompok inipun banyak yang masih bersikap pasif dan masa bodoh terhadap kegiatan bank yang sudah keluar atau bertentangan dengan syariah. Sebagian karena sudah merasa percaya penuh kepada bank dan seluruh kegiatannya (bahwa bank telah berjalan sesuai dengan syariah). Apalagi mereka sudah merasa tenang karena menganggap dewan pengawas telah terus menerus mengontrol perjalanan bank. Dengan demikian, mereka merasa tidak perlu lagi untuk berhubungan dengan dewan pengawas secara langsung.

Adapun para nasabah yang tidak punya ambisi atau obsesi untuk berinteraksi secara syar'i, jelas bagi mereka pertimbangan sesuai atau tidaknya kegiatan bank dengan syariah sudah tidak

menjadi perhatian mereka sama sekali. Baik mereka yang menabungkan uangnya ke bank Islam karena memang melihat bahwa bank Islam, saat itu, memberikan prosentase hasil yang lebih besar dari bank konvensional, dan pada saat prosentase hasil bank lebih rendah, mereka segera mencabut uangnya. Atau mereka yang berinteraksi dengan bank Islam hanya karena ingin membeli beberapa peralatan yang diperlukan untuk proyek besar mereka, dengan biaya dan bunga yang lebih rendah dari bank-bank konvensional. Kedua macam nasabah seperti ini tidak mungkin dibayangkan akan melaporkan atau berhubungan dengan dewan pengawas syariah, kapanpun dan dimanapun.

5) Penilaian Ulangi

a) Sisi Negatif

(1) Yang berkenaan dengan wewenang.

Dari hasil kajian yang dilakukan oleh Tim IIIT terhadap bank bank Islam pada tahun 1993, serta penelitian terhadap ketentuan, undang-undang, anggaran dasar dan laporan dewan direksi pada berbagai bank Islam, didapati beberapa hasil negatif yang

berkenaan dengan wewenang anggota dewan pengawas, diantaranya<sup>338</sup>:

- i. Sebesar 5% saja dari jumlah bank Islam yang diteliti yang melibatkan peran dewan dalam meletakkan ketentuan umum perekrutan pegawai. 89,3% lainnya menunjukkan bahwa dewan pengawas tidak punya peran sama sekali dalam masalah ini, sementara sebanyak 5,7% tidak terdeteksi prosentase perannya.
- ii. Sebesar 38% saja dari jumlah bank Islam yang di sana dewan berperan dalam mengawasi kegiatan bank berkenaan dengan zakat. 53% tidak berperan sama sekali, dan sebesar 9% tidak dapat dideteksi perannya. Sementara peran dewan berkenaan dengan *al-qardh al hasan* (pinjaman lunak) sebesar 11,9% saja, tidak berperan sebesar 42,5%, sementara 45,6% tidak terdeteksi.
- iii. Dewan tidak berperan sama sekali dalam meletakkan peraturan/ketentuan umum operasional yang dipraktekkan oleh 51,4% bank. Yang berperan sebanyak 7,8%, sementara

---

<sup>338</sup> Ibid



sebanyak 40,8% tidak dapat dideteksi.

- iv. Dewan tidak dimintai pendapat tentang penentuan jaminan yang diminta kepada nasabah sebesar 40% bank. Bisa berperan sebanyak 8,6%, dan 40,8% sisanya tidak terdeteksi.
- v. Dewan tidak ikut berperan dalam mengelola proyek, kegiatan, studi kelayakan serta transaksi sebesar 57,2%, ikut berperan sebanyak 22% saja dan tidak sebesar 20,8% dari jumlah total bank.
- vi. Dewan tidak dimintai pendapat dalam masalah kredit macet, piutang yang terlambat dibayar (dalam hal menentukan apakah yang bersangkutan termasuk sedang tidak mampu atau termasuk orang-orang yang suka menunda-nunda pembayaran padahal dia mampu) sebesar 32%, dimintai pendapat sebesar 18% saja, sementara sebesar 51% tidak terdeteksi.

(2) Lemahnya pengawasan syariah terhadap investasi dalam negeri di luar bank

Biasanya, peran dewan pengawas hanya terbatas pada memberikan jawaban terhadap pertanyaan-

pertanyaan yang diajukan, memeriksa bentuk akad, tapi tidak ikut serta (atau diikuti sertakan) mengikuti serta mengontrol lebih lanjut untuk mengetahui apakah proses itu tetap dalam jalur syar'i atau tidak. Demikian pula kaitannya dengan pola investasi bank pada instansi-instansi resmi. Sebagai contoh, Bank Faishal Mesir, menaruh uang pada Bank Central Mesir sebesar 20% dari jumlah uang yang diinvestasikan dalam bidang *mudharabah*. Uang sebesar ini tidak pernah mendapatkan pengawasan dan penelitian tentang kesesuaiannya dengan syariat atau tidak, sementara tugas badan pengawas hanya terbatas pada pemeriksaan akad.

- (3) Lemahnya batasan-batasan syar'i dalam berinteraksi dengan bank konvensional.

Karena mau tidak mau, bank Islam harus berinteraksi dengan bank konvensional (yang tidak memahami tabiat bank Islam) tatkala mengadakan transaksi perdagangan internasional dan LC misalnya, maka bisa dipastikan kemungkinan terjadinya pelanggaran terhadap syariah itu sangat tinggi. Walaupun secara akad transaksi itu

telah benar-benar sesuai. Di sini, kecuali apa yang dilakukan oleh Bank Islam Dubai yang telah menerapkan sistem perwakilan internasional dalam jual beli *murabahan*-peran dewan pengawas rata-rata sangat kurang dan lemah sekali.

- (4) Goyahnya kepercayaan masyarakat terhadap pengawasan syariah di beberapa bank Islam.

Sebagaimana dikuatkan oleh Yusuf Kamal (ekonom terkemuka dan pemerhati pengalaman bank Islam pada tahun 1980-an), kepercayaan terhadap sebagian bank Islam memang mulai goyah. Ini disebabkan oleh terjadinya banyak pelanggaran syariah yang dilakukan oleh bank. Seperti dalam penerapan bank terhadap *bay' murabahah*, menurut beliau banyak terjadi pelanggaran syariah, dan hampir-hampir menjadi ajang penghalalan riba. Ir. Shalih al-Hadidi (anggota dewan direksi Bank Islam untuk Investasi dan Pembangunan Mesir) juga menandakan bahwa banyak sekali bank terjebak dalam praktek riba, walaupun menggunakan istilah yang bermacam-macam.

b) Sisi Positif

Meski beragam sisi negatif masih meliputi bank Islam, banyak juga sisi positif dari pengalaman dewan pengawas syariah sebagaimana dipraktekkan oleh sebagian bank Islam telah dicapai, antara lain:

(1)Konsekuensi dengan penerapan keputusan dewan pengawas syariah, seperti dipraktekkan oleh *Bank al-Tadhamun al-Islami* Sudan, Bank Faishal Mesir, Bank Barakah Sudan, Bank Faishal Sudan, Bank Islam Qatar dan juga Bank Islam Denmark. Selain itu, bank-bank tersebut juga mengharuskan untuk mengkonsultasikan seluruh akad-akad transaksi serta mencari alternatif transaksi yang sesuai dengan syariah Islam kepada dewan pengawas syariah.

(2)Kelugasan dan kejelasan pada sebagian laporan pengawas syariah.

Sebagian laporan dewan pengawas pada beberapa bank Islam ada yang disampaikan dengan bahasa lugas dan jelas, seperti yang dilakukan oleh dewan pengawas Bank Islam Denmark. Ini menjadi faktor terkuat yang bisa menimbulkan rasa percaya dan ketenangan para nasabah dan umat Islam terhadap bank. Berbeda dengan

laporan yang disampaikan oleh mayoritas bank Islam yang biasanya hanya bersifat rutinitas tahunan.

- (3) Menjalankan fungsi penyuluh dan menjawab pertanyaan serta pengeluaran fatwa.

Sisi positif lain yang telah diterapkan oleh sebagian bank Islam dalam bidang pengawasan syariah adalah bahwa pada mayoritas bank Islam, dewan ini telah menjalankan tugas dan fungsinya sebagai penyuluh bidang syariah, menjawab pertanyaan-pertanyaan syariah, baik dari dewan pemegang saham, dewan direksi maupun dari nasabah berkenaan dengan beberapa permasalahan syariah. Lebih dari itu, banyak dari dewan ini yang telah mengeluarkan fatwa serta menerbitkannya, sehingga dengan demikian dapat dijadikan landasan atau referensi oleh bank-bank lain maupun para peneliti ekonomi syariah.

- (4) Meneliti kembali sebab-sebab kerugian di beberapa bank.

Beberapa dewan pengawas ikut serta melakukan pengecekan berkenaan dengan kasus kerugian yang diderita oleh bank. Hal ini sangat dibutuhkan untuk nantinya membantu menentukan sejauh mana dewan direksi menanggung

kerugian tersebut. Dengan demikian, dapat ditentukan seberapa besar para nasabah turut serta menanggung besar prosentasi kerugian. Seperti yang dilakukan oleh Bank Islam Yordan (dikukuhkan pada pasal 23 dan pasal 28-A) dan Bank Islam Qatar yang dikukuhkan dalam pasal 22-A dari undang undang pendirian bank.

- (5) Ikut serta berperan dalam menyelesaikan beberapa sengketa.

Hal positif lain yang telah dicapai oleh sebagian dewan pengawas syariah pada bank Islam adalah keikutsertaan mereka dalam membantu menyelesaikan sengketa yang terjadi antara bank dan pihak lain, walaupun peran ini masih terhitung kecil sekali. Seperti yang dilakukan oleh dewan pengawas pada Bank Faishal Mesir. Apalagi peran seperti ini secara legitimasi atau yuridis diperkuat oleh anggaran dasar bank pasal 18.

- (6) Pola Ideal Pengawasan Syariah dalam Bank Islam; Sebuah Lontaran Gagasan.

Dengan segala kekurangan dan kelebihan anggota, dewan dan lembaga pengawas syariah sebagaimana kita paparkan diatas, Hasan Yusuf Dawud melontarkan beberapa ide reformatif agar

perjalanan bank-bank Islam, terutama bidang pengawasan syariahnya, bisa berkembang lebih bagus lagi. Lontaran ide ini menyangkut beberapa hal, diantaranya:

- a) Masalah syarat-syarat/ kriteria anggota dewan pengawas syariah

Menurut Hasan Yusuf Dawud, untuk meningkatkan kredibilitas lembaga pengawas, hal terpenting yang harus diperhatikan adalah tentang kriteria calon/anggota dewan. Paling tidak, harus memenuhi beberapa kriteria berikut:

- (1) Ikhlas dan benar-benar menjalankan sunnah Rasulullah Saw;
- (2) Harus memenuhi kriteria seorang *al-muhtasib* (lembaga *amar makruf nahi munkar*), seperti: *mukmin*, *mukallaf*, mampu melakukan *amar makruf nahi munkar*, mengetahui hukum *syara'* terhadap perintah dan larangan, memenuhi syarat *'Adalali*, dan mendapatkan izin dari *waliyu'l amr* (dua yang terakhir masih diperdebatkan oleh para ulama);
- (3) Lebih utama jika ia memenuhi kriteria seorang *mufti*, seperti:

mengetahui awj!!!: (ragam interpretasi) Alquran, mengetahui sanad yang benar, menguasai bahasa Arab, mempunyai kecerdasan yang cukup, serta mengetahui suna;

- (4) Mempunyai wawasan dan pengalaman yang cukup dalam bidang lembaga keuangan Islam.
- b) Proses rekrutmen anggota dewan pengawas

Berkenaan dengan pencalonan, Hasan Yusuf Dawud juga mengusulkan agar hak pencalonan ini diberikan kepada lembaga-lembaga penelitian dan fatwa yang telah dipercaya, seperti *Majma' al-Figh al-Islami* (Lembaga Fikih Islam), beberapa universitas internasional, *Majma' al-Buluts al-Islamiyah* (Lembaga Riset Islam) dan lain-lain.

Sementara berkenaan dengan siapa yang berhak memilih, beliau mengusulkan agar para nasabah juga diberikan hak untuk memilih dan menentukan para anggota dewan pengawas bagi bank yang telah mereka pilih untuk menginvestasikan modal. Karena sesuai dengan data



penelitian, sebesar 94% modal yang diputar untuk investasi adalah milik nasabah, sedangkan modal para pemilik modal dan pemegang saham, kebanyakan telah dibelanjakan untuk membiayai kebutuhan sarana dan prasana berdirinya bank. Untuk itu, merupakan kezaliman besar, jika peran nasabah tidak diikutsertakan sama sekali.

Tapi ini tidak berarti bahwa seluruh nasabah mempunyai hak yang sama, hanya nasabah yang mempunyai kriteria tertentu yang bisa masuk sebagai pemilih, diantaranya: selain muslim, baligh, mempunyai *ahliyah* yang sempurna, simpanannya di bank tidak kurang dari jumlah tertentu (ditentukan oleh masing-masing bank), dan simpanannya tidak kurang dari waktu tertentu (misalnya satu atau dua tahun). Bagi para pemegang saham yang sekaligus rasabah bisa memperoleh dua suara, sebagai pemegang saham dan sebagai nasabah. Untuk para dewan direksi, hendaknya tidak diberikan hak untuk mencalonkan dan memilih anggota dewan pengawas, karena resiko

rekayasa agar sesuai dengan selera mereka sangat tinggi.

(1) Masalah gaji

Sebagaimana telah disinggung, masalah gaji juga merupakan masalah yang sangat krusial, karena nantinya sangat terkait dengan masalah kemandirian para anggota dewan pengawas. Untuk itu, disarankan agar bentuk gaji para dewan berupa gaji dalam jumlah tertentu (sebagai uang lelah bagi pekerjaannya, dalam hal ini lebih dekat kepada fungsi seorang hakim. Dan sebagian ulama membolehkan mengambil gaji dari kerja sebagai hakim). Dan hendaknya gaji bukan diambil dari bank, tapi dari lembaga lain.

Tentang penentuan jumlah gaji ini, hendaknya dapat ditetapkan oleh dewan pemegang saham bukan dewan direksi dalam rapat tahunan mereka, dan hendaknya tidak diperkenankan memberikan hadiah atau pemberian lain dengan nama apapun kepada para anggota dewan pengawas. Penentuan besar ganti uang lelah ini sebaiknya ditentukan di awal pemilihan mereka. Dan proses ini diulang kembali pada

setiap pengulangan pengangkatan mereka.

- (2) Masalah prinsip-prinsip dasar proses kerja lembaga pengawas syariah.

Untuk masalah ini, ada beberapa hal yang perlu disinggung, ara lain:

1. Berkenaan dengan *manhaj syar'i* (pedoman pengambilan hukum-hukum syara'), seperti perlunya menetapkan pendapat-pendapat fikih yang akan dijadikan sandaran pengambilan hukum; perlunya mengantisipasi dan mencarikan solusi bagi beberapa model aktifitas bank yang telah diragukan oleh banyak kalangan atau telah diprotes oleh khalayak; perlunya meminta bantuan kepada para ahli ekonomi dan praktisi perbankan dan lembaga keuangan lainnya, agar dapat mengeluarkan hukum syara' dengan tepat.
2. Berkenaan degan peraturan-peratuan teknis, seperti keharusan dewan direksi dan para pegawai untuk melaksanakan keputusan dan catatan yang disampaikan oleh anggota dewan pengawas.
3. Teknis pelaksanaan pengawasan.

Sebaiknya, teknis pelaksanaan pengawasan terdiri dari tiga tahap: *Pertama*, pengawasan *wiga'ijal* (preventif) yang dilakukan sebelum pelaksanaan sebuah proyek. *Kedua*, pengawasan *'ilajiyah* (kuratif) yang dilakukan saat proyek dilaksanakan. *Ketiga*, pengawasan *mutaba'ah* (kontinuitif) pasca pelaksanaan sebuah proyek.

- (3) Sosialisasi kumpulan fatwa dewan pengawas.

Sebaiknya, fatwa-fatwa dan jawaban-jawaban dewan pengawas terhadap pertanyaan-pertanyaan yang diajukan oleh semua pihak, dikumpulkan dan di sosialisasikan kepada khalayak beserta dalil-dalil yang dijadikan landasan pengambilan hukum. Ini akan memberikan informasi yang akurat terhadap sikap bank terhadap masalah-masalah yang sedang dipertanyakan oleh masyarakat. Proses ini, selain akan menarik tambahan simpati dari masyarakat jika benar-benar fatwa yang diambil mententramkan mereka, juga akan menjadi sarana yang efektif untuk mensosialisasikan hukum-hukum fikih yang berkaitan dengan perbankan kepada masyarakat umum.

Sebaiknya, posisi dewan pengawas secara struktural langsung dibawah dewan pemegang saham dan benar-benar terpisah dari dewan direksi. Semua anggota dewan benar benar *concern* terhadap tugas dan wewenang ini, sehingga lebih bagus kalau mereka tidak punya tugas ganda di tempat manapun. Sebaiknya, anggota dewan terdiri dari lima orang yang merupakan wakil dari kelima mazhab fikih. Dewan pengawas juga diberi hak untuk memilih minimal tiga staf ahli: seorang staf ahli hukum, seorang staf ahli ekonomi dan seorang staf ahli perbankan. Di samping itu, dewan mempunyai hak untuk meminta pendapat atau masukan dari pihak manapun yang dianggap perlu.

## **10. Dewan Syariah Nasional (DSN)**

Disamping peraturan-peraturan tersebut di atas, terhadap jenis kegiatan, produk dan jasa keuangan syariah, Bank Syariah juga wajib mengikuti semua fatwa Dewan Syariah Nasional (DSN), yakni satu-satunya dewan yang mempunyai kewenangan mengeluarkan fatwa atas jenis-jenis kegiatan, produk dan jasa keuangan syariah, serta mengawasi

penerapan fatwa dimaksud oleh lembaga-lembaga keuangan syariah di Indonesia<sup>339</sup>.

Lahirnya DSN adalah karena semakin berkembangnya lembaga-lembaga keuangan syariah di tanah air akhir-akhir ini dan adanya Dewan Pengawas Syariah pada setiap lembaga keuangan, dipandang perlu didirikan Dewan Syariah Nasional yang akan menampung berbagai masalah/kasus yang memerlukan fatwa agar diperoleh kesamaan dalam penangannya dari masing-masing Dewan Pengawas Syariah yang ada di lembaga keuangan syariah. Pembentukan Dewan Syariah Nasional merupakan langkah efisiensi dan koordinasi para ulama dalam menanggapi isu-isu yang berhubungan dengan masalah ekonomi/keuangan. Dewan Syariah Nasional diharapkan dapat berfungsi untuk mendorong penerapan ajaran Islam dalam kehidupan ekonomi.

Dewan Syariah Nasional berperan secara pro aktif dalam menanggapi perkembangan masyarakat Indonesia yang dinamis dalam bidang ekonomi dan keuangan. Dewan Syariah Nasional bertugas<sup>340</sup>:

- a) Menumbuh-kembangkan penerapan nilai-nilai syariah dalam kegiatan perekonomian pada umumnya dan keuangan pada khususnya,

---

<sup>339</sup> H. Abbas Arfan, 99 Kaidah Fiqh Muamalah Kulliyah Tipologi dan Penerapannya dalam Ekonomi Islam dan Perbankan Syariah, UIN-Maliki Press, Malang, 2017, hal.117

<sup>340</sup> Ibid

- b) Mengeluarkan fatwa atas jenis-jenis kegiatan keuangan,
- c) Mengeluarkan fatwa atas produk dan jasa keuangan syariah dan,
- d) Mengawasi penerapan fatwa yang telah dikeluarkan

Adapun wewenang Dewan Syariah Nasional adalah:<sup>341</sup>

- a) Mengeluarkan fatwa yang mengikat Dewan Pengawas Syariah di masing-masing lembaga keuangan syariah dan menjadi dasar tindakan hukum pihak terkait,
- b) Mengeluarkan fatwa yang menjadi landasan bagi ketentuan/peraturan yang dikeluarkan oleh instansi yang berwenang, seperti Departemen Keuangan dan Bank Indonesia.
- c) Memberikan rekomendasi dan/atau mencabut rekomendasi nama-nama yang akan duduk sebagai Dewan Pengawas Syariah pada suatu lembaga keuangan syariah.
- d) Mengundang para ahli untuk menjelaskan suatu masalah yang diperlukan dalam pembahasan ekonomi syariah, termasuk otoritas moneter/lembaga keuangan dalam maupun luar negeri,
- e) Memberikan peringatan kepada lembaga keuangan syariah untuk menghentikan

---

<sup>341</sup> Ibid

penyimpangan dari fatwa yang telah dikelarkan oleh Dewan Syariah Nasional, dan

- f) Mengusulkan kepada instansi yang berwenang untuk mengambil tindakan apabila peringatan tidak diindahkan.

Sedangkan mekanisme kerja DSN adalah sebagai berikut:<sup>342</sup>

- a) Dewan Syariah Nasional mensahkan rancangan fatwa yang diusulkan oleh Badan Pelaksana Harian DSN,
- b) Dewan Syariah Nasional melakukan rapat pleno paling tidak satu kali dalam tiga bulan, atau bilamana diperlukan dan,
- c) Setiap tahunnya membuat suatu pernyataan yang dimuat dalam laporan tahunan (annual report) bahwa lembaga keuangan syariah yang bersangkutan telah/tidak memenuhi segenap ketentuan syariah sesuai dengan fatwa yang dikeluarkan oleh Dewan Syariah Nasional.

DSN memiliki Badan Pelaksana Harian yang bertugas menerima usulan atau pertanyaan hukum mengenai suatu produk lembaga keuangan syariah. Usulan ataupun pertanyaan ditujukan kepada sekretariat Badan Pelaksana Harian yang terdiri dari sekretariat dan ketua Badan Pelaksana Harian beberapa anggota staff.

---

<sup>342</sup> Ibid



Sekretariat yang dipimpin oleh Sekretaris paling lambat 1 (satu) hari kerja setelah menerima usulan/pertanyaan harus menyampaikan permasalahan kepada Ketua. Ketua Badan Pelaksana Harian bersama anggota dan staf ahli selambat-lambatnya 20 hari kerja harus membuat memorandum khusus yang berisi telaah dan pembahasan terhadap suatu peraturan/usulan. Ketua Badan Pelaksana Harian selanjutnya membawa hasil pembahasan ke dalam Rpat Pleno Dewan Syariah Nasional untuk mendapat pengesahan. Kemudian fatwa atau memorandum Dewan Syariah Nasional ditandatangani oleh Ketua dan Sekretaris Dewan Syariah Nasional.

Di setiap lembaga keuangan syariah juga memiliki sebuah dewan konsultasi yang bernama Dewan Pengawas Syariah dengan tugas-tugas antara lain:<sup>343</sup>

- a) Dewan Pengawas Syariah melakukan pengawasan secara periodik pada lembaga keuangan syariah yang berada di bawah pengawasannya,
- b) Dewan Pengawas Syariah berkewajiban mengajukan usul-usul pengembangan lembaga keuangan syariah kepada pimpinan lembaga keuangan syariah kepada pimpinan lembaga yang bersangkutan dan kepada Dewan Syariah Nasional.

---

<sup>343</sup> Ibid

- c) Dewan Pengawas Syariah melaporkan perkembangan produk dan operasional lembaga keuangan syariah yang diawasinya kepada Dewan Syariah Nasional sekurang-kurangnya dua kali dalam satu tahun anggaran dan,
- d) Dewan Pengawas Syariah merumuskan permasalahan-permasalahan yang memerlukan pembahasan Dewan Syariah Nasional.



---

## **DAFTAR PUSTAKA**

---

### **A. Buku**

- Abdulkadir Muhammad & Rilda Murniati, Segi Hukum Lembaga Keuangan dan Pembiayaan, Aditya Citra Bakti, Bandung, 2004.
- Abdullah Saeed, Menyoal Bank Syariah Kritik atas Interpretasi Bunga Bank Kaum Neo-Revivalis, Paramadina, Jakarta, 2004.
- Adrian Aspek Hukum Otoritas Jasa Keuangan, Raih Asa Sukses Jakarta, 2014.
- Anonim, Laporan Pengawasan Perbankan 2012, Departemen Penelitian dan Pengaturan Perbankan Bank Indonesia, Jakarta, 2013.
- Atang Abd. Hakim, Fiqih Perbankan Syariah Transformasi Fiqih Muamalah ke Dalam Peraturan Perundang-Undangan, Refika Aditama, Bandung, 2011
- Dr. Muhsin, Ahmad al-Khudhari, al Bunuk al-Islamiyah, Irak li al-Nasyr wa al-Tawzi, Kairo, Cet.3, 1999.

- Edi Susilo, *Pengawasan Syariah Pada Lembaga Keuangan Syariah*, Yogyakarta, UPP SIM YKPN, 2018.
- Faried dan Femmy Silaswaty, *Pembatalan Peraturan Daerah Tentang Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) di Tingkat Provinsi Melalui Keputusan Menteri Dalam Negeri*, Tesis, Program Magister Fakultas Hukum Universitas Udayan, Denpasar.
- H. Abbas Arfan, *99 Kaidah Fiqh Muamalah Kulliyah Tipologi dan Penerapannya dalam Ekonomi Islam dan Perbankan Syariah*, UIN-Maliki Press, Malang, 2017.
- H. Imron Rosyadi, *Jaminan Kebendaan Berdasarkan Akad Syariah (Aspek Perikatan, Prosedur Pembebanan dan Eksekusi)*, Kencana, Jakarta, 2017.
- Himpunan Fatwa Dewan Syariah Nasional, Edisi 2, *Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia dan Bank Indonesia*, 2003.
- Jaih Mubarak, *Perkembangan Fatwa Ekonomi Syariah di Indonesia*, Pustaka Bani Quraisy, Bandung, 2004.
- Jurnal al-Muslim Al-Mu'ashir*, edisi 17, IIIT, Herndon, Virginia, 1979.
- Khatibul Umam dan H. Setiawan Budi Utomo, *Perbankan Syariah Dasar-Dasar dan Dinamika Perkembangannya di Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 2015.
- Lepi T. Tarmidi, *Krisis Moneter Indonesia: Sebab, Dampak, Peran IMF, dan Saran*, Bank Indonesia, Jakarta, 1998.
- Lihat Peraturan Bank Indonesia No. 16/11/PBI/2014 Tentang Pengaturan dan Pengawasan Makroprudensial.

- M. Umer Chapra Tariqullah Khan, *Regulasi dan Pengawasan Bank Syariah*, Bumi Aksara, Jakarta, 2008.
- Muhamad Djumhana, *Hukum Perbankan di Indonesia*, Cetakan V, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006.
- Munir Fuady, *Hukum Perbankan Modern (Berdasarkan Undang-Undang Tahun 1998)*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999.
- Naskah Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas jasa Keuangan, Kementerian Keuangan Republik Indonesia, Jakarta, 2011.
- Neni Sri Imaniyati, *Pengantar Hukum Perbankan Indonesia*, Refika Aditama, Bandung, 2010.
- Piagam Pendirian al-Bank al-Islami li al-Tamiyah, Jeddah, Dar al-Ashfahan, dalam bukunya Cecep Shalahuddin, dkk, *Produk-Produk Jasa Bank Islam, Teori dan Praktek*.
- Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan (PPSK)-BI, *Bank Indonesia Bank Sentral Republik Indonesia: Sebuah Pengantar*, Bank Indonesia, Jakarta, 2004.
- Rachmadi Usman, *Aspek-Aspek Hukum Perbankan Indonesia*, Cetakan II, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003.
- Ridwan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999.
- Sigit Triandaru & Totok Budisantoso, *Bank dan Lembaga Keuangan Lain*, Salemba Empat, Jakarta, 2008.
- Syahrul Bahroen & Suarpika Bimantoro, *Bank Indonesia Bank Sentral Republik Indonesia Sebuah Pengantar: Organisasi Bank Indonesia*,

Pusat Pendidikan Dan Studi Kebanksentralan Bank Indonesia, Jakarta, 2004.

Syukri Iska, Sistem Perbankan Syariah di Indonesia Dalam Perspektif Fikih Ekonomi, Fajar Media Press, Yogyakarta, 2012.

Wisnu Indaryanto, Pembentukan dan Kewenangan Otoritas Jasa Keuangan, Artikel pada Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 9 No. 3 Oktober 2012.

Yusuf Wibisono, Membedah Konsep dan Aplikasi CSR, Fascho Publishing, Gresik, 2007.

Zulkarnain Sitompul, Perlindungan Dana Nasabah Bank: Suatu Gagasan Tentang Pendirian Lembaga Penjamin Simpanan di Indonesia, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2002.

Zulkarnain Sitompul, Problematika Perbankan, Books Terrace & Library, Bandung, 2005.

## **B. Jurnal, Buletin, Makalah dan Artikel**

Anwar Nasution, “Seminar Otoritas Jasa Keuangan,”., Makalah yang dibawakan pada Seminar Sehari tentang Otoritas Jasa Keuangan, Hotel Nikko, Jakarta, 18 Januari 2012.

Bismar Nasution, “Implementasi Pasal 34 Undang-Undang Tentang Bank Indonesia dan Dampaknya Pada Peranan dan Fungsi Bank Indonesia Di Bidang Moneter, Sistem Pembayaran dan Stabilitas Keuangan”, Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan, Vol. 8, no. 3, (September 2010).

David L. Tobing. “OJK Selaku Pelindung Konsumen dan Pelaku Usaha.Paper Seminar, Penegakan Hukum Perlindungan Konsumen Pasca Undang-Undang Otoritas Jasa Keuangan (OJK)

dan Peraturan OJK Nomor 1 Tahun 2013”, Jakarta, 21 November 2013.

Ec Abdul Mongid, “Bank Indonesia: Independensi, Pengawasan Bank dan Stabilitas Sistem Keuangan”, Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan, Vol. 8, no. 3, (September 2010).

Fransika Ari Indrawati, Mencermati Celan Independensi OJK dalam UU OJK, Artikel pada Buletin Hukum Perbankan dan Kebangsentralan, Volume 10, Nomor 1, Januari-April 2012

Lufti Zen Fuadi, “Pokok-Pokok Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan”., Makalah yang dibawakan pada Seminar Seminar Sosialisasi Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan, Tiara Medan Hotel & Convention Center, Medan, 8 Juni 2012.

Mandala Manurung dan Prathama Rahardja, Uang, Perbankan, dan Ekonomi Moneter (Kajian Kontekstual Indonesia, Fakultas Ekonomi Univesitas Indonesia, Jakarta, 2004.

Nindyo Pramono, “Implikasi Landasan Hukum Independensi dan Posisi Dalam Sistem Ketatanegaraan Bagi Pencapaian Tujuan dan Pelaksanaan Tugas Bank Indonesia Sebagai Bank Sentral RI”, Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan, Vol. 8, no. 3, (September 2010).

Oka Mahendra, Beberapa Catatan Terhadap RUU Otoritas Jasa Keuangan, Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan, Vol. 8, no. 3, (September 2010).



Rahmat Waluyanto, "Masa Transisi otoritas Jasa Keuangan". Makalah disampaikan pada Sosialisasi OJK oleh Kementerian Keuangan pada tanggal 1 Oktober 2012 di Jogjakarta.

Wiwin Rahyani, Independensi Otoritas Jasa Keuangan Dalam Perspektif Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan, *Jurnal Legisasi Indonesia* vol. 9, no. 3, (2013).

Zainal Arifin Mochtar & iwan Satriawan, *Jurnal Konstitusi*, vol. 6, no. 3, (September 2009).

Zainal Arifin Mochtar dan Iwan Satriawan, Efektivitas Sistem Penyelesaian Pejabat Komisi Negara di Indonesia, *Jurnal Konstitusi*, Volume 6, Nomor 3, September 2009.

Zulkarnain Sitompul, "Menyambut Kehadiran Otoritas Jasa Keuangan (OJK)", *Majalah Pilars*, no. 02, (Januari 2004).

### **C. Peraturan Perundang-undangan**

Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Indonesia, Undang-Undang tentang Perbankan, Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 (LN. No. 31 Tahun 1992, TLN. No. 3472) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 (LN. No. 182 Tahun 1998).

Indonesia, Undang-Undang tentang Bank Indonesia, Undang-Undang No. 23 Tahun 1999 (LN. No. 66 Tahun 1999, TLN. No. 3843) sebagaimana diubah melalui UU No. 3 Tahun 2004 sebagaimana diubah melalui UU No.6 Tahun 2009 (LN. No. 7 Tahun 2009, TLN. No. 4962).

Indonesia, Undang-Undang tentang Lembaga Penjamin Simpanan, Undang-Undang No. 24

Tahun 2004 (LN. No. 96 Tahun 2004, TLN. No. 4420).

Indonesia, Undang-Undang tentang Otoritas Jasa Keuangan, Undang-Undang No. 21 Tahun 2011 (LN. No. 111 Tahun 2011, TLN. No. 5253).

Indonesia, Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen, Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 (LN. No. 42 Tahun 1999, TLN. No. 3821).

Peraturan Bank Indonesia No. 15/15/PBI/2013 Tentang Giro Wajib Minimum Bank Umum Pada Bank Indonesia dalam Rupiah dan Valuta Asing.

Peraturan Bank Indonesia No. 16/11/PBI/2014 Tentang Pengaturan dan Pengawasan Makroprudensial

Keputusan Gubernur Bank Indonesia No. 14/6/KEP.GBI/INTERN/2012 tanggal 10 Februari 2012

#### **D. Internet**

<http://www.bankofengland.co.uk/about/Documents/1egislation/mou.pdf>.

Takeo Hoshi and Takatoshi Ito, "Financial Regulation in Japan: A Fifth Year Review of the Financial Services Agency", 2002 Revised 2003, hlm. 1-2, [http://www.aei.org/files/2003/02/21/20030305\\_HoshiIto4paper.pdf](http://www.aei.org/files/2003/02/21/20030305_HoshiIto4paper.pdf),.

Ryan Kiryanto (Chief Economist Bank Negara Indonesia), "Harmonisasi Koordinasi Perlu Direalisasikan Dalam OJK", [http://www.depkeu.go.id/ind/Data/Berita/br\\_240512\\_12.htm](http://www.depkeu.go.id/ind/Data/Berita/br_240512_12.htm),.

Priyanto B. Nugroho, <http://luar-negeri.kompasiana.com/2011/08/02/ojk-dan-skandal-korupsinya-di-korea-selatan>.

<http://www.infobanknews.com/2010/03/inggris-dan-korea-selatan-gagal-terapkan-ojk/>, “Inggris dan Korea Selatan Gagal Terapkan OJK”.

<http://www.apra.gov.au/AboutAPRA/Publications/Documents/CorporateGovernance.pdf>, di akses pada 25 April 2015. Mr. Steve Somogyi, “Corporate Governance”. Mr. Steve Somogyi diangkat sebagai anggota APRA untuk jangka waktu 3 (tiga) tahun terhitung sejak bulan September 2003.

<http://www.apra.gov.au/AboutAPRA/Documents/Corporate%20governance.pdf>,

Situs Resmi APRA:  
<http://www.apra.gov.au/Search/Pages/Results.aspx?k=ex%20officio>, .

<http://www.apra.gov.au/AboutAPRA/Documents/Corporate%20governance.pdf>,

Situs Resmi APRA:  
<http://www.apra.gov.au/Search/Pages/Results.aspx?k=ex%20officio>,.

<http://id.wikipedia.org/wiki/Independen>,.

<http://www.ojk.go.id/dewan-komisioner>, di akses pada 20 April 2020.

M. Marwan & Jimmy P., Kamus Hukum, Reality Publisher, Surabaya, 2009.

<http://analisis.news.viva.co.id/news/read/292622-menggagas-ojk--pelajaran-dari-inggris>.

Financial Services Authority (FSA) England, Regulatory Reform-Background,  
[http://www.fsa.gov.uk/about/what/reg\\_reform/background](http://www.fsa.gov.uk/about/what/reg_reform/background).