

KEJAHATAN DI BIDANG PERBANKAN DAN LEMAHNYA PENGAWASAN BANK

Suglanyo

Universitas Slamet Radji

ABSTRACT

The loose bank supervision keeps the potency of crime in banking field to exists. Crime in banking field does harm a lot to people, because basically most of wealth managed by bank belongs to people.

Effective supervision strategy that can be applied to minimize crime in banking such as : (1). In making regulation and policy must be oriented on observation result, involving experts and oriented on the market, (2). Bank supervision must be oriented on the risk and intensity and effectivity supervision, (3). The role of Bank of Indonesia must be supervisor and sanction giver, (4). Law upholding must be strived for consistently and consequently so that it is able to minimize moral hazard, (5). Supervision organization structure must be dynamic and oriented on the team work development, (6). Quality of supervision Human Resource must be on the basis of special skill.

Keyword : crime, banking, bank supervision.

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Etika profesionalisme pengelola industri perbankan dan sistem pengawasan bank terkait dengan potensi munculnya kejahatan di bidang perbankan yang pada akhirnya sangat merugikan masyarakat, karena pada dasarnya kekayaan yang dikelola oleh Bank sebagian besar merupakan kekayaan masyarakat.

Berdasarkan hasil penelitian dari berbagai kasus kejahatan di bidang perbankan, menunjukkan adanya indikasi rendahnya etika profesionalisme pengelola industri perbankan dan lemahnya sistem pengawasan bank baik pengawasan eksternal maupun internal (Zulkarnaen Sitompul, 2003:100).

Potensi munculnya kejahatan di bidang perbankan tersebut disebabkan karena adanya volume transaksi yang sangat besar yang sulit dimonitor oleh pengawas bank, misalnya kredit perumahan dan kredit konsumsil. Selain itu aset yang likuid juga merupakan pendorong yang memudahkan bagi seseorang untuk melakukan tindak pidana. Singkatnya adalah lebih mudah mencuri uang tunai dibandingkan dengan mencuri mesin cetak (Peter P. Sura, 1992:844).

Mengingat fungsi bank adalah menerima simpanan dari masyarakat dan sangat penting bagi pertumbuhan ekonomi suatu negara, maka dana yang diterima dari masyarakat haruslah dikelola secara berhati-hati, sehingga nasabah tidak khawatir tentang keamanan dan ketersediaan simpanannya (Zulkarnaen Sitompul, 2002:2). Oleh karena itu agar fungsi bank sebagai lembaga perantara keuangan dapat berjalan dengan baik, dibutuhkan adanya kepercayaan masyarakat. Terdapat dua alasan mengapa dibutuhkan kepercayaan dari masyarakat, yaitu: (1) meningkatkan efisiensi penggunaan Bank dan efisiensi intermediasi, (2) mencegah terjadinya bank runs and bank panics (Zulkarnaen Sitompul, 2002:2).

Di lain pihak karena pengaruh globalisasi dan liberalisasi keuangan, terutama setelah adanya PAKTO 1988 yang memberi kemudahan pendirian bank, sehingga jumlah bank saat itu mencapai 140 buah dengan cabang-cabangnya yang bertebaran di mana-mana (Doehak Latief, 2001:27). Banyaknya jumlah bank tersebut mengakibatkan Bank Indonesia tidak mampu lagi mengontrol perbankan sehingga mereka lulus melakukan pelanggaran dalam mengoperasionalkan kegiatan (Doehak

Latief, 2001:27). Selain itu, juga mengakibatkan terjadinya persaingan diantara bank-bank terutama dalam perhimpunan dan penanaman dana (Zulkarnaen Sitompul, 2004:2). Untuk itu manajemen bank dituntut mempunyai ketrampilan dalam mengelola kekayaan, utang, dan modal bank yang tercermin dalam neraca bank secara baik. Dan yang tidak kalah pentingnya adalah etika baik yakni menjunjung tinggi etika profesionalisme perbankan.

Bobolnya bank BNI dan BNN pada tahun 1991 adalah suatu jenis kasus dari penipuan besar yang dilakukan oleh orang dalam yang tidak terdeteksi selama bertahun-tahun yang mengakibatkan negara mengalami kerugian 1,7 triliun. Selain itu terungkapnya skandal Bank Global Tbk tahun 2004 yang dilakukan oleh pengurus bersama-sama pemilik Bank, jika dilihat dari kaca mata hukum perbuatan tersebut tidak patut dilakukan oleh seorang banker dan merupakan tindakan kriminal.

Perbuatan tersebut antara lain, mulai dari tidak bersedia memberikan dokumen dan tidak mau memberikan keterangan kepada pengawas, berupaya memusnahkan dokumen, sampai menerbitkan surat bertarga fiktif dan akhirnya pada tanggal 13 Januari 2003 tjd usahanya dicabut (Zulkarnaen, 2004:3). Kasus lain adalah komisiaris dan direktur PT. Bank Citra, melakukan perbuatan kriminal yaitu tidak melaksanakan langkah-langkah yang diperlukan untuk memastikan kepatuhan bank terhadap ketentuan UU perbankan dan ketentuan peraturan Perundang-Undangan lainnya yang berlaku bagi bank. Hanya saja hakim bermurah hati dengan menjatuhkan hukuman yang sangat ringan.

Menanggapi berbagai rangkalan peristiwa kriminal yang menimpa institusi perbankan nasional tersebut, Ewik Kian Gie dengan nada emosi menyatakan bahwa mereka melakukan perbuatan pidana yang dilakukan secara arogan dan edan (Ewik Kian Gie, Kompas 27 Juli 1998). Kemudian timbul pertanyaan mengapa hal itu terjadi. Para praktisi menyakini bahwa peristiwa tersebut berkaitan dengan tata kelola

perusahaan yang baik (*good corporate governance*) dan perang anti korupsi yang efektif (Zulkarnaen Sitompul, 2006). Krisis keuangan yang terjadi di Indonesia tahun 1997 menunjukkan bahwa lemahnya tata kelola institusi perbankan, yang berakibat luasnya induksi kecurangan (*Fraud*) dan korupsi yang memporak-porandakan perekonomian nasional. Bayu Krisnamurti, mengemukakan bahwa terjadinya krisis moneter di Indonesia, disebabkan karena adanya keserakahan sektor modern akan kredit, lemahnya pengawasan serta adanya KEM (Rayu Krisnamurti, 1998:9). Paul Krugman ahli ekonomi dari Stanford University, dan Jeffery Sachs ahli ekonomi dari Harvard University sebagai mana yang dikutip oleh Soedrajad Djwandono, mengemukakan bahwa terjadinya krisis keuangan disebabkan oleh adanya dua alasan, yakni lemahnya tata kelola keuangan terutama tidak efektifitasnya fungsi pengawasan dan karena adanya sentimen pasar yang diperkuat dengan *Contagion effects* (Soedrajad Djwandono, 1998).

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut diatas dapat dikemukakan rumusan masalah sebagai berikut :

1. Berakah lemahnya pengawasan Bank berpotensi terhadap timbulnya kejahatan di bidang perbankan ?
2. Bagaimanakah strategi pengawasan yang diterapkan dalam meminimalisir kejahatan perbankan di Indonesia?

Untuk memberikan jawaban atas pertanyaan tersebut di atas, maka pada makalah ini secara berturut-turut akan dibahas tentang kejahatan di bidang perbankan, pengawasan bank hubungannya dengan kejahatan di bidang perbankan, strategi pengawasan dalam meminimalisir kejahatan perbankan di Indonesia.

C. KEJAHATAN DI BIDANG PERBANKAN

1. Pengertian

Suatu Titus Reid mengemukakan bahwa kejahatan adalah tindakan yang disengaja melanggar hukum pidana yang dilakukan tanpa adanya suatu peribelaan

atau pembedaan yang diakui secara hukum dan diberi sanksi oleh negara (See Titus Reid, 1973:5). Sutherland dalam Soerjono Soekanto mengemukakan bahwa diri pelaku dari kejahatan adalah merupakan perbuatan yang merugikan negara dan terhadap perbuatan itu negara bereaksi dengan memberikan hukuman sebagai upaya pemungkas (Soerjono Soekanto, Hengkie Liklikuwata, Mulyana W. Kusumah, 1981:45). Terdapat beberapa teori mengapa orang bisa menjadi jahat. C. Lombroso menjelaskan bahwa orang menjadi jahat karena dipandang dari segi sudut antropologi mereka punya tanda-tanda tertentu misalnya tangkonaknya meringkai ke belakang, roman mukanya juga lain dari orang biasa yakni tulang dahi melengkung ke belakang (W.A Bonger, 1982:51). Ferri seorang murid Lombroso mengatakan bahwa timbulnya kejahatan adalah hasil dari keadaan fisik, individu dan sosial (Soerjono Soekanto, 1981:26). Sedangkan menurut A. Lacastagne menyebutkan bahwa keadaan sosial sekeliling adalah pembedaan untuk kejahatan (W.A Bonger, 1982:47). Francis Fukuyama menjelaskan bahwa ada kaitan yang erat antara modal sosial (Iven Cox, 1995:12) dan kejahatan. Kejahatan itu muncul atau terjadi karena ralatnya modal sosial (Francis Fukuyama, 2005:34).

Dalam dunia perbankan terdapat dua istilah yang seringkali dipakai secara bergantian walaupun maksud dan ruang lingkupnya bisa berbeda. *Persono*, adalah "kejahatan perbankan", dan *Kedox*, adalah "Kejahatan di Bidang Perbankan".

Kejahatan perbankan semata-mata dilakukan oleh bank atau orang bank, sedangkan kejahatan di bidang perbankan, cakupannya lebih luas karena dapat mencakup kejahatan yang dilakukan oleh orang di luar dan di dalam bank atau keduanya (Mardjono Reksoodiputro, 1994:74).

Kejahatan dibidang perbankan adalah merupakan bagian tindak pidana ekonomi (M. Arief Anrullah, 2009).

Menurut Muladi sebagaimana dikutip oleh M. Arief Anrullah menyatakan bahwa kejahatan ekonomi adalah setiap per-

buatan yang dilakukan oleh orang atau badan hukum, tanpa menggunakan kekerasan yang bersifat melawan hukum yang pada hakikatnya mengandung unsur penipuan, memberikan gambaran salah, penggelapan, pengalihan peraturan dan akal-akalan. Sedangkan menurut Mardjono Reksoodiputro, mengatakan bahwa kejahatan ekonomi adalah setiap perbuatan yang melanggar perundang-undangan dalam bidang perekonomian serta mempunyai sanksi pidana (M. Arief Anrullah, 2009).

Munculnya istilah kejahatan perbankan, dimaksudkan untuk menampung segala jenis perbuatan melanggar hukum yang berhubungan dengan kegiatan-kegiatan dalam menjalankan usaha bank. Adapun yang mendefinisikan secara populer, bahwa kejahatan perbankan adalah kejahatan yang menjadikan bank sebagai sarana (*crimes through the bank*) dan sasaran kejahatan itu (*crimes against the bank*) (Zulkarnaen Sitompul, 2004).

2. Jenis-jenis kejahatan di Bidang Perbankan.

Dalam undang-undang No. 7 tahun 1992 sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang No 10 tahun 1998 tentang perbankan tidak ditemukan definisi tertentu tentang kejahatan perbankan.

Meskipun tidak memberikan definisi tentang kejahatan perbankan, dalam Undang-undang No 10 tahun 1998 menetapkan ada tiga belas macam kejahatan yang diatur mulai pasal 46 sampai dengan pasal 59A. Ketiga belas kejahatan itu dapat digabungkan ke dalam empat jenis, yaitu: (a) kejahatan yang berkaitan dengan perijinan, (b) kejahatan yang berkaitan dengan resiko bank, (c) kejahatan yang berkaitan dengan usaha bank, serta (d) kejahatan yang berkaitan dengan pengawasan dan pembinaan (Zulkarnaen Sitompul, 2004).

a. Kejahatan yang berkaitan dengan perijinan

Dalam UU No. 10 Tahun 1998, khususnya pada pasal 46 menyebutkan: (1) bahwa barang siapa menghimpun dana dari masyarakat dalam

bentuk apapun tanpa ijin usaha dari pimpinan Bank Indonesia diancam dengan pidana penjara sekurang-kurangnya 5 (lima) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun serta denda sekurang-kurangnya 10 Milyar dan paling banyak 300 Milyar., (2) menyebutkan, bahwa dalam hal kegiatan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan oleh badan hukum yang berbentuk perseoran terbatas, perseroan, yayasan atau koperasi, maka penuntutan terhadap badan-badan dimaksud dilakukan baik terhadap mereka yang memberi perintah melakukan perbuatan itu atau yang bertindak sebagai pimpinan dalam perbuatan itu atau terhadap keduanya. Ketentuan ini satu-satunya ketentuan dalam UU Perbankan yang mengesakan ancaman hukuman terhadap korporasi dengan menaati mereka yang memberi perintah atau pimpinannya.

b. Kejahatan yang berkaitan dengan rahasia Bank

Pasal 47 Ayat 1 UU Perbankan menegaskan bahwa barangsiapa tanpa membawa perintah tertulis atau ijin dari pimpinan Bank Indonesia, dengan sengaja memaksa Bank atau pihak terafiliasi lainnya yang dengan keterangan sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 40 UU Perbankan diancam dengan pidana penjara sekurang-kurangnya 2 tahun dan paling lama 4 tahun serta denda sekurang-kurangnya 10 Milyar dan paling banyak 300 Milyar.

Pasal 47 ayat 2 UU Perbankan menyebutkan bahwa anggota dewan komisaris, direksi, pegawai bank atau pihak terafiliasi lainnya yang dengan sengaja memberikan keterangan yang wajib dirahasiakan menurut pasal 40, diancam dengan pidana penjara sekurang-kurangnya 2 tahun dan paling lama 4 tahun serta denda sekurang-kurangnya 4 Milyar dan paling banyak 8 Milyar.

Pasal 47A UU Perbankan menyebutkan bahwa anggota dewan komisaris, direksi, atau pegawai bank yang dengan sengaja tidak memberikan keterangan yang wajib dipenuhi sebagaimana dimaksud dalam pasal 42A dan Pasal 44A, diancam dengan pidana penjara sekurang-kurangnya 2 tahun dan paling lama 7 tahun serta denda sekurang-kurangnya 4 Milyar dan paling banyak 15 Milyar.

c. Kejahatan yang berkaitan dengan usaha Bank

Pasal 49 ayat 1 UU Perbankan menyebutkan bahwa anggota dewan komisaris, direksi, atau pegawai bank yang dengan sengaja: (a) membuat atau menyebabkan adanya pencatatan palsu dalam pembukuan atau dalam laporan, maupun dalam dokumen atau laporan kegiatan usaha, laporan transaksi atau rekening suatu bank, (b) menghilangkan atau tidak memasukkan atau menyebabkan tidak dilakukannya pencatatan dalam pembukuan atau dalam laporan, maupun dalam dokumen, atau laporan kegiatan usaha, laporan transaksi atau rekening suatu bank, (c) mengubah, mengaburkan, menyembunyikan, menghapus, atau menghilangkan adanya suatu pencatatan dalam pembukuan atau dalam laporan maupun dalam dokumen atau laporan kegiatan usaha, laporan transaksi atau rekening suatu bank, atau dengan sengaja mengubah, mengaburkan, menghilangkan, menyembunyikan, atau merusak catatan pembukuan tersebut, diancam dengan pidana penjara sekurang-kurangnya 5 tahun dan paling lama 15 tahun serta denda sekurang-kurangnya 10 Milyar dan paling banyak 300 Milyar.

Pasal 49 ayat 2 menyebutkan bahwa, anggota dewan komisaris, direksi atau pegawai bank yang dengan sengaja: (a) meminta atau menerima, mengizinkan atau setuju untuk menerima suatu imbalan,

komisi, uang tambahan, pelayanan, uang atau barang berharga, untuk keuntungan pribadinya atau untuk keuntungan keluarganya, dalam rangka mendapatkan atau berusaha mendapatkan bagi orang lain dalam memperoleh uang muka, bank garasi, atau fasilitas kredit dari pihak bank, atau dalam rangka pembelian atau pendiskonoran oleh bank atas surat-surat wesel, surat promes, cek, dan kertas dagang atau bukti kewajiban lainnya, ataupun dalam rangka memberikan persetujuan bagi orang lain untuk melaksanakan penarikan dana yang melebihi batas kreditnya pada bank., (b) tidak melaksanakan langkah-langkah yang diperlukan untuk memastikan ketaatan bank terhadap ketentuan dalam undang-undang ini dan ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya yang berlaku bagi bank, diancam dengan pidana penjara sekurang-kurangnya 3 tahun dan paling lama 8 tahun serta denda sekurang-kurangnya 5 Milyar dan paling banyak 100 Milyar.

Pasal 50 UU Perbankan menyebutkan bahwa pihak terafiliasi yang dengan sengaja tidak melaksanakan langkah-langkah yang diperlukan untuk memastikan ketaatan bank terhadap ketentuan dalam UU ini dan peraturan UU lainnya yang berlaku bagi bank, diancam dengan pidana penjara sekurang-kurangnya 3 Tahun dan paling lama 8 tahun serta denda sekurang-kurangnya 5 Milyar dan paling banyak 100 Milyar.

Pasal 50A UU Perbankan menyebutkan bahwa pemegang saham yang dengan sengaja menyuruh dewan komisaris, direksi, atau pegawai bank untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan yang mengakibatkan bank tidak melaksanakan langkah-langkah yang diperlukan untuk memastikan ketaatan bank terhadap ketentuan dalam UU ini dan ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya yang ber-

laku bagi bank, diancam dengan pidana penjara sekurang-kurangnya 7 tahun dan paling lama 15 tahun serta denda sekurang-kurangnya 10 Milyar dan paling banyak 200 Milyar.

d. **Kejahatan Yang berkaitan dengan Pengawasan dan Pembinaan Bank**

Pasal 48 Ayat 1 UU Perbankan menyebutkan bahwa anggota dewan komisaris, direksi, atau pegawai bank yang dengan sengaja dengan tidak memberikan keterangan yang wajib dipenuhi sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 30 ayat 1 dan ayat 2 serta pasal 34 ayat 1 dan 2, diancam pidana penjara sekurang-kurangnya 2 tahun dan paling lama 10 tahun serta denda sekurang-kurangnya 5 Milyar dan paling banyak 100 Milyar.

Pasal 48 ayat 2 UU Perbankan menyebutkan bahwa anggota dewan komisaris, direksi, atau pegawai Bank yang lalai memberikan keterangan yang wajib dipenuhi sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 30 ayat 1 dan 2 serta pasal 34 ayat 1 dan 2, diancam dengan pidana kurungan sekurang-kurangnya 1 tahun dan paling lama 2 tahun dan/atau denda sekurang-kurangnya 1 Milyar dan paling banyak 2 Milyar.

Adapun contoh kasus kejahatan yang berkaitan dengan pengawasan dan pembinaan Bank, antara lain :

1. Seorang komisaris dan direktur PT Bank Citra menggunakan dana milik bank untuk kepentingan perusahaan milik pribadi yang bersangkutan. Penarikan dana tersebut dilakukan melalui pembelian obligasi PT Waterfront Sekuritas, pembelian surat berharga pasar uang (SPBU) dari PT Triula Supra dan pembelian Nota sertifikat Deposit dari Bank Centris (Ahmad Febby Fadilah, Pengadilan Negeri Jakarta Barat).
2. Kasus yang dilakukan oleh Bank Pacific (Wol v PIF & BP, Putusan

Pengadilan Negeri Jakarta Pusat No. 160/Pdt.G/1996 PNJKT.PST tanggal 28 November 1996). Kasus ini melibatkan PT Wicaksana Overseas International (WOI) sebagai penggugat dan PT Pacific International Finance (PIF) sebagai tergugat I dan PT Bank Pacific sebagai tergugat II. PT Wicaksana membuat *commercial paper* yang diterbitkan oleh PIF dan diawal oleh BP. Antara PIF dan BP memiliki keterkaitan kepemilikan dan kepengurusan. Saham PIF dimiliki oleh Presiden Direktur BP dan yang bersangkutan sekaligus bertindak sebagai presiden komisaris PIF. Pada saat *commercial paper* tersebut jatuh tempo, PIF tidak mampu membayar dan ketika diajukan kepada BP sebagai avalis, BP menyatakan bahwa CP tersebut tidak tercatat dalam pembukuan BP. Dalam kasus ini terlihat bahwa asal yang diterbitkan oleh BP tidak dicatat dalam pembukuan Bank. Pengadilan menghukum PIF dan BP secara tanggung renteng untuk membayar CP yang diterbitkan PIF.

3. Kasus Bank Century, adalah merupakan kasus yang berupa perampokan bank oleh pemiliknya sendiri (Muhammad Yusuf Kalla, Kompas, 1 September 2005).
4. Tindakan manajemen Bank Global untuk menyimpan sejumlah dokumen dengan cara merendamnya di bak penampungan dan menyilapkan dua buah truk untuk memindahkan surat-surat berharga ke tempat tertentu. Indikasi manipulasi lainnya adalah dalam bentuk obligasi. Pada laporan keuangan bank global per Desember 2003 tercatat memiliki obligasi senilai 1,123 Trilyun. Padahal dalam catatan Rappem hanya ada 400 Milyar Obligasi sub Ordinal Bank Global yang diterbitkan bulan Juli 2003, artinya ada sekitar 713 Milyar Obligasi yang

tidak jelas jenis, alias ilegal (Investor, No 115 Tahun VII, 11-24 Januari 2005: 90)

5. Dua orang karyawan PT Bank Lippo cabang Cikleg, Jakarta Pusat, ditangkap aparat kepolisian karena membobol dana Bank Lippo sebesar Rp 164,2 juta. Dua orang tersangka yang di tangkap itu adalah Then To Min (29), yang beralamat di Jalan Sukamulya, Harapan Mulya, Jakarta Pusat; dan Dori (28), yang beralamat di Puri Dewata Indah, Blok E.1 No.2, Cipondoh, Tangerang. Menurut Kabid Humas Polda Metro Jaya Kombes Pol Tjipto, modus operandi yang dilakukan adalah dengan mengaktifkan ATM dan buku tabungan nasabah yang sudah tidak aktif. Pengaktifan dilakukan dengan menggunakan ID atau PIN pejabat Lippo Bank yang berwenang. "seolah-olah ada transaksi tersangka memasukkan dana fiktif ke ATM dan buku tabungan nasabah yang sudah tidak aktif ke ATM dan buku tabungan nasabah yang sudah tidak aktif lagi," kata Tjipto kepada wartawan di Polda Metro Jaya, di Sudirman, Jakarta, Senin (7/2/2005). Ditambahkan Tjipto, kedua tersangka mempunyai peran masing-masing. Then To Min bertugas mengaktifkan ATM dan buku tabungan milik nasabah, sedangkan Dori bertugas mengambil dana dari ATM yang sudah diterbitkan. Tersangka melakukan penarikan dana dari ATM sebesar Rp 70.200.000, dan dari buku tabungan sebesar Rp. 94.000.000. tindakan ini dijat sebagai tindak pidana perbankan, pemalsuan surat, pencurian dana atau penggelapan jabatan. Keduanya dijerat dengan pasal 262 ayat 1 dan 2 pasal 362 KUHP dan pasal 374 KUHP. Aksi yang dimulai Desember 2004 berujung oleh bank Lippo karena ada sejumlah dana

rekening nasabah yang sudah tidak aktif lagi. Kedua tersangka ditangkap berjanji di Bank Uppa, jalan Cideng Barat. Dari mereka disita barang bukti berupa uang tunai sebesar Rp. 80 juta.

D. PENGAWASAN BANK HUBUNGANNYA DENGAN KEJAHATAN DI BIDANG PERBANKAN.

1. Pengawasan Bank

Hasil survey pada beberapa negara menyimpulkan bahwa terdapat korelasi yang positif antara efektivitas pengawasan bank yang dilakukan oleh otoritas pengawas (*supervisory authority*) dengan permasalahan perbankan (*banking problems*) yang terjadi (S. Batunaggar, 1999:1). Sebagian besar berbagai kasus kejahatan yang dialami perbankan di Indonesia, dilakukan oleh pemilik bank dan pengurus bank yang bertanggung (S. Batunaggar, 1999:1). Hal ini menunjukkan adanya indikasi lemahnya pengawasan bank.

Pengawasan bank dimaksudkan untuk mendapatkan dan memelihara sistem perbankan yang sehat, tumbuh secara wajar dan bermanfaat bagi perekonomian nasional. Terdapat tiga pilar utama yang dibangun dalam rangka pengawasan bank, yakni : (1) kebijakan atau peraturan sebagai rambu-rambu, (2) sistem pemantauan untuk memastikan dipatuhi atau dilanggarnya rambu-rambu yang ditetapkan, dan (3) penerapan sanksi jika terjadi penyimpangan (S. Batunaggar, 1999).

Perihal efektivitas pengawasan, selain bergantung kepada kebebasan pengawas dari pengaruh pertimbangan politik, juga sangat ditentukan oleh adanya kerjasama yang baik yang dilandasi kejujuran dan keterbukaan antara pengawas dan bank. Selain itu kualitas moral dari pengawas dan yang diawasi juga harus baik (Zulkarnaen Sitompul, 2005:6). The Basel Committee on Banking Supervision pada bulan September sebagaimana dikutip oleh S. Batunaggar telah menetapkan Tujuh prinsip pokok pengawasan bank yang efektif, yaitu: (1) Prerequisite bagi pengawasan bank yang efektif, (2) perjanjian dan

struktur, (3) persyaratan dan peraturan kehati-hatian, (4) metode pengawasan bank yang berkesinambungan, (5) persyaratan-persyaratan informasi, (6) wewenang formal pengawas, dan (7) perbankan lintas batas (S. Batunaggar, 1999:5).

Pengawasan bank terdiri dari tiga unsur pokok, yaitu: (1) pengawasan eksternal yang dilakukan oleh regulator (Bank Indonesia), (2) Pengawasan internal yang dilakukan oleh Manajemen, dan (3) pengawasan oleh masyarakat (Zulkarnaen Sitompul, 2005:6-7). Pengawasan eksternal berhubungan dengan pengaturan, pemantauan dan penerapan sanksi. Pengawasan internal berhubungan dengan tata kelola perusahaan. Pengawasan masyarakat berhubungan dengan prinsip transparansi.

Secara organisasional dibidang pengawasan, Bank Indonesia telah memiliki suatu visi, misi dan strategi yang cukup jelas yang dituangkan dalam suatu arah jangka panjang 20 tahun kedepan, dan selanjutnya dituangkan ke dalam rencana strategis untuk setiap 5 tahun.

Guna mewujudkan visinya sebagai *center of excellence* di bidang pengawasan, Bank Indonesia mengadopsi dua strategi utama, yaitu: (1) mendorong perkembangan struktur industri perbankan yang sehat yang ditempuh melalui dua cara, yakni pengembangan perbankan yang didasarkan pada penelitian dan pendapat para pakar, (2) meningkatkan dan mengembangkan kemampuan pengawasan bank yang ditempuh melalui pengembangan pengawas, pemeriksa spesialis dan pengembangan sistem informasi perbankan (S. Batunaggar, 1999:8)

Sejalan dengan perkembangan kebijakan perbankan, struktur organisasi pengawasan perbankan, Bank Indonesia juga telah berevolusi struktur organisasi pengawasan bank. Evolusi ini terbagi kendala tiga fase, yakni pertama (1988 – 1994), unit kerja pengawasan dan pemeriksaan bank terpecah serta pembagian tugas pengawasan bank berdasarkan jenis banknya, kedua (1994 – 1997) penggabungan unit kerja pengawasan dan peme-

riksaan dengan spesialisasi pengawas, dan Ketiga (1998 – sekarang) pemisahan kembali unit kerja pengawasan dan pemeriksaan bank tanpa spesialisasi pengawas dan pemeriksa.

Selain merevolusi struktur organisasi pengawasan bank, Bank Indonesia juga melakukan perubahan sistem pengawasan bank. Saat ini, Bank Indonesia melakukan pengawasannya dengan menggunakan dua pendekatan, yaitu : (1). Pengawasan berdasarkan kepatuhan (*Compliance based supervision*), (2). Pengawasan berdasarkan risiko (*Risk based supervision*) (www.bi.go.id/web, 2009).

Pendekatan pengawasan berdasarkan kepatuhan, pada dasarnya menekankan pemantauan kepatuhan bank dalam melaksanakan ketentuan-ketentuan yang terkait dengan operasi dan pengelolaan bank. Sedangkan pendekatan pengawasan berdasarkan risiko merupakan pendekatan pengawasan yang berorientasi ke depan, yakni melakukan pengawasan / pemeriksaan suatu bank memfokuskan pada risiko yang melekat (*inherent risk*) pada aktivitas fungsional bank serta sistem pengendalian risiko (*risk control system*). Pendekatan ini akan lebih memungkinkan otoritas pengawasan bank untuk pro aktif dalam melakukan pencegahan timbulnya permasalahan yang potensial menimbulkan kejahatan (www.bi.go.id/web, 2009).

2. Lemahnya Pengawasan Bank Sebagai Penyebab Timbulnya Kejahatan di Bidang perbankan.

Berdasarkan hasil pengamatan dan analisis dari beberapa pakar dengan merujuk pada tiga pilar utama dan tujuh prinsip pokok pengawasan bank sebagaimana yang telah dikemukakan diatas. Terdapat dua kelemahan dalam sistem pengawasan bank yang pada gilirannya menjadi penyebab timbulnya kejahatan perbankan. Dua kelemahan tersebut diatas adalah kelemahan dalam hal kebijakan dan kelemahan dalam bidang organisasi. (Fauz Kala, 2009).

Dalam hal kebijakan, terdapat beberapa kelemahan, antara lain: (1)

adanya kebijakan perijinan yang tidak selektif, (2) adanya penetapan kebijakan yang belum sepenuhnya berdasarkan pada penelitian, (3) rendahnya penegakan hukum, (4) kurangnya independensi Bank Indonesia, dan (5) penyalahgunaan Bank (Sutanegara S, 1998).

Kebijakan perijinan yang kurang selektif. Dengan diberlakukannya kebijakan deregulasi perbankan Oktober 1988, perijinan bank menjadi longgar, sehingga jumlah bank sangat banyak, akibatnya Bank Indonesia tidak mampu mengontrol, sehingga mereka lalai melakukan pelanggaran dalam mengoperasionalkan kegiatan. Selain itu persyaratan menjadi pemilik dan pengurus bank tanpa melalui uji kompetensi dan integritas yang memadai, akibatnya banyak diantara pemilik dan pengurus bank tidak kompeten dan bermoral buruk sehingga mereka menggerogoti aset bank untuk kepentingan pribadi dan kelompok usahanya.

Rendahnya penegakan hukum. Sebenarnya Undang-undang telah mengatur secara jelas dan tegas mengenai sanksi atas pelanggaran di bidang perbankan. Sayangnya penegakan hukum terhadap pemilik bank dan pengurus bank yang melanggar peraturan relatif rendah. Pada umumnya para banker nakal oleh Bank Indonesia dimasukkan dalam daftar hitam atau daftar orang tercela/rusak (DOT/DOR). Bagi banker yang bermoral buruk dimasukkan dalam daftar DOT/DOR tidak masalah asalkan dapat mengurus aset bank lebih dulu.

Kurangnya independensi Bank Indonesia. Ada indikasi bahwa kebijakan perbankan yang ditetapkan oleh bank Indonesia baik dalam merumuskan maupun pelaksanaannya diintervensi oleh pihak lain untuk kepentingan kelompok tertentu. Hal ini disebabkan wabah KKN (kolusi, korupsi, dan nepotisme) belum dapat diberantas secara tuntas. Status lembaga Bank Indonesia yang secara yuridis dibawah kendali pemerintah dan banyaknya tekanan politik dari pihak tertentu mengakibatkan timbulnya distorsi kepentingan.

Penyalahgunaan bank. Longgarnya selak menjadi pemilik dan pengurus bank serta lemahnya penegakan hukum, telah menimbulkan banyak penyalahgunaan bank (moral hazard) oleh pemilik dan pengurus serta pejabat bank untuk kepentingan pribadi dan kepentingan kelompoknya. Selain itu rendahnya pemahaman para nasabah dan bankir (pelaku pasar) atas tanggung jawabnya juga merupakan faktor pendorong timbulnya moral hazard.

Dalam bidang organisasi, indikator adanya kelemahan pengawasan terletak pada kelemahan organisasi pengawasan bank dan ketidaktepatan manajemen bank. Kelemahan organisasi pengawasan bank, dapat diindikasikan antara lain: (1) tidak konsistennya pelaksanaan terhadap strategi pengawasan yang telah ditetapkan, (2) kurang memadainya kompetensi sumber daya manusia, (3) kurang komprehensif dan terintegrasinya sistem informasi perbankan, (4) pendekatan pengawasan bank yang belum sepenuhnya berorientasi pada risiko. Kelemahan manajemen bank, antara lain adanya indikasi intervensi pemilik dalam operasional bank, adanya pengurus bank yang tidak kompeten dan independen serta rendahnya integritas pemilik dan pengurus bank.

E. STRATEGI PENGAWASAN DALAM MINIMALISER EFILAHAN PERBANKAN DI INDONESIA.

Jumlah bank nasional pada saat ini mengalami penurunan. Penurunan jumlah bank ini adalah sebagai akibat dari likuidasi dan pembekuan usaha bank serta merger dan akuisisi. Namun demikian dimasa mendatang jumlah bank akan menjadi bertambah, terutama bank asing atau kepemilikan asing dalam perbankan nasional. Selain itu munculnya aliran strategi antara bank asing dengan bank nasional serta munculnya bank syariah sebagai lembaga perbankan alternatif yang saat ini mulai didorong pertumbuhannya.

Dalain lain melihat perkembangan di negara maju, persaingan antar lembaga keuangan semakin meningkat, akibatnya

mengaburkan perbedaan antara lembaga keuangan, bank umum, bank investasi, maupun asuransi. Meskipun fenomena ini belum tampak di Indonesia, namun perlu diantisipasi sedini mungkin. Disamping itu arus globalisasi juga semakin mekuas dimana aspek kehidupan, tidak hanya di sektor perbankan, pasar uang tetapi juga di sektor perekonomian lainnya yang kesemuanya itu menjadi tantangan pengawas bank. Sehubungan dengan fenomena tersebut sangat dibutuhkan strategi pengawasan bank yang efektif yakni perubahan paradigma dan pendekatan pengawasan bank yang selama ini berjalan sehingga berbagai bentuk penyimpangan dapat diminimalisasikan. Perubahan paradigma dan pendekatan pengawasan bank tersebut antara lain dapat dideskripsikan sebagai berikut: (1) penetapan peraturan dan kebijakan yang selama ini kurang mendasarkan pada hasil penelitian, kurang melibatkan para pakar serta kurang berorientasi pada pasar harus diperbarui dengan berorientasi pada hasil penelitian, melibatkan para pakar serta berorientasi pada pasar, (2) pengawasan bank yang selama ini kurang berorientasi pada risiko, lebih terfokus pada pengawasan tidak langsung dan kurang intensif perlu diubah dengan pengawasan yang berorientasi pada risiko serta mengintensifkan dan mengefektifkan pengawasan, (3) peran Bank Indonesia yang selama ini sebagai pembina bank harus diubah sebagai pengawas dan penerapan sanksi, (4) penegakan hukum yang selama ini belum dilaksanakan secara konsisten dan konsekuen sehingga menimbulkan moral hazard harus ditegakkan secara konsisten dan konsekuen sehingga mampu meminimalisir moral hazard, (5) struktur organisasi yang selama ini merupakan mesin birokrasi harus diubah menjadi dinamis dan pengembangan team work, (6) kualitas sumber daya manusia pengawas yang selama ini sebagian besar masih berbasis pengetahuan dan keahlian umum harus diperbaiki dengan berbasis keahlian khusus, (7) budaya organisasi selama ini belum sepenuhnya mendukung organisasi

yang efektif kedepan pengembangan budaya organisasi yang mendukung dan gaya kepemimpinan yang efektif perlu ditingkatkan.

F. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian tersebut diatas kiranya dapat dibenarkan beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Lemahnya pengawasan Bank berpotensi timbulnya kejahatan di bidang perbankan.
2. Strategi pengawasan yang efektif yang dapat diterapkan dalam rangka meminimalisir kejahatan dibidang perbankan adalah sebagai berikut:
 - a. Dalam membuat peraturan dan kebijakan harus berorientasi pada hasil penelitian, melibatkan para pakar serta berorientasi pada pasar.
 - b. Pengawasan Bank harus berorientasi pada resiko dan mengintensifkan serta mengaktifkan pengawasan.
 - c. Peran bank Indonesia seharusnya sebagai pengawas dan pemberi sanksi.
 - d. Penegakan hukum harus diupayakan secara konsisten dan konsekuen sehingga mampu meminimalisir moral hazard.
 - e. Struktur organisasi pengawasan harus dinamis yang berorientasi pada pengembangan Team Work, dan
 - f. Kualitas SDM pengawas harus berbasis keahlian khusus.

G. REKOMENDASI

Berdasarkan kesimpulan tersebut diatas dirumuskan rekomendasi sebagai berikut:

1. Perlunya diperkuat kerangka pengawasan bank yang berkaitan dengan peraturan dan kebijakan perbankan serta memperbetan perijinan bank.
2. Organisasi pengawasan Bank perlu diperkuat.
3. Penerapan sanksi harus ditegakkan.

4. Perlu pembaharuan budaya dan citra organisasi.
5. Independensi Bank Indonesia perlu ditegakkan.

DAFTAR PUSTAKA

- Batunaggar, S. 1999, *Strategi Pengawasan Bank Yang Efektif*, Jurnal, Institut Bankir Indonesia, Edisi No. 78 Juli – Agustus.
- Bayu Krisnamurti, *Krisis Moneter Indonesia dan Ekonomi Rakyat*, <http://www.indonesia.com/018327bc/issuemoneterindonesia-ekonomi-rakyat/2.2/01082000/7me0000>
- Bonger, W.A. 1982, *Pengantar Tentang Kriminologi*, Jakarta: Kerjasama PT Pembangunan dan Ghalla Indonesia.
- Dochak Lutfi, 2001, *Pembangunan Ekonomi dan Kebijakan ekonomi Global*, Surakarta: UNS Press.
- Even Cox, A. 1995, *Truly Civil Society*, Sydney : ABC Books.
- Franch Fukuyama, 2005, *Goncangan sosial kodrat manusia dan tata sosial baru*, Jakarta : Gramedia Pustaka Utama.
- Kwik Kian Gie, Kompas 27 Juli 1998, *Analisis Reformasi Perbankan*.
- Marjono Reksodiputro, 1994, *Kemajuan Pembangunan ekonomi dan kejahatan*, kumpulan karangan, Jakarta: Pusat Pelayanan Keadilan dan pengabdian Hukum.
- M. Arief Anrullah, 2009, *Hukum Pidana Ekonomi*, Surakarta : Materi Kuliah Program Doktor Ilmu Hukum UNS.
- Muhammad Yusuf Kalla, *Pengawasan BI Lemah*, Kompas, 1 September 2009
- Peter P. Sura, Desember 1992, *Bank Insolvency Law Now Or It Matter soon*. *Duke Law Jurno*.
- Soedrajat Djwandono, 1998, *Krisis dan Pembaharuan Ekonomi Moneter*, Makalah pada seminar pembaharuan bangsa oleh forum bank kritikan, Jakarta: 27 Juni.
- Soerjono Soekanto, 1981, *Hengkle Likikuwata, Mulyana W. Kusumah, Kriminologi Suatu Pengantar*, Jakarta : Ghalla Indonesia.

Sue Titus Reid, 1979, *Crime and Criminology*. New York, Holt Rinehart and Winston.

www.bigo.dj/wrb/td... diakses 12 Juli 2009.

Zulkarnaen Sitompul, Skandal BMT dan Pengawasan Internal, *Pilaris*, No 52/The IV/17-23, November 2005.

———, 2002, *Perlindungan Dana Nasabah Bank Suatu Gagasan tentang Pendidikan Lembaga penjamin simpanan di Indonesia*, Jakarta:

Program Pasca Sarjana FH Universitas Indonesia.

———, 2004 *Tindak Pidana Perbankan dan Pencucian Uang*, Jakarta: Program Pasca Sarjana FH UI.

———, 2005, *Membenarkan Kejahatan Perbankan: Tantangan Pengawasan Bank*, dimuat pada jurnal hukum bisnis volume 24 no 1.

———, 2004, *Tindak Pidana Perbankan dan Pencucian Uang (money laundring)*, *JURNAL HUKUM* Vol. VII No. 2.