
Ahmad Muhtar Syarofi (syarofysmart@yahoo.com)
IAI Al-Qolam Malang

Urgensi Amandemen dalam Konstitusi Undang-Undang Perbankan di Indonesia

Abstract:

In today's modern economy era, the role of banking institutions is very important. In Indonesia the role of banking institutions is so increasing that it reaches about 99% of the national financial system. Given such an important role of the institution, it should be supported by a strong and strong, credible (reliable) legal and regulatory tool. Strong, strong and credible in the sense of their contents-the articles are not contradictory to each other, are not often revised / amended, neither misinterpreted and applicable. The Law Regulating Banking Law No. 7 of 1992 was amended by Act No. 10 of 1998 on Banking, Act No.23 of 1999 which amended by Act No. 3 of 2004 and Act No. 6 of 2009 on Bank Indonesia, Law Number 21 of 2008 concerning Sharia Banking (July 16, 2008); Law No. 21 of 2011 on the Financial Services Authority. This paper draws the conclusion that it is necessary to amend the law regulating of OJK, considering that OJK as the sole overseeing agency and investigator of economic activity in Indonesia, needs other institution to guard the developmnet of national banking in order to be health, grow fairly and support national economic development continuous.

Keyword: Amendment, Law, Banking

Pendahuluan

Membahas mengenai perkembangan perbankan di Indonesia, tidak bisa lepas dari sejarah jaman Hindia Belanda yaitu bank yang pertama didirikan adalah Bank Van Leening tahun 1746, *Nederlandsche Handel Maatschappij* berdiri tahun 1824, kemudian didirikan *De Javashe Bank* pada 10 Oktober 1828. Didirikan oleh pemerintah Belanda dengan tugas dan kegiatan antara lain memperoleh hak octrooi (istimewa) mengeluarkan uang kertas, memperdagangkan valuta asing dan menjalankan fungsi sebagai bank umum. *De Javashe Bank* inilah yang sekarang menjadi Bank Indonesia, setelah dinasionalisasi dengan UU No 11 tahun 1953 tentang UU Pokok Bank Indonesia. Selanjutnya, berdiri bank-bank-bank lain seperti *Nederlandshe Handel Maatschappij* (Bank Ekspor Impor Indonesia (Bank Exim), *Escompto bank* (Bank Dagang Negara), *Nationale Escompto Bank* (Bank Bumi Daya, *Algemene Volkcrediet Bank* (Bank Rakyat Indonesia), *Postpaarbank* (Bank Tabungan Negara)¹.

Dalam perkembangannya, tujuan, fungsi dan kegiatan bank berubah sejalan dengan kondisi politik, ekonomi, sosial dan budaya, baik nasional maupun internasional. Landasan hukum sebagai dasar operasional perbankan tersebut juga berubah-ubah dari waktu ke waktu sejalan dengan berbagai kepentingan tersebut di atas². Undang-Undang Perbankan pertama adalah UU No 14 tahun 1967. Dalam perjalanannya kedua UU tersebut (UU tentang Perbankan dan UU tentang Bank Sentral) telah berhasil mengawal kegiatan perbankan nasional, tercermin dari penggantian UU Perbankan baru dilakukan pada tahun 1992 dan UU Bank Sentral/Bank Indonesia pada tahun 1999. Pasal-pasal kedua UU tersebut juga saling mengisi dan melengkapi, pasal-pasalnya selalu sinkron. Dalam kurun waktu pelaksanaannya sampai pengantiannya tidak sekalipun dilakukan amandemen.

Berbeda dengan kedua UU tersebut, UU No 7 tahun 1992 tentang Perbankan telah diamandemen pada tahun 1998. Isi pokok amandemen antara lain tentang perijinan pendirian bank yang semula adalah wewenang kementerian Keuangan diserahkan kepada Bank Indonesia secara penuh. Sementara untuk UU Bank Sentral, baru diganti tahun 1999 dan telah diamandemen dua kali yaitu dengan UU No 3 tahun 2004 dan No 6 tahun 2009. Isi amandemen UU No 6 tahun 2009 ini hanya mengenai fasilitas pendanaan jangka pendek kepada bank oleh Bank Indonesia. UU tersebut sudah diberlakukan cukup lama dan dalam butir-butirnya masih terdapat hal-hal yang bertentangan atau tidak selaras satu sama lain misalnya dalam UU Perbankan ditetapkan Bank Indonesia adalah sebagai pengawas dan pembina bank.

¹ Dahlan Siamat, *Manajemen Lembaga Keuangan*, (Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 1996), hlm. 2-4

² *Ibid.*, hlm. 8

Sementara dalam UU tentang Bank Indonesia, tugas pembinaan bank tidak lagi merupakan tugas Bank Indonesia. Dalam UU tentang Bank Indonesia, tugas Bank Indonesia adalah antara lain mengatur dan mengawasi bank. Tugas mengawasi bank akan diserahkan kepada Otoritas Jasa Keuangan (OJK). Sebagai lembaga pengawas baru, OJK punya wewenang dalam penyidikan terhadap dugaan tindak pidana dari hasil pengawasannya. Sesuai dengan bunyi pasal 34 UU no 23 tahun 1999 tersebut bahwa tugas mengawasi bank akan diserahkan kepada lembaga pengawas sektor jasa keuangan yang independen, namun dalam perjalanan proses pembuatan UU, tugas pengaturan bank juga diambil alih oleh OJK.

Kepastian hukum sangat diperlukan sebagai bagian dari terwujudnya wibawa hukum. Hukum dan perundang-undangan harus dibuat secara tegas, tidak rancu dan tidak menimbulkan multitafsir ditengah-tengah masyarakat sehingga dapat diterapkan dengan benar dan adil.

Undang-Undang Perbankan

Sejak diberlakukannya Undang-Undang No 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia dimana Bank Indonesia sebagai lembaga yang independen (Psl 4) dan tujuan Bank Indonesia hanya satu (single objectif) yaitu mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah (pasal 7), tugas Bank Indonesia ditetapkan ada 3 (tiga) yaitu³ :

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

Dengan tujuan dan tugas seperti tersebut di atas, secara eksplisit, Bank Indonesia tidak lagi ditugaskan untuk membina perbankan. Hal ini berbeda dengan yang diatur dalam Undang-Undang No 7 tahun 1992 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang No 10 tahun 1998 tentang Perbankan dimana Bank Indonesia ditetapkan sebagai Pembina dan Pengawas Bank (Pasal 20 ayat 1). Selain hal tersebut, terdapat beberapa pasal yang kurang tegas sehingga menimbulkan multitafsir. Ketidaksinkronan beberapa pasal dalam UU tersebut memerlukan perubahan segera.

UU mengenai perbankan yang berlaku saat ini adalah UU No. 7 tahun 1992 yang diamandemen dengan UU No 10 tahun 1998. UU tersebut sebagai pengganti UU Perbankan sebelumnya yaitu UU No 14 tahun 1967. Pasal-pasal yang diamandemen antara lain mengenai

³ Batunanggar, S. *Indonesia's Banking Crisis Resolution: Proses, Issues and Lessons Learn, Financial Stability Review*, (Jakarta: Bank Indonesia, 2004), hlm. 24

kewenangan perijinan pembukaan kantor bank yang semula merupakan wewenang Kementerian Keuangan diserahkan kepada Bank Indonesia.

Perbankan adalah segala sesuatu yang menyangkut tentang bank, mencakup kelembagaan, kegiatan usaha, serta cara, dan proses dalam melaksanakan kegiatan usahanya, sedangkan pengertian dari bank adalah badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam bentuk kredit dan atau bentuk lainnya (pasal 1 (2) UU No 10 /1998 tentang Perbankan). Badan usaha "Bank" berbeda dengan badan usaha atau lembaga bisnis lainnya. Selain sebagai lembaga yang *profit oriented*, bank adalah lembaga kepercayaan, bagian dari sistem keuangan nasional dan bagian dari sistem perekonomian nasional. Sebagai suatu industri, perbankan merupakan pilar dari industri perbankan itu sendiri dan industri lainnya. Keberadaannya merupakan satu sistem yang harus kuat, baik secara individu maupun secara keseluruhan. Keberadaannya saling terkait, sehingga apabila terdapat salah satu bank yang kolaps, maka akan mempengaruhi yang lain (systemic).

Sebagai konsekuensinya, industri perbankan adalah lembaga yang paling banyak diatur (*most regulated institution*). Menurut Howard D. Crosse dan George H. Hempel dalam Stephen N. Goldfeld "Bank adalah suatu organisasi yang menggabungkan usaha manusia dan sumber-sumber keuangan untuk melaksanakan fungsi bank dalam melayani kebutuhan masyarakat dan untuk memperoleh keuntungan bagi pemilik bank." Fungsi bank secara lebih spesifik⁴ yakni, sebagai:

a. Agent of Trust

Dasar kegiatan utama kegiatan perbankan adalah *trust* atau kepercayaan, baik dalam hal menghimpun dana maupun penyaluran dana. Masyarakat akan mau menitipkan dananya di bank apabila dilandasi oleh unsur kepercayaan.

b. Agent of Development

Tugas bank sebagai penghimpun dana dan penyaluran dana sangat diperlukan untuk kelancaran disektor riil. Kegiatan bank tersebut memungkinkan masyarakat melakukan investasi, distribusi dan juga konsumsi yang selalu berkaitan dengan penggunaan uang.

c. Agent of Service

Jasa-jasa yang ditawarkan oleh bank ini erat kaitanya dengan kegiatan perekonomian secara umum. Jasa-jasa bank antara lain berupa jasa pengiriman uang, jasa penitipan barang berharga, jasa pemberian jaminan bank dan jasa penyelesaian tagihan.

⁴ Y. Sri Susilo, dkk, *Bank dan Lembaga Keuangan Lain*, (Jakarta: Salemba Empat, 2000), hlm. 6

Dengan kondisi tersebut, maka pembinaan bank memang sangat diperlukan. Dari waktu ke waktu langkah-langkah pembinaan bank oleh Bank Indonesia baik secara eksplisit (UU No 10/1998) maupun implisit. Pada era itu bahkan Bank Indonesia menempatkan tugas pembinaan pada tingkat Direktorat (Direktorat Pengawasan dan Pembinaan Bank).

Penghilangan pasal pembinaan tidak terlepas dari sejarah panjang perjalanan perbankan Indonesia. Dalam kurun waktu yang cukup lama sampai berakhir tahun 1999 Bank Indonesia sebagai otoritas moneter diberikan pula kewenangan sebagai *lender of the last resort* dan dalam praktiknya Bank Indonesia dapat memberikan kredit program dalam skema Kredit Likuiditas Bank Indonesia (KLBI) dan Bantuan Likuiditas Bank Indonesia. Hal semacam ini dapat dipandang sebagai adanya konflik kepentingan dan berlingungnya para bankir “nakal” ketika muncul permasalahan keuangan bank. Pengertian pembinaan yang sempit semacam ini mendorong lahirnya Undang-Undang Bank Indonesia yang menempatkan Bank Indonesia sebagai lembaga independen dan tidak lagi menyalurkan kredit.

Permasalahan yang muncul adalah tugas pembinaan bank sebagaimana termaktub dalam UU Perbankan yang akan hilang “samasakelai” dengan diberlakukannya UU mengenai OJK. Siapakah yang bertugas untuk membina perbankan nasional, mengingat hal tersebut masih diperlukan. Kiranya perlu dirumuskan lagi semua perundangan-undangan di bidang perbankan agar tidak mengganggu kelancaran sistem perbankan nasional maupun sistem keuangan nasional sehingga roda pembangunan nasional berjalan lancar. Semestinya sejak diberlakukannya UU No 23 tahun 1999, pemerintah harus segera merubah/mengganti UU No 7 tahun 1992 yang diubah dengan UU No 10 tahun 1998, karena beberapa pasalnya sudah kurang sesuai dengan UU No 23 tahun 1999 dimaksud. Selain mengenai fungsi pembinaan bank oleh Bank Indonesia juga terdapat pasal-pasal yang multi tafsir seperti pasal 16 mengenai penghimpunan dana dan pasal-pasal sanksi pidana (pasal 65 sampai dengan pasal 72). Pada pasal 16 tentang penghimpunan dana dari masyarakat yang hanya boleh dilakukan oleh bank seijin pimpinan Bank Indonesia. Dalam kenyataannya masyarakat saat ini tidak dapat membedakan fungsi bank dan koperasi. Sekalipun secara substansial memang berbeda antara UU mengenai Perbankan dan UU mengenai Perkoperasian, namun dalam praktik “terkesan” tidak ada perbedaan. Perlu dibuat UU yang secara tegas mengatur mengenai masing-masing lembaga. Pada pasal-pasal pidana (pasal 65 s.d.72), diatur mengenai sanksi pidana kurungan dan denda uang, namun untuk denda uang tidak terdapat hukuman pengganti (*subsider*), sementara denda uang mulai Rp 2 juta sampai Rp15 milyar. Hal demikian akan menyulitkan pengenaan hukuman bagi tersangka apabila tidak ada alternatif hukuman karena terkait jumlah uang yang cukup besar yang belum tentu dimiliki oleh terpidana (pelaku tindak pidana perbankan)

Bank Indonesia

Dasar hukum operasional Bank Indonesia adalah UU No 23/1999 yang diubah dengan UU No 3/2004 dan UU No 6 tahun 2009. Bank Indonesia adalah Bank Sentral Republik Indonesia yang independen pasal 4 ayat 2. UU tersebut menggantikan UU tentang Bank Sentral sebelumnya yaitu UU No 13 tahun 1968 tentang Bank Sentral. Adapun tujuan Bank Indonesia adalah tunggal (single obyektif) yakni mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah pasal 7 dengan tugas⁵ :

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

Undang-Undang yang lahir pada awal era reformasi ini disemangati oleh kondisi di mana dalam UU sebelumnya (UU No 13/68), Bank Indonesia adalah lembaga dengan kondisi⁶ :

1. Merupakan bagian dari pemerintah
2. Gubernur Bank Indonesia waktu itu disejajarkan dengan Menteri Kabinet sehingga bertanggung jawab kepada presiden
3. Bank Indonesia sebagai otoritas moneter (pengatur uang beredar dan menjaga inflasi) sekaligus diberi wewenang untuk menyalurkan Kredit Likuiditas Bank Indonesia (KLBI) dan Bantuan Likuiditas Bank Indonesia dalam kapasitasnya sebagai lender of the last resort, dianggap sebagai adanya conflict of interest. Di satu sisi mengendalikan inflasi dan di sisi lain memberikan kredit dengan mencetak uang. Kondisi dan kewenangan demikian dianggap rentan bagi Bank Indonesia untuk setiap saat dapat diintervensi oleh pihak manapun termasuk pemerintah dalam penyaluran, baik BLBI maupun KLBI.

Saat ini Bank Indonesia masih berfungsi sebagai *lender of the last resort*, namun terbatas pada 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. Mengenai fungsi *Lender of the Last Resort* (LLR) dapat didefinisikan sebagai fasilitas likuiditas yang diberikan secara diskroner kepada suatu lembaga keuangan atau pasar secara keseluruhan oleh bank sentral sebagai respon terhadap suatu gejolak yang mengganggu, yang menimbulkan peningkatan permintaan yang berlebihan terhadap likuiditas yang tidak dapat dipenuhi dari sumber alternatif.

Konsep LLR bermula pada awal abad ke 19 oleh Henry Thornton tahun 1802 yang mengemukakan elemen-elemen dasar praktik bank sentral yang baik dalam kaitannya dengan

⁵ Batunanggar S, *Indonesia's Banking Crisis...* hlm. 26

⁶ Ibid., hlm. 30

pemberian pinjaman darurat. Kemudian, Walter Bagehot tahun 1873, yang lebih dikenal sebagai peletak teori LLR modern mengembangkan karya Thornton. Bagehot mengemukakan tiga prinsip pemberian LLR yakni: (i) beri pinjaman jika didukung dengan agunan yang memadai hanya untuk bank solven; (ii) beri pinjaman dengan suku bunga pinalti (hanya untuk bank ilikuid); dan (iii) umumkan kesediaan untuk meminjamkan tanpa batas (untuk meyakinkan kredibilitas). Pengalaman historis menunjukkan bahwa fungsi LLR yang efektif dapat mencegah panik pada berbagai kejadian. Sejalan dengan itu, Mishkin⁷ berargumen bahwa bank sentral dapat mendorong pemulihan krisis keuangan dengan memberikan pinjaman dalam rangka perannya sebagai lender of the last resort⁸ Terdapat banyak contoh praktik LLR yang sukses di negara-negara maju⁹. Meskipun terdapat alasan yang tepat untuk menjaga ambiguitas atas kriteria dalam pemberian bantuan likuiditas, berargumen bahwa prosedur yang tepat, kejelasan akuntabilitas dan kewenangan serta aturan disklosur akan meningkatkan stabilitas keuangan, mengurangi moral hazard dan melindungi LLR dari pengaruh politik yang tinggi¹⁰.

Terdapat manfaat penting bagi negara-negara berkembang dan transisi untuk menerapkan pendekatan berbasis aturan dengan menetapkan sebelumnya (ex-ante) kondisi yang diperlukan untuk pemberian bantuan. Walaupun kerangka yang digunakan berbeda dari satu negara dengan negara lain, terdapat suatu konsensus umum mengenai pertimbangan utama dalam pemberian pinjaman darurat pada kondisi normal dan krisis. Apabila ditarik benang merah dari tujuan dan fungsi Bank Sentral/Bank Indonesia memiliki tugas sebagai *lender of the last resort* adalah sebagai benteng untuk menjaga stabilitas baik sistem perbankan maupun sistem keuangan nasional. Dapat dikatakan bahwa hal ini lebih dari sekedar "tugas pembinaan perbankan Nasional. Dalam perkembangannya fungsi, tujuan dan tugas Bank Indonesia berevolusi sejalan dengan trend peran Bank Sentral di dunia. Evolusi bank sentral dipengaruhi perkembangan ekonomi dan keuangan, sosial dan politik, serta teori ekonomi Bank Sentral¹¹. Bank Sentral Dewasa Ini. Umumnya mempunyai tujuan tunggal, yaitu stabilitas harga, untuk pertumbuhan ekonomi. Fokus pada tiga tugas: kebijakan moneter, perbankan dan sistem pembayaran. Independen dari Pemerintah, penguatan akuntabilitas dan transparansi.

Dengan tujuan dan tugas seperti tersebut di atas, secara eksplisit. Bank Indonesia tidak lagi ditugaskan untuk membina perbankan. Hal ini berbeda dengan yang diatur dalam Undang-

⁷ Ibid., hlm. 37

⁸ Ibid., hlm. 39

⁹ Dahlan Siamat, *Manajemen Lembaga...* hlm. 22

¹⁰ Djiwandono, J. Soedradjat, "Bank Indonesia and the Recent Crisis", *Jakarta Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol.36 No.1, April, 2000

¹¹ Dahlan Siamat, *Manajemen Lembaga...* hlm. 24

Undang No 7 tahun 1992 sebagaimana diubah dengan Undang- Undang No 10 tahun 1998 tentang Perbankan dimana Bank Indonesia ditetapkan sebagai Pembina dan Pengawas Bank (Pasal 20 ayat 1). Ketidaksinkronan ini telah berjalan sejak tahun 1999 dan saat ini konon sedang dibahas tentang Rancangan Undang-Undang tentang Perbankan tersebut.

Perbankan Syariah

Bank Syariah yang pertama di Indonesia adalah Bank Muamalat Indonesia (BMI), didirikan pada tahun 1992. Berikutnya berdiri bank syariah lain seperti BNI Syariah, Bank BRI Syariah, Bank Mega Syariah dll. Sekalipun keberadaan perbankan syariah di Indonesia sudah cukup lama, namun UU yang mengaturnya baru diberlakukan pada tahun 2008 yaitu UU No 21 tahun 2008. Sebelumnya payung hukum kegiatan usaha bank adalah UU No 7 tahun 1992 yang diubah dengan UU No 10 tahun 1998¹². Walaupun UU tidak mengatur secara rinci, namun secara garis besar pasal-pasal dalam UU tersebut (pasal 1 ayat 2,12,13) sudah mengakomodir kegiatan usaha bank syariah (*dual system*). Selain itu Bank Indonesia sebagai otoritas pengatur dan pengawas perbankan banyak membuat ketentuan-ketentuan mengenai operasional perbankan syariah tersebut.

Bank syariah beroperasi sesuai dengan prinsip syariah Islam dan berkegiatan usaha dengan prinsip bagi hasil, berbeda dengan bank konvensional yang berkegiatan usaha dengan berbasis bunga. Prinsip perbankan/ekonomi syariah pada dasarnya menjalankan usaha dengan menghindari *riba* (tambahan), *Gharar* (ketidakjelasan) dan *maisir* (spekulasi, perjudian). Produk-produk bank syariah antara lain simpanan nasabah dalam bentuk giro/ tabungan berdasarkan Akad *wadi'ah*, Deposito/Tabungan berdasarkan Akad *mudharabah*. Sedangkan dalam menyalurkan pembiayaan antara lain, Akad *mudharabah (bagi hasil, musyarakah (kerjasama), murabahah (jual beli), dan qardh (pinjaman)*.¹³ Dalam mencapai tujuan menunjang pelaksanaan pembangunan nasional, Perbankan Syariah tetap berpegang pada prinsip syariah secara menyeluruh (*kaffah*) dan konsisten (*istiqamah*). Untuk itu bagi perbankan syariah harus komit mewujudkannya. Produk-produk perbankan syariah sebelum diadopsi wajib mendapatkan persetujuan Bank Indonesia dan mendapatkan fatwa dari Dewan Syariah Nasional. Apabila dalam pelaksanaannya muncul suatu persepsi dari sebagian masyarakat bahwa meminjam di bank syariah pengembaliannya sering lebih besar/mahal dibandingkan bank konvensional. Berarti masyarakat yang berpendapat demikian belum memahami bank syariah, semestinya harus dilihat akad dari jenis produk yang diperjanjikan/diakadkan. Bank syariah tidak identik dengan murah. Dalam konteks inilah bank harus menjelaskan mengenai perbankan syariah secara utuh, baik perundang-undangannya maupun prinsip

¹² Muhamad, *Manajemen Bank Syari'ah*, (Yogyakarta : UPP AMP YKPN, 2005), hlm. 33

¹³ Ibid., hlm. 36

syariahnya. Sejauh ini sejak diberlakukannya UU perbankan syariah tersebut belum muncul permasalahan yang signifikan terkait pasal-pasal nya. Namun dalam praktiknya apakah perbankan syariah sudah menjalankan bisnisnya sesuai dengan syariah Islam, perlu penelitian dan pengkajian. Perkembangan perbankan syariah di Indonesia cukup pesat, saat ini jumlah asset perbankan syariah dibandingkan dengan asset seluruh perbankan di Indonesia sekitar 3%.

Otoritas Jasa Keuangan

Lembaga Otoritas Jasa Keuangan (OJK) telah didirikan dengan Undang-Undang No 21 tahun 2011 akan diberlakukan mulai tahun 1 Januari 2013, dengan tugas untuk mengawasi lembaga keuangan baik bank maupun non-bank. Lembaga ini didirikan sesuai dengan amanat pasal 34 UU No 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia. Sesuai dengan bunyi pasal 34 tersebut bahwa yang dialihkan adalah tugas pengawasan bank, namun dalam perkembangannya malah tugas pengaturan perbankan juga diambil alih, berarti tidak sesuai dengan bunyi pasal tersebut. Tugas pengaturan perbankan yang diambil alih dari Bank Indonesia, dapat mengakibatkan pelaksanaan tugas pengelolaan moneter terganggu karena ketika timbul masalah dengan perbankan, Bank Indonesia sudah tidak berhak mengatur perbankan, padahal pengelolaan moneter tidak lepas dari kinerja perbankan nasional karena sebagaimana disebutkan di atas, perbankan adalah lembaga yang menguasai sekitar 90% sistem keuangan nasional. Sekalipun terdapat pasal-pasal yang memungkinkan OJK dapat berkoordinasi dengan Bank Indonesia apabila perekonomian dalam kondisi krisis, namun pekerjaan koordinasi di negeri ini masih relatif "mahal", padahal dalam kondisi krisis penanganan harus dilakukan secara cepat.

OJK mempunyai wewenang sebagaimana ditetapkan dalam pasal 9 UU No 21 tahun 2011 adalah sebagai berikut¹⁴ :

- 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;

¹⁴ Batunanggar S, *Indonesia "s Banking Crisis ...* hlm. 37

- g. menetapkan sanksi administratif terhadap pihak yang melakukan pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan; dan
- h. memberikan dan/atau mencabut:
 - 1) izin usaha;
 - 2) izin orang perseorangan;
 - 3) efektifnya pernyataan pendaftaran;
 - 4) surat tanda terdaftar;
 - 5) persetujuan melakukan kegiatan usaha;
 - 6) pengesahan;
 - 7) persetujuan atau penetapan pembubaran; dan
 - 8) penetapan lain.

Hal yang baru dalam UU OJK ini adalah bahwa OJK berwenang untuk melakukan penyidikan. Wewenang ini tidak dimiliki oleh Bank Indonesia sebagai pengawas bank selama ini. Wewenang yang lebih luas dalam konteks pemeriksaan ini seperti wewenang aparat penegak hukum. OJK dapat bertindak lebih tegas lagi apabila menemukan pelanggaran/penyelewengan dari hasil pemeriksaannya. Namun perlu diingat bahwa sebagaimana diuraikan di atas, industri perbankan adalah industri kepercayaan yang bersifat sistemik. Bagi institusi pengawas/pemeriksa perbankan punya tugas dilihat dari dua sisi. Sisi penegakan hukum/ketentuan dan sisi lain yakni agar perbankan nasional terus tumbuh dengan sehat, sehingga harus punya strategi agar apabila menemukan pelanggaran ibarat menangkap ikan, jangan sampai airnya keruh. Hal ini agak berbeda dengan aparat penegak hukum lainnya.

Selain hal tersebut, anggaran operasional OJK akan dibiayai melalui APBN dan dipungut dari institusi yang diawasi (lembaga keuangan & perbankan) (Pasal 37 UU OJK). Hal ini agak aneh, di satu sisi OJK diberi wewenang lebih luas (sampai proses penyidikan), di lain sisi biaya operasionalnya dapat dipungut dari institusi yang diawasi, sehingga dapat menimbulkan *conflict of interest*. Bagaimana pembuatan UU dapat terjadi seperti ini.

Lembaga Pembina Perbankan

Sejak diberlakukannya UU No 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia, secara eksplisit Bank Indonesia tidak lagi ditugaskan untuk membina perbankan nasional. Namun secara implisit, Bank Indonesia tidak lepas sama sekali dari upaya untuk menciptakan dunia perbankan nasional tumbuh secara sehat dan wajar untuk mendorong pembangunan ekonomi nasional. Bank Indonesia tidak hanya menjalankan tugas pengawasan dan menjalankan fungsi eksekusional belaka, namun dengan kewenangannya melakukan pembinaan secara tidak langsung misalnya dengan cara *moral suasion* (bujukan moral) dan adanya relaksasi-relak-

sasi ketentuan, bantuan-bantuan teknis kepada dunia perbankan melalui koridor tugas-tugas survei sebagaimana pasal 14 UU tersebut.

Dengan kondisi perbankan nasional dewasa ini yang cukup berkembang, namun pembinaan bank secara komprehensif khususnya kepada bank-bank penggerak sector Usaha Kecil dan Menengah (UMKM) seperti bank Perkreditan Rakyat kiranya masih diperlukan kehadiran instansi Pembina perbankan nasional. Selain kondisinya masih rentan terhadap hantaman dari pelaku perbankan asing yang kian marak dengan adanya ketentuan kepemilikan bank yang boleh sampai 99%, juga untuk mengawasi persaingan yang kurang sehat diantara bank-bank. Apabila salah urus, perbankan nasional dikuasai oleh asing, walaupun ketentuan membolehkan, namun akan merugikan perbankan nasional. Jumlah bank asing sudah mencapai sekitar 40%.¹⁵ Lahirnya UU tentang Bank Indonesia dan terakhir UU OJK menyiratkan dunia perbankan Indonesia yang semakin harus mandiri. Mulai dari ditiadaknya kredit KLBI, KLBI, pembinaan oleh Bank Indonesia bahkan OJK diberi wewenang tambahan yakni penyidikan. Apakah karena tuntutan zaman, era globalisasi/perdagangan bebas atau lainnya. Yang jelas, dengan liberalisasi perbankan seperti ini ditambah dengan regulasi perbankan asing boleh memiliki saham sampai 99%, maka saat ini pangsa perbankan asing di Indonesia semakin meningkat. Perbankan milik lokal tidak bisa menjadi tuan rumah di negeri sendiri. Disinilah urgensinya masih diperlukan lembaga yang diberi wewenang membina perbankan nasional.

Dalam UU OJK memuat hal-hal yang menyebutkan adanya edukasi bagi masyarakat (Ps 28 UU OJK), namun tekanannya adalah nasabah bank, bukan banknya. Amanat UU dalam perlindungan nasabah bank memang semakin mendapatkan perhatian, selain adanya Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) yang menjamin dana nasabah sampai sebesar Rp2 milyar, dibandingkan dengan sebelum tahun 2008 (krisis ekonomi) yang hanya sebesar Rp100 juta/per nasabah. Secara tidak langsung penjaminan dana nasabah ini juga menguntungkan bank asing yang di negaranya sendiri belum tentu ada. Apakah perbankan Indonesia akan dibiarkan bergulat sendiri dengan kekuatannya sendiri. Kalau memang seperti ini, adalah harga yang sangat mahal apabila suatu saat terjadi krisis perbankan yang menghancurkan bank-bank milik lokal sementara bank asing semakin menguasai pasar domestik. Kondisi semacam ini sangat merugikan perekonomian nasional dan ketahanan nasional. Betapa tidak, selain menguasai nasabah sebagai pilar kekuatan ekonomi, sumber informasi mengenai perbankan merupakan alat yang sangat ampuh untuk mengetahui kekuatan ekonomi nasional, trend perkembangannya, maju-mundurnya sektor-sektor ekonomi yang ada di negeri ini.

¹⁵ Kasmir, SE, MM, *Bank dan Lembaga Keuangan Lainnya*, (Jakarta: Rajawali Press, 2008), hlm. 24

Bagi Bank Indonesia sendiri, apakah masih berperan secara tidak langsung dalam membina bank, sementara tugas pengaturan dan pengawasan sudah bukan ditangannya? Terlalu naif apabila Bank Indonesia hanya menerima bola panas muntahan dari lembaga pengawas (OJK) apabila dari hasil pengawasannya menemui kegagalan walaupun fungsi-fungsi koordinatif diatur dalam UU OJK.

Kepastian Hukum dalam Perundang-Undangan

Berlakunya hukum dan perundang-undangan di tengah-tengah masyarakat memiliki tujuan mewujudkan tidak hanya keadilan, tetapi juga kepastian hukum, kemanfaatan dan pemberdayaan sosial bagi masyarakat. Inilah wujud dan bagian yang membentuk wibawa hukum. Di bidang perbankan kasus yang sering terjadi adalah penghimpunan dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan yang berkedok lembaga/institusi selain bank, dimana wewenang untuk menghimpun dana dari masyarakat adalah bank sebagaimana diatur pada pasal 16 UU No.10/1998 tentang Perbankan yang berbunyi: *pihak yang melakukan kegiatan menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan wajib terlebih dahulu memperoleh izin usaha sebagai Bank Umum atau Bank Perkreditan Rakyat dari Pimpinan Bank Indonesia, kecuali apabila kegiatan menghimpun dana dari masyarakat dimaksud diatur dengan undang-undang tersendiri*¹⁶.

Terobosan-terobosan yang perlu dilakukan, antara lain: *Pertama*, evaluasi secara berkelanjutan atas semua pasal-pasal dalam UU di bidang perbankan sebagaimana diuraikan di atas, agar tidak menimbulkan benturan-benturan kepentingan dalam penerapannya. *Kedua*, mengadakan koordinasi antar lembaga terkait sebelum merumuskan RUU, selain melakukan kajian akademis, sehingga masyarakat mengetahui secara jelas pertimbangan hukum dan dasar-dasar hukum mengapa hukum dibuat seperti itu. *Ketiga*, reorientasi dan menjalankan secara konsisten visi dan misi lembaga terkait agar mengutamakan keadilan substansial. Keempat, membebaskan pembuatan UU dari segala bentuk intervensi kepentingan politik dan pihak-pihak tertentu yang merusak tidak sejalan dengan substansi pembuatan UU. UU di bidang perbankan tentu tujuan utamanya adalah terwujudnya perbankan yang sehat, tumbuh dengan wajar dan menopang pembangunan ekonomi yang berkelanjutan. Kelima, menciptakan produk hukum perundang-undangan di bidang perbankan yang memenuhi rasa keadilan bagi semua, bukan produk-produk hukum yang berpihak pada kepentingan individu atau kelompok tertentu. Keenam, hukum dan perundangan perbankan harus dibuat dengan jelas, transparan, tidak menimbulkan multitafsir dan dapat diterapkan, tidak

¹⁶ S.Batunanggar, *Jaring Pengaman Sistem Keuangan: Kajian Literatur dan Praktiknya di Indonesia*, (Jakarta, Bank Indonesia, 2006), hlm. 33

menimbulkan kerancuan dengan UU lain di negeri ini. Pemahaman yang sama terhadap konstruksi hukum akan sangat mendukung keberhasilan penegakan hukum/perundang-undangan.

Hal yang paling mendesak, sebelum diberlakukannya UU No. 21 tahun 2011 tentang OJK mulai tahun 2013 adalah penggantian/pembuatan UU No 7 tahun 1992 yang diubah dengan UU No 10 tahun 1998 dan UU No 23 tahun 1999 yang diubah dengan UU No 3 tahun 2004 yang diubah dengan UU No 6 tahun 2009 tentang Bank Indonesia. Namun mengingat waktu yang terbatas menjelang tahun 2013 dan RUU Perbankan baru akan digodok, maka rasanya pesimis mengharapkan pembuatan UU baru khususnya UU tentang Bank Indonesia, dan langkah yang akan ditempuh pemerintah/DPR paling hanya revisi/amandemen UU beberapa pasal atau hanya menerbitkan PERPU. Dengan demikian, semakin panjang daftar amandemen pasal-pasal tertentu UU di bidang perbankan. Memang tidak masalah, asal tuntas seluruh pasal-pasal yang menimbulkan kerancuan dalam pelaksanaannya.

Penutup

Pemerintah bersama DPR harus segera membuat Undang-Undang baru untuk mengganti Undang-Undang No 7 tahun 1992 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang No 10 tahun 1998 tentang Perbankan, Undang-Undang No. 23 tahun 1999 yang diubah dengan Undang-Undang No 3 tahun 2004 dan diubah dengan Undang-Undang No 6 tahun 2009 sebelum diberlakukannya UU No 21 tahun 2011 tentang OJK. Pembahasasan pembuatan undang-undang perlu direncanakan dengan matang, memperhatikan undang-undang terkait, berkoordinasi dengan lembaga/instansi terkait lintas departemental dan melakukan kajian akademik agar tidak menyisakan bunyi pasal-pasal yang tidak sinkron dan tidak berulang-ulang diamandemen. Sejak diberlakukan UU OJK, tidak ada lagi lembaga yang secara tegas bertugas untuk membina perbankan, padahal masih diperlukan untuk mengawal perbankan nasional agar sehat, tumbuh secara wajar dan mendukung pembangunan ekonomi nasional secara berkesinambungan.

Daftar Pustaka

- Arthesa, Ade, Ir Edia Handiman. *Bank dan Lembaga keuangan Bukan Bank*, Jakarta: PT Indeks Kelompok Gramedia
- Batunanggar, S., 2002. *Redisigning Indonesia's Crisis Management: Deposit Insurance and Lender of Last Resort*, *Financial Stability Review*, Jakarta: Bank Indonesia
- _____. 2004. *Indonesia's Banking Crisis Resolution: Proses, Issues and Lessons Learnt*, *Financial Stability Review*, May, Jakarta: Bank Indonesia
- _____. 2006. *Jaring Pengaman Sistem Keuangan: Kajian Literatur dan Prakteknya di Indonesia*, Jakarta: Bank Indonesia
- Beck, Thorsten, 2003. *The Incentive Compatible Design of Deposit Insurance and Bank Failure Resolution—Concepts and Country Studies*, World Bank Policy Research Working Paper 3043
- Dahlan Siamat, 1996. *Manajemen Lembaga Keuangan*, Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia
- Djiwandono, J. Soedradjat. 2000. "Bank Indonesia and the Recent Crisis", *Jakarta Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol.36 No.1, April, 2000
- Ferry Warjiyo. 2004. *Manajemen Bank Sentral*, Jakarta: Bank Indonesia
- Kasmir. 2008. *Bank dan Lembaga Keuangan Lainnya*, Jakarta. Rajawali Press
- M. Syafi'i Antonio. 1999. *Bank Syariah, Wacana Ulama & Dendekiawan*, Jakarta: Tazkia
- Muhamad. 2005. *Manajemen Bank Syari'ah*, Yogyakarta : UPP AMP YKPN