

PERAN OTORITAS JASA KEUANGAN SEBAGAI LEMBAGA PENGAWASAN DALAM MELINDUNGI NASABAH PENYIMPAN

Oleh: Benny Krestian Heriawanto

Fakultas Hukum Universitas Islam Malang
Jl. MT Haryono 193 Malang

Abstract

The weakness of supervision on the field of banking cause weakness of protection for depositors. The weakness of supervision cause amerge of infraction that lost out for depositors. This condition is caused by a large and complex of duty and responsibility oh the Indonesian Bank as the institution of banking supervisor. In order to overcome the problems, ,formed Otoritas Jasa Keuangan that replace the role of Indonesian Bank on the supervision of banks in order to protect its depositor as set out in Undang-undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan. It is known that there are differences in the role of the supervision of Indonesian bank compared to Otoritas Jasa Keuangan gainst the banking especially in order to protect its depositors, and also know that Undang-undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan doesn't meet and demand The BaselCore Principles.

Keywords: Otoritas Jasa Keuangan, Protection of Depositor, Supervision.

LATAR BELAKANG

Perbankan Indonesia memiliki fungsi utama sebagai penghimpun dan penyalur dana masyarakat (Pasal 3 Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 jo. Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan), dengan tujuan untuk menunjang pelaksanaan pembangunan nasional dalam rangka meningkatkan pemerataan, pertumbuhan ekonomi dan stabilitas nasional ke arah peningkatan kesejahteraan rakyat banyak. (Pasal 3 dan Pasal 4 Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 jo. Undang-undang Nomor 10 tahun 1998 tentang Perbankan).

Dengan fungsi tersebut bank menjadi media penghubung bagi pihak penyimpan dana (Nasabah Penyimpan) sebagai pihak yang memiliki dana *surplus* dengan pihak yang membutuhkan dana/(Nasabah Debitur), guna mendukung kelancaran kegiatan usaha yang produktif, guna menciptakan lapangan

kerja, dan produk/jasa yang bersifat ekonomis.¹

Guna menjalankan tugas tersebut, Bank memiliki tugas untuk mendorong masyarakat agar bersedia dan percaya untuk menyimpan dana yang dimilikinya di Bank. Namun walau demikian harus diikuti oleh perbaikan dan peningkatan sistem perbankan, sehingga nasabah sebagai salah satu kontributor penting dapat merasa aman dan terlindungi.

Diperlukan sebuah lembaga yang independen yang bertugas untuk menjalankan fungsi pengawasan tersebut, lembaga yang dapat secara optimal melakukan pengawasan guna terwujudnya sistem perbankan yang sehat, yang mampu memberikan perlindungan bagi nasabah penyimpan.²

Perubahan yang bersifat fundamental

¹ Gazali, Djoni S. Usman, Rachmadi. 2010, *Hukum Perbankan*, Sinar Grafika, Jakarta. Hlm. 136

² Sulistyandari. 2012, *Hukum Perbankan Perlindungan Hukum Terhadap Nasabah Penyimpan Melalui Pengawasan Perbankan di Indonesia*, Laros, Sidoarjo. Hlm. 197.

telah dilakukan oleh lembaga legislatif, memisahkan fungsi pengawasan perbankan dari sebagian tugas Bank Indonesia menjadi tugas dan tanggung jawab Otoritas Jasa Keuangan sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan.

Otoritas Jasa Keuangan lahir ditengah lemahnya fungsi pengawasan dalam beberapa dekade yang menyebabkan lemahnya tingkat kepercayaan nasabah penyimpan pada bank dan sistem perbankan, hingga puncaknya terjadi *banks run* yang diikuti oleh penutupan 16 bank di Indonesia pada tahun 1997/1998. (Simorangkir, 2011)

Diikuti pula oleh sekian banyak penyimpangan oknum pegawai bank, yang menyebabkan menyusutnya jumlah simpanan yang dimiliki oleh nasabah penyimpan, sebut saja kasus Malinda Dee, yang terbukti dalam persidangan telah berhasil menggelapkan dana nasabah penyimpan hingga milyaran rupiah, sebagaimana tertuang dalam Putusan MAHKAMAH AGUNG Nomor 1607 K/PID.SUS/2012 Tahun 2012 atau dalam skala internasional kita ketahui terdapat kasus Meridien dan Barings yang serupa dengan kasus Malinda Dee namun dampaknya lebih buruk yakni menyebabkan bank *insolvent*.³

Pada tahun 1980 sesungguhnya Indonesia telah bergabung dalam *The Basel Committee*, yang digagas oleh negara-negara industri yang tergabung dalam G-10. Komunitas tersebut dibentuk bertujuan untuk meyakinkan negara-negara non anggota G-10 akan pentingnya sistem pengawasan *prudential* perbankan, menyatukan persepsi dalam menetapkan standar pengaturan dan pengawasan bank yang memiliki akses bertaraf internasional, melakukan kerja sama dan mewujudkan harmonisasi pengawasan bank secara global, atas kesepakatan tersebut kemudian disepakati *The Basel Core Principles*.

The Basel Core Principles menjadi dasar atas pengaturan dan pengawasan perbankan, termasuk Indonesia di dalamnya sebagai negara yang tergabung dalam konvensi tersebut. Indonesia telah meratifikasi kesepakatan tersebut, hingga kemudian diundangkan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan. Atas lahirnya undang-undang tersebut perlu diketahui apakah terdapat perbedaan antara peran pengawasan Bank Indonesia dengan peran pengawasan Otoritas Jasa Keuangan terhadap perbankan dalam rangka melindungi Nasabah Penyimpan, dan apakah peran lembaga Otoritas Jasa Keuangan sebagai lembaga pengawas telah sesuai dengan bentuk ideal menurut sistem pengawasan perbankan yang dideal (*The Basel Core Principles*)

Perbedaan Peran Pengawasan Bank Indonesia Dengan Otoritas Jasa Keuangan Terhadap Perbankan Dalam Rangka Melindungi Nasabah Penyimpan

Perbedaan peran pengawasan yang ditemukan dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 1999 jo. Undang-undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia jo. Undang-undang Nomor 6 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia menjadi undang-undang dibandingkan dengan Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan, adalah sebagai berikut:

1. Tujuan, Tugas dan Wewenang

Bank Indonesia dan OJK (Otoritas Jasa Keuangan) memiliki tugas dan wewenang yang berbeda, menurut Pasal 7 Undang Undang Nomor 3 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia

³ Gandapradja, Permadi. 2004, *Dasar dan Prinsip Pengawasan Bank*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta. Hlm. 39

Bank Indonesia memiliki tujuan mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah, sedangkan Pasal 4 Undang undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan OJK (Otoritas Jasa Keuangan) bertujuan agar keseluruhan kegiatan di bidang sektor jasa keuangan terselenggara secara teratur, adil transparan dan akuntabel, mampu mewujudkan sistem keuangan yang tumbuh secara berkelanjutan dan stabil serta mampu melindungi kepentingan konsumen dan masyarakat, dalam hal ini tentunya nasabah penyimpan.

Berdasarkan tujuan tersebut ditetapkan tugas dan wewenang yang berbeda. OJK (Otoritas Jasa Keuangan) memiliki tugas untuk mengatur dan mengawasi kegiatan jasa keuangan di sektor perbankan, pasar modal, dan perasuransian, dana pensiun, lembaga pembiayaan serta lembaga keuangan lainnya. (Pasal 6 Undang undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan). Sedangkan Bank Indonesia memiliki tugas untuk menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter, mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran dan mengatur bank.⁴

Atas perbedaan tersebut, dapat dipahami bahwa Otoritas Jasa Keuangan memiliki tugas yang lebih spesifik, sedangkan atas perbedaan tersebut dapat pula dipahami jika Bank Indonesia tidak tampak memberikan perhatian lebih terhadap perlindungan nasabah penyimpan, mengingat tujuan utamanya adalah mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah dengan tugas yang tidak mudah dan sederhana.

Namun demikian OJK (Otoritas Jasa Keuangan) merupakan kepanjangan tangan dari Bank Indonesia, sehingga apapun tugas dan wewenang OJK (Otoritas Jasa Keuangan) dan Bank

Indonesia pada akhirnya akan bermuara pada tujuan untuk mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah sebagai wujud stabilitas perekonomian nasional.⁵

2. Bentuk dan Mekanisme Pengawasan Terhadap Perbankan

Pada dasarnya dengan lahirnya Undang-undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan ini, tidak secara komprehensif menghapus seluruh wewenang pengawasan yang dimiliki oleh Bank Indonesia. Dalam penjelasan Pasal 7 Undang-undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan, ditetapkan bahwa "Pengaturan dan pengawasan mengenai kelembagaan, kesehatan, aspek kehati-hatian dan pemeriksaan bank merupakan lingkup pengaturan dan pengawasan *microprudential* yang menjadi tugas dan wewenang OJK (Otoritas Jasa Keuangan). 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 (Otoritas Jasa Keuangan) membantu Bank Indonesia untuk melakukan himbauan moral (*moral suasion*) kepada perbankan.⁶

Sedangkan dalam melaksanakan wewenang pengaturan (untuk membuat peraturan) OJK (Otoritas Jasa Keuangan) menurut Pasal 39 Undang-undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan, harus berkoordinasi dengan Bank Indonesia, khususnya terkait dengan pembuatan peraturan pengawasan di bidang Perbankan.

3. Struktur Kelembagaan

Perubahan dilakukan terhadap struktur kelembagaan di bidang

⁴ Gazali, Djoni S. Usman, Rachmadi. *Op. Cit.* Hlm. 107

⁵ Gandapradja, Permadi, *Op. Cit.* Hlm. 1

⁶ Sulistyandari, *Op. Cit.* Hlm. 186.

pengawasan, dari *multiple agency* model menjadi *single agency*. *Single agency* merupakan model pengawasan yang dilakukan oleh suatu lembaga khusus yang bertugas tidak hanya mengawasi aspek sistemik dan prudensial, tetapi juga mengawasi kegiatan seluruh lembaga keuangan (*conduct of businesses*). Sedangkan *multiple agency* merupakan model pengawasan yang dilakukan oleh beberapa lembaga. Terdapat lembaga yang secara khusus mengawasi aspek sistemik, aspek prudensial, maupun aspek-aspek lain, misalnya operasional kegiatan usaha setiap lembaga keuangan.⁷

Pasal 55 ayat 2 Undang-undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan menetapkan bahwa sejak tanggal 31 Desember 2013, fungsi, tugas, wewenang pengaturan dan pengawasan kegiatan jasa keuangan di sektor perbankan beralih dari Bank Indonesia ke OJK (Otoritas Jasa Keuangan). Demikian juga dengan fungsi, tugas dan wewenang pengaturan dan pengawasan kegiatan jasa keuangan di sektor Pasar Modal, Perasuransian, Dana Pensiun, Lembaga Pembiayaan, dan Lembaga Jasa Keuangan lainnya sejak tanggal 31 Desember 2012 beralih dari Menteri Keuangan dan Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan ke OJK (Otoritas Jasa Keuangan).

4. Perlindungan Masyarakat dan Konsumen

Di dalam peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan lembaga Bank Indonesia, tidak satupun terdapat pasal yang mengatur secara khusus tentang perlindungan konsumen selain Peraturan Bank Indonesia Nomor: 7/7/PBI/2005 tentang Penyelesaian Pengaduan Nasabah atau Peraturan Bank Indonesia Nomor: 8/5/PBI/2006 tentang Mediasi Perbankan yang mengatur lebih lanjut proses mediasi

atas terjadinya sengketa antara nasabah dan bank, yang tidak mampu diselesaikan melalui proses negoisasi sebagaimana diatur dalam Peraturan Bank Indonesia Nomor: 7/7/PBI/2005 tentang Penyelesaian Pengaduan Bank.

Berbeda dengan peran OJK (Otoritas Jasa Keuangan) yang diatur berdasarkan Pasal 28 – 31 Undang-undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan. OJK (Otoritas Jasa Keuangan) dapat melakukan tindakan pencegahan (preventif) dan penindakan (represif) secara aktif.

PENGAWASAN OTORITAS JASA KEUANGAN MENURUT SISTEM PERBANKAN YANG IDEAL (*THE BASEL CORE PRINCIPLES*)

Sistem ideal minimum pengawasan perbankan yang dikenal saat ini merupakan sistem yang diperkenalkan oleh *The Basel Committee*, suatu komunitas gubernur bank negara negara maju yang didirikan pada tahun 1974. Setidaknya ada tiga produk yang dihasilkan oleh *The Basel Committee*, yakni *Internasional Convergence of Capital Measurement and Capital Standards, Consultative Document Overview of The New Basel Capital Accord* dan *Core Principles for Effective Banking Supervision*, ketiga produk tersebut merupakan pokok pokok prinsip yang relevan dengan sistem pengawasan perbankan yang ideal, untuk itu ketiga produk tersebut dapat menjadi *role model* yang seyogyanya dituangkan dalam peraturan perundangan undangan Indonesia sebagai dasar sistem pengawasan perbankan Indonesia, namun yang paling utama adalah *The Core Principles for Effective Bank Supervision (The Basel Core Principles)*, karena *The Basel Core Principles* merupakan *core principles* yang berkaitan langsung dengan perlindungan nasabah, mengingat *The Basel Core Principles* memuat persyaratan minimum bagi pengawasan bank yang diharapkan dipedomani dan diterapkan oleh semua lembaga otoritas pengawasan

⁷ Gazali, Djoni S. Usman, Rachmadi. *Op. Cit.* Hlm. 616-617

bank di seluruh dunia. Di Indonesia dikenal lembaga pengawasan yang berdasarkan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2011 dikenal dengan OJK (Otoritas Jasa Keuangan, yang dibentuk berdasarkan beberapa konsep dasar salah satunya adalah untuk menjaga kestabilan dan kepercayaan sistem finansial sedemikian rupa, sehingga mengurangi risiko kerugian yang potensi dialami oleh deposan dan kreditur lainnya.⁸

The Core Principles for Effective Bank Supervision (The Basel Core Principles), terdiri atas 25 prinsip dasar yang terbagi dalam beberapa kelompok, yaitu:

1. *Preconditions for effective banking supervision* (Prinsip Prakondisi Bagi Pengawasan Bank yang Efektif).
2. *Licensing and structure* (Prinsip Perizinan dan Struktur).
3. *Prudential regulations and requirement* (Prinsip Ketentuan Kehati-hatian dan Persyaratan).
4. *Methods of ongoing banking supervision* (Prinsip Metode Pengawasan Perbankan yang Sedang Berjalan).
5. *Information requirements* (Prinsip Persyaratan Informasi).
6. *Formal power of supervisors* (Prinsip Kewenangan Pengawas).
7. *Cross-border banking* (Prinsip Lintas Batas Perbankan). (Gandapradja, 2004)

Atas analisa yang dilakukan terhadap Undang-undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan berdasarkan *The Basel Core Principles*, diketahui bahwa:

1. Terdapat beberapa prinsip di dalam *The Basel Core Principles* yang belum tertuang dalam Undang-undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan, antara lain:
 - a. Pengaturan terhadap sumberdaya manusia sebagaimana dituangkan dalam Prinsip 1 *The Basel Core Principles* tentang *Precondition for Effective banking Supervision*;
 - b. Pengaturan terhadap prinsip kehati-hatian sebagaimana diamanatkan

dalam Prinsip 6-15 *The Basel Core Principles*.

- c. Pengaturan tentang standar akuntansi laporan bank sebagaimana diamanatkan dalam prinsip 21 *The Basel Core Principles* tentang *Information Requirement*.
2. Terdapat beberapa pengaturan di dalam Undang-undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan yang memerlukan peraturan pelaksana, guna memenuhi standar minimal pengawasan perbankan yang dituangkan dalam *The Basel Core Principles*, misalnya:
 - a. Pengaturan terkait dengan Prinsip 3 tentang *licensing and structure*, yang pada pokoknya telah dituangkan dalam pasal 9 Undang-undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan;
 - b. Pengaturan tentang metode pengawasan baik langsung maupun tidak langsung dan pengawasan dengan pendekatan Kontak Reguler dengan Manajemen Bank sebagaimana diamanatkan dalam Prinsip 16-20 *The Basel Core Principles*.

KESIMPULAN

Berdasarkan isu hukum yang telah diuraikan di atas, penulis berkesimpulan, bahwa:

1. Terdapat beberapa perbedaan mendasar Otoritas Jasa Keuangan sebagai Lembaga Pengawas Bank yang diatur dalam Undang-undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan dibandingkan dengan Bank Indonesia diatur dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia jo. Undang-undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia jo. Undang-undang Nomor 6 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 2

⁸ Gandapradja, Permadi, *Op. Cit.* Hlm. 74.

Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia menjadi undang-undang, perbedaan mendasar tersebut meliputi:

1. Tujuan, tugas, dan wewenang, khususnya terkait dengan perlindungan konsumen dan masyarakat;
 2. Struktur kelembagaan;
 3. Mekanisme pengawasan;
 4. Pengaturan secara tegas atas wewenang OJK (Otoritas Jasa Keuangan) dalam memberikan perlindungan terhadap masyarakat dan konsumen.
2. Keberadaan Otoritas Jasa Keuangan sebagai lembaga pengawas di bidang sektor jasa keuangan bank, belum dapat dianggap telah sesuai dengan bentuk ideal menurut *The Basel Core Principles*. Hal ini dapat terlihat dari sistematika Undang-undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan, yang belum sepenuhnya memenuhi 25 *The Basel Core*

Principles, sebagai prinsip dasar minimum pengaturan lembaga pengawas perbankan.

Namun walau demikian di dalam Undang-undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan ini, perlindungan nasabah penyimpan memperoleh perhatian yang cukup besar, sebagaimana terdapat dalam Pasal 4 jo. Pasal 28 – Pasal 31 Undang-undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan.

DAFTAR PUSTAKA

- Gandapradja, Permadi. 2004, *Dasar dan Prinsip Pengawasan Bank*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Gazali, Djoni S. Usman, Rachmadi. 2010, *Hukum Perbankan*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Sulistyandari. 2012, *Hukum Perbankan Perlindungan Hukum Terhadap Nasabah Penyimpan Melalui Pengawasan Perbankan di Indonesia*, Laros, Sidoarjo.