

**IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG NOMOR 21 TAHUN
2011 TENTANG OTORITAS JASA KEUANGAN DALAM
PENGAWASAN PEMBIAYAAN BERMASALAH
DI PERBANKAN SYARIAH**

DISERTASI

**Diajukan untuk Memenuhi Sebagian Syarat Memperoleh
Gelar Doktor dalam Program Studi Ekonomi Syariah
pada Pascasarjana UIN Sunan Ampel Surabaya**



**OLEH:
ABDUL MAJID
NIM: F23416204**

**PASCASARJANA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI (UIN)
SUNAN AMPEL SURABAYA
1441 H
2020 M**

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini saya :

Nama : ABDUL MAJID

NIM : F23316204

Program : Doktor (S-3)

Judul Disertasi:

**IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG NOMOR 21 TAHUN 2011
TENTANG OTORITAS JASA KEUANGAN DALAM PENGAWASAN
PEMBIAYAAN BERMASALAH DI PERBANKANSYARIAH**

Menyatakan bersedia memperbaiki naskah disertasi sesuai dengan saran dan masukan tim penguji ujian disertasi tertutup pada hari Kamis, 28 November 2019.

Naskah disertasi yang telah diperbaiki akan saya serahkan kembali kepada Pascasarjana UIN Sunan Ampel Surabaya setelah mendapat persetujuan semua tim penguji ujian tertutup selambat-lambatnya pada tanggal 24 Februari 2020, sebelum ujian tertutup;

Demikian pernyataan ini saya buat untuk menjadikan maklum.

Surabaya, 22 Januari 2020

Saya yang menyatakan,



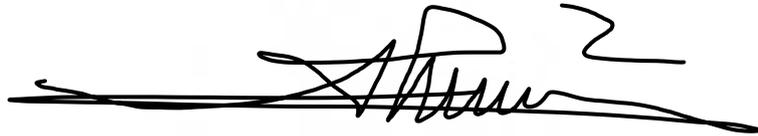
Abdul Majid

LEMBAR PERSETUJUAN

Disertasi Saudara Abdul Majid ini

Telah Disetujui pada tanggal: 28 November 2019

Oleh :
Promotor,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Ahmad Zahro', written over a horizontal line.

Prof. Dr. H. Ahmad Zahro., MA.
NIP. 195512211982031002

Promotor,

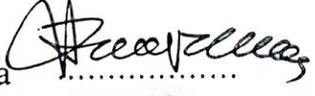
A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Iskandar Ritonga', written over a horizontal line.

Dr. H. Iskandar Ritonga., M.Ag.
NIP. 195708171985031001

**PERSETUJUAN PENGUJI
TAHAP TERBUKA**

Disertasi An. Abdul Majid, NIM. F23316204 dengan Judul
“ IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG NO 21 TAHUN 2011
TENTANG OTORITAS JASA KEUANGAN DALAM PENGAWAS
PEMBIYAAAN BERMASALAH DI PERBANKAN SYARI’AH ”telah di
uji pada ujian tahap Kedua Pada hari Jum’at, 21 Pebruari 2020

Tim Penguji:

- | | | |
|---|---------------|---|
| 1. Dr. Ahmad Nur Fuad, MA | Ketua |  |
| 2. Dr. H. Muhammad Arif, MA | Sekretaris |  |
| 3. Prof. Dr. H. Ahmad Zahro, MA | Promotor |  |
| 4. Dr. H. Iskandar Ritonga, M.Ag | Promotor |  |
| 5. Prof. Dr. H. Mohamad Nur Yasin, SH, M.Ag | Penguji Utama |  |
| 6. Prof. Dr. H. A. Faishal Haq, M.Ag | Penguji |  |
| 7. Dr. Sirajul Arifin, SS, MEI | Penguji |  |



Surabaya, 20 Maret 2020

Direktur


Prof. Dr. H. Aswadi, M.Ag
NIP. 196004121994031001

Lembaga *al-hisbah* tetap banyak didirikan sepanjang bagian terbesar dunia Islam, bahkan di beberapa negara institusi ini tetap bertahan hingga awal abad ke 20-M. Lembaga *al-hisbah* tetap bertahan di Mesir hingga masa pemerintahan Muhammad Ali (1805-1949 M). Istilah ini juga telah diadopsi oleh sebagian kekuasaan Romawi Timur semasa Perang Salib dan juga oleh berbagai belahan dunia Islam lainnya, dengan istilah yang hampir sama yaitu *mathesep* yang berasal dari kata *al-muhtasib*. Terakhir, *al-hisbah* masih berjalan dengan baik sampai runtuhnya Imperium Turki Usmani tahun 1924. Negara yang masih melestarikan institusi *al-hisbah* hingga saat ini adalah Arab Saudi yang ditetapkan berdasarkan keputusan kerajaan tanggal 3-9-1396 H. Di Maroko lembaga *al-hisbah* tersebut juga masih ditemukan sampai awal abad ke-20 M yang ditetapkan berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1982 tanggal 21 Juni 1982.⁴

Menurut hemat peneliti, di kalangan pemikir hukum Islam kontemporer, eksistensi lembaga *al-hisbah* ini banyak dijadikan kerangka acuan, diderivasi, dan diinduksi sebagai lembaga pengawas keuangan modern yang memiliki fungsi pengawasan di bidang ekonomi dan moneter, khususnya dalam mengendalikan mekanisme pasar uang, barang, dan jasa. Kalangan sejarawan hukum ekonomi Islam banyak menjelaskan bahwa pada fase khilafah institusi *al-hisbah* ini merupakan salah satu badan negara yang bersinergi dengan kementerian keuangan (*nizam al-mâl* atau *bait al-mâl*), yang mana keduanya memiliki fungsi dan wewenang yang berbeda namun tetap bertanggungjawab kepada kepala negara/ kepala pemerintahan (*khalifah*).⁵

⁴ Aan Jaelani, *Institusi Pasar dan Hisbah: Teori Pasar dalam Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*, (Cirebon: Syariah Nurjati Press, 2013), 54.

⁵ Hafas Furqani, "Hisbah: Institusi Pengawas Pasar Dalam Sistem Ekonomi Islam (Kajian Sejarah dan Konteks Kekinian)", *Prosiding Simposium Nasional Ekonomi Islam II*, Malang, 28-29 Oktober 2004, 168.

Eksistensi lembaga *al-hisbah* dalam kedudukannya melekat pada fungsi lembaga otonom negara dalam memiliki fungsi khusus untuk mengawasi dan menjaga keseimbangan ekonomi ketika terjadi distorsi (krisis), yang mana dalam teknis operasionalnya dijalankan oleh kementerian, departemen, kedinasan, badan, atau lembaga terkait lainnya. Terlebih lagi dalam konteks Indonesia dewasa ini eksistensi institusi sejenis *al-hisbah* jelas sangat dibutuhkan dalam pengawasan kegiatan ekonomi, keuangan, dan perbankan, terutama dihubungkan dengan OJK.

Dalam hukum positif di Indonesia disebutkan bahwa 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 Nomor 21 Tahun 2011. Lembaga ini dibentuk sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia sebagai perubahan atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004.

Gagasan dibentuknya lembaga pengawas keuangan dilakukan tanggal 31 Desember 2010. Namun hingga tahun 2010, perintah untuk pembentukan OJK masih bisa terealisasi, hingga tanggal 22 November 2011 baru disahkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang OJK sebagai lembaga yang berwenang melakukan pengawasan sektor jasa keuangan yang sebelumnya dilakukan oleh Bank Indonesia, serta Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan (Bepepam LK) agar menjadi terintegrasi dan komprehensif.⁶

Secara historis, ide pembentukan OJK sebenarnya adalah hasil kompromi untuk menghindari jalan buntu pembahasan Undang-Undang Bank Indonesia oleh

⁶ Wiwin Sri Haryani, "Independensi Otoritas Jasa Keuangan dalam Perspektif Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 9 No. 3 (Oktober 2012), 45-46.

Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004, dengan adanya OJK yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011, maka tugas tersebut kini beralih ke OJK. Dalam masa peralihan tersebut Bank Dunia mengingatkan masa transisi OJK di tengah krisis yang masih melanda dunia akan membahayakan ekonomi Indonesia. Namun banyak yang menunjukkan perkembangan baik setelah pembentukan OJK, meski tidak sedikit pula gagal.

Di samping itu, OJK juga membawahi industri perbankan, pasar modal, perasuransian, dana pensiun, lembaga pembiayaan dan lembaga jasa keuangan lainnya. Di satu sisi, hal tersebut cukup menjadi perhatian karena OJK merupakan badan baru negara yang akan dikelilingi oleh uang triliunan rupiah di tengah beberapa lembaga independen yang ada di Indonesia. Namun di sisi lainnya, keberadaan OJK sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 – yang di dalamnya ada Divisi Pengawas Syariah – jelas lebih penting dan besar sekali manfaatnya (berdasarkan prinsip *maslahah* dalam konsep *maqâsid al-syarîah*) untuk mengawasi semua praktik ekonomi, bisnis, keuangan, dan perbankan, serta maraknya kasus-kasus tindak pidana keuangan dan korupsi merugikan negara.

Di antara pasal-pasal yang cukup menarik untuk dikaji lebih komprehensif dalam penelitian ini yang berkenaan dengan tujuan, tugas, fungsi, dan wewenang OJK adalah BAB III Pasal 4 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011, yang menegaskan bahwa tujuan didirikannya OJK adalah agar keseluruhan kegiatan di dalam sektor jasa keuangan terselenggara secara teratur, adil, transparan, dan akuntabel, mampu mewujudkan sistem keuangan yang tumbuh secara berkelanjutan dan stabil; dan mampu melindungi kepentingan Konsumen dan masyarakat.

Kaitannya dengan fungsi OJK juga telah diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang OJK yang menegaskan bahwa OJK berfungsi menyelenggarakan sistem pengaturan dan pengawasan yang terintegrasi terhadap keseluruhan kegiatan di dalam sektor jasa keuangan. Selbihnya, dalam Pasal 6-9 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang OJK diatur tentang fungsi pengaturan dan pengawasan OJK terhadap kegiatan jasa keuangan di sektor perbankan, sektor pasar modal; dan perasuransian, dana pensiun, lembaga pembiayaan, serta lembaga jasa keuangan lainnya.

Kaitannya dengan obyek yang akan dikaji dalam penelitian disertasi ini adalah difokuskan kepada bagaimana implementasi UU OJK dalam pengawasan sektor keuangan di Indonesia, terutama dalam mengawasi pembiayaan bermasalah di lembaga keuangan bank dan non bank, baik syariah maupun konvensional. Dari enam pasal yang terdapat yang terkait dengan fungsi pengaturan dan pengawasan dalam UU OJK tersebut, ketentuan dalam Pasal 7 (Poin b.1 – 5) dan Pasal 9 (Poin a – h) tampaknya lebih banyak mengatur fungsi pengawasan OJK, terutama yang berkenaan dengan operasional, akuntabilitas, dan sanksinya.

Fungsi khusus pengawasan OJK pada Pasal 6, 7, dan 9 UU OJK tersebut selanjutnya diikuti dengan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor: 42/POJK.03/2017 Tentang Kewajiban Penyusunan dan Pelaksanaan Kebijakan Perkreditan atau Pembiayaan Bank Bagi Bank Umum. Dalam POJK Nomor: 42/POJK.03/2017 tersebut memuat 8 Bab, antara lain Bab I berisikan Kebijakan Umum, Bab II Prinsip Kehati-Hatian dalam Perkreditan atau Pembiayaan, Bab IV Kebijakan Persetujuan Kredit Atau Pembiayaan, Bab V Dokumentasi dan Administrasi Kredit atau Pembiayaan, Bab VI Pengawasan Kredit atau Pembiayaan, Bab VII

dalam melakukan analisis pembiayaan, validasi dalam dokumen pembiayaan, validasi dalam supervisi pembiayaan, kecerobohan petugas bank, pemeriksaan kelengkapan agunan, kebijakan pembiayaan, sumber daya manusia, keterbatasan sistem teknologi informasi, dan kecurangan dari petugas bank itu sendiri. Kedua adalah lebih banyak disebabkan oleh karakter nasabah yang tidak punya itikad baik, kecerobohan dalam melakukan pengajuan pembiayaan, tidak mampu membayar utang, kegagalan menanggulangi risiko usaha, manajemen bisnis yang lemah, dan musibah (*force majeure*).¹³

Kemudian secara eksternal, kasus-kasus pembiayaan bermasalah di bank syariah juga banyak disebabkan oleh situasi ekonomi yang negatif, instabilitas politik dalam negeri, kebijakan politik ekonomi negara lain yang merugikan, kondisi alam yang rentan dengan bencana, dan regulasi ekonomi yang kurang populis. Hal demikian juga telah berimplikasi kepada kegagalan bisnis dan gagal bayar, di mana hubungan bank dengan nasabah menjadi tidak harmonis (bersengketa), jaminan perlindungan hukum bisnis menjadi lemah, manajemen usaha menjadi tidak profesional, pemasaran industri keuangan bank menjadi lambat, dan tingkat kepercayaan masyarakat kepada bank syariah menjadi semakin lemah/kurang.

Hasil telaah dari berbagai sumber menunjukkan bahwa fakta faktor-faktor tersebut menjadi penyebab terjadinya pembiayaan bermasalah seperti terjadi pada kelima bank syariah di Indonesia berikut ini:¹⁴

¹³ Ahmad Ifham, "Faktor Penyebab Pembiayaan Bermasalah di Bank Syariah", <https://sharianomics.wordpress.com/2010/11/24/faktor-penyebab-pembiayaan-bermasalah/> diakses tanggal 12 Juni 2018.

¹⁴ Martha Ruth Thertina, "Lima Bank Syariah Pikul Berat Pembiayaan Bermasalah Tahun 2017", <https://katadata.co.id/berita/2016/09/30/lima-bank-syariah-pikul-beban-berat-pembiayaan-macet> diakses tanggal 12 Juni 2018. OJK, "Data Lima Bank Syariah Mengalami Pembiayaan Bermasalah di Tahun 2017", <https://www.ojk.go.id/id/kanal/syariah/data-dan-statistik/statistik-perbankan-syariah/Documents/Pages/statistik-perbankan-syariah-desember-2015/New%20SPS%20Des%2015.pdf> diakses tanggal 12 Juni 2018.

Tabel 1.1

Data Pembiayaan Bermasalah di Perbankan Syariah

No	Nama Bank	Pembiayaan Bermasalah (<i>Non Performing Finance/NPF</i>)	Rasio Kecukupan Modal (<i>Capital Adequacy Ratio/CAR</i>)
1	PT. Bank Maybank Syariah	29.31 %	45.63 %
2	PT. Bank Jabar Banten Syariah	17.09 %	43.35 %
3	PT. Bank Victoria Syariah	12.03 %	15.88 %
4	PT. Bank Muamalat Indonesia	7.23 %	12.78 %
5	PT. Bank Mandiri Syariah	5.53 %	45.68 %

Kelima bank syariah tersebut mengalami peningkatan jumlah pembiayaan bermasalah sejak tahun 2012 dan mengalami puncaknya terjadi pada tahun 2016 yang disebabkan oleh pengaruh makro ekonomi global berupa peningkatan harga minyak dunia diangka 120 USD/1 Barel, depresiasi rupiah terhadap US Dollar yang menyentuh angka Rp 13.500/1 USD, menurunnya Indeks Harga Saham Gabungan di Bursa Saham, melambatnya pertumbuhan ekonomi Tiongkok, dan perang dagang antar negara-negara maju. Sedangkan pengaruh ekonomi mikro juga disebabkan oleh menurunnya daya beli masyarakat, pelambatan usaha sektor riil, meningkatnya angka pengangguran dan tenaga kerja, serta kemampuan bayar para debitur lembaga keuangan.

Berkenaan dengan kenyataan di atas, Pandji Djajanegara, Direktur Syariah Banking PT. Bank CIMB Niaga Tbk menjelaskan bahwa ada beberapa faktor umum yang telah mempengaruhi masih tingginya NPF Non-UMKM perbankan syariah seperti *funding cost* perbankan syariah rata-rata lebih tinggi dibandingkan dengan perbankan konvensional, sehingga kemungkinan besar mendapatkan nasabah dengan tingkat kualitas dan risiko yang lebih tinggi. Menurutnya, dari

segi permodalan, perbankan syariah lebih kecil yang berakibat jika ada permasalahan dengan nasabahnya, maka opsi penyelesaian seperti *write off* akan menjadi lebih sulit.¹⁵

Demikian pula dengan infrastruktur dan produk yang dimiliki perbankan syariah pada umumnya juga lebih terbatas sehingga terkadang mengurangi minat nasabah-nasabah yang memiliki rating dan kualitas bagus untuk masuk ke bank tersebut. Menurutnya, sinergi bank syariah dengan induk usahanya menjadi sangat penting di kondisi saat ini. Terlebih lagi hingga saat ini masih banyak bank syariah yang secara permodalan masih belum besar. Data OJK mencatat bahwa bank syariah yang masuk ke dalam kelompok/kategori Bank Buku III dengan modal minimum Rp. 5 triliun hanya satu bank. Dalam konteks inilah OJK sebagai lembaga pengawas perbankan dapat memainkan otoritasnya untuk mengawasi operasional bank syariah agar tidak terjadi pembiayaan bermasalah.

Menurut Presiden Direktur *Karim Business Consulting*, Adiwarmanto A. Karim mengatakan bahwa setidaknya terdapat lima bank umum syariah (BUS) yang memiliki rasio pembiayaan bermasalah (Non Performing Finance/NPF) di atas lima persen, sehingga masuk radar Lembaga Penjamin Simpanan (LPS). Namun, ia menilai dalam beberapa tahun ke depan akan terjadi perbaikan NPF pada lima BUS tersebut. Namun dari kelima BUS, satu BUS akan berhasil menurunkan angka dari lima persen ke angka 3,2 persen. BUS yang menurunkan NPF adalah BUS terbesar di Indonesia, karena itu BUS terbesar di Indonesia, maka kondisi NPF industri juga akan membaik.¹⁶

¹⁵ Pandji Djajanegara, "Rasio Pembiayaan Bermasalah Non-UMKM di Bank Syariah Masih Tinggi", <https://keuangan.kontan.co.id/news/rasio-pembiayaan-bermasalah-non-umkm-di-bank-syariah-masih-tinggi> diakses tanggal 12 Juni 2018.

¹⁶ Adiwarmanto A. Karim, "Perbaikan Pembiayaan Bermasalah Bank Syariah Menonjol di 2017", <http://keuangansyariah.mysharing.co/perbaikan-pembiayaan-bermasalah-bank-syariah-menonjol-di-2017/> diakses tanggal 12 Juni 2018.

Untuk mengoptimalkan fungsi pengawasan, OJK telah merilis tiga aturan baru turunan dari Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan (UU PPKSK). Aturan tersebut mengatur soal penanganan bank sistemik apabila mengalami permasalahan solvabilitas (tidak mampu membayar kewajibannya). Salah satunya yaitu Peraturan OJK (POJK) Nomor 14 Tahun 2017 tentang Penetapan Status dan Tindak Lanjut Pengawasan Bank Umum. Aturan ini sesuai amanat Pasal 21 UU PPKSK yang mewajibkan OJK untuk merumuskan kebijakan untuk penanganan permasalahan solvabilitas bank berdampak sistemik.¹⁷

Dalam POJK tersebut tercatat, bagi bank sistemik, dalam hal kondisi bank semakin memburuk dan memenuhi kriteria yang telah ditetapkan, maka OJK akan meminta penyelenggaran Rapat Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK) untuk menetapkan langkah penanganan permasalahan bank sistemik. Adapun bagi bank selain bank sistemik, dalam hal kondisi bank semakin memburuk dan memenuhi kriteria yang telah ditetapkan, maka OJK akan menginformasikan kepada Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) untuk melakukan penanganan yang diperlukan terhadap bank tersebut.

OJK juga menetapkan tiga status pengawasan bank, yaitu pengawasan normal, intensif, atau khusus. Bank ditetapkan dalam pengawasan intensif jika memenuhi satu atau lebih kriteria yang telah ditetapkan OJK, yaitu:¹⁸

1. Rasio Kewajiban Penyediaan Modal Minimum (KPMM) sama dengan atau lebih besar dari 8 persen namun kurang dari rasio KPMM sesuai profil risiko bank yang wajib dipenuhi;

¹⁷ Pasal 21 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan dan Peraturan OJK (POJK) Nomor 14 Tahun 2017 tentang Penetapan Status dan Tindak Lanjut Pengawasan Bank Umum.

¹⁸ Muliawan D. Hadad, "Kriteria Bank yang Masuk dalam Pengawasan Khusus OJK", <https://kumparan.com/@kumparannews/kriteria-bank-yang-masuk-dalam-pengawasan-khusus-ojk> diakses tanggal 21 Juni 2018.

dan *Return on Equity* (ROE) masih di atas dua persen. Pendapatan bunga bersih (Net Interest Margin/NIM) Indonesia pun masih yang tertinggi di ASEAN, yakni 5,28 persen. Lebih dari itu, Biaya Operasional terhadap Pendapatan Operasional (BOPO) membaik dari 83,94 persen menjadi 81,69 persen. Rasio pinjaman terhadap Dana Pihak Ketiga (DPK) pun masih di bawah batas 92 persen, yaitu hanya 89,12 persen. Kondisi yang kurang stabil hanya rasio kredit bermasalah (Non-Performing Loan/NPL) sebesar 3,16 persen secara *gross* dan 1,32 persen *nett*. Sementara OJK mematok batas maksimum NPL Net yakni 5 persen.

Dengan demikian kehadiran OJK jelas sangat penting untuk membantu menguatkan ketahanan jasa keuangan sehingga nantinya ada sistem pengawasan keuangan untuk bank. Karena OJK secara khusus mempunyai 2 tugas yaitu memberi edukasi pada khalayak perbankan. Dengan fungsi yang dimiliki OJK, masyarakat diharapkan memiliki keuntungan yang lebih dan masyarakat juga dapat meningkatkan pengetahuannya dalam bidang keuangan. Jadi OJK tidak hanya melakukan pengawasan eksternal terhadap bisnis bank di Indonesia, tetapi juga mengedukasi masyarakat yang menjadi nasabah dari bisnis bank tersebut sehingga mereka memiliki pengetahuan lebih tentang perbankan. Awalnya, OJK memang belum optimal menjalankan fungsi pengawasannya terhadap bisnis bank meskipun telah ada undang-undangnya yang telah ditetapkan 2011, namun peran pengawasan OJK dalam bisnis bank baru dimulai efektif pada 2014.

Apabila dikaji lebih komprehensif boleh jadi banyaknya kasus pembiayaan bermasalah di bank syariah saat ini secara internal bukan hanya disebabkan masih sangat lemahnya pengawasan internal oleh Direktur Kepatuhan, Dewan Pengawas Syariah (DPS), Lembaga Audit Internal, Lembaga Akuntan Publik, dan Manajer Operasional dalam proses audit atau studi kelayakan Kualitas Aktiva Produktif

(KAP) calon debitur, kurangnya informasi di kalangan calon nasabah, kurangnya analisa pembiayaan, dan tidak adanya itikad baik dari pihak nasabah, namun secara eksternal boleh jadi juga disebabkan oleh belum efektifnya pelaksanaan peraturan dan penerapan sanksi sebagaimana telah diatur pada pasal-pasal dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 berikut peraturan turunannya.

Berdasarkan uraian latar belakang masalah tersebut di atas, maka untuk mempertegas arah penelitian disertasi ini, obyek penelitian akan lebih difokuskan pada bagaimana implementasi Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang OJK dalam pengawasan pembiayaan bermasalah di perbankan syariah melalui studi perbandingan di PT. Bank Mandiri Syariah, PT. Bank Muamalat Indonesia, dan PT. Bank Jabar Banten Syariah. Peneliti tertarik untuk mengkaji lebih dalam obyek tersebut dan diangkat menjadi sebuah penelitian disertasi yang berjudul: *Implementasi Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan dalam Pengawasan Pembiayaan Bermasalah di Perbankan Syariah.*

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, peneliti dapat mengidentifikasi bahwa regulasi yang ada berupa pasal-pasal yang tercantum di dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang OJK dan semua peraturan turunannya tampaknya telah memuat fungsi organisasi, pengawasan, dan sanksinya. Namun demikian pada kenyataannya keberadaan UU OJK tersebut belum sepenuhnya efektif dan memenuhi kebutuhan publik dalam fungsi pengawasan pembiayaan bermasalah di perbankan syariah, seperti yang terjadi pada PT. Bank Mandiri Syariah, PT. Bank Muamalat Indonesia, dan PT. Bank Jabar Banten Syariah. Padahal keberadaan UU OJK dan peraturan turunannya selama ini dipandang sebagai “payung hukum” yang sudah berlaku secara positif.

C. Pembatasan Masalah

Karena sangat luasnya cakupan pembahasan tentang fungsi pengawasan OJK, maka penelitian disertasi ini akan dibatasi cakupan dan fokus bahasannya pada implementasi Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang OJK dalam pengawasan pembiayaan bermasalah di perbankan syariah yang dikaji dari perspektif hukum Islam, yang difokuskan di PT. Bank Mandiri Syariah, PT. Bank Muamalat Indonesia, dan PT. Bank Jabar Banten Syariah. Alasan peneliti memilih tiga bank syariah tersebut karena tiga alasan: pertama, merujuk kepada data yang dirilis oleh OJK ketiga bank syariah tersebut masuk dalam 5 besar bank syariah yang angka NPF nya di atas 5 %; kedua, ketiga bank syariah tersebut merupakan Bank Umum Syariah (BUS) yang memiliki rasio kecukupan modal cukup baik di atas 10 %; dan ketiga, peneliti memiliki kemudahan untuk mendapatkan akses informasi dari ketiga bank syariah tersebut.

D. Rumusan Masalah

Masalah utama (*research objective*) dalam penelitian disertasi ini adalah bagaimana implementasi Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang OJK dalam pengawasan pembiayaan bermasalah di perbankan syariah dikaji dari tinjauan yuridis melalui studi perbandingan di di PT. Bank Mandiri Syariah, PT. Bank Muamalat Indonesia, dan PT. Bank Jabar Banten Syariah? Peneliti menu-runkannya menjadi pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang OJK dalam pengawasan pembiayaan bermasalah di perbankan syariah?
2. Bagaimana tinjauan yuridis terhadap implementasi Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang OJK dalam pengawasan pembiayaan bermasalah di perbankan syariah?

beda.³² Secara sederhana dapat diklasifikasikan ke dalam tiga bentuk, antara lain: pertama, kajian hukum klasik yang menggunakan metode perbandingan dan pendekatan sejarah hukum; kedua, kajian hukum terapan (praktis) yang banyak menggunakan metode normatif dan pendekatan sosiologis-antropologis; dan ketiga, kajian hukum doktrinal yang banyak menggunakan metode kritis dan pendekatan filsafat hukum.

Selain itu, penelitian hukum lebih banyak mengenal dua jenis metode dan pendekatan, yaitu normatif dan empiris.³³ Metode penelitian hukum normatif pada umumnya lebih mengedepankan pendekatan penelitian hukum dengan bersumber kepada studi kepustakaan, seperti merujuk kepada peraturan dan perundang-undangan yang sifatnya normatif dan doktriner. Dinamakan penelitian hukum normatif dan doktriner karena penelitian ini hanya ditujukan untuk menganalisis peraturan-peraturan tertulis, dan tentunya sangat erat hubungannya dengan kebutuhan data-data pendukung yang bersifat sekunder.

Adapun metode penelitian hukum empiris merupakan metode penelitian hukum yang berfungsi untuk melihat hukum dalam artian nyata dan meneliti bagaimana bekerjanya suatu hukum di suatu lingkungan masyarakat. Oleh karena itu, dalam penelitian hukum empiris ini yang menjadi obyek penelitian adalah orang dan perilaku hukum dalam hubungan hidup di masyarakat. Dengan kata lain, dalam metode penelitian hukum empiris banyak pula digunakan pendekatan penelitian hukum sosiologis dan antropologis.

³² Juhaya S. Praja dan Deni K. Yusup, "Paradigma Keilmuan Hukum Islam dan Hak Asasi Manusia di PTAIN", *Proceeding International Conference Essays on Islam and Human Rights in Contemporary Indonesia*, <http://www.jus.uio.no/smr/english/about/programmes/indonesia/news/essays-on-islam-and-human-rights-in-contemporary-i.html> diakses tanggal 21 Juni 2018.

³³ Bagus Hanandoyo, "Melihat the Critical Legal Study Sebagai Suatu Pemikiran Hukum Kritis yang Berperan Penting dalam Perkembangan Ilmu Hukum", <https://baguspinandoyo.wordpress.com/2015/06/19/melihat-the-critical-legal-study-sebagai-suatu-pemikiran-hukum-kritis-yang-berperan-penting-dalam-perkembangan-ilmu-hukum/> diakses tanggal 21 Juni 2018.

Sedangkan metode dan pendekatan hukum kritis belum banyak dikenal karena dipandang sebagai sub ordinat kajian filsafat hukum. Adanya pandangan tersebut boleh jadi muncul disebabkan dalam sejarah pemikiran hukum pada abad ke-19 secara sederhana dikenal ada tiga aliran mazhab, yaitu aliran positivisme, aliran utilitarianisme, dan mazhab sejarah, yang mana setiap aliran tersebut menyatakan bahwa pemikiran-pemikiran tentang hukum pada hakikatnya lahir sebagai hasil interaksi manusia dengan lingkungannya.³⁴

Aliran hukum kritis (*critical legal study*) dalam praktisnya lebih banyak didominasi oleh kritik-kritik terhadap metanarasi-metanarasi yang mengagungkan objektivisme, formalisme dan positivisme. Oleh karena itu aliran hukum kritis (*critical legal study*) juga banyak dipengaruhi oleh ajaran kiri, karena aliran ini banyak melakukan studi terhadap ketidakpercayaan aturan, perundang-undangan yang dibuat oleh negara. Legislatif merancang undang-undang dipengaruhi oleh dua kepentingan antara relasi kuasa dan pasar (ekonomi).

Dalam aspek perundang-undangan sengaja diciptakan bahasa perundang-undangan menjadi “bias” agar dapat ditafsirkan sepihak berdasarkan kepentingan penguasa. Selain itu, hakim juga menafsirkan pasal-pasal berdasarkan kehendaknya sendiri. Karena bagi aliran hukum kritis (*critical legal study*), seorang hakim sulit dilepaskan dari pengaruh dan gejala politik serta psikologis ketika menjatuhkan putusan dalam perkara di pengadilan.

Dengan demikian, aspek yang ditekankan dalam penelitian hukum empiris adalah mendeskripsikan perbedaan, memperlihatkan relasi antara sebuah wacana konstitusi yang lain maupun wacana umum lainnya dan menaruh minat pada

³⁴ Zulkarnain, “Kritik Terhadap Pemikiran Hukum Madzhab Sejarah”, http://repository.usu.ac.id/bitstream/handle/123456789/1561/fh-zulkarnain.pdf;jsessionid=A3D85E707CC3AA459_EB1684687F7C3BE?sequence=1 diakses tanggal 21 Juni 2018.

sebuah penerapan hukum apa yang mendominasi, menguatkan, dan menyatukan wacana-wacana (hukum) lainnya. Menurut hemat peneliti, teoril tersebut relevan digunakan untuk menganalisis pelaksanaan fungsi OJK dalam pengawasan pembiayaan bermaslah di bank syariah melalui studi kritik terhadap UU Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan.

UU OJK tersebut tidak berdiri sendiri, melainkan lahir dari sebuah proses perubahan hukum yakni hasil dari perubahan UU BI sebelumnya. Oleh karena itu, untuk mempertajam analisis, peneliti juga merujuk kepada teori perubahan perubahan hukum (*legal change theory*) yang diperkenalkan oleh Rosque Pound. Ia menjelaskan bahwa hukum merupakan alat pengendali atau perubahan sosial. Preposisi ini melahirkan teori perubahan hukum, bahwa hukum yang baik adalah hukum yang dibuat sesuai dengan situasi dan kondisi masyarakat bagi tujuan perubahan sosial (*law as a tool of social engineering*).³⁵ Teori ini sejalan dengan pemikiran Muhammad ibn Qayyim al-Jawziyyah yang menjelaskan bahwa hukum Islam cenderung memberikan kemudahan dan keringanan dalam keberlakuannya yang bersifat *adam al-kharâj*, di mana manusia mentaati hukum juga dibatasi oleh pilihan-pilihan apabila sanggup melaksanakannya.³⁶

Perubahan teori-teori hukum tersebut juga telah melahirkan kaidah-kaidah hukum yang bersifat normatif bagi berlakunya suatu hukum secara positif. Seperti dijelaskan oleh Soerjono Soekanto yang memberikan beberapa alasan:³⁷ pertama, kaidah hukum berlaku secara yuridis apabila penentunya didasarkan atas kaidah

³⁵ Lili M. Rasjidi dan Arief Sidarta, *Filsafat Hukum Madzhab dan Repleksinya*, (Bandung: Rosda Karya, 1993), 13.

³⁶ Fathurrahman Djamil, *Filsafat Hukum Islam*, (Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1994), 66-67; Hasbi Ash-Shiddiqie, *Filsafat Hukum Islam.*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1987), 24. Muhammad Ibnu Qayyim al-Jauziyah, *I'lam al-Muwaqqi'in*, jilid III, (Beirut: Dar al-Fikr, t.th.), 14.

³⁷ Soerjono Soekanto, *Sosiologi Hukum dalam Masyarakat*, (Jakarta: Rajawali Press, 1982), 13.

yang lebih tinggi tingkatannya, atau menurut cara yang telah ditetapkan, atau apabila menunjukkan hubungan keharusan antara suatu kondisi dan akibatnya; kedua, kaidah hukum berlaku secara sosiologis apabila hukum tersebut efektif, artinya dapat dipaksakan keberlakuannya oleh penguasa terhadap masyarakat (teori kekuasaan), atau diterima dan diakui keberlakuannya oleh masyarakat (teori pengakuan); dan ketiga, kaidah hukum berlaku secara filosofis, artinya sesuai dengan cita-cita hukum sebagai nilai positif yang tertinggi.

Berdasarkan pendapat di atas, perubahan hukum dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan boleh jadi dilakukan sebagai syarat untuk memperkuat fungsi pengawasan OJK dalam mengurangi kasus-kasus pembiayaan bermaslah di bank syariah di masa depan. Hal ini sejalan dengan teori politik hukum (*politics of law theory*) yang dikembangkan oleh Hans Kelsen pada abad ke-17 yang menjelaskan ajaran hukum positif (*legal positivism theory*), khususnya tentang teori hukum norma dasar (*groundnorm*) dan konstitusi (*constitution*). Pemikiran Hans Kelsen sangat dipengaruhi oleh ajaran hukum murni (*natural law*) Thomas Hobbes. Ajaran hukum murni (*natural law*) dibagi dua golongan yakni aliran hukum positif (*legal positivism theory*) dan aliran hukum realis (*legal realism theory*).³⁸

Legal Positivism Theory diperkenalkan oleh H.A.L. Hart yang menyatakan bahwa (1) hukum adalah fakta-fakta sosial (*social facts*) yang terdiri dari pene-gakan hukum, moralitas dan norma-norma sosial lainnya. (2) ukuran kepastian hukum hanya bisa digaransi oleh patokan moral (*moral considerations*). Menurut Kelsen, kedua poin di atas diaktualisasikan dalam bentuk norma dasar (*ground-*

³⁸ Hans Kelsen telah menjelaskan dalam ajaran stufentheory bahwa hukum merupakan hierarki. Lihat dalam Lili Rasjidi, *Dasar-dasar Filsafat Hukum*, (Bandung: Alumni, 1985), 4.

rakat dalam berbisnis. Lembaga ini bertugas untuk memastikan agar rakyat melakukan kegiatan ekonomi dan bisnis sesuai dengan tuntutan syariah.⁷

Untuk melacak konsep lembaga pengawas keuangan dalam sejarah hukum ekonomi Islam tentu tidaklah mudah karena ia menjadi bagian dari catatan sejarah yang unik, yang mana lembaga *al-hisbah* ini juga banyak menjadi rujukan bagi kalangan pemikir hukum ekonomi Islam kontemporer. Kajian tentang lembaga pengawas keuangan dalam sejarah hukum ekonomi Islam boleh dikatakan masih sangat langka, padahal lembaga yang telah diletakkan pondasinya oleh Rasulullah SAW ini peran dan fungsinya sangat penting dalam mewujudkan mekanisme pasar yang adil.

Lembaga *al-hisbah* adalah lembaga keagamaan yang sangat penting dalam lintasan sejarah ekonomi Islam. Pada awal pertumbuhannya *al-hisbah* merupakan lembaga yang mempunyai wewenang untuk menegakkan prinsip *amr ma'ruf nahi munkar* kewenangan ini sangat umum yang mencakup semua aspek kehidupan social ekonomi dan agama. Dalam perkembangannya *al-hisbah* adalah lembaga yang bertugas mengawasi pasar serta tingkah laku masyarakat. memastikan bahwa rakyat melakukan perintah dan menjauhi larangan syara' berkaitan dengan takaran dan timbangan yang benar dan mengawasi jalannya jual beli untuk menghilangkan tipuan dan sejenisnya,⁸

Rasulullah SAW dalam kapasitasnya sebagai kepala negara yang berperan sebagai *decision maker* dan *supevisor* dalam masalah ekonomi telah meletakkan pondasi lembaga *al-hisbah* ini, malahan beliau sendirilah yang secara langsung melakukan inspeksi ke pasar-pasar untuk mengecek harga dan mekanisme pasar.

⁷ Hafas Furqani, "Hisbah: Institusi Pengawas Pasar Dalam Sistem Ekonomi Islam (Kajian Sejarah dan Konteks Kekinian)", *Proseding Simposium Nasional Ekonomi Islam II*, Malang, 28-29 Oktober 2004, 167-168.

⁸ Hafas Furqani, "Hisbah: Institusi Pengawas Pasar Dalam Sistem Ekonomi Islam...", 167.

Sebagaimana banyak diriwayatkan dalam hadits bahwa pada suatu hari Rasul berjalan ke pasar dan menghampiri penjual makanan dan memasukkan tangannya ke dalam tumpukan makanan tersebut, beliau terkejut mendapati tangannya basah, Nabi berkata wahai penjual makanan apa ini? Ia menjawab makanan itu kena hujan ya Rasulullah, kemudian Nabi kemudian berkata kenapa tidak engkau letakkan makanan yang basah di atas sehingga orang dapat melihatnya, siapa yang melakukan penipuan bukan dari golonganku.

Peristiwa tersebut membuktikan bahwa lembaga pengawas pasar telah ada pada masa Rasulullah SAW. walaupun *al-hisbah* secara kelembagaan belum dikenal pada masa ini. Agar tidak terjadi kecurangan dan tipuan yang dilakukan masyarakat di pasar-pasar, Nabi mengangkat Said ibn Ash bin Muawiyah untuk mengawasi pasar di Mekah (setelah Faathu Makkah). Kemudian pada masa Umar Ibn khatab beliau menunjuk Sayyidah Sambra' binti Nuhaik untuk mengawasi pasar di Madinah dan Syifa' binti Abdullah al-Adawiyah sebagai *muhtasib* dari kalangan muslimah. Di samping itu Umar juga mengangkat Sulaiman ibn Abi Khusaimah dan Abdullah ibn Utbah ibn Mas'ud sebagai pengawas pasar di Madinah.

Demikian pula pada masa Khalifah Umar ibn Abdul Aziz pada masa pemerintahannya membuat aturan mengenai takaran dan timbangan untuk melindungi kepentingan rakyat, ini membuktikan bahwa pemerintah dalam sistem ekonomi Islam punya tugas dan kewenangan untuk menjamin terciptanya pasar yang adil. *Wilayah al-hisbah* baru dilembagakan dan berdiri sendiri sebagai suatu lembaga yang menangani persoalan *amr ma'ruf nahy munkar* pada masa pemerintahan al-Mahdi (158-169 H) khalifah Daulat Abasiyah. Pelembagaan *al-hisbah* secara lebih modern dan terstruktur dilakukan pada masa Khalifah al-Mansur dengan menunjuk Yahya ibn Abdullah sebagai *muhtasib* tahun 507 H.

Kedua, secara khusus berkaitan dengan kegiatan pasar, lembaga pengawas secara umum. Pengawasan dilakukan atas berbagai hal seperti perindustrian dan perdagangan berkaitan dengan administratif dan pemeliharaan kualitas dan standar produk. Ia juga secara rutin melakukan pengecekan atas ukuran, takaran dan timbangan, kualitas barang, menjaga jual beli yang jujur dan menjaga agar harga selalu stabil.²⁴

Seseorang yang diangkat untuk memegang peran sebagai *muhtasib* haruslah memiliki integritas moral tinggi dan kompeten dalam masalah hukum, pasar dan urusan perindustrian. Melalui lembaga *al-hisbah* negara menggunakan lembaga ini untuk mengontrol kondisi sosio-ekonomi secara komprehensif atas kegiatan perdagangan dan praktek-praktek ekonomi. Yang lebih penting adalah mengawasi industri, jasa profesional, standarisasi produk, mengecek penimbunan barang, praktek riba dan makelar. *Muhtasib* juga mengawasi perilaku sosial penduduk, kinerja mereka dalam melaksanakan kewajiban agama dan pemerintahan.

Dengan demikian peneliti dapat merumuskan bahwa secara umum asal mula tugas lembaga *al-hisbah* merupakan institusi keagamaan yang mempunyai tugas yang sangat umum, yakni melakukan *amar ma'ruf nahyi munkar*. Namun dalam perkembangannya bermetamorfosis menjadi lembaga pengawas kegiatan perekonomian, seperti perindustrian, perdagangan, pemeliharaan kualitas dan standar produk, serta melakukan pengecekan atas ukuran, takaran dan timbangan, kualitas barang, menjaga jual beli yang jujur dan menjaga agar harga selalu stabil agar tidak merugikan negara dan masyarakat.

²⁴ Hafas Furqani, "Hisbah: Institusi Pengawas Pasar Dalam Sistem Ekonomi Islam (Kajian Sejarah dan Konteks Kekinian)", *Prosiding Simposium Nasional Ekonomi Islam II*, Malang, 28-29 Oktober 2004, 167-168.

4. Fungsi Lembaga *al-Hisbah*

Fungsi utama lembaga *al-hisbah* dalam perjalanan sejarah pemikiran ekonomi Islam dijelaskan dalam beberapa fungsi antara lain:

a. Fungsi Ekonomi

Lembaga *al-hisbah* adalah sebuah institusi ekonomi yang berfungsi melakukan pengawasan terhadap kegiatan ekonomi di pasar seperti mengawasi harga, takaran dan timbangan, praktek jual beli terlarang, dan lain lain. Institusi ini juga berfungsi meningkatkan produktivitas dan pendapatan. Secara khusus, Ibn Taimiyah menjelaskan fungsi ekonomi muhtasib adalah mengawasi mekanisme pasar. *Muhtasib* adalah pemegang otoritas untuk mengawasi berbagai praktek transaksi dan kegiatan antara penjual dan pembeli di pasar agar benar-benar mengikuti aturan syari'at, tidak ada kecurangan dan penipuan dalam ukuran takaran dan timbangan dan masalah harga. *Muhtasib* juga berwenang mengawasi barang-barang yang masuk ke pasar.

Dalam mengawasi aktivitas pasar, tugas utama *muhtasib* terdiri dari: (1) pengawasan harga, ukuran, takaran dan timbangan. Tugas ini sangat penting, karena seringkali terjadi kecurangan yang berkaitan dengan masalah-lasalah ini yaitu masalah harga, kuantitas dan kualitas barang. *Muhtasib* harus secara rutin mengawasi harga, ukuran, takaran dan timbangan yang berlaku di pasar. Ia juga menguji timbangan dan standar ukuran yang dipakai pedagang. *Muhtasib* berwenang menetapkan standar ukuran dan timbangan yang berlaku. Ia juga harus memberikan informasi yang jelas kepada setiap orang tentang harga yang berlaku. Untuk mengawasinya muhtasib dapat memerintahkan setiap pedagang untuk menempel daftar harga (price list) yang berlaku. (2) mengawasi jual beli terlarang. *Muhtasib* bertugas mengawasi jual beli barang dan jasa yang dilarang syari'at baik terlarang karena zatnya maupun terlarang karena jual beli tersebut menggu-

nakan akad yang menyimpang dari ajaran Islam. (3) mengawasi standar kehalalan, kesehatan dan kebersihan suatu komoditas. *Muhtasib* harus melakukan *quality control* atas barang-barang yang beredar di pasar. Dia adalah petugas lapangan yang mengawasi kehalalan dan kesehatan berbagai komoditas yang diperdagangkan di pasar. (4) pengaturan pasar. *Muhtasib* bertugas mengatur keindahan dan kenyamanan pasar. Ia mengatur pedagang untuk tidak mendirikan tenda atau bangunan yang mengakibatkan jalan-jalan umum dan pasar menjadi sempit dan sumpek atau meletakkan barang dagangan yang menghalangi kelancaran lalu lintas. *Muhtasib* juga mengatur tata letak pasar, sehingga muhtasib lebih mudah melakukan pengawasan pasar. (5) melakukan intervensi pasar. *Muhtasib* adalah petugas pemerintah yang memiliki otoritas melakukan intervensi pasar dan harga dalam keadaan dan alasan-alasan tertentu, misalnya tingginya harga-harga yang diakibatkan kelangkaan barang karena penimbunan barang oleh para spekulan. Ia dapat mengambil kebijakan strategis yang dapat memulihkan pasar kembali. (6) Memberikan hukuman terhadap pelaku pelanggaran. *Muhtasib* bertugas mencegah kemunkaran dan pelanggaran berbagai ketentuan di pasar dan memberikan sanksi yang tepat serta tindakan korektif. Ketika para pembeli atau pedagang melakukan tindakan pelanggaran, misalnya menipu, curang, ihtikar, transaksi gharar, riba dan jual beli terlarang lainnya yang berakibat pada rusaknya stabilitas pasar, muhtasib harus menegur, memberi peringatan atau mengancam. Tetapi jika tidak diindahkan muhtasib berwenang menghukum mereka sesuai dengan jenis pelanggaran yang dilakukan.

b. Fungsi Sosial

Fungsi sosial lembaga *al-hisbah* adalah mewujudkan keadilan sosial dan keadilan distributif dalam masyarakat, lewat tugasnya memberikan informasi kepada para pedagang dan konsumen, memberikan kesempatan yang sama kepada

Dalam konteks tersebut, pada ekonomi konvensional muncul polemik seputar peran negara dalam mekanisme pasar. Inti dari ekonomi pasar adalah terjadinya desentralisasi keputusan berkaitan dengan "apa", "berapa banyak", dan "cara" proses produksi. Setiap individu diberikan kebebasan untuk mengambil keputusan. Hal ini juga berarti bahwa di dalam mekanisme ekonomi pasar terdapat cukup banyak individu yang independen baik dari sisi produsen maupun dari sisi konsumen.

Ekonomi pasar bagi sebagian kalangan dipercaya pula dapat membawa perekonomian secara lebih efisien, dengan pertimbangan sumber daya yang ada dalam perekonomian dapat dimanfaatkan secara lebih optimal, dan juga tidak diperlukan adanya perencanaan dan pengawasan dari pihak manapun. Atau dengan kata lain "serahkan saja semuanya kepada pasar," dan suatu *invisible hand* yang nantinya akan membawa perekonomian ke arah keseimbangan, dan dalam posisi keseimbangan, sumber daya yang ada dalam perekonomian dimanfaatkan secara lebih maksimal.

Ekonomi kapitalis (klasik) memandang bahwa pasar memainkan peranan yang sangat penting dalam sistem perekonomian. Paradigma sistem kapitalis ini menghendaki pasar bebas untuk menyelesaikan permasalahan ekonomi, mulai dari produksi, konsumsi sampai distribusi. Semboyan kapitalis adalah *laissez faire et laissez le monde va de lui meme* (biarkan ia berbuat dan biarkan ia berjalan, dunia akan mengurus diri sendiri). Konsep ini menegaskan pula bahwa perekonomian dibiarkan berjalan dengan wajar tanpa ada intervensi pemerintah, nanti akan ada suatu tangan tak terlihat (*invisible hands*) yang akan membawa perekonomian tersebut ke arah *equilibrium* (keseimbangan pasar). Justru jika banyak campur tangan pemerintah, maka pasar akan mengalami distorsi yang

equilibrium tidak akan pernah tercapai, sebaliknya ketidakadilan akan terjadi dalam perekonomian masyarakat. Negara harus berperan signifikan untuk mewujudkan *equilibrium* dan keadilan ekonomi di pasar. Dengan demikian, lembaga ini bertugas memberikan pertolongan kepada orang yang tidak mampu menuntut haknya dan menyelesaikan perselisian yang terjadi diantara manusia serta mengajak kepada kebaikan.

Untuk mengembangkan perdagangan dan industri bagi negara, lembaga *al-hisbah* memiliki peran yang sangat penting. Tugas lembaga *al-hisbah* ada dua macam: Pertama, melakukan pengawasan umum yang berkaitan dengan pelaksanaan kebajikan. lembaga *al-hisbah* ini merupakan lembaga keagamaan dan hukum. Kedua, khusus yang berkaitan dengan kegiatan pasar, Lembaga pengawas secara umum. Pengawas dilakukan atas berbagai hal. Seperti halnya kegiatan perindustrian dan perdagangan berkaitan dengan administratif dan pemeliharaan kualitas dan standar produk. Ia secara rutin melakukan pengecekan atas ukuran, takaran, dan timbangan, kualitas barang, menjaga jual beli yang jujur dan menjaga agar harga selalu stabil.

Berkenaa dengan hal di atas, peneliti mendukung pendapat para ahli fiqh klasik yang menjelaskan bahwa wewenang lembaga *al-hisbah* meliputi seluruh pelanggaran terhadap prinsip *amr ma'ruf nahyi munkar*, di luar wewenang lembaga peradilan (*qadha*) baik yang berkaitan dengan esensi dan pelaksanaan ibadah meliputi pengurangan timbangan, penipuan kualitas barang, pelanggaran susila, perjudian, sikap sewenang-wenang dalam mempergunakan hak tanpa mempertimbangkan kepentingan orang lain. Selanjutnya yang berkaitan dengan persoalan ibadah, seperti sikap mengganggu makhluk Allah melebihi keagungan Allah SWT, melakukan perbuatan syirik, takhayul, khurafat, serta perbuatan-perbuatan lain yang mengarah kepada syirik.

RUU BI tersebut diajukan kepada DPR dengan tujuan di samping untuk memberikan independensi bagi pengawasan keuangan juga untuk mengatur fungsi pengawasan perbankan yang sebelumnya dipandang belum optimal dilakukan oleh Bank Indonesia (BI). Dalam rapat konsultasi pembahasan antara pemerintah dan DPR muncullah gagasan pemisahan terkait dengan fungsi organisasi dan fungsi pengawasan.

Pada saat itu, Helmut Schlesinger, mantan Gubernur Bundesbank (Bank Sentral Jerman) yang pada waktu penyusunan RUU (kemudian menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999) bertindak sebagai konsultan memberikan masukan kepada Pemerintah dan DPR untuk mengkaji ulang RUU BI dan menyarankan untuk memisahkan fungsi pembinaan organisasi oleh bank sentral dan fungsi pengawasan operasional oleh lembaga pengawas keuangan.

Pendapat Helmut Schlesinger tersebut dilatarbelakangi oleh pengalaman pada Bank Sentral Jerman yang tidak memiliki fungsi pengawasan operasional terhadap bank. Menurutnya, Bank Sentral Jerman hanya memiliki fungsi pembinaan organisasi, sedangkan untuk fungsi pengawasan operasional dilakukan oleh suatu lembaga otoritas keuangan tersendiri. Hingga akhirnya, muncullah gagasan di kalangan pemerintah dan anggota DPR untuk membentuk lembaga pengawas keuangan tersendiri yang kemudian dikenal dengan OJK.

Dilihat dari latar belakangnya, pembentukan OJK tersebut dikarenakan perlunya suatu lembaga pengawasan yang mampu berfungsi sebagai pengawas yang mempunyai otoritas terhadap seluruh lembaga keuangan, yang mana lembaga pengawas tersebut bertanggung jawab terhadap kegiatan usaha yang dilakukan oleh bank maupun lembaga keuangan non-bank, sehingga tidak ada lagi lempar tanggung jawab terhadap pengawasannya. Dengan kata lain, fungsi pembi-

Perkembangan menarik pasca keluarnya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang OJK adalah Bapepam-LK akan melebur diri ke dalam OJK dan sebagian besar pekerja dari lembaga ini juga akan berubah status kepegaiannya. Pada tahun 2012 juga OJK mulai dalam penarikan iuran dari industri keuangan non bank. Kemudian setelah masa transisi satu tahun, Bapepam-LK akan otomatis melebur ke dalam OJK, diharapkan tahun ini adalah serah terimanya pengawasan perbankan dari tangan bank sentral ke OJK.

Sejak lama, pembentukan lembaga OJK ini diamanatkan oleh Undang-Undang Bank Indonesia, yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 Tentang Bank Indonesia. Namun setelah ditetapkannya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011, keberadaan OJK bukan berarti tidak ada lagi Bank Indonesia, yang ada adalah pembagian tugas antara Bank Indonesia dengan OJK. Pembagian tugas tersebut salah satunya yaitu pengawasan perbankan.

Berkenaan dengan hal di atas, tugas yang dahulunya khusus dipegang oleh Bank Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004, dengan adanya OJK yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011, maka tugas tersebut kini beralih ke OJK. Ketentuan pada Pasal 1 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang OJK tersebut mengandung arti bahwa Otoritas Jasa Keuangan adalah sebuah lembaga pengawasan jasa keuangan seperti industri perbankan, pasar modal, reksadana, perusahaan pembiayaan, dana pensiun dan asuransi. Pada dasarnya UU OJK ini hanya mengatur mengenai pengorganisasian dan tata pelaksanaan kegiatan keuangan dari lembaga yang memiliki kekuasaan.

Selanjutnya apabila dihubungkan dengan kedudukan OJK sebenarnya telah tegas diatur di dalam Pasal 2 dan 3 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011

Seperti halnya lembaga lembaga lainnya, Otoritas Jasa Keuangan juga tentunya memiliki tujuan tujuan yang ingin dicapai dengan mendirikan OJK tersebut. Berikut adalah beberapa tujuan dari pendirian lembaga OJK ini. Tujuan yang pertama adalah agar keseluruhan kegiatan yang ada dalam sektor jasa keuangan tersebut dapat terselenggara secara teratur, adil, transparan dan juga akuntabel. Sedangkan tujuan yang kedua adalah agar semua kegiatan yang ada dalam sektor jasa keuangan tersebut dapat mewujudkan sistem keuangan yang tumbuh secara berkelanjutan dan stabil. Sedangkan tujuan yang ketiga adalah agar kegiatan yang ada dalam sektor jasa keuangan tersebut dapat melindungi kepentingan seluruh konsumen dan juga masyarakat pada umumnya.³⁴

Namun demikian pertanyaan yang sering muncul adalah sudah tepatkah pemindahan fungsi pengawasan perbankan yang semula ditangani oleh Bank Indonesia kini beralih ke OJK. Setelah keluarnya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan yang diundangkan pada tanggal 22 November 2011, pengaturan dan pengawasan sektor perbankan yang semula berada pada Bank Indonesia telah dialihkan pada Otoritas Jasa Keuangan.

Dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan disebutkan bahwa dibutuhkan lembaga pengaturan dan pengawasan sektor jasa keuangan yang lebih terintegrasi dan komprehensif agar dapat dicapai mekanisme koordinasi yang lebih efektif dalam upaya menangani permasalahan yang timbul dalam sistem keuangan sehingga dapat menjamin tercapainya stabilitas sistem keuangan.

³⁴ Alexander H. Kusumo dan Maria Praptiningsih, "Implementasi Prinsip-prinsip Transparency, Accountability, Responsibility, Independency, and Fairness pada Perusahaan Keluarga PT. Genesys Integrated Indonesia di Surabaya", *Jurnal AGORA*, Vol. 2, No. 1, (Juli-Desember 2014), 35-51.

c. mampu melindungi kepentingan Konsumen dan masyarakat.

Selain disebut pada Pasal 4 UU OJK di atas, tujuan lain dari pembentukan OJK ini adalah agar keseluruhan kegiatan di dalam sektor jasa keuangan mampu mewujudkan sistem keuangan yang tumbuh secara berkelanjutan dan stabil. Dalam konsep berkelanjutan dimaksud adalah untuk menciptakan pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*). Hal ini sejalan dengan pandangan *The World Business Council of for Sustainable Development (WBSCSD)* yang menggambarkan sebagai “*business commitment to contribute to sustainable economic development, working with employees, their, the local community, and society at large to improve their quality of life*” yaitu suatu komitmen bisnis untuk memberikan kontribusi pembangunan ekonomi yang berkelanjutan, bekerja sama dengan pegawai, keluarganya, dan komunitas lokal, serta masyarakat luas untuk meningkatkan kualitas hidup bersama.

Adapun pernyataan Ketua Dewan Direksi Ford Motor, William Clay Ford, Jr., menyatakan bahwa adanya perbedaan antara perusahaan yang baik dengan perusahaan yang sangat baik. Di dalam perusahaan yang baik menawarkan produk dan layanan yang memuaskan. Sedangkan perusahaan lebih besar tidak hanya menawarkan produk dan layanan yang memuaskan, tetapi juga turut berusaha menciptakan dunia yang lebih baik.

Berdasarkan pernyataan tersebut hendaknya menjadi pemikiran mendalam bagi Dewan Komisiner OJK untuk mencapai tujuan terselenggaranya sistem keuangan yang tumbuh secara berkelanjutan dan stabil. DK OJK tentunya harus menyadari pentingnya tujuan pembentukan OJK untuk melindungi kepentingan nasabah/ konsumen dan masyarakat termasuk perlindungan terhadap pelanggaran dan kejahatan di sektor keuangan seperti manipulasi dan berbagai bentuk pengge-

lapar dalam kegiatan jasa keuangan. DK OJK juga diharapkan dapat mendukung kepentingan sektor jasa keuangan nasional sehingga mampu meningkatkan daya saing nasional, mampu menjaga kepentingan nasional meliputi sumber daya manusia, pengelolaan, pengendalian, dan kepemilikan di sektor jasa keuangan dengan tetap mempertimbangkan aspek positif globalisasi.

Adapun maksud dari pembentukan OJK menurut beberapa ahli/pakar perbankan adalah sebagai berikut:

- a. Menkeu Agus Matroardojo: Pembentukan OJK diperlukan guna mengatasi kompleksitas keuangan global dari ancaman krisis. Di sisi lain, pembentukan OJK merupakan komitmen pemerintah dalam reformasi sektor keuangan di Indonesia;
- b. Fuad Rahmany: OJK akan menghilangkan penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) yang selama ini cenderung muncul. Sebab didalam OJK, fungsi pengawasan dan pengaturan dibuat terpisah
- c. Darmin Nasution OJK adalah untuk mencari efisiensi di sektor perbankan, pasar modal dan lembaga keuangan. Sebab suatu perekonomian yang kuat, stabil dan berdaya saing membutuhkan dukungan kuat dari sektor jasa keuangan;
- d. Deputi Gubernur BI Miliaman D Hadad: Setkurang-kurangnya terdapat empat pilar sektor keuangan global yang menjadi agenda OJK. Pertama, kerangka kebijakan yang kuat untuk menanggulangi krisis. Kedua, persiapan resolusi terhadap lembaga-lembaga keuangan yang ditengarai bisa berdampak sistemik. Ketiga lembaga keuangan membuat surat wasiat jika terjadi kebangkrutan sewaktu-waktu dan keempat transparansi yang harus dijaga.

Pembentukan OJK di Indonesia tidak terlepas dari akibat krisis ekonomi pada tahun 1997 dan mengikuti trend Bank Sentral di beberapa negara antara lain

c. Jepang

Jepang juga memiliki lembaga pengawas keuangan yang 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 ini pada awalnya memiliki kewenangan atas pengawasan, namun 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 maupun dalam hal perumusan kebijakan moneter.

Pembentukan FSA di Jepang pada awalnya dibentuk agar dapat membantu BOJ untuk memperoleh kondisi perbankan secara akurat dan cepat. Namun karena fungsi pengawasan belum memberikan kinerja yang efektif, maka FSA dianggap belum memainkan perannya secara maksimal. Hal ini dibuktikan dengan masih adanya resiko sistemik yang tinggi dan penerapan prinsip prudensial yang belum ketat. FSA yang dipakai oleh Jepang jelas berbeda dengan OJK yang dibentuk oleh pemerintah Indonesia. Sebab OJK yang dibentuk oleh pemerintah Indonesia tidak melakukan pengawasan dalam bidang moneter, namun hanya dalam bidang pengawasan keuangan dan perbankan.

d. Korea Selatan

Korea Selatan merupakan salah satu negara yang memiliki lembaga jasa keuangan yang diberi nama *Financial Supervisory Service (FSS)*. Lembaga yang didirikan oleh pemerintah Korea Selatan 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 ketimpangan dalam memberikan keputusan.

Keadaan FSS yang dimiliki oleh Korea Selatan 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 di dalam anggota komisioner 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.

Oleh karena itu, jika dibandingkan dengan negara-negara lainnya, maka peneliti dapat merumuskan bahwa pembentukan lembaga OJK di Indonesia jelas didasari dari keinginan pemerintah dalam melakukan regulasi baru dalam hal pengawasan perbankan yang dianggap mulai mengalami kelemahan. Kedudukan OJK yang menjadi lembaga yang independen dan memiliki kewenangan yang cukup luas dan tegas dalam pengawasan perbankan diharapkan dapat memperbaiki permasalahan yang saat ini timbul di bidang pengawasan keuangan dan perbankan. Demikian besarnya kedudukan dan kewenangan yang dimiliki oleh lembaga yang satu ini, tentunya harus ada suatu pengaturan yang jelas dan tertulis demi mewujudkan kepastian hukum.

Tugas OJK dalam pengawasan bank berdasarkan Pasal 9 UU OJK yaitu menetapkan kebijakan operasional pengawasan terhadap kegiatan jasa keuangan, mengawasi pelaksanaan tugas pengawasan yang dilakukan oleh kepala eksekutif, 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, memberikan perintah tertulis kepada lembaga jasa keuangan dan/atau pihak tertentu, melakukan penunjukan pengelola statuter, menetapkan penggunaan pengelola statuter, menetapkan sanksi administratif terhadap pihak yang melakukan pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan, memberikan dan/atau mencabut izin usaha, izin orang perseorangan, efektifnya pernyataan pendaftaran, surat tanda terdaftar, persetujuan melakukan kegiatan usaha, pengesahan, persetujuan atau penetapan pembubaran, penetapan lain, sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan.

Selanjutnya pengaturan pemisahan kewenangan pengawasan perbankan pasca terbentuknya lembaga OJK menurut hukum positif berdasarkan Pasal 39-43 UU OJK, yang mengamanatkan kepada OJK untuk berkoordinasi dengan BI dalam membuat peraturan pengawasan di bidang perbankan, BI dapat melakukan pemeriksaan langsung terhadap bank dengan menyampaikan pemberitahuan secara tertulis terlebih dahulu kepada OJK namun tidak dapat memberikan penilaian terhadap tingkat kesehatan bank, 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.

dalam Keputusan Bersama tanggal 18 Oktober 2013 dengan prinsip dasar bersifat kolaboratif, meningkatkan efisiensi dan efektifitas, menghindari duplikasi, melengkapi pengaturan sektor keuangan, dan memastikan kelancaran pelaksanaan tugas BI dan OJK.

Ruang lingkup bentuk kerjasama dan koordinasi dalam rangka mendukung pelaksanaan tugas dan wewenang BI dan OJK yang sejalan dengan UU BI dan UU OJK, meliputi: (a) bekerjasama dan koordinasi dalam pelaksanaan tugas sesuai kewenangan masing-masing; (b) pertukaran informasi Lembaga Jasa Keuangan serta pengelolaan sistem pelaporan bank dan perusahaan pembiayaan oleh BI dan OJK; (c) penggunaan kekayaan dan dokumen yang dimiliki dan/atau digunakan BI oleh OJK; dan (d) pengelolaan pejabat dan pegawai BI yang dialihkan atau dipekerjakan pada OJK.

Dewan Komisioner OJK membentuk Tim Transisi berkoordinasi dengan Menteri Keuangan dan Gubernur BI. Tim Transisi tersebut bertugas membantu kelancaran pelaksanaan tugas Dewan Komisioner dengan wewenang untuk mengidentifikasi dan memverifikasi kekayaan, infrastruktur, informasi, dokumen dan hal lain yang terkait dengan pengaturan dan pengawasan Lembaga Jasa Keuangan dan mempersiapkan pengalihan penggunaannya ke OJK.

Perkembangan sektor keuangan yang terintegrasi menuntut OJK untuk melakukan pengawasan secara terintegrasi dengan tujuan meningkatkan efektivitas pengawasan atas lembaga jasa keuangan secara terintegrasi antar sub sektor keuangan. Pelaksanaan pengawasan terintegrasi diharapkan dapat menurunkan potensi risiko sistemik kelompok jasa keuangan, mengurangi potensi *moral hazard*, mengoptimalkan perlindungan konsumen jasa keuangan dan mewujudkan stabilitas sistem keuangan.

Road map pengembangan sistem pengawasan terintegrasi mencakup hal-hal sebagai berikut: (a) menyusun metodologi pengawasan konglomerasi yang mencakup siklus pengawasan, metodologi perhitungan permodalan, dan metode rating terhadap konglomerasi; (b) menyusun peraturan internal OJK untuk mendukung implementasi pengawasan terintegrasi. Ketentuan tersebut terdiri dari ketentuan mengenai system pengawasan terintegrasi, forum komunikasi dan koordinasi pengawasan terintegrasi, dan mekanisme koordinasi pengawasan terintegrasi; (c) menyiapkan organisasi dan SDM; (d) menyiapkan sistem informasi dan pelaporan.

OJK selaku otoritas pengaturan dan pengawasan sektor jasa keuangan berupaya agar pelaksanaan tugas dan fungsinya dapat membawa sektor jasa keuangan berjalan teratur, kredibel dan tumbuh berkelanjutan. OJK kemudian mencanangkan 8 (delapan) program strategis: (a) integrasi pengaturan dan pengawasan lembaga keuangan, (b) peningkatan kapasitas pengaturan dan pengawasan, (c) penguatan ketahanan dan kinerja sistem keuangan, (d) peningkatan stabilitas sistem keuangan, (e) peningkatan budaya tata kelola dan manajemen risiko di lembaga keuangan, (f) pembentukan perlindungan konsumen keuangan yang terintegrasi serta melaksanakan edukasi dan sosialisasi yang massif dan komprehensif, (g) peningkatan profesionalisme sumber daya manusia, dan (h) peningkatan tata kelola internal dan *quality assurance*. Selain kedelapan program strategis tersebut, ada tiga kegiatan strategis lainnya yang juga menjadi garapan OJK yaitu kerjasama domestik dan internasional, persiapan pengalihan fungsi pengawasan dan pengaturan perbankan ke OJK dan kegiatan yang dilaksanakan oleh Dewan Komisiner *Ex-Officio*.

Sebagai lembaga yang independen dan memiliki fungsi pengawasan terhadap lembaga keuangan dan perbankan, OJK menerapkan sistem pengawasan

dan pemeriksaan yang ketat untuk memastikan bahwa apakah tata kelola dan likuiditas keuangan suatu perusahaan dinyatakan baik atau tidak dan apakah mereka telah dilaksanakan sesuai target dan tujuan yang hendak dicapai atau tidak. Pemerintah dalam hal ini senantiasa berupaya untuk mendorong adanya transparansi dan akuntabilitas sistem keuangan dan perbankan di bawah pengawasan OJK, serta menciptakan tata kelola organisasi perusahaan yang baik dan bersih melalui pembentukan lembaga pengawasan internal maupun eksternal.

Oleh karena itu kehadiran OJK jelas sangat dibutuhkan sebagai lembaga independen yang memiliki fungsi pengawasan terhadap lembaga keuangan dan perbankan agar mampu mengelolanya dengan baik serta mendukung segala upaya yang dilakukan oleh pemerintah dalam mengatur hal tersebut, agar tidak adanya penyelewengan pada lembaga pengawas keuangan tersebut. Demikian halnya turunan dari tugas pengaturan dan pengawasan tersebut selanjutnya diturunkan dalam bentuk wewenang OJK.

4. Fungsi Otoritas Jasa Keuangan

Dalam hukum positif di Indonesia diatur bahwa keberadaan lembaga pengawas keuangan seperti OJK diatur melaksanakan fungsi pengawasan (otoritas pengawas bank) di Indonesia pada awalnya merupakan wewenang Bank Indonesia selaku Bank Sentral, namun setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan, maka wewenang tersebut beralih dari Bank Indonesia ke Otoritas Jasa Keuangan (OJK). Hal ini berlaku efektif sejak tanggal 31 Desember 2013 (Pasal 55 ayat (2) UU OJK).

Pengawasan yang dilakukan oleh OJK terhadap bank tercantum dalam Pasal 6 (a) yang menyatakan “OJK melaksanakan tugas pengaturan dan pengawasan terhadap kegiatan jasa keuangan di sektor perbankan”. Dengan beralihnya fungsi pengawasan Bank Indonesia selaku Bank Sentral terhadap bank ke OJK,

Sebagai badan usaha, bank memiliki rasio sebagai pengukuran kinerjanya, yakni rasio likuiditas, solvabilitas, dan profitabilitas. Sebagai lembaga terpercaya di kalangan masyarakat untuk memberikan kredit pinjaman, bank juga memiliki laporan aliran pinjaman yang didukung dengan sistem informasi perbankan dan data BI Checking. Bersamaan dengan laporan keuangan yang ada pada situs resmi IDX, OJK menggunakannya untuk mengawasi kesehatan keuangan perbankan.

Meskipun masyarakat Indonesia memiliki latar belakang yang berbeda-beda, kenyataannya kegiatan masyarakat Indonesia pun tidak lepas dari uang, sehingga di sinilah peran OJK sebagai pengawas kegiatan apapun yang melibatkan perputaran keuangan. Dalam hal tanggungjawab keuangan pada masyarakat, adalah tugas utama OJK yaitu memberikan perlindungan pada masyarakat atau mengawasi tindakan masyarakat selama terkait dengan keuangan dan diatur dalam Undang-Undang OJK.

Fungsi dan tugas OJK sebagai pengawas “dua-arah” juga melibatkan kerja sama dengan bank dan masyarakat. Dalam hal ini, OJK menjalankan fungsi dan tugasnya dengan memberikan edukasi-edukasi terkait literasi keuangan, termasuk cara-cara menanggulangi kejahatan di dunia keuangan seperti praktik *money laundry* atau sejenisnya, sehingga kesadaran bank maupun masyarakat akan uang negara makin meningkat.

c. Memberlakukan Sanksi Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan

Lembaga keuangan pemerintah seperti OJK bukan hanya ada sebagai pembuat peraturan atau pengawas saja. Negara tidak akan maju apabila tidak ada sanksi tegas yang membuat institusi jera melakukan perbuatan yang merugikan negara. Oleh karena itu, keberadaan OJK jelas diperlukan sebagai institusi yang memiliki tugas dan wewenang mengawasi lembaga keuangan di Indonesia.

Sesuai dengan kedudukan, tugas dan fungsinya OJK tidak main-main dalam memberlakukan sanksi pada lembaga atau perusahaan yang mencoba melanggar peraturan atau peringatan tertulis dari OJK. Sebagaimana OJK berperan memberikan izin perusahaan untuk berdiri atau mengajukan penawaran saham perdana, OJK juga berwenang untuk memberhentikan perusahaan secara total, khususnya apabila tujuan perusahaan tidak sesuai dengan tujuan keuangan negara.

Dalam melaksanakan fungsinya, OJK juga memberikan sanksi kepada lembaga keuangan yang dalam operasionalnya tidak menjalankan ketentuan yang berlaku. Sanksi administratif merupakan wujud nyata pemberlakuan sanksi bagi perusahaan yang terbukti membandel atau melanggar semua peraturan OJK. Seperti namanya, sanksi administratif yang diberikan oleh OJK dapat berwujud denda, dan berpotensi akan berbuntut pada permasalahan hukum lebih lanjut apabila tagihan denda OJK tidak kunjung dibayarkan perusahaan.

Di samping itu, pada tingkat pelanggaran peraturan yang telah dibuat OJK tertentu, surat-surat terkait ijin usaha yang bersangkutan juga dapat dicabut atau dibekukan. Nama perusahaan dan detail pelanggarannya juga diumumkan secara terbuka pada situs resmi OJK dan hukumonline, situs yang memuat mengenai persoalan hukum, sehingga sanksi yang diberikan akan memberikan rasa malu kepada perusahaan pelaku. Melalui sanksi tersebut, diharapkan perusahaan yang terkena sanksi juga mampu meningkatkan keamanan transaksi keuangan yang beredar pada masyarakat.

Demikian pentingnya fungsi pengawasan yang dilakukan oleh OJK tentu akan memberikan dampak positif bagi masyarakat yakni mendapatkan akses informasi perihal perusahaan-perusahaan keuangan mana saja yang bermasalah dan tidak bermasalah. Hal ini bisa dilihat pada ketiga poin di atas, kita tahu OJK mirip

dengan BI dalam mengawasi hal-hal terkait dengan keuangan, hanya saja ruang lingkup tugas dan fungsinya cenderung lebih besar dari sekadar pengawasan. Selain itu, tugas dan fungsi OJK tidak hanya berkutat soal bank, namun juga mencapai IKNB dan perusahaan-perusahaan di sektor keuangan lainnya yang terdapat di Indonesia.

5. Kewenangan Otoritas Jasa Keuangan

Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia kewenangan lembaga pengawas keuangan secara umum dapat dibagi 2 (dua) bagian, yakni *macro-prudential* dan *micro-prudential*. Kewenangan pengawasan *macro-prudential* yaitu mengatur stabilitas sistem keuangan secara keseluruhan dan secara komprehensif mempersiapkan terjadinya risiko sistemik di sektor keuangan dengan upaya membatasi dampak berantai terhadap keseluruhan ekonomi negara. Sedangkan kewenangan *micro-prudential supervision* adalah kewenangan yang dimiliki oleh lembaga pengawas keuangan untuk menjaga tingkat kesehatan lembaga keuangan secara individual.⁴⁰

Kewenangan pengawasan yang bersifat *macro-prudential* selama ini dipagang oleh Bank Indonesia, yang mana pengaturan dan pengawasan selain hal yang diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan merupakan tugas dan wewenang Bank Indonesia. Pengawasan *macro-prudential* lebih dititikberatkan pada sifat mengatur stabilitas sistem keuangan secara keseluruhan dan secara komprehensif mempersiapkan terjadinya risiko sistemik di sektor keuangan dengan upaya membatasi dampak berantai terhadap keseluruhan ekonomi negara.

⁴⁰ Rais Rozali, "Peran Pengawasan Perbankan Oleh Bank Indonesia, Otoritas Jasa keuangan, dan Lembaga Penjamin Simpanan", <https://zalirais.wordpress.com/2014/12/30/peran-pengawasan-perbankan-oleh-bank-indonesia-otoritas-jasa-keuangan-dan-lembaga-penjamin-simpanan/> diakses tanggal 21 November 2018.

Di samping itu tujuan dari *macro-prudential supervision* adalah untuk meminimalkan dampak krisis keuangan pada perekonomian suatu negara, antara lain dengan cara menginformasikan kepada otoritas publik dan industri keuangan apabila terdapat potensi ketidakseimbangan di sejumlah institusi keuangan serta melakukan penilaian mengenai potensi dampak kegagalan institusi keuangan terhadap stabilitas sistem keuangan suatu negara. Selibhnya kewenangan *macro-prudential supervision* juga terfokus pada aktivitas lembaga-lembaga keuangan yang memiliki pengaruh signifikan pada pasar maupun sistem keuangan.

Macro-prudential surveillance menyediakan sarana untuk memonitor dan mengatasi berbagai risiko yang akan mengancam stabilitas sistem keuangan dan ekonomi riil secara keseluruhan. Selain itu, *macro-prudential surveillance* juga dapat menyajikan penjelasan mengenai risiko sistemik dan mitigasi dampak rembetan dari guncangan yang terjadi pada institusi keuangan yang dapat mengganggu siklus bisnis. Informasi dari *Macro-prudential supervision* akan membantu para pembuat kebijakan mengenai perlunya *bail-out* (atau tidak) terhadap suatu institusi keuangan yang tengah mengalami kesulitan likuiditas.

Untuk mewujudkan hal tersebut di atas, dalam prakteknya otoritas yang melaksanakan *macro-prudential surveillance* membutuhkan akses yang cepat dan mudah terhadap data-data *micro-prudential* dan juga kewenangan resmi tanpa hambatan untuk memperoleh data-data tambahan lainnya jika diperlukan. Krisis keuangan global yang terjadi saat ini telah memberikan pelajaran bahwa sangat diperlukan hubungan yang erat antara pengawas bank (*micro-prudential*) dan bank sentral selaku otoritas *macro-prudential* dalam merumuskan kebijakan yang tepat dan cepat pada saat-saat genting. Selain itu, untuk menjamin efektivitas pengawasan diperlukan independensi dari otoritas pengawas makro prudensial.

Di Indonesia, upaya memonitor dan menjaga stabilitas sistem keuangan telah dilakukan oleh Bank Indonesia sejak pertengahan tahun 2003 dengan mengembangkan berbagai metode analisa macro prudential yang mengevaluasi tingkat kesehatan, kekuatan dan kelemahan sistem keuangan nasional. Analisa macro prudential yang dilakukan selama ini dipublikasikan dalam suatu Kajian Stabilitas Keuangan secara berkala, telah membantu dalam menganalisis dan menyajikan informasi mengenai ketahanan sistem perbankan dan dampak terhadap sistem keuangan bila terjadi guncangan.

Pada umumnya analisa keuangan dapat dilakukan antara lain melalui pelaksanaan *stress test* melalui berbagai alternatif skenario untuk membantu menentukan tingkat sensitivitas dan/atau daya tahan sistem keuangan nasional terhadap berbagai guncangan ekonomi. Di samping itu dilakukan juga analisa aspek kualitatif terkait dengan pemenuhan sistem keuangan Indonesia terhadap standar internasional. Dalam rangka memonitor serta menjaga stabilitas sistem keuangan tersebut Bank Indonesia telah mengembangkan beberapa perangkat yang berfungsi sebagai *Early Warning System (EWS)* seperti *Financial Stability Indeks (FSI)*, *Macro Stress Test*, *Probability of Default (PD)*, *Model EWS leading indicator* di sektor properti, transition matrices, dan stress test mikro perbankan.

Kemudian kewenangan *micro-prudential supervision* merupakan kewenangan OJK. Pengaturan dan pengawasan mengenai kelembagaan, kesehatan, aspek kehati-hatian, dan pemeriksaan bank merupakan lingkup pengaturan dan pengawasan *microprudential* yang menjadi tugas dan wewenang OJK. Pengawasan *micro prudential* yang akan melakukan pengaturan dan pengawasan *prudential* (pengawasan dan pengaturan ketentuan kehati-hatian) yang fokus pada keamanan dan kesehatan individual lembaga keuangan, termasuk bank dan lembaga keuangan non bank lainnya.

Pasal 8

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;
- 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; dan
- i. menetapkan peraturan mengenai tata cara pengenaan sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan.

Pasal 9

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; dan
- h. memberikan dan/atau mencabut:
 1. izin usaha;
 2. izin orang perseorangan;
 3. efektifnya pernyataan pendaftaran;
 4. surat tanda terdaftar;
 5. persetujuan melakukan kegiatan usaha;
 6. pengesahan;
 7. persetujuan atau penetapan pembubaran; dan
 8. penetapan lain,Sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan.

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 7, 8, dan 9 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan di atas, dalam melaksanakan tugas pengaturan dan pengawasan di sektor perbankan, OJK juga berkoordinasi dengan Bank Indonesia dalam membuat peraturan pengawasan di bidang Perbankan antara lain:

- a. kewajiban pemenuhan modal minimum bank;
- b. sistem informasi perbankan yang terpadu;
- 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*; dan
- f. data lain yang dikecualikan dari ketentuan tentang kerahasiaan informasi.

Penjabaran dari kewenangan pengaturan dan pengawasan bank oleh OJK mencakup atas:

- a. Kewenangan memberikan izin (*right to license*), yaitu kewenangan untuk menetapkan tata cara 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;
- b. 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;

- c. Kewenangan untuk mengawasi (*right to control*), yaitu 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;
- d. Pengawasan tidak langsung (*off-site supervision*) yaitu pengawasan melalui alat pemantauan seperti laporan berkala yang disampaikan bank, laporan hasil pemeriksaan dan informasi lainnya.
- e. 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;
- f. Kewenangan untuk melakukan penyidikan (*right to investigate*) Sesuai dengan UU, OJK mempunyai kewenangan untuk melakukan penyidikan di sektor jasa keuangan, termasuk perbankan. Penyidikan dilakukan oleh penyidik kepolisian Negara RI dan pejabat Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan OJK. Hasil dari penyidikan disampaikan kepada Jaksa untuk dilakukan penuntutan.

Selanjutnya dalam menjalankan tugas pengawasan bank, saat ini OJK juga melaksanakan sistem pengawasannya dengan menggunakan 2 (dua) pendekatan:

- a. 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-prinsip kehati-hatian. Pengawasan terhadap pemenuhan aspek kepatuhan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pelaksanaan Pengawasan Bank berdasarkan Risiko;

- b. 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.

Untuk menghindari terjadinya berbagai permasalahan yang menyangkut tingkat kesehatan bank, maka pengawasan/pemeriksaan bank berdasarkan risiko dilakukan OJK terhadap jenis-jenis risiko sebagai berikut:

- a. Risiko Kredit, yaitu Risiko yang timbul sebagai akibat kegagalan *counter party* memenuhi kewajibannya;
- b. Risiko Pasar, yaitu Risiko yang timbul karena adanya pergerakan variabel pasar (*adverse movement*) dari portofolio yang dimiliki oleh bank yang dapat merugikan bank. Variabel pasar antara lain suku bunga dan nilai tukar mata uang;
- c. Risiko Likuiditas, yaitu risiko yang antara lain disebabkan bank tidak mampu memenuhi kewajiban yang telah jatuh tempo;
- d. Risiko Operasional, yaitu risiko yang antara lain disebabkan adanya ketidakcukupan dan atau tidak berfungsinya proses internal, kesalahan manusia, kegagalan sistem atau adanya problem eksternal yang mempengaruhi operasional bank;

- e. Risiko Hukum, yaitu risiko yang disebabkan oleh adanya kelemahan aspek yuridis. Kelemahan aspek yuridis antara lain disebabkan adanya tuntutan hukum, ketiadaan peraturan perundang-undangan yang mendukung atau kelemahan perikatan seperti tidak dipenuhi syarat sahnya kontrak dan pengikatan agunan yang tidak sempurna;
- f. Risiko Reputasi, risiko yang antara lain disebabkan adanya publikasi negatif yang terkait dengan kegiatan usaha bank atau persepsi negatif terhadap bank;
- g. Risiko Strategi, yaitu risiko yang antara lain disebabkan penetapan dan pelaksanaan strategi bank yang tidak tepat, pengambilan keputusan bisnis yang tidak tepat atau kurangnya responsifnya bank terhadap perubahan eksternal;
- h. Risiko Kepatuhan, yaitu Risiko yang disebabkan bank tidak mematuhi atau tidak melaksanakan peraturan perundangundangan dan ketentuan lain yang berlaku.

Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, selain dengan Bank Indonesia OJK juga melakukan fungsi pengawasan tetap berkoordinasi Lembaga Penjamin Simpanan (LPS). Pengawasan perbankan dimulai ketika suatu bank bermasalah, yaitu melakukan penyelesaian bank gagal yang tidak berdampak sistemik setelah LPP atau Komite Koordinasi menyerahkan Penyelesaiannya Ke LPS; LPS melakukan penanganan bank gagal yang berdampak sistemik setelah Komite Koordinasi menyerahkan penanganan kepada LPS.

Dalam keadaan tersebut, ketika OJK menemukan ada bank gagal yang harus dicabut izin usahanya oleh OJK, maka LPS memiliki kewenangan untuk melakukan tindakan sebagaimana diatur dalam Pasal 43 undang-Undang LPS (LPS mengambil alih dan menjalankan segala hak dan wewenang pemegang

saham, termasuk hak dan wewenang RUPS dalam rangka proses likuidasi. Namun demikian, tanggung jawab pemegang saham dalam pemenuhan kewajiban bank sesudah likuidasi tidak beralih kepada LPS).

Penanganan terhadap bank gagal selanjutnya diserahkan kepada LPS yang akan bekerja setelah terlebih dahulu dipertimbangkan perkiraan dampak dari pencabutan izin usaha bank tersebut terhadap perekonomian nasional. Dalam hal pencabutan izin usaha bank juga tetap memperkirakan dan mempertimbangan aspek dampak negatifnya terhadap perekonomian nasional, yang mana tindakan penanganan terhadap bank gagal yang dilakukan LPS tersebut didasarkan kepada Surat Keputusan Komite Koordinasi.

Penguatan kewenangan OJK bertujuan untuk melindungi hak-hak nasabah bank, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan telah mengatur seperangkat peraturan dan pengawasan. Hal ini diatur di dalam Bab VI Pasal 28 sampai dengan Pasal 31 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan. Sehubungan dengan perlindungan konsumen (selanjutnya disebut nasabah) bank untuk mencegah agar nasabah tidak mengalami kerugian, ada beberapa hal yang harus dilakukan OJK, yakni:

Pertama, ketentuan pasal 28 UU OJK, merumuskan beberapa tindakan yang harus dilakukan oleh OJK dalam upaya melindungi nasabah, yakni: (a) memberikan informasi dan edukasi kepada masyarakat atas karakteristik suatu bank serta layanan produknya. Hal tersebut dilakukan oleh OJK secara terbuka dan rutin kepada masyarakat agar masyarakat dapat menentukan bank yang akan dijadikan bank untuk menyimpan dananya atau bank untuk mengajukan permohonan kredit. Sehingga dengan demikian meminimalkan terjadinya permasalahan dikemudian hari. (b) bilamana suatu bank berpotensi merugikan nasabah,

maka OJK meminta agar bank tersebut menghentikan kegiatannya sebelum terlanjur merugikan nasabah. Misalnya suatu bank memperlihatkan gejala dari waktu ke waktu menurun tingkat kesehatannya dan menunjuknya adanya kecenderungan bank tersebut pailit.

Kedua, ketentuan Pasal 29 UU OJK menentukan bahwa OJK melakukan pelayanan pengaduan konsumen 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 lembaga jasa keuangan sesuai dengan peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan.

Ketiga, dalam ketentuan pasal 30, dikatakan “untuk kepentingan nasabah dan masyarakat OJK berwenang memberikan pembelaan hukum”, yang meliputi: (a) memerintahkan atau melakukan tindakan tertentu kepada bank untuk menyelesaikan pengaduan nasabah yang dirugikan oleh bank yang dimaksud; (b) OJK mengajukan gugatan kepada bank yang merugikan nasabah, agar bank tersebut mengembalikan harta kekayaan nasabah, baik yang berada dibawah penguasaan pihak bank yang dimaksud maupun penguasaan pihak lain dengan itikat tidak baik; dan (c) menggugat bank agar mengganti kerugian kepada nasabah yang dirugikannya, sebagai akibat dari pelanggaran atas peraturan perundang-undangan di sektor perbankan.

Ketentuan mengenai perlindungan nasabah sebagaimana diatur dalam UU OJK, kemudian ditindak lanjuti dengan diterbitkannya Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor: 1/POJK.07/2013 tentang perlindungan konsumen sektor jasa keuangan (selanjutnya ditulis POJK.07/2013). POJK.07/2013 berisi ketentuan

yang menekankan kewajiban bank terhadap nasabahnya, demi melindungi nasabah dari tindakan bank, dimana selama ini nasabah selalu diposisikan sebagai pihak lemah, yang artinya pihak bank mendiktekan kehendaknya sebagaimana yang tertuang dalam syarat-syarat perjanjian yang bentuknya merupakan perjanjian baku.

Di dalam Pasal 21 POJK Nomor 07 Tahun 2013 tergambar keharusan adanya kewajiban bagi bank untuk memenuhi keseimbangan, keadilan, dan kewajaran dalam hal membuat perjanjian dengan nasabah. Meskipun perjanjian yang dibuat oleh bank selalu berbentuk perjanjian baku, namun sesuai ketentuan pasal 22 ayat (1) POJK.07/2013, perjanjian baku tersebut harus disusun sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Tujuan ketentuan tersebut untuk memberikan perlindungan kepada nasabah dari kesewenang-wenangan pihak bank karena merasa dibutuhkan oleh nasabah.

Berkenaan dengan perjanjian baku sebagaimana berlaku pada transaksi pada bank Pasal 22 ayat (2) Nomor 07 Tahun 2013 menekankan beberapa larangan dalam perjanjian tersebut, yakni: (a) menyatakan pengalihan tanggung jawab atau kewajiban bank kepada nasabah; (b) menyatakan bahwa bank berhak menolak pengembalian uang yang telah dibayar oleh nasabah atas produk dan/atau layanan yang telah dibeli (misalnya dalam pembelian obligasi yang diterbitkan oleh suatu bank); (c) menyatakan pemberian kuasa dari nasabah kepada bank untuk melakukan segala tindakan sepihak atas barang yang diagunkan oleh nasabah, kecuali tindakan sepihak tersebut dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan; (d) mengatur tentang kewajiban pembuktian oleh nasabah, jika bank menyatakan hilangnya produk/atau layanan yang dibeli oleh nasabah, bukan tanggung jawab bank; (e) memberi hak kepada bank untuk mengurangi

kegunaan produk dan/atau layanan, atau mengurangi harta kekayaan nasabah yang menjadi objek perjanjian produk atau layanan; dan (f) menyatakan bahwa nasabah tunduk pada peraturan baru, tambahan, lanjutan dan/atau perubahan yang dibuat secara sepihak oleh bank dalam masa nasabah memanfaatkan produk dan/atau layanan yang dibelinya.

Selanjutnya dalam Pasal 29 Nomor 07 Tahun 2013 ditekankan pula bahwa pelaku usaha jasa keuangan wajib bertanggung jawab atas kerugian konsumen yang timbul akibat kesalahan dan/atau kelalaian, pengurus, pegawai pelaku usaha jasa keuangan dan/atau pihak ketiga yang bekerja untuk kepentingan pelaku usaha jasa keuangan. Adapun yang dimaksud dengan “kesalahan dan/atau kelalaian” pada pasal ini adalah kesalahan dan/atau kelalaian dalam menjalankan kegiatan usaha pelaku usaha jasa keuangan, baik yang dilaksanakan oleh pengurus, pegawai pelaku usaha jasa keuangan dan/atau pihak ketiga yang bekerja untuk kepentingan pelaku usaha jasa keuangan.

C. Pengawasan Pembiayaan Bermasalah

1. Pengertian Pembiayaan Bermasalah

Pembiayaan adalah pendanaan yang diberikan oleh suatu pihak kepada pihak lain untuk mendukung investasi yang direncanakan, baik dilakukan sendiri ataupun dilakukan oleh lembaga. Sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan, pembiayaan berdasarkan prinsip syariah adalah penyediaan uang atau tagihan yang dipersamakan dengan itu berdasarkan persetujuan atau kesepakatan antara bank dengan pihak lain yang mewajibkan pihak yang dibiayai

pembiayaan yang menyebabkan kelembatan dalam pengembalian, atau diperlukan tindakan yuridis dalam pengembalian atau kemungkinan potensi *loss*.⁴⁷ Dan (e) Pembiayaan bermasalah adalah pembiayaan yang menurut kualitasnya didasarkan atas resiko kemungkinan terhadap kondisi dan kepatuhan nasabah pembiayaan dalam memenuhi kewajiban untuk membayar bagi hasil, serta melunasi pembiayaanannya.

Demikian penilaian kualitas pembiayaan dapat digolongkan menjadi 5 (lima) kategori, yaitu:⁴⁸ (a) lancar, yaitu apabila pembayaran angsuran dan margin tepat waktu, tidak ada tunggakan, sesuai dengan persyaratan akad, selalu menyampaikan laporan keuangan secara teratur dan akurat, secara dokumentasi perjanjian piutang lengkap dan pengikatan agunan kuat; (b) dalam perhatian khusus, yaitu apabila terdapat tunggakan pembayaran angsuran pokok dan atau margin sampai dengan 90 hari. Akan tetapi selalu menyampaikan laporan keuangan secara teratur dan akurat, dokumentasi perjanjian piutang lengkap dan pengikatan agunan kuat, serta pelanggaran terhadap persyaratan perjanjian piutang yang tidak prinsipil; (c) kurang lancar, yaitu apabila terdapat tunggakan pembiayaan angsuran pokok dan atau margin yang telah melewati 90 hari sampai 180 hari, penyampaian laporan keuangan tidak secara teratur dan meragukan, dokumentasi perjanjian piutang kurang lengkap dan pengikatan agunan kuat. Terjadi pelanggaran terhadap persyaratan pokok perjanjian piutang, dan berupaya melakukan perpanjangan piutang untuk menyembunyikan kesulitan keuangan; (d) diragukan, yaitu apabila terjadi tunggakan pembiayaan angsuran pokok dan atau margin yang telah melewati 180 hari sampai dengan 270 hari. Nasabah tidak

⁴⁷ Renny Supriyatni dan Andi Fariana, *Model Alternatif Mediasi Syariah dalam Penyelesaian Sengketa Perbankan Syariah*, Edisi I, (Jakarta: Mitra Wacana Media. 2016), 41.

⁴⁸ Trisadini. P., *Transaksi Bank Syariah* (Jakarta: PT. Bumi Aksara. 2013), 105.

menyampaikan informasi keuangan atau tidak dapat dipercaya, dokumentasi perjanjian piutang tidak lengkap dan pengikatan agunan lemah serta terjadi pelanggaran yang prinsipil terhadap persyaratan pokok perjanjian; dan (e) macet, yaitu apabila terjadi tunggakan pembayaran angsuran pokok dan atau margin yang telah melewati 270 hari, dan dokumentasi perjanjian piutang dan pengikatan agunan tidak ada.

Di dalam berbagai peraturan yang diterbitkan oleh Bank Indonesia tidak dijumpai pengertian dari pembiayaan bermasalah. Begitu juga istilah *Non Performing Financing* (NPF) untuk memfasilitasi pembiayaan maupun istilah *Non Performing Loan* (NPL) untuk fasilitas kredit tidak akan dijumpai dalam peraturan-peraturan yang diterbitkan Bank Indonesia. Namun dalam setiap data statistik yang ditampilkan di lembaga keuangan dan perbankan syariah yang diterbitkan oleh Direktorat Perbankan Syariah Bank Indonesia dapat dijumpai istilah *Non Performing Financings* (NPF) yang diartikan sebagai Pembiayaan Non Lancar mulai dari kurang lancar sampai macet.

Oleh karena itu, peneliti dapat merumuskan bahwa pembiayaan bermasalah secara sederhana dapat dapat dipahami sebagai suatu bentuk penyaluran dana yang dari segi produktifitasnya (*performance-nya*) dalam kaitannya dengan ketidakmampuan untuk menghasilkan pendapatan bagi bank, bila sudah berkurang atau menurun dan bahkan mungkin sudah tidak ada lagi maka sudah tentu mengurangi pendapatan dan memperbesar biaya pencadangan, yaitu PPAP (Penyisihan Penghapusan Aktiva Produktif). Sedangkan dari skala makro ekonomi dapat mengurangi kontribusi terhadap pembangunan dan pertumbuhan ekonomi.

2. Sebab-sebab Terjadinya Pembiayaan Bermasalah

Pada jangka waktu (masa) pembiayaan tidak mustahil terjadi suatu kondisi pembiayaan yaitu adanya suatu penyimpangan utama dalam hal pembayaran yang menyebabkan keterlambatan dalam pembayaran atau diperlukan tindakan yuridis dalam pengembalian atau kemungkinan potensial *loss*. Kondisi ini yang disebut dengan pembiayaan bermasalah, keadaan turunnya mutu pembiayaan tidak terjadi secara tiba-tiba akan tetapi selalu memberikan “*warning sign*” atau faktor-faktor penyebab terlebih dahulu dalam masa pembiayaan. Ada beberapa faktor penyebab pembiayaan bermasalah, di antaranya faktor internal dan eksternal di lembaga keuangan syariah.

Faktor internal sebagai sebab timbulnya pembiayaan bermasalah, yaitu:⁴⁹ (a) kurang baiknya pemahaman atas bisnis nasabah; (b) kurang dilakukan evaluasi keuangan nasabah; (c) kesalahan *setting* fasilitas pembiayaan (berpeluang melakukan *sidestreaming*);⁵⁰ (d) perhitungan modal kerja tidak didasarkan kepada bisnis usaha nasabah; (e) proyeksi penjualan terlalu optimis; (f) proyeksi penjualan tidak memperhitungkan kebiasaan bisnis dan kurang memperhitungkan aspek competitor; (g) aspek jaminan tidak diperhitungkan aspek *marketable* lemahnya supervisi dan monitoring; dan (h) terjadinya erosi mental: kondisi ini dipengaruhi timbali balik antara nasabah dengan pejabat bank sehingga mengakibatkan proses pemberian pembiayaan tidak didasarkan pada praktek perbankan yang sehat.

⁴⁹ Trisadini Prasastinah Usanti dan A. Shomad, “Penyelesaian Pembiayaan Bermasalah Bank Syariah”, (Tesis – UNAIR, Surabaya, 2008), 33-35.

⁵⁰ *Sidestreaming* adalah dana yang digunakan oleh nasabah tidak sesuai dengan peruntukkan pembiayaan yang telah disepakati dalam perjanjian.

Menurut penjelasan Kasmir yang dikutip oleh M.F. Hidayatullah dalam *Jurnal Interest*, bahwa pembiayaan bermasalah disebabkan oleh 5 (lima) faktor, di antaranya:⁵¹ (a) faktor internal bank; (b) faktor internal nasabah; (c) faktor eksternal; (d) faktor kegagalan bisnis; dan (e) faktor ketidak mampuan manajemen. Hal ini perlu dijelaskan satu per satu seperti tampak pada uraian di bawah ini.

Faktor internal bank: antara lain (a) kelemahan dalam analisis pembiayaan; (1). analisis pembiayaan tidak berdasarkan data akurat atau kualitas data rendah; (2). informasi pembiayaan tidak lengkap atau kuantitas data rendah; (3) pembiayaan terlalu sedikit; (4) pembiayaan terlalu banyak; (5) analisis tidak cermat; (6) jangka waktu pembiayaan terlalu lama; (7) jangka waktu pembiayaan terlalu pendek; h. kurangnya akuntabilitas putusan pembiayaan; (b) kelemahan dalam dokumen pembiayaan; (1) data mengenai pembiayaan nasabah tidak didokumentasi dengan baik; (2) pengawasan atas fisik dokumen tidak dilaksanakan sesuai dengan ketentuan; (c) kelemahan dalam supervisi pembiayaan: (1) bank kurang pengawasan dan pemantauan atas performance nasabah secara kontinyu dan teratur; (2) terbatasnya data dan informasi yang berkaitan dengan penyelamatan dan penyelesaian pembiayaan; (3). tindakan perbaikan tidak diterapkan secara dini dan tepat waktu; (4) jumlah nasabah terlalu banyak; (5) nasabah terpecah; (6) konsentrasi portofolio pembiayaan yang berlebihan; (d) kecerobohan petugas bank: (1) bank terlalu bernafsu memperoleh laba; (2) bank terlalu kompromi; (3) bank tidak mempunyai kebijakan pembiayaan yang sehat; (4) petugas atau pejabat bank terlalu menggampangkan masalah; (5) bank tidak mampu menyaring risiko bisnis; (6) persaingan antarbank; (7) pengambilan

⁵¹ Kasmir, *Dasar-dasar Perbankan* (Jakarta: Rajawali Press.2002), 129. Lihat juga M. F. Hidayatullah, "Penyelesaian Pembiayaan Bermasalah di Bank Syariah", *Jurnal Interest*, Vol. 12, No. 1, (Oktober 2014), 70-73.

keputusan yang tidak tepat waktu; (8) terus memberikan pembiayaan pada bisnis yang siklusnya menurun; (9) penilaian risiko yang reaktif dan bukan proaktif; (10) menetapkan standar risiko yang terlalu rendah; (11) tidak diasuransikan; m. ekspansi pembiayaan; (e) kelemahan bidang agunan: (1) jaminan tidak dipantau dan diawasi secara baik; (2) terlalu collateral oriented; (3) nilai agunan tidak sesuai; (4) agunan fiktif; (5) agunan sudah dijual; (6) pengikatan agunan lemah; (f) kelemahan kebijakan pembiayaan; (1) prosedur pembiayaan terlalu panjang; (2) wewenang memutus pembiayaan sangat terbatas; (g) kelemahan sumber daya manusia: (1) kurangnya insentif yang jelas atas keberhasilan pembinaan atau penyelesaian pembiayaan; (2) terbatasnya tenaga ahli di bidang penyelamatan dan penyelesaian pembiayaan; (3) pendidikan dan pengalaman pejabat pembiayaan sangat terbatas; (4) kurangnya tenaga ahli hukum untuk mendukung pelaksanaan penyelesaian dan penyelamatan pembiayaan; (5) terbatasnya tenaga ahli untuk recovery pembiayaan yang potensiil; (h) kelemahan teknologi: (1) bank tidak mampu secara teknis; (2) terbatasnya sarana dan prasarana yang berkaitan dengan pekerjaan teknis; (i) kecurangan petugas bank: (1) petugas bank terlibat kepentingan pribadi; (2) disiplin pejabat pembiayaan dalam menerapkan sistem dan prosedur pembiayaan rendah.

Faktor internal nasabah: antara lain (a) kelemahan karakter nasabah: (1) nasabah tidak mau atau memang beritikad tidak baik; (2) nasabah kalah judi; (3) nasabah menghilang; (b) kecerobohan nasabah: (1) penyimpangan penggunaan pembiayaan; (2) perusahaan dikelola oleh keluarga yang tidak profesional; (c) kelemahan kemampuan nasabah: (1) tidak mampu mengembalikan pembiayaan karena terganggunya kelancaran usaha; (2) kemampuan manajemen yang kurang; (3) teknik produksi yang sudah ketinggalan zaman; (4) kemampuan pemasaran yang tidak memadai; (5) pengetahuan terbatas atau kurang memadai; (6) penga-

lokasi tidak tepat; c. proyek bersifat percobaan; d. mesin tidak lengkap; e. ada bottle neck; f. perubahan mode dan selera masyarakat; g. mutu rendah; h. produksi gagal; (6) aspek keuangan: a. kenaikan harga bahan baku; b. Keterlambatan pembayaran dari pelanggan; c. laporan tidak benar; d. volume usaha lebih kecil dari beban utang; f. mark up; g. pembukuan tidak teratur; (7) aspek social ekonomi: a. daya beli masyarakat menurun; b. perubahan trayek jalan membuat lokasi tidak strategis.

Faktor ketidakmampuan manajemen: antara lain (1) pencatatan tidak memadai (*inadequate record*); (2) informasi biaya tidak memadai (*inadequate costing information*); (3) modal jangka panjang tidak cukup (*insufficient long term capital*); (4) gagal mengendalikan biaya (*failure to budget expenses*); (5) *overhead cost* yang berlebihan (*excessive overhead cost*); (6) kurangnya pengawasan (no internal control); (7) gagal dalam melakukan penjualan (*faulty purchasing*); (8) investasi berlebihan (*excessive investment*); (9) kurang menguasai teknis (*technical incompetence*); dan (10) perselisihan antar pengurus.

Sebelum bank menentukan langkah yang perlu diambil dalam menghadapi pembiayaan bermasalah, terlebih dahulu perlu diteliti sebab-sebab terjadinya pembiayaan bermasalah. Apabila pembiayaan bermasalah disebabkan faktor eksternal, seperti bencana alam, bank tidak perlu melakukan analisis lebih lanjut. Yang penting bagaimana membantu nasabah untuk segera memperoleh pengganti dari perusahaan asuransi. Namun ketika penyebab kemacetan adalah faktor internal, yaitu kemacetan terjadi karena manajerial maka perlu diteliti. Apabila bank telah melakukan pengawasan secara seksama berbulan-bulan dan dari tahun ke tahun, lalu timbul pembiayaan bermasalah, maka sedikit banyak terkait pula dengan kelemahan pengawasan itu sendiri. Kecuali ketika pengawasan telah

dilakukan secara mendalam, dimungkinkan manajemen perusahaan melakukan kegiatan tidak jujur. Misalnya manajemen perusahaan sengaja mengalihkan penggunaan dana untuk kegiatan usaha lain di luar proyek yang disepakati oleh kedua belah pihak. Adapun faktor yang paling fundamental dan menyebabkan terjadinya pembiayaan bermasalah di lembaga keuangan syariah, yaitu karakter nasabah, side streaming, pengelolaan dana, usaha yang relatif baru, kejenuhan usaha, kurang profesional, key person, bencana alam, dan kebijakan baru.⁵²

3. Mekanisme Pengawasan Pembiayaan Bermasalah

Pengawasan atau *monitoring* merupakan salah satu fungsi dari manajemen dalam usahanya untuk penjagaan dan pengamanan dalam pengelolaan kekayaan bank dalam bentuk perkreditan yang lebih baik dan efisien guna menghindarkan terjadinya penyimpangan dengan cara dipatuhinya kebijaksanaan perkreditan yang telah ditetapkan serta mengusahakan penyusunan administrasi perkreditan yang benar.⁵³

Adapun pengawasan pembiayaan merupakan tindakan pengawasan atau pengawalan dalam pengelolaan pembiayaan yang dimulai sejak pemberian pembiayaan hingga pembiayaan dilunasi nasabah.⁵⁴ Setelah fasilitas pembiayaan diberikan atau dicairkan, langkah bank selanjutnya adalah memastikan bahwa pemberian fasilitas pembiayaan berdampak pada kinerja usaha nasabah dan memastikan bahwa nasabah memiliki kemampuan untuk memenuhi kewajiban membayar angsuran kepada bank sesuai dengan kesepakatan.⁵⁵

⁵² M. F. Hidayatullah, "Penyelesaian Pembiayaan Bermasalah di Bank Syariah", *Jurnal Interest*, Vol. 12, No. 1, (Oktober 2014), 70-73.

⁵³ Khaerul Umam, *Manajemen Perbankan Syariah* (Bandung: Pustaka Setia. 2013), 222-238.

⁵⁴ Misbahul Munir, *Implementasi Prudential Banking dalam Perbankan Syariah* (Malang: UIN Malang Press. 2009), 75.

⁵⁵ Ikatan Bankir Indonesia, *Mengelola Bisnis Pembiayaan Bank Syariah* (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama. 2015), 128.

Monitoring dapat diartikan sebagai alat yang dipergunakan untuk melakukan pemantauan pembiayaan, agar dapat diketahui sedini mungkin (*early warning system*) deviasai yang terjadi yang akan membawa akibat turunya mutu pembiayaan.⁵⁶ Objek pengawasan meliputi: (a) pejabat bank yang terikat dengan pembiayaan pejabat bank yang dimaksud adalah anggota komite penyaluran pembiayaan dan pejabat lainnya yang terkait; (b) jenis pembiayaan objek pengawasan yang dilakukan harus meliputi semua jenis pembiayaan untuk memastikan bahwa produk tersebut telah sesuai dengan prinsip kehati-hatian dan prinsip syariah; dan (c) pihak terkait dan tidak terkait bank pengawasan dilakukan kepada seluruh nasabah termasuk pihak terkait dengan bank.⁵⁷

Cakupan fungsi pengawasan pembiayaan sekurang-kurangnya meliputi hal-hal sebagai berikut:⁵⁸ (a) monitoring pembiayaan, yakni mengawasi pemberian pembiayaan telah memenuhi prinsip kehati-hatian dan prinsip syariah; (b) pengawasan penilaian kolektibilitas, yakni mengawasi penilaian kolektibilitas telah sesuai dengan ketentuan yang diatur oleh Bank Indonesia; (c) pembiayaan kepada nasabah peyaluran dana. Bank melakukan pembinaan kepada nasabahnya antara lain melalui kunjungan kepada nasabah, memberikan pembinaan dalam hal administrasi dan manajemen agar kualitas pembiayaannya tetap baik. Untuk nasabah yang berpotensi bermasalah bank harus memberikan peringatan; (d) memantau pengadministrasian dokumen pembiayaan agar sesuai dengan ketentuan yang berlaku; (e) Memantau kecukupan jumlah Penyisihan Penghapusan

⁵⁶ Veithzal Rivai, *Andria Permata Veithzal, Islamic Financial Management* (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada. 2008), 489.

⁵⁷ Muhammad, *Sistem dan Prosedur Operasional Perbankan Syariah Edisi Revisi* (Malang: UIN Malang Press. 2009), 164.

⁵⁸ Muhammad, *Manajemen Pembiayaan Bank Syariah* (Yogyakarta: UPP STIM YKPN. 2016), 159.

Setiap terjadi pembiayaan bermasalah maka bank syariah akan berupaya untuk menyelamatkan pembiayaan berdasarkan Peraturan Bank Indonesia No. 13/9/PBI/2011 tentang perubahan atas Peraturan Bank Indonesia Nomor: 10/BPI/2008 tentang *restrukturisasi* pembiayaan bagi bank Syariah dan Unit Usaha Syariah. *Restrukturisasi* pembiayaan maksudnya upaya yang dilakukan oleh pihak bank untuk membantu nasabah agar dapat menyelesaikan kewajibannya melalui beberapa langkah, seperti: *rescheduling*, *reconditioning*, pemberian potongan, dan *restructuring*.

Berdasarkan kepada Fatwa DSN-MUI Nomor: 48/DSN-MUI/2005 yang mengatur bahwa *rescheduling* penjadwalan kembali dapat dilakukan dengan mengubah jangka waktu pembiayaan, jadwal pembayaran (penanggalan, tenggang waktu) dan jumlah angsuran. Kemudian persyaratan kembali (*reconditioning*), yaitu perubahan sebagian atau seluruh persyaratan pembiayaan tanpa menambah sisa pokok kewajiban nasabah yang harus dibayarkan kepada bank, meliputi: perubahan jadwal pembayaran; perubahan jumlah angsuran; perubahan jangka waktu; perubahan nisbah dan proyeksi bagi hasil dalam pembiayaan mudharabah.

Mekanisme pengambilan keputusan untuk mengatasi pembiayaan bermasalah dimulai dari penataan kembali (*restructuring*) terhadap utang, yaitu bank syariah (kredit) dan nasabah (debitur) dapat melakukan perubahan persyaratan pembiayaan, meliputi: penambahan dana fasilitas pembiayaan bank, konversi akad pembiayaan, konversi pembiayaan menjadi surat berharga berjangka waktu menengah, dan konversi pembiayaan menjadi penyertaan modal sementara pada perubahan nasabah melalui *rescheduling* dan *reconditioning*.

Eksekusi jaminan hipotik, jaminan hak tanggungan, dan jaminan fidusia. Hal ini diatur dalam pasal 1178 BW, jaminan hak tanggungan berdasarkan Pasal

memburuknya kondisi keuangan nasabah; dan (e) penilaian terhadap kesediaan nasabah dalam memenuhi kewajiban keuangannya.⁶⁵

Kedua, *on site monitoring*, yaitu pemantauan pembiayaan itu langsung ke lapangan (nasabah), baik sebagian, menyeluruh, atau khusus atas kasus tertentu untuk membuktikan pelaksanaan kebijakan pembiayaan, atau secara menyeluruh apakah dari deviasi yang terjadi atas *terms of lending* yang disepakati seperti yang dilakukan melalui: (a) kunjungan lokasi fisik; (b) *trade checking*, untuk melihat kondisi usaha nasabah; dan (c) *credit checking*, untuk memantau pembiayaan dengan memanfaatkan informasi berkaitan dengan kelancaran utang piutang, baik untuk fasilitas yang diberikan oleh bank yang bersangkutan atau bank lainnya.⁶⁶

Hal yang penting dilakukan dalam melakukan prosedur penetapan pembiayaan kepada nasabah agar tidak terjadi pembiayaan bermasalah di lembaga keuangan syariah, dapat dilakukan melalui beberapa tahapan, di antaranya:⁶⁷ (a) tahap perencanaan pembiayaan; (b) tahap pelaksanaan pembiayaan; dan (c) tahap evaluasi pembiayaan.

Pertama, tahap perencanaan pembiayaan. Pada tahap perencanaan pembiayaan kegiatan pengawasan diperinci atas: (a) penelitian terhadap permohonan pembiayaan nasabah; (b) penelitian mengenai informasi khusus yang menyangkut calon nasabah yang penting dilakukan adalah informasi yang menyangkut aspek yuridis calon nasabah dan informasi/data keuangan dan usaha nasabah; (c) Penelitian terhadap analisis pembiayaan yang dilakukan AO. Melakukan analisis terhadap data dan informasi yang diperoleh dari calon nasabah dan pihak lain. berdasarkan data dan hasil kunjungan permohonan penyaluran dana, AO

⁶⁵ Ikatan Bankir Indonesia, *Mengelola Bisnis Pembiayaan Bank Syariah* (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama. 2015), 128.

⁶⁶ Ikatan Bankir Indonesia, *Mengelola Bisnis Pembiayaan Bank Syariah...*, 128.

⁶⁷ Ikatan Bankir Indonesia, *Mengelola Bisnis Pembiayaan Bank Syariah...*, 541-542.

melakukan analisis aspek 5C+S yakni *character, capital, capacity, condition, collateral*, dan syariah.⁶⁸

Kedua, tahap pelaksanaan pembiayaan. Pada tahap pelaksanaan pembiayaan, pengawasan tetap harus dilakukan dengan intensif, karena menurut pengalaman ketika usaha nasabah diberikan pembiayaan sampai dengan tahap-tahap awal perolehnya fasilitas pembiayaan, usaha nasabah dan pemenuhan kewajiban-kewajiban berjalan lancar dan baik. Akan tetapi karena kurangnya pengawasan, fasilitas pembiayaan yang diberikan cenderung mengalami kesulitan, baik dalam pembayaran angsuran yang telah jatuh tempo maupun pembayaran kewajiban lainnya.

Ketiga, tahap evaluasi pembiayaan. Pengawasan pembiayaan yang dilakukan pada tahap evaluasi pembiayaan untuk membandingkan antara tahap perencanaan dan tahap pelaksanaan pembiayaan tentang efektivitas pencapaian hasil. Tujuan pengawasan pada tahap evaluasi pembiayaan tersebut adalah: (a) Mengidentifikasi permasalahan terhadap fasilitas pembiayaan sedini mungkin; (b) Mengevaluasi dan menetapkan tingkat risiko atas fasilitas pembiayaan; dan (c) Menetapkan langkah-langkah awal yang efektif dan efisien agar permasalahan yang ada tidak menjadi bertambah parah dan diupayakan menjadi lebih baik.

Teknik dan mekanisme pengawasan pembiayaan bermasalah di lembaga keuangan dapat dilakukan melalui 5 (lima) tahap, yaitu:⁶⁹ (a) *Monitoring* pembiayaan. Di dalam praktiknya tidak ada satu sistem pun yang dapat memberikan keterangan lengkap yang dibutuhkan secara otomatis. Oleh karena itu, informasi tersebut harus dicari dan dikumpulkan. Informasi yang diperlukan tersebut terdiri dari *eksternal information* dan *internal information* (data intern kantor cabang);

⁶⁸ Ikatan Bankir Indonesia, *Mengelola Bisnis Pembiayaan Bank Syariah...*, 520-540.

⁶⁹ Ikatan Bankir Indonesia, *Mengelola Bisnis Pembiayaan Bank Syariah...*, 545.

(b) *Control by exception* (pengawasan terhadap hal-hal yang menyimpang). Untuk mengetahui hal-hal apa saja yang dapat dikategorikan *exception*, harus dilakukan analisis yang kritis atas objek pengawasan untuk menilai hal-hal mana yang telah baik, dan hal mana yang perlu mendapat perbaikan, melalui analisis SWOT; (c) *Verban control* (pemeriksaan atas hal-hal yang saling berhubungan). Di dalam melaksanakan kegiatan pengawasan pada suatu situasi dan kondisi tertentu saling pula perlu dilakukan tersamar untuk menghindari kerugian dari pihak/objek yang diawasi. Hal ini dilakukan jika dirasakan adanya suatu keadaan yang dipandang mencurigakan terhadap suatu informasi. Untuk menguji kebenaran informasi yang mencurigakan tersebut diperlukan informasi lain yang mempunyai hubungan erat, oleh karena itu pendekatan/teknik *verban control* akan sangat membantu untuk memecahkan persoalan yang ada; (d) *Budgetery control*, teknik ini dapat berupa analisis *variance*, yaitu dengan membandingkan rencana kerja yang telah ditetapkan dalam anggaran dengan realisasinya sehingga semua kegiatan pembiayaan yang telah dirumuskan anggarannya perlu dianalisis kemudian diambil rata-ratanya, baik dalam *weighted average* maupun *unweighted average*, dan kemudian mana yang akan dipilih tergantung dari ketelitian yang diharapkan; dan (e) *Inspeksi on the spot* (pengawasan fisik), yaitu pengawasan yang dilakukan dengan mengadakan pemeriksaan langsung ditempat perusahaan/kegiatan usaha nasabah.

Oleh karena itu, keberadaan lembaga pengawas keuangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang OJK, maka dengan sendirinya keanggotaan *ex-officio* pada Dewan Komisioner OJK dapat dioptimalkan untuk menjalin koordinasi, kerjasama, dan harmonisasi kebijakan di bidang fiskal, moneter, dan sektor jasa keuangan. Keberadaan *ex-officio* DK OJK juga sangat diperlukan untuk memastikan terpeliharanya sistem pegaturan dan

pengawasan terhadap lembaga keuangan di Indonesia. Lebih dari itu, terdapat kepentingan nasional yakni mendorong kemampuan Indonesia untuk mampu bersaing di ranah global dan internasional dengan cara menjaga dan memelihara stabilitas sistem keuangan di Indonesia.

D. Upaya Hukum Penyelesaian Pembiayaan Bermasalah di Lembaga Keuangan Syariah

1. Pengertian Upaya Hukum

Upaya hukum penyelesaian pembiayaan bermasalah secara sederhana dapat dipahami sebagai suatu usaha yang dilakukan oleh lembaga keuangan dan perbankan untuk mengatasi dan/atau menyelesaikan pembiayaan bermasalah yang dilakukan melalui langkah-langkah, metode dan/atau pendekatan hukum. Upaya hukum tersebut pada umumnya dilakukan oleh bank atau lembaga pembiayaan apabila debitur atau nasabah ternyata mengalami gagal bayar dan tidak memiliki itikad baik untuk memenuhi kewajibannya dalam bentuk pengembalian pembiayaannya kepada pihak bank.

Langkah-langkah atau upaya hukum tersebut pada umumnya dilakukan oleh pihak bank atau lembaga pembiayaan sebagai langkah terakhir setelah dilakukan upaya-upaya persuasif oleh pihak bank ternyata mengalami kegagalan. Sebagaimana telah dijelaskan pada pembahasan sebelumnya, upaya persuasif ini melalui restrukturisasi pembiayaan dalam rangka membantu pihak nasabah agar dapat menyelesaikan kewajibannya, antar lain melalui *rescheduling* (penjadwalan kembali), *reconditioning* (persyaratan kembali), *restructuring* (penataan kembali).

Sebagai contoh, pendekatan restrukturisasi utang dilakukan dalam rangka penyelamatan pembiayaan bermasalah berdasar prinsip syariah meliputi: penu-

runan imbalan atau bagi hasil; pengurangan tunggakan imbalan atau bagi hasil; pengurangan tunggakan pokok pembiayaan; perpanjangan jangka waktu pembiayaan; penambahan fasilitas pembiayaan; pengambilan aset debitur sesuai dengan ketentuan yang berlaku; dan konversi pembiayaan menjadi penyertaan pada perusahaan debitur. Langkah-langkah tersebut dalam pelaksanaannya bisa dilakukan secara bersamaan (kombinasi), misalnya pemberian keringanan jumlah kewajiban disertai dengan kelonggaran waktu pelunasan, perubahan syarat perjanjian dan sebagainya.⁷⁰

Apabila langkah persuasif di atas telah dilakukan dan debitur masih tidak mampu memenuhi prestasinya atau tidak memiliki itikad baik, maka ada upaya lain yaitu menjual atau menyita barang jaminan sesuai dengan perjanjian yang dibuat dan disepakati oleh kedua belah pihak. Pada jaminan hak tanggungan, Pasal 6 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 menyatakan bahwa bilamana debitur cidera janji maka alternatif yang dapat dilakukan oleh pihak bank adalah melelang barang jaminan.

Penyitaan barang jaminan tetap dilakukan dengan cara-cara sebagaimana ajaran Islam, antara lain: simpati (sopan, menghargai dan fokus pada tujuan penyitaan); empati (menyelami keadaan nasabah, bicara untuk kepentingan nasabah, membangkitkan semangat nasabah untuk mengembalikan utangnya); dan menekan (tindakan ketiga ini dilakukan ketika dua tindakan sebelumnya ternyata tidak diperhatikan nasabah). Apabila cara ketiga ternyata tetap tidak diacuhkan oleh nasabah, maka cara-cara yang dapat ditempuh adalah dengan terpaksa.⁷¹

⁷⁰ Fathurrahman Djamil, *Penyelesaian Pembiayaan Bermasalah di Bank Syariah* (Jakarta: Sinar Grafika. 2012), 84.

⁷¹ M. F. Hidayatullah, "Penyelesaian Pembiayaan Bermasalah di Bank Syariah", dalam *Jurnal Interest*, Volume 12, Nomor 1, Oktober 2014, 77.

Pertama, menjual barang jaminan. Prosedur yang dijalankan dalam hal ini yaitu jika sebelumnya telah diadakan perjanjian atau di dalam akad secara tertulis untuk menjual barang jaminan. Jika nilai jaminan tidak sebanding dengan nilai yang dipinjamkan maka salah satu dari dua belah pihak harus menutupinya. Prosedur penjualan barang jaminan yaitu dijual selanjutnya dikonversikan kemudian ditutupi. *Kedua*, Menyita barang yang sesuai dengan nilai pinjaman. Prosedur ini dapat dilaksanakan jika sebelumnya telah ada perjanjian secara tertulis untuk menyita barang yang senilai dengan nilai peminjaman.

Apabila upaya-upaya hukum di atas ternyata tidak bisa menyelesaikan masalah, maka langkah selanjutnya adalah masuk ke upaya hukum, baik melalui upaya hukum non-litigasi maupun upaya hukum litigasi. Upaya hukum non-litigasi merupakan upaya hukum penyelesaian pembiayaan bermasalah di lembaga keuangan syariah yang dapat ditempuh melalui Badan Arbitrase Syariah Nasional (BASYARNAS).

Berdasarkan klausula dalam perjanjian pembiayaan, bilamana jika salah satu pihak tidak menunaikan kewajibannya atau terjadi perselisihan di antara kedua belah pihak dan tidak tercapai kesepakatan melalui musyawarah, maka penyelesain dapat melalui Badan Arbitrase Syariah Nasional (BASYARNAS) (UU Nomor 30 Tahun 1999). BASYARNAS berwenang menyelesaikan secara adil dan cepat sengketa muamalah (perdata) utamanya masalah ekonomi syariah serta memberikan pendapat yang mengikat atas permintaan para pihak tanpa adanya suatu sengketa mengenai persoalan berkenaan dengan suatu perjanjian.

Adanya kesepakatan kedua belah pihak untuk menyerahkan penyelesaian sengketa kepada BASYARNAS, dilakukan oleh pihak: a) Dengan mencantumkan klausula arbitase dalam suatu naskah perjanjian; atau b) Dengan perjanjian

arbitrase tersendiri yang dibuat dan disetujui oleh para pihak, baik sebelum maupun sesudah timbul sengketa. Keputusan arbitrase merupakan keputusan terakhir dan mengikat (*final and binding*).

Selanjutnya penyelesaian pembiayaan bermasalah melalui upaya hukum litigasi juga dapat ditempuh oleh lembaga keuangan syariah bilamana nasabah ternyata tidak memiliki itikad baik dan/atau tidak menunjukkan kemauan untuk memenuhi kewajibannya, sedangkan nasabah sebenarnya masih mempunyai harta kekayaan yang tidak dikuasai oleh bank atau secara sengaja disembunyikan atau mempunyai sumber-sumber lain untuk menyelesaikan kredit macetnya. Sejak diundangkannya Undang- Undang Nomor 3 tahun 2006 tentang Peradilan Agama maka bilamana terjadi sengketa dalam bidang muamalah maka diselesaikan lewat pengadilan agama (pasal 49). Tujuan dari keberadaan Peradilan Agama adalah bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan perkara di tingkat pertama antara orang-orang beragama Islam di bidang: perkawinan, waris, wasiat, hibah, waqaf, zakat, infaq, shadaqah dan ekonomi syariah.

2. Sumber Hukum Materil

Sumber-sumber hukum materil yang terpenting untuk dijadikan dasar dalam menyelesaikan pembiayaan bermasalah setelah al-Quran dan al-Sunnah sebagai sumber utama, antara lain adalah:

- a. Isi perjanjian atau akad (*agreement*) yang dibuat para pihak. Dijadikannya isi perjanjian atau akad, yang dibuat para pihak sebagai salah satu sumber hukum untuk dijadikan dasar dalam mengadili perkara ekonomi syariah tidak terlepas dari kedudukan perjanjian atau akad itu sendiri yang berlaku sebagai

Simpanan; Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara; Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf; Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat;

- c. Peraturan dan Surat Edaran Bank Indonesia tentang Perbankan Syariah;
- d. Peraturan Otoritas Jasa Keuangan tentang Pasar Modal Syariah;
- e. Peraturan Otoritas Jasa Keuangan tentang Industri Keuangan non-Bank Syariah;
- f. Peraturan Otoritas Jasa Keuangan terkait Syariah;
- g. Fatwa-fatwa Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama (DSN MUI). Dewan Syariah Nasional (DSN) berada dibawah MUI, dibentuk pada tahun 1999. Lembaga ini mempunyai kewenangan yang salah satunya menetapkan fatwa tentang produk dan jasa dalam kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah. Produk DSN MUI berupa fatwa sudah mencapai 109 fatwa tentang kegiatan ekonomi berdasarkan prinsip syariah;
- h. Kitab Fiqh dan Ushul Fiqh. Fiqh merupakan sumber hukum yang dapat dipergunakan dalam menyelesaikan sengketa ekonomi syariah. Sebagian besar kitab-kitab fiqh yang muktabar berisi berbagai masalah muamalah yang dapat dijadikan acuan dalam menyelesaikan masalah ekonomi syariah;
- i. Adat kebiasaan di bidang ekonomi syariah. Untuk dapat dijadikan sebagai sumber hukum guna dijadikan dasar dalam mengadili perkara perbankan syariah, kebiasaan di bidang ekonomi syariah itu haruslah mempunyai paling tidak tiga syarat, antara lain: pertama, perbuatan itu dilakukan oleh masyarakat tertentu secara berulang-ulang dalam waktu yang lama (*longaet invertebrate consuetudo*); kedua. kebiasaan tersebut sudah merupakan keyakinan hukum masyarakat (*opinion necessitates*); dan ketiga, adanya akibat hukum apabila

kebiasaan itu dilanggar. Apabila kebiasaan di bidang ekonomi syariah telah memenuhi ketiga syarat tersebut, maka ia dapat dijadikan sumber hukum sebagai dasar dalam mengadili perkara ekonomi syariah;

- j. Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah (KHES) yang diberlakukan berdasarkan PERMA Nomor 2 Tahun 2008. Muatan hukum KHES diklasifikasikan menjadi empat buku, yaitu Buku 1 berisi tentang Subyek Hukum dan Amwal, Buku II tentang Akad, Buku III tentang Zakat dan Hibah, Buku IV tentang Akuntansi Syariah;
- k. Yurisprudensi dan doktrin-doktrin tentang ekonomi syariah.¹⁰³ Yurisprudensi yang dapat dijadikan sumber hukum sebagai dasar dalam mengadili perkara ekonomi syariah dalam hal ini adalah yurisprudensi dalam arti putusan hakim tingkat pertama dan tingkat banding yang telah berkekuatan hukum tetap dan dibenarkan oleh Mahkamah Agung, atau putusan Mahkamah Agung itu sendiri yang telah dikekuatan hukum tetap, khususnya di bidang ekonomi syariah. Yurisprudensi yang dapat dijadikan sumber hukum dalam hal ini adalah putusan hakim yang benar-benar sudah melalui proses eksaminasi dan notasi dari Mahkamah Agung Republik Indonesia dengan rekomendasi sebagai putusan yang telah memenuhi standar hukum yurisprudensi.

3. Sumber Hukum Formil

Sumber hukum penyelesaian pembiayaan bermasalah yang dimaksud adalah sumber hukum formil dan sumber hukum materil sebagaimana telah disebutkan di atas. Berikut ini, sumber hukum yang dapat dijadikan rujukan untuk menyelesaikan pembiayaan bermasalah, baik melalui lembaga peradilan (litigasi) maupun lembaga luar pengadilan (non litigasi) atau yang disebut dengan *Alternative Dispute Resolution (ADR)*:

Berkenaan dengan upaya hukum penyelesaian pembiayaan bermasalah perlu dipahami bahwa hukum acara atau hukum formil yang berlaku sama dengan hukum acara atau hukum formil dalam perkara perdata umum. Sedangkan yang membedakannya adalah obyek penyelesaian sengketa sejauh menyangkut masalah hukum perjanjian bisnis dapat mengacu kepada hukum acara perdata umum. Adapun dalam perkara perdata khusus ekonomi syariah seperti perjanjian pembiayaan jual beli berdasarkan prinsip syariah, maka dapat dilakukan melalui hukum acara peradilan niaga.

Hukum Acara yang berlaku di Pengadilan Agama untuk menyelesaikan pembiayaan bermasalah adalah hukum acara yang berlaku dilingkungan Peradilan Umum. Ketentuan ini sesuai dengan ketentuan Pasal 54 Undang-Undang tentang Peradilan Agama dan hukum acara yang berlaku. Sedangkan hukum acara yang digunakan untuk menyelesaikan pembiayaan bermasalah di luar pengadilan (BASYARNAS), yaitu hukum acara yang berlaku di lembaga arbitrase pada umumnya. Oleh karena itu, berikut ini sumber hukum formil penyelesaian pembiayaan bermasalah di lembaga keuangan syariah, yaitu:

- a. *Herziene Inlandsch Reglement (HIR)*. Ketentuan Hukum Acara ini diperuntukkan untuk golongan Bumi Putra dan Timur Asing yang berada di Jawa dan Madura;
- b. *Rechtreglement Voor De Buittengewesten (R.Bg)*. Ketentuan Hukum Acara ini diperuntukkan untuk golongan Bumi Putra dan Timur Asing yang berada di luar Jawa dan Madura yang berperkara di muka *Landraad*. Kedua aturan Hukum Acara ini diberlakukan di Peradilan Agama, kecuali hal-hal yang telah diatur secara khusus dalam Undang-Undang Peradilan Agama;

- c. *Burgerlijke Wetboek (BW)* atau yang disebut dengan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata), khususnya buku ke IV tentang Pembuktian yang termuat dalam Pasal 1865 sampai dengan Pasal 1993. Juga diberlakukan *Wetboek Van Koophandel (Wv.K)* yang diberlakukan berdasarkan Stb 1847 Nomor 23, khususnya dalam Pasal 7, 8, 9, 22, 23, 32, 225, 258, 272, 273, 274 dan 275. Selain itu pula, peraturan ini terdapat juga Hukum Acara yang diatur dalam *Failissements Verordering* (Aturan Kepailitan) sebagaimana yang diatur dalam Stb 1906 Nomor 348, dan juga terdapat dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia dan dijadikan pedoman dalam praktek Peradilan Indonesia;
- d. *Reglement op de Burgerlijk Reschtsvordering (B.Rv)*. Hukum Acara yang termuat dalam B.Rv ini diperuntukkan untuk golongan Eropa yang berperkara dimuak *Raad van Justitie* dan *Residentie gerecht*;
- e. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1947 tentang acara perdata dalam hal banding bagi Pengadilan Tinggi di Jawa Madura sedang daerah diluar Jawa diatur dalam pasal 199-205 R.Bg.;
- f. Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman;
- g. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung RI jo UU No. 5 Tahun 2004 jo, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 yang memuat tentang acara perdata dan hal-hal yang berhubungan dengan kasasi dalam proses berperkara di Mahkamah Agung;
- h. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 jo, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2004 jo, Undang-Undang Nomor 49 Tahun 2009 tentang Peradilan Umum. Dalam undang-undang ini diatur tentang susunan dan kekuasaan Peradilan di lingkungan Peradilan Umum serta prosedur beracara di lingkungan Peradilan Umum tersebut;

- i. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1991 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa;
- j. Peraturan Mahkamah Agung Nomor 14 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyelesaian Perkara Ekonomi Syariah;
- k. Yurisprudensi Mahkamah Agung Republik Indonesia;
- l. Surat Edaran Mahkamah Agung RI (SEMA);
- m. Surat Keputusan MUI Nomor: Kep-09/MUI/XII/2003 tentang Pendirian Badan Arbitrase Syariah Nasional (BASYARNAS) tanggal 24 Desember 2003.

4. Prosedur Upaya Hukum Penyelesaian Sengketa

Apabila merujuk kepada Pasal 58 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman serta Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, maka terbuka kemungkinan para pihak menyelesaikan pembiayaan bermasalah (sengketa ekonomi syariah) dengan menggunakan lembaga selain pengadilan (non-ligitasi), seperti arbitrase atau alternatif penyelesaian sengketa.

Upaya hukum penyelesaian pembiayaan bermasalah pada umumnya sangat tergantung kesepakatan yang dituliskan oleh para pihak dalam klausul akad perjanjiannya. Kesepakatan pemilihan lembaga arbitrase itu bisa saja dilakukan sebelum timbul sengketa (*pactum de compromittendo*) maupun setelah timbulnya sengketa (*acta compromis*). Dalam istilah hukum, hak untuk memilih hukum mana yang akan digunakan untuk menyelesaikan setiap sengketa dikenal dengan istilah *choice of forum*.

padahal secara hukum orang tersebut diwajibkan untuk patuh terhadap perintah Undang-Undang, ketertiban umum, dan kesusilaan (*public order and morals*);

Kedua, perbuatan tersebut melawan hukum. Manakala pelaku tidak melaksanakan apa yang diwajibkan oleh undang-undang, ketertiban umum dan atau kesusilaan, maka perbuatan pelaku dalam hal ini dianggap telah melanggar hukum, sehingga mempunyai konsekwensi tersendiri yang dapat dituntut oleh pihak lain yang merasa dirugikan;

Ketiga, adanya kerugian bagi korban. Yang dimaksud dengan kerugian, terdiri dari kerugian materil dan kerugian immateriil. Akibat suatu perbuatan melawan hukum harus timbul adanya kerugian di pihak korban, sehingga memberikan adanya suatu perbuatan yang melanggar hukum secara luas; dan

Keempat, adanya hubungan kausal antara perbuatan dengan kerugian. Hubungan kausal merupakan salah satu ciri pokok dari adanya suatu perbuatan melawan hukum. Perbuatan melawan hukum dalam hal ini harus dilihat secara materil. Dikatakan materil karena sifat perbuatan melawan hukum dalam hal ini baru dilihat sebagai suatu kesatuan tentang akibat yang di timbulkan olehnya terhadap diri pihak korban. Untuk hubungan sebab akibat ada 2 (dua) macam teori, yaitu teori hubungan faktual dan teori penyebab kira-kira. Hubungan sebab akibat (*causation in fact*) hanyalah merupakan masalah fakta atau apa yang secara faktual telah terjadi. Sedangkan teori penyebab kira-kira adalah lebih menekankan pada apa yang menyebabkan timbulnya kerugian terhadap korban, apakah perbuatan pelaku atau perbuatan lainnya yang justru bukan dikarenakan bukan suatu perbuatan melawan hukum. Namun dengan adanya suatu kerugian, maka yang perlu dibuktikan adalah hubungan antara perbuatan melawan hukum dengan kerugian yang ditimbulkan.

Dengan demikian, unsur-unsur yang melekat dalam perbuatan tersebut dapat dikatakan melawan hukum dalam konteks perdata apabila telah memenuhi keempat unsur tersebut, yaitu: adanya suatu perbuatan; perbuatan tersebut jelas melawan hukum; adanya kerugian bagi korban; dan adanya hubungan kausal antara perbuatan dengan kerugian.

Secara umum penyelesaian pembiayaan bermasalah dapat memilih untuk diselesaikan melalui dua jalur, yaitu jalur non litigasi (*non litigation*) dan jalur litigasi (*litigation*). Jalur non litigasi artinya penyelesaian pembiayaan di luar pengadilan yang umumnya juga dinamakan dengan *Alternative Dispute Resolution (ADR)*. Sedangkan litigasi berarti penyelesaian pembiayaan bermasalah diselesaikan melalui jalur pengadilan. Jika para pihak ingin menyelesaikan pembiayaan bermasalahnya melalui jalur pengadilan, maka Pengadilan Agama-lah yang mempunyai kewenangan untuk menyelesaikan pembiayaan bermasalah di lembaga keuangan syariah. Hal ini sesuai dengan Pasal 49 Huruf (i) Undang-Undang tentang Peradilan Agama.

Perlu diketahui bahwa, opsi penyelesaian salah satu sengketa ekonomi syariah khususnya berupa sengketa perbankan syariah yang sebelumnya menurut penjelasan pasal 55 ayat (2) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah bisa memilih opsi melalui Pengadilan Negeri atau Badan Arbitrase. Akan tetapi semua penjelasan dari ayat (2) tersebut telah dihapuskan oleh putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor: 93/PUU-X/2012 tertanggal 29 Agustus 2013 sehingga tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Hal ini mengakibatkan bahwa, penyelesaian sengketa perbankan syariah hanya bisa diselesaikan melalui Pengadilan Agama. Akan tetapi, untuk sengketa ekonomi syariah lainnya masih berlaku *choice of forum* (pilihan forum) untuk menye-

lesaikan sengketa ekonomi syariah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam penyelesaian sengketa melalui jalur di luar pengadilan (non litigasi) boleh jadi ada kecenderungan untuk memilih *Alternative Dispute Resolution* (ADR) oleh masyarakat dewasa ini didasarkan atas pertimbangan bahwa para pihak kurang percaya pada sistem pengadilan dan pada saat yang sama sudah dipahaminya keuntungan mempergunakan penyelesaian sengketa di luar pengadilan dibandingkan dengan penyelesaian sengketa di Pengadilan,⁷⁹ sehingga masyarakat pelaku bisnis juga lebih suka mencari alternatif lain dalam upaya menyelesaikan berbagai sengketa bisnisnya yakni dengan jalan arbitrase atau jalan alternatif penyelesaian sengketa.

Berbeda dengan upaya hukum penyelesaian sengketa melalui pengadilan agama (litigasi), dalam konteks ekonomi syariah dimaknai bahwa sengketa yang tidak dapat diselesaikan baik melalui *sulhu* (*perdamaian*) maupun secara tahkim (*arbitrase*) dapat diselesaikan melalui lembaga Peradilan. Menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman secara eksplisit disebutkan, bahwa ada 4 lingkungan lembaga peradilan yaitu Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer dan Peradilan Tata Usaha Negara.

Lembaga Peradilan Agama melalui Pasal 49 Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama telah menetapkan hal-hal yang menjadi kewenangan lembaga Peradilan Agama. Adapun tugas dan wewenang Pengadilan Agama, yaitu memeriksa, memutus dan menyelesaikan perkara tertentu bagi yang beragama Islam dalam bidang perkawinan, waris, wasiat, hibah, wakaf, zakat,

⁷⁹ Suyud Margono, *ADR (Alternative Dispute Resolution) & Arbitrase: Proses Pelembagaan dan Aspek Hukum* (Jakarta: Ghalia Indonesia. 2000), 85.

syariah disampaikan secara tertulis melalui Panitera Pengadilan Tingkat Pertama (Pengadilan Agama) yang telah memutus perkaranya, dalam tenggang waktu 14 (empat belas) hari sesudah putusan pengadilan yang dimaksudkan diberitahukan kepada pemohon.

Setelah pemohon membayar biaya perkara, Panitera mencatat permohonan kasasi dalam buku daftar, dan pada hari itu juga membuat akta permohonan kasasi yang dilampirkan pada berkas perkara. Kemudian selambat-lambatnya dalam waktu 7 (tujuh) hari setelah permohonan kasasi terdaftar, Panitera Pengadilan dalam Tingkat pertama (Pengadilan Agama) yang memutus perkara tersebut memberitahukan secara tertulis mengenai permohonan itu kepada pihak lawan.

Di dalam pengajuan permohonan kasasi tersebut, pemohon kasasi wajib menyampaikan memori kasasi yang membuat alasan-alasannya, dalam tenggang waktu 14 (empat belas) hari setelah permohonan yang dimaksud dicatat dalam buku daftar. Kemudian Panitera Pengadilan yang memutus perkara dalam tingkat pertama memberikan tanda terima atas penerimaan memori kasasi dan menyampaikan salinan memori kasasi tersebut kepada pihak lawan dalam perkara yang dimaksud dalam waktu selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari. Pihak lawan berhak mengajukan surat jawaban terhadap memori kasasi kepada Panitera, dalam tenggang waktu 14 (empat belas) hari sejak tanggal diterimanya salinan memori kasasi.

Setelah menerima memori kasasi dan jawaban terhadap memori kasasi (kontra memori kasasi), panitera pengadilan yang memutuskan perkara dalam tingkat pertama, mengirimkan permohonan kasasi, memori kasasi, jawaban atas memori kasasi, beserta berkas perkaranya kepada Mahkamah Agung dalam waktu selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari. Selanjutnya Panitera Mahkamah Agung

mencatat permohonan kasasi tersebut dalam buku daftar dengan membubuhkan nomor urut menurut tanggal penerimaannya, membuat catatan singkat tentang isinya, dan melaporkan semua itu kepada Ketua Mahkamah Agung.

Setelah diperiksa oleh Mahkamah Agung, salinan putusan dari Mahkamah Agung dikirimkan kepada Ketua Pengadilan Tingkat Pertama (Pengadilan Agama) yang memutus perkara tersebut yang kemudian putusan tersebut oleh Pengadilan Tingkat Pertama diberitahukan kepada kedua belah pihak selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari setelah putusan dan berkas perkara diterima oleh Pengadilan Agama tersebut.

Selanjutnya, setelah mendapatkan salinan putusan Mahkamah Agung, para pihak juga masih memiliki upaya hukum terakhir, yaitu upaya hukum Peninjauan Kembali tersebut yang ditujukan ke Mahkamah Agung. Upaya hukum Peninjauan Kembali ini dapat dilakukan apabila terdapat bukti-bukti baru (*novum*). Proses dan mekanisme upaya hukum Peninjauan Kembali tidak jauh berbeda dengan proses kasasi. Inti dari semua upaya hukum formal tersebut mengandung makna bahwa apapun upaya hukum, kata kuncinya terletak pada sejauhmana para pihak memenuhi kewajibannya masing-masing.

5. Kepastian Hukum Penyelesaian Sengketa

Kepastian hukum penyelesaian sengketa pembiayaan bermasalah di bank syariah merupakan bagian integral proses penegakan hukum. Penegakan hukum lahir sebagai akibat dari konsekuensi dari suatu negara hukum. Dalam sistem hukum di Indonesia, bahwa negara Indonesia merupakan negara hukum. Negara hukum dimaksud adalah negara yang menegakan supermasi hukum untuk

menegakan kebenaran dan keadilan dan tidak ada kekuasaan yang tidak dipertanggungjawabkan.⁸¹

Menurut Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim dalam bukunya, menyatakan bahwa negara hukum adalah negara yang berediri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi terciptanya kebahagiaan hidup untuk warga negaranya, dan sebagai dasar dari pada keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik. Demikian pula dengan peraturan hukum yang sebenarnya hanya ada jika peraturan hukum itu mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup antar warga negaranya.⁸²

Menurut Munir Fuady, dalam setiap negara yang menganut paham negara hukum, selalu berlakunya tiga prinsip dasar, yakni supermasi hukum (*supremacy of law*), kesetaraan di hadapan hukum (*equality before the law*), dan penegakan hukum dengan cara tidak bertentangan dengan hukum (*due process of law*). Prinsip penting dalam negara hukum adalah perlindungan yang sama (*equal protection*) atau persamaan dalam hukum (*equality before the law*). Berlakunya konsep kesetaraan dihadapan hukum (*equality before the law*), di mana semua orang harus tunduk kepada hukum, dan tidak seorang pun berada di atas hukum (*above the law*). Istilah *due process of law* mempunyai konotasi bahwa segala sesuatu harus dilakukan secara adil. Konsep *due process of law* sebenarnya terdapat dalam konsep hak-hak fundamental (*fundamental rights*) dan konsep kemerdekaan/kebebasan yang tertib (*ordered liberty*).⁸³

⁸¹ Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal dan ayat)* (Jakarta: Sekertaris Jendral MPR RI. 2010), 46.

⁸² Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Sinar Bakti. 1988), 153.

⁸³ Munir Fuady, *Teori Negara Hukum*, (Bandung: Refika Aditama, 2009), 3.

Menurut Bambang Sutiyoso mengatakan bahwa penegakan hukum adalah kegiatan menserasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaedah-kaedah yang mantap dan pengejawantahan dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup. Pendek kata, penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam bermasyarakat dan bernegara.⁸⁴

Di dalam hal kepastian hukum ini menurut Teubner, hukum yang dapat memuaskan semua pihak adalah hukum yang responshif dan hukum yang responshif hanya lahir dari jika ada demokratisasi legislasi. Tanpa demokrasi (partisipasi masyarakat) dalam proses legislasi hasilnya tidak akan pernah melahirkan hukum yang mandiri. Hukum hanya sebagai legitimasi keinginan pemerintah, dalam kondisi seperti itu ada tindakan pemerintah dianggap bertentangan dengan hukum. Kepentingan-kepentingan masyarakat menjadi terabaikan karena hukum bersifat mandiri karena makna-maknanya mengacu pada dirinya sendiri (keadilan, kepastian, kemanfaatan).⁸⁵

Ciri khas hukum adalah kepastian hukum (*rechtszekerheid*), begitulah menurut pendapat madzab positivisme hukum. Identifikasi hukum dengan undang-undang menjamin bahwa manusia dapat dengan jelas mengetahui mana yang merupakan hukum mana yang tidak. Dengan pemahaman akan hukum tersebut setelah diundangkan, suatu ketentuan hukum secara otomatis akan mengikat dan konsekuensi setiap penolakan berakibat adanya sanksi hukum. Kepastian

⁸⁴ Bambang Sutiyoso, *Aktualita Hukum dalam Era Reformasi* (Jakarta: Raja Grafindo Persada. 2004), 57.

⁸⁵ Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, *Filsafat, Teori, dan Ilmu Hukum* (Jakarta: Raja Grafindo. 2012), 317-318.

hukum hanya terjamin kalau setiap bentuk pelanggaran terhadap aturan hukum positif ditindak dengan pasti dan tidak ditindak selama perbuatannya tidak melanggar ketentuan yang telah dipositifkan tersebut.⁸⁶

Menurut Shidarta, kepastian hukum berkaitan erat dengan asas kebenaran, yaitu sesuatu yang secara ketat dapat disilogismekan secara legal-formal. Melalui logika deduktif, aturan-aturan hukum positif ditempatkan sebagai premis mayor, sedangkan peristiwa konkret menjadi premis minor. Melalui sistem logika tertutup akan serta merta dapat diperoleh konklusinya. Konklusi itu harus sesuatu yang dapat diprediksi, sehingga semua orang wajib berpegang kepadanya. Dengan pegangan inilah masyarakat menjadi tertib. Oleh sebab itu, kepastian hukum akan mengarahkan masyarakat kepada ketertiban.⁸⁷

Kepastian hukum juga berhubungan erat dengan asas kepercayaan. Asas kepercayaan termasuk salah satu asas hukum yang paling mendasar dalam hukum perdata maupun hukum publik. Dalam hukum publik, implementasi dari asas kepercayaan adalah dengan melaksanakan secara pasti, konsisten dan konsekuen peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan dalam hukum perdata terwujud dengan melaksanakan secara penuh segala kesepakatan atau perjanjian yang dibuat oleh para pihak dalam hubungan keperdataan baik lisan maupun tulisan dan/atau dituangkan dalam akta otentik agar tidak wanprestasi.⁸⁸

Sedangkan J.J. Bruggink⁸⁹ menjelaskan bahwa asas kepastian hukum merupakan fondasi, kaidah penilaian dan kaidah hukum tertinggi dalam suatu

⁸⁶ Ibnu Artadi, "Hukum: Antara Nilai-Nilai Kepastian, Kemanfaatan dan Keadilan", *Jurnal Hukum dan Dinamika Masyarakat*, Vol. 4, No. 1, (Desember 2016), 70.

⁸⁷ Shidarta, "Putusan Hakim: Antara Keadilan, Kepastian Hukum, dan Kemanfaatan", makalah *Seminar Penguatan Pemahaman Hak Asasi Manusia Untuk Hakim Seluruh Indonesia*, Komisi Yudisial dan Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia (PUSHAM-UII), Hotel Grand Angkasa Medan, 2-5 Mei 2011, 3.

⁸⁸ Jazim Hamidi, *Penerapan Asas-Asas Umum Penyelenggara Pemerintahan Yang Layak di Lingkungan Peradilan Administrasi Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999), 36.

⁸⁹ J.J. H. Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum*, (terj. Arief Sidharta), (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999), 123.

sistem hukum untuk mengukur dan menilai sejauhmana kepastian suatu keputusan yang dipakai dalam suatu sistem hukum. Asas kepastian hukum menjadi pengarah dan pemandu apakah suatu keputusan hukum yang bersifat konkrit telah dapat menjamin hak-hak dan kewajiban setiap orang. Jika dikaitkan dengan hukum positif, maka asas kepastian hukum semakin tampak signifikansinya terutama ketika suatu rumusan peraturan perundang-undangan dibuat untuk menetapkan apakah suatu perbuatan dapat dikategorikan sebagai perbuatan melanggar hukum dan sebagainya.

Philipus M. Hadjon⁹⁰ menjelaskan bahwa asas kepastian hukum dalam suatu sistem hukum memiliki bentuk dan kedudukan. Dari segi bentuknya, asas kepastian hukum terdiri dari dua macam, yakni asas kepastian hukum dalam arti formil dan asas kepastian hukum dalam arti materil. Asas hukum dalam arti formil adalah suatu keputusan yang dikeluarkan harus cukup jelas bagi yang bersangkutan. Artinya setiap keputusan hukum harus jelas menurut isi rumusan maupun pengertiannya dan tidak bergantung pada penafsiran orang lain.

Dengan demikian peneliti dapat merumukan bahwa kepastian hukum merupakan tujuan dari penegakan hukum itu sendiri. Penegakan hukum dilakukan di pengadilan merupakan proses untuk menyelesaikan sengketa atau pelanggaran terhadap norma-norma hukum yang merugikan salah satu pihak. Oleh karena itu, dalam setiap proses penegakan hukum tersebut terdapat unsur-unsur yang saling berkaitan dengan tujuan dan prinsip kepastian hukum.

⁹⁰ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2001), 272-273.

Bank Pembangunan Indonesia) menjadi satu bank baru yang bernama PT. Bank Mandiri (Persero) pada tanggal 31 Juli 1999. Kebijakan penggabungan keempat bank tersebut juga telah menempatkan dan menetapkan PT. Bank Mandiri (Persero) sebagai pemilik mayoritas PT. Bank Susila Bakti.

Sebagai tindak lanjut dari keputusan *merger*, PT. Bank Mandiri melakukan konsolidasi serta membentuk Tim Pengembangan Perbankan Syariah. Pembentukan tim ini bertujuan untuk mengembangkan layanan perbankan syariah di kelompok perusahaan Bank Mandiri, sebagai respon atas diberlakukannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perbankan Syariah yang memberi peluang bank umum untuk melayani transaksi melalui unit usaha syariah (*Dual Banking System*).

Dengan demikian secara legal PT. Bank Susila Bakti berubah status dari Bank Konvensional menjadi bank yang beroperasi yang berdasarkan prinsip syariah dengan nama PT. Bank Mandiri Syariah sebagaimana tercantum dalam akta notaris Sutjipto, SH, No.23 tanggal 8 September 1999. Perubahan kegiatan PT. Bank Susila Bakti menjadi Bank Umum Syariah di kukuhkan oleh Gubernur Bank Indonesia melalui SK Gubernur BI Nomor: 1/24/KEP. GBI/1999, di mana BI menyetujui perubahan nama menjadi PT. Bank Mandiri Syariah.²

Menyusul pengukuhan dan pengakuan status legal tersebut, PT. Bank Mandiri Syariah dan secara resmi mulai beroperasi sejak Senin, tanggal 25 Rajab 1920 H atau tanggal 1 November 1999. Bank ini hadir, tampil dan tumbuh sebagai bank yang mampu memadukan idealisme usaha dengan nilai-nilai rohani, yang melandasi kegiatan operasionalnya. Harmoni antara idealisme usaha dan nilai-nilai rohani ini lah yang menjadi usaha satu keunggulan Bank Mandiri Syariah dalam kiprahnya di perbankan Indonesia.

² PT. Bank Mandiri Syariah, "Profil dan Sejarah Singkat Berdirinya PT. Bank Mandiri Syariah", <http://mandirisyahiah.co.id> diakses tanggal 12 Desember 2018.

- a. Mewujudkan pertumbuhan dan keuntungan yang berkesinambungan;
- b. Mengutamakan penghimpunan dana consumer dan penyaluran pembiayaan pada segmen UMKM;
- c. Merekrut dan mengembangkan pegawai profesional dalam lingkungan kerja yang sehat;
- d. Mengembangkan nilai-nilai syariah universal;
- e. Menyelenggarakan operasional bank sesuai standar perbankan yang sehat.

Landasan operasional PT. Bank Mandiri Syariah dibangun di atas empat prinsip yaitu:

- a. Keadilan dalam berbagi hasil, maksudnya adalah Bank Mandiri Syariah berlaku adil dalam hal bagi hasil dengan nasabahnya sesuai dengan porsi masing-masing sesuai dengan apa yang tercantum dalam akad antara pihak bank dengan nasabahnya, sehingga tidak ada pihak yang dirugikan;
- b. Kemitraan yang sejajar, maksudnya adalah dalam melakukan pelayanan terhadap semua nasabahnya, BSM tidak pernah membeda-bedakan antara nasabah yang kaya dengan nasabah yang biasa saja karena BSM menganggap semua nasabah sebagai keluarga;
- c. Keterbukaan informasi, maksudnya adalah BSM selalu terbuka untuk semua informasi yang ada kepada nasabahnya ataupun kepada masyarakat umum mengenai segala hal yang berkaitan dengan BSM;
- d. Universalitas untuk semua kalangan, maksudnya adalah BSM hadir sebagai lembaga keuangan bank syariah yang siap untuk membantu masyarakat untuk menghimpun dana maupun pembiayaan lainnya.

Struktur organisasi di PT. Bank Mandiri Syariah ada yang berbentuk koordinasi dan ada yang berbentuk struktural. Yang dimaksud dengan garis koordinasi

mana posisi rasio pembiayaan bermasalah alias *Non Performing Financing* (NPF) berada di level 3,83% untuk bank umum syariah (BUS) per Juni 2018. Namun meskipun terbilang lebih tinggi dibandingkan *Non Performing Loan* (NPL) bank konvensional yaitu 2,67% pada Juni 2018 lalu. Posisi NPF BUS tersebut tercatat paling rendah dalam kurun waktu empat tahun terakhir.

Sebagai catatan menunjukkan per Juni 2017 lalu posisi NPF pada Bank Umum Syariah berada di level 4,47%. Posisi tersebut tak bertahan sampai akhir tahun 2017 dan menanjak naik ke 4,77% di Desember tahun lalu. Posisi NPF per Juni 2018 juga menjadi yang paling rendah di tahun 2018 setelah sempat menanjak di level 5,21% pada Januari 2018. Kendati demikian, apabila dirinci penyumbang terbesar NPF BUS masih berasal dari sektor perdagangan. Tercatat pada Juni 2018 lalu NPF perdagangan dan eceran BUS sebesar 6,85% naik dari 5,22% pada Juni 2017 lalu.

Berbeda dengan sektor perdagangan, sektor pertambangan dan penggalian justru mulai dihindari oleh bank syariah. Tercatat penyaluran pembiayaan ke sektor ini oleh BUS menjadi hanya Rp 3,38 triliun per Juni 2018 turun drastis 35,98% secara *year on year* (yoy). Dengan demikian, angka NPF pada sektor pertambangan pun susut menjadi hanya 2,48% di paruh pertama 2018. Padahal pada periode yang sama tahun lalu, sektor ini sempat mencatatkan NPF di angka 10,47%.

Sejumlah bank syariah memang mengatakan bahwa pada tahun 2018 posisi perbankan syariah cenderung lebih berhati-hati dalam menyalurkan pembiayaan. Kondisi ini turut mempengaruhi fluktuasi angka NPF di beberapa penguasa pasar bank syariah mencatat penurunan pembiayaan bermasalah. Sebagai contoh, pada PT Bank Mandiri Syariah (BSM), per Kuartal II 2018 pihaknya mencatatkan penurunan NPF cukup signifikan dari 4,85% di tahun

Pertama Murni Syariah. Dilihat dari sejarahnya, gagasan awal pendirian PT. Bank Muamalat Indonesia (BMI) berawal dari lokakarya *Bunga Bank dan Perbankan* yang diselenggarakan oleh Majelis Ulama Indonesia (MUI) pada tanggal 18-20 Agustus 1990 di Cisarua, Bogor. Ide ini berlanjut dalam Musyawarah Nasional IV Majelis Ulama Indonesia di Hotel Sahid Jaya, Jakarta, pada 22-25 Agustus 1990 yang diteruskan dengan pembentukan kelompok kerja untuk mendirikan bank murni syariah pertama di Indonesia.

Realisasinya dilakukan pada tanggal 1 November 1991 yang ditandai dengan penandatanganan akte pendirian PT. Bank Muamalat Indonesia di Hotel Sahid Jaya berdasarkan Akte Notaris Nomor 1 Tanggal 1 November yang dibuat oleh Notaris Yudo Paripurno, S.H dengan izin Menteri Kehakiman Nomor C2.2413.T.01.01 Tanggal 21 Maret 1992/Berita Negara Republik Indonesia Tanggal 28 April 1992 Nomor 34. Pada saat penandatanganan akte pendirian ini diperoleh komitmen dari berbagai pihak untuk membeli saham sebanyak Rp 84 miliar. Kemudian dalam acara silaturahmi pendirian di Istana Bogor diperoleh tambahan dana dari masyarakat Jawa Barat senilai Rp 106 miliar.

Dengan modal awal tersebut dan dasar hukum Surat Keputusan Menteri Keuangan RI Nomor: 1223/MK.013/1991 tanggal 5 November 1991 serta izin usaha yang berupa Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor: 430/KMK. 013/1992 Tanggal 24 April 1992, Bank Muamalat mulai beroperasi pada 1 Mei 1992 bertepatan dengan 27 Syawal 1412 H. Pada 27 Oktober 1994, PT. Bank Muamalat Indonesia mendapat kepercayaan dari PT. Bank Indonesia sebaga Bank Devisa.¹⁵

Beberapa tahun yang lalu Indonesia dan beberapa negara di Asia Tenggara pernah mengalami krisis moneter yang berdampak terhadap perbankan nasional

¹⁵ PT. Bank Muamalat Indonesia, "Profil Singkat PT. Bank Muamalat Indonesia", <http://muamalat.co.id> diakses tanggal 12 Desember 2018.

- 3) Penyediaan modal kerja dan pembinaan teknis;
 - 4) Pembinaan lanjutan;
 - 5) Merintis dan mengembangkan kerjasama dengan LSM dalam mendukung peningkatan kemampuan manajerial dan teknologi, peningkatan nilai tambah dan pengembangan sektor usaha pengusaha kecil dan menengah mikro.
- c. Bekerja sama dengan badan amil zakat, infaq, dan sedekah (BAZIS) mengintensifkan pengelolaan dana zakat, infaq, dan sedekah untuk proyek-proyek pengembangan usaha kecil dan menengah;
 - d. Merangsang tumbuh dan berkembang lebih baik lembaga-lembaga penyedia bantuan teknik manajemen untuk pengusaha kecil dan menengah;
 - e. Merangsang tumbuh dan berkembang lebih baik lembaga-lembaga penyedia teknologi peningkatan produktivitas;
 - f. Merangsang tumbuh dan berkembang lebih baik lembaga-lembaga penyedia bantuan pembinaan keterampilan akuntansi;
 - g. Mengembangkan peranan lembaga dan melancarkan jaringan penyedia bahan baku;
 - h. Mengembangkan peranan kelembagaan pemasaran hasil produksi.

Seperti halnya bank umum syariah lainnya sudah barang tentu di dalam tubuh PT. Bank Muamalat Indonesia juga terdapat struktur organisasi merupakan sebuah tatanan bagaimana suatu organisasi melakukan aktivitas dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. PT. Bank Muamalat Indonesia sebagai sebuah organisasi yang fungsional, telah memiliki struktur organisasi yang baku. Dengan adanya struktur organisasi yang jelas, PT. Bank Muamalat Indonesia dapat berjalan secara optimal sebagai sebuah lembaga keuangan bank, karena keadaan struktur organisasi mengindikasikan penjabaran wewenang, hak, kewajiban dan tanggung jawab serta fungsi-fungsinya.

Kondisi pembiayaan bermasalah di PT. Bank Muamalat Indonesia seperti halnya perbankan umum, memiliki kegiatan utama menyalurkan pembiayaan. Permasalahannya, pembiayaan yang disalurkan tidak kembali lancar ke kantong perusahaan. Akibatnya, rasio pembiayaan bermasalah meningkat. Kondisi pembiayaan macet (*non performing finance/NPF*) juga dialami bank-bank syariah lain. Hingga tahun 2016, rata-rata rasio pembiayaan macet di bank syariah mencapai angka 5,68 persen atau di atas ketentuan Otoritas Jasa Keuangan (OJK). Boleh jadi ada banyak faktor yang mempengaruhi seperti fluktuasi harga komoditas rontok dan lesunya sektor riil. Maklumlah, banyak bank syariah bertumpu pada sektor riil.

Alarm NPF Bank Muamalat yang sudah menyala sejak 2013 pun berbunyi semakin kencang. Bahkan, pada 2015 NPF perusahaan menyentuh level tertingginya, yaitu 7,11 persen dengan nominal Rp 2,89 triliun. Perusahaan terpaksa merogoh kocek dalam-dalam untuk mengobati pembiayaan macetnya. Saat itu, perusahaan mengeluarkan Rp 303 miliar untuk melakukan hapus buku (*write off*). Kemudian, demi menurunkan pembiayaan macet yang tersisa, perusahaan kembali merogoh kocek hingga Rp 683 miliar untuk hapus buku di 2016 lalu. Seketika pembiayaan macet Bank Muamalat menciut menjadi hanya Rp 1,14 triliun. Namun, efek samping aksi hapus buku tersebut meninggalkan persoalan bar, yaitu, permodalan cekak.²⁰

Berdasarkan laporan keuangan bulan September 2017, rasio pembiayaan macet perusahaan kumat menjadi 4,54 persen. Di sisi lain, rasio kecukupan modalnya tercatat turun menjadi 11,58 persen. Permasalahan NPF pada PT. Bank Muamalat tak hanya disebabkan imbas dari anjloknya harga komoditas dan melemahnya sektor riil, serta pengelolaan bank yang kurang hati-hati.

²⁰ Safyra Primadhyta & Agustiyanti, "Pembiayaan Bermasalah di Bank Muamalat Bagai Duri dalam Daging", <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20180302012312-78-279845/pembiayaan-bank-muamalat-bagai-duri-dalam-daging> diakses tanggal 12 Desember 2018.

Kalau bank konvensional mungkin bisa kasih kredit ke korporasi yang besar, sehingga total kreditnya cenderung cepat naik. Permodalan mereka juga besar, sehingga bisa membuat unit pengelolaan aset bermasalah sendiri atau hapus buku.²⁵

Sementara itu, Halim Alamsyah (Ketua Dewan Komisiner LPS) menyebutkan:

Permodalan menjadi salah satu hambatan bagi sebagian besar bank syariah, termasuk Bank Muamalat, dalam menangani NPF. Proses restrukturisasi bank syariah ini sebenarnya tak berbeda dengan bank konvensional, tetapi memang biasanya bank syariah terbatas pada permodalan. Modal mereka relatif lebih kecil dari bank-bank konvensional.²⁶

Dalam perkembangannya beredar kabar bahwa ada rencana untuk menggabungkan Bank Mandiri Syariah (BSM) dengan BNI Syariah. Bank hasil penggabungan anak usaha BUMN tersebut disebut-sebut diorientasikan akan menyelaraskan PT. Bank Muamalat Indonesia. Bahkan bank syariah pertama di Indonesia tersebut dikabarkan butuh dana Rp 4,5 triliun untuk menambah modalnya. Namun Rp 4,5 triliun itu hanya setoran di depan, sedangkan kondisi keuangan PT. Bank Muamalat Indonesia masih harus dibersihkan.²⁷

Menurut hemat peneliti berbagai upaya yang dilakukan pemerintah untuk pengendalian pembiayaan bermasalah yang terjadi pada PT. Bank Muamalat Indonesia merupakan hasil dari pelaksanaan pengawasan oleh OJK berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 dan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor: 42/ POJK.03/2017 yang secara umum menggariskan kebijakan strategis bahwa untuk mendukung upaya tersebut maka peranan Kebijakan Perkreditan Bank (KPB) atau Kebijakan Pembiayaan Bank (KPB) sangat penting karena berfungsi sebagai panduan dalam pelaksanaan seluruh kegiatan yang terkait

²⁵ Adiwarmar Karim, *Wawancara*, Jakarta, tanggal 22 Juli 2018.

²⁶ Halim Alamsyah, *Wawancara*, Jakarta, tanggal 22 Juli 2018.

²⁷ Hidayat Setiaji, "Melihat Besaran Kredit Bermasalah Bank Muamalat", <https://www.cnbcindonesia.com/syariah/20180214162819-29-4414/melihat-besaran-kredit-bermasalah-bank-muamalat> diakses tanggal 12 Desember 2018.

Sampai dengan kuartal I/2018 modal inti perseroan tercatat sebesar Rp 624,6 miliar atau mengalami penurunan 14,4% sejak kuartal I/2017 dengan total modal inti sebesar Rp 729 miliar. PT. Bank Jabar Banten Syariah yang memulai usahanya pada 2010 silam itu, memiliki kinerja yang cukup positif pada awal tahun ini. PT. Bank BJBS mencatat pertumbuhan laba hingga 250% pada kuartal I/2018 menjadi Rp 6,78 miliar jika dibandingkan dengan periode yang sama tahun sebelumnya sebesar Rp 1,9 miliar. Pertumbuhan laba tersebut didukung oleh peningkatan pendapatan margin bunga bersih sebesar 1,2% secara year on year (yoy) menjadi Rp 94,9 miliar. Adapun, beban operasional tercatat turun 4,3% menjadi Rp 92,3 miliar. Dari segi bisnis bank, PT. Bank Jabar Banten Syariah mencatat kinerja pembiayaan sebesar Rp 5 triliun atau mengalami koreksi sekitar 5% dari kinerja pembiayaan pada kuartal I/2017 sebesar Rp 5,3 triliun. Sementara itu, penghimpunan dana pihak ketiga (DPK) turut mengalami penurunan sebesar 7,09% menjadi Rp 5,59 triliun pada kuartal I/2018. Meski demikian rasio dana murah (CASA) tercatat tumbuh 27,3% dengan nilai penambahan sebesar Rp 130 miliar.³³

Menurut Indra Falatehan (Direktur Utama PT. Bank Jabar Banten Syariah) dikatakan bahwa:

Sebelumnya di akhir tahun 2017 dan awal tahun 2018 merupakan waktu bagi PT. Bank Jabar Banten Syariah untuk menggenjot kinerja perseroan dengan meningkatkan dana murah dan memperbaiki rasio pembiayaan bermasalah (*Non-Performing Finance/ NPF*). Tercatat angka NPF Gross PT. Bank Jabar Banten Syariah pada kuartal I/2018 naik menjadi 21,8% dari periode yang sama tahun sebelumnya sebesar 18,1%. Sementara itu, NPF net mengalami perbaikan menjadi 3,3% dari posisi pada kuartal I/2017 sebesar 4,8%.³⁴

³³ Nirmala Aninda, "PT Bank Jabar Banten Syariah Menerima Tambahan Penyertaan Modal Sebesar Rp251,89 Miliar dari Perusahaan Induk, PT. Bank Pembangunan Daerah Jawa Barat dan Banten Tbk", [https:// finansial.bisnis.com/read/20180703/90/812539/bjb-syariah-raih-tambahan-modal-rp251-miliar](https://finansial.bisnis.com/read/20180703/90/812539/bjb-syariah-raih-tambahan-modal-rp251-miliar) diakses tanggal 12 Desember 2018.

³⁴ Indra Falatehan, *Wawancara*, Bandung, tanggal 27 Agustus 2018.

Namun demikian secara makro peneliti berpendapat bahwa kondisi perusahaan rentabilitasnya tetap saja sangat tinggi karena angka NPF-nya masih jauh di atas 5 % dan jelas berada di luar batas toleransi yang ditetapkan oleh OJK dan BI. Berdasarkan kondisi tersebut, PT. Bank Jabar Banten Syariah menjadi salah satu BUS BUMD yang masuk dalam kategori *red area* dan berada dalam pengawasan OJK yang diatur berdasarkan UU Nomor 21 Tahun 2011, POJK Nomor: 42/POJK.03/2017 dan POJK Nomor: 43/POJK.03/2017.

Dalam kasus pengawasan terhadap tingginya angka pembiayaan bermasalah (NPF) di PT. Bank Jabar Banten Syariah, pihak OJK telah menggariskan kebijakan strategis bahwa untuk mengimplementasi UU OJK dan POJK tentang Kebijakan Perkreditan Bank (KPB) atau Kebijakan Pembiayaan Bank (KPB). Kebijakan pengaturan dan pengawasan tersebut berfungsi sebagai panduan dalam pelaksanaan seluruh kegiatan yang terkait dengan perkreditan atau penanganan pembiayaan bermasalah di semua bank syariah, termasuk pula di PT. Bank BJBS agar kembali sehat dan menguntungkan.

B. Implementasi UU OJK Berkaitan dengan Penerapan Prinsip-prinsip dan Asas-asas Pengawasan OJK di Perbankan Syariah

1. Penerapan Prinsip-prinsip Pengawasan UU OJK di PT. Bank Mandiri Syariah, PT. Bank Muamalat Indonesia, dan PT. Bank Jabar Banten Syariah

Untuk mengoptimalkan peran dan fungsinya dalam pengaturan dan pengawasan OJK di bank syariah, selain mengimplementasikan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011, OJK juga memberlakukan POJK Nomor: 42/POJK.03/2017 tentang Kewajiban Penyusunan dan Pelaksanaan Kebijakan Perkreditan

atau Pembiayaan Bank Bagi Bank Umum, POJK Nomor: 15/POJK.03/2017 tentang Penetapan Status dan Tindak Lanjut Pengawasan Bank Umum, dan POJK Nomor: 35/POJK.05/2018 tentang Penyelenggaraan Usaha Perusahaan Pembiayaan.

POJK yang terakhir disebut di atas telah mengatur secara tegas bahwa bagi perusahaan yang dengan angka NPF di bawah 5 persen diharuskan menerapkan mekanisme pembiayaan yang berbeda-beda. Misalnya, dalam lima tahun terakhir ini (2015-2019), PT. Bank Mandiri Syariah mencatatkan angka NPF nya berkisar di angka 3 persen. Berdasarkan POJK Nomor: 35/POJK.05/2018 ditetapkan bahwa perusahaan dengan NPF Net berkisar1 hingga 3 persen, wajib menerapkan uang muka untuk motor dan mobil sebesar 10 persen. Meskipun dilihat dari segi neraca keuangan masih sehat, namun dalam hal menyalurkan pembiayaan, OJK memberikan pengaturan dan pengawasan berupa batasan nilai pembiayaan sesuai peraturan di atas.

Demikian pula dengan angka NPF yang terjadi di PT. Bank Muamalat Indonesia selama lima tahun terakhir ini (2015-2019) masih berkisar di angka 4 persen. Berdasarkan POJK Nomor: 35/POJK.05/2018 ditetapkan bahwa perusahaan dengan NPF net antara 3-5 persen juga wajib menerapkan uang muka untuk seluruh jenis kendaraan bermotor sebesar 15 persen. Dalam hal ini, OJK juga memberikan pengaturan dan pengawasan sesuai POJK Nomor: 35/POJK.05/2018.

Apabila dibandingkan dengan kedua BUS yang dijadikan sampel dalam penelitian ini, maka angka pembiayaan bermasalah (NPF) tertinggi ada di PT. Bank Jabar Banten Syariah. Hal ini dibuktikan dengan catatan laporan keuangan PT. Bank Jabar Banten Syariah dalam lima tahun terakhir ini (2015-2019), menunjukkan angka NPF nya masih berkisar di atas 5 persen. Jika mengacu kepada

memiliki fungsi, tugas dan wewenang pengaturan, pengawasan, pemeriksaan dan juga penyidikan. Lembaga ini diharap bisa mengatur dan mengawasi pasar modal dan juga lembaga keuangan dan juga menggantikan peran dari Bank Indonesia dalam mengatur dan mengawasi bank, serta untuk melindungi para konsumen industri jasa keuangan;

- b. *Transparansi (Transparency)*, yaitu dimensi kualitas/mutu yang menggambarkan manajemen dan tata kelola organisasi yang diberikan oleh suatu organisasi/lembaga dilakukan secara terbuka dan transparan kepada semua pengguna. Secara sederhana bisa diartikan sebagai prinsip keterbukaan untuk menyediakan informasi yang cukup, akurat, dan tepat waktu, yaitu adanya kejelasan fungsi, struktur, sistem, kejelasan akan hak dan kewajiban serta wewenang dari elemen-elemen yang ada;
- c. *Akuntabel (Accountability)*, yaitu dimensi kualitas/mutu yang menggambarkan manajemen dan tata kelola organisasi yang diberikan oleh suatu organisasi/lembaga dilakukan dapat dipertanggungjawabkan kepada semua pengguna. Prinsip ini diimplementasikan dalam hal 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;
- d. *Independensi (Independency)*, yaitu dimensi kualitas/mutu yang menggambarkan manajemen dan tata kelola organisasi yang diberikan oleh suatu organisasi/lembaga dilakukan secara independen dan bebas dari campur tangan manapun untuk memenuhi kebutuhan semua pengguna. Prinsip ini

menerapkan konsep TQM ini, termasuk pula lembaga keuangan dan perbankan yang semakin hari semakin kompetitif karena terus dihadapkan kepada berbagai tantangan yang semakin kompleks.

Kalangan pakar manajemen yang menjelaskan konsep *Total Quality Management (TQM)*, salah satunya adalah F.W. Taylor (1856-1915). Ia dikenal sebagai seorang insiyur mengembangkan satu seri konsep yang merupakan dasar dari pembagian kerja (*devisiion of work*). Analisis dengan pendekatan gerak dan waktu (*time and motion study*) untuk pekerjaan manual, dan memperoleh gelar "*Bapak Manajemen Ilmiah*" (*The Farther of Scientific Management*).⁴⁰

Dalam bukunya tersebut, Taylor menjelaskan beberapa elemen tentang teori manajemen, yaitu: *pertama*, setiap orang harus mempunyai tugas yang jelas dan harus diselesaikan dalam satu hari; *kedua*, pekerjaan harus memiliki peralatan yang standar untuk menyelesaikan tugas yang menjadi bagiannya; *ketiga*, bonus dan intensif wajar diberikan kepada yang berprestasi maksimal, dan *keempat*, penalti merupakan kerugian bagi pekerjaan yang tidak mencapai sasaran yang telah ditentukan (*personal loss*). Atas dasar itu, Taylor memisahkan perencanaan dari perbaikan kerja dan dengan demikian memisahkan pekerjaan dari tanggung jawab untuk memperbaiki kerja.

Selain Taylor, ada pemikir lainnya yaitu Shewhart (1891-1967) yang dikenal sebagai seorang ahli statistik yang bekerja pada "Bell Labs" pada periode 1920-1930. Dalam bukunya *The Economic Control of Quality Manufactured Products*, merupakan suatu kontribusi yang cukup menonjol dalam usaha untuk memperbaiki mutu barang hasil pengolahan. Ia mengatakan bahwa variasi terjadi pada setiap segi pengolahan dan variasi dapat dimengerti melalui penggunaan alat

⁴⁰ Mumuh Muhsin, "Masalah-masalah Aktual dalam Manejemen Modern", (Makalah - UNINUS Bandung, 2008).

statistik yang sederhana. Sampling dan probabilitas digunakan untuk membuat *control chart* untuk memudahkan para pemeriksa mutu, untuk memilih produk mana yang memenuhi mutu dan tidak. Penemuan Shewhart sangat menarik bagi Deming dan Juran, dimana kedua sarjana ini ahli dalam bidang statistik.

Seperti juga di Jepang, Juran (1945) pernah membantu pimpinan Jepang dalam menstrukturisasi industri sehingga mampu mengeksport produk ke pasar dunia. Ia membantu Jepang untuk mempraktekkan konsep peningkatan mutu dan alat-alat yang dirancang untuk pabrik ke dalam suatu seri konsep yang menjadi dasar bagi suatu “management process” yang terpadu. Juran mendemonstrasikan tiga proses manajerial untuk mengelola keuangan suatu organisasi yang dikenal dengan trilogy Juran yaitu, *Finance Planning*, *Financial control*, *financial improvement*. Adapun rincian trilogy itu sebagai berikut:⁴¹

1. *Quality Planning*, suatu proses yang mengidentifikasi pelanggan dan proses yang akan menyampaikan produk dan jasa dengan karakteristik yang tepat dan kemudian mentransfer pengetahuan ini ke seluruh kaki tangan perusahaan guna memuaskan pelanggan.
2. *Quality Control*, suatu proses dimana produk benar-benar diperiksa dan dievaluasi, dibandingkan dengan kebutuhan-kebutuhan yang diinginkan para pelanggan. Persoalan yang telah diketahui kemudian dipecahkan, misalnya mesin-mesin rusak segera diperbaiki.
3. *Quality Improvement*, suatu proses dimana mekanisme yang sudah mapan dipertahankan sehingga mutu dapat dicapai berkelanjutan. Hal ini meliputi alokasi sumber-sumber, menugaskan orang-orang untuk menyelesaikan proyek mutu, melatih para karyawan yang terlibat dalam proyek mutu dan

⁴¹ Mumuh Muhsin, “Masalah-masalah Aktual dalam Manejemen Modern”, (Makalah - UNINUS Bandung, 2008).

OJK) harus sepenuhnya menghayati implikasi manajemen sesuai dengan kebutuhan pengguna, harus mampu mengembangkan secara partisipatif, baik misi dan visi maupun proses manajemen, dan evaluasinya;

2. Pendidikan dan Pelatihan (*Education and Training*), yaitu usaha/kebijakan pimpinan organisasi dalam meningkatkan mutu organisasi untuk meningkatkan pengetahuan dan keterampilan setiap pengelola organisasi (pimpinan dan karyawan OJK) dalam rangka memenuhi kebutuhan pengguna agar mampu menjamin bagi perbaikan mutu dan memecahkan berbagai masalah yang dihadapinya;
3. Struktur Pendukung (*Supporting System*), yaitu adanya dukungan dari berbagai satuan organisasi (OJK Pusat dan Wilayah) untuk melakukan berbagai perubahan yang dianggap perlu untuk melaksanakan strategi pencapaian mutu, baik melalui konsultan maupun dari personil dalam organisasi itu sendiri;
4. Komunikasi (*Communication*), yaitu pola koordinasi dan interaksi antar semua komponen dalam organisasi yang secara bersama-sama membangun komitmen yang sungguh-sungguh untuk melakukan perubahan dalam usaha peningkatan mutu pelayanan organisasi sesuai dengan kedudukan, tugas, fungsi, dan wewenang yang dimiliki;
5. Ganjaran dan Pengakuan (*Reward and Achievement*), yaitu kebijakan dari pimpinan organisasi di dalam memberikan penghargaan dan pengakuan kepada bawahan yang memberikan kontribusi bagi kemajuan organisasi;
6. Pengukuran (*Evaluation*), yaitu alat ukur monitoring dan evaluasi yang digunakan oleh pimpinan organisasi untuk melihat semua capaian kinerja yang telah ditetapkan sebelumnya.

pengaturan dan pengawasan yang terintegrasi terhadap keseluruhan kegiatan di sektor jasa keuangan. Terbentuknya OJK membuat kewenangan-kewenangan yang sebelumnya dimiliki oleh Bank Indonesia (BI) dan Badan Pengawas Pasar Modal-Lembaga Keuangan (Bapepam-LK) akan secara otomatis berpindah kepada OJK.

Implikasi dari perubahan regulasi keuangan telah membatasi tugas, fungsi dan wewenang BI lebih bertanggung jawab dalam menangani masalah makro (*macro-prudential supervision*) dan lebih fokus untuk menjaga kestabilan sistem keuangan dengan cara memitigasi risiko sistemik. Sedangkan OJK memiliki tugas, fungsi, dan wewenang dalam menangani masalah mikro (*micro-prudential supervision*) dan lebih fokus untuk menjaga tingkat kesehatan institusi keuangan secara individual.⁴⁹

Demikian halnya dengan pengaturan dan pengawasan Pasar Modal dan Industri Keuangan Non-Bank (IKNB) yang sebelumnya di bawah Bapepam-LK dengan sendirinya dialihkan menjadi di bawah OJK. Oleh sebab itu, beberapa lembaga yang akan berada di bawah pengawasan OJK adalah perbankan, pasar modal, lembaga asuransi, dana pensiun, lembaga pembiayaan, dan lembaga jasa keuangan lainnya.

Agus Mulyo (Deputi Direktur Pengawasan Lembaga Pembiayaan II OJK), menjelaskan:

Adanya pengaturan dan pengawasan terhadap berbagai lembaga keuangan di Indonesia merupakan tuntutan dan kebutuhan agar kegiatan di dalam sektor jasa keuangan yang terselenggara secara teratur, adil, transparan dan akuntabel mutlak diperlukan untuk membentuk kondisi perekonomian nasional yang mampu tumbuh baik secara berkelanjutan dan stabil.

⁴⁹ Editor, "Tantangan dan Risiko dari Terbentuknya Otoritas Jasa Keuangan di Indonesia" <http://crmsindonesia.org/publications/tantangan-dan-risiko-dari-terbentuknya-otoritas-jasa-keuangan-di-indonesia> diakses tanggal 21 November 2018.

- c. Kepala Eksekutif Pengawas Perbankan memimpin bidang Pengawasan Sektor Perbankan;
- d. Kepala Eksekutif Pengawas Pasar Modal memimpin bidang Pengawasan Sektor Pasar Modal;
- e. Kepala Eksekutif Pengawas Perasuransian, Dana Pensiun, Lembaga Pembiayaan, dan Lembaga Jasa Keuangan Lainnya memimpin bidang Pengawasan Sektor IKNB; Ketua Dewan Audit memimpin bidang Audit Internal dan Manajemen Risiko; dan
- f. Anggota Dewan Komisioner Bidang Edukasi dan Perlindungan Konsumen memimpin bidang Edukasi dan Perlindungan Konsumen.

OJK dipimpin juga oleh 9 Dewan Komisioner yang kepemimpinannya bersifat kolektif dan kolegial. Susunan Dewan Komisioner tersebut terdiri atas:

- a. Seorang Ketua merangkap anggota;
- b. Seorang Wakil Ketua sebagai Ketua Komite Etik merangkap anggota;
- c. Seorang Kepala Eksekutif Pengawas Perbankan merangkap anggota;
- d. Seorang Kepala Eksekutif Pengawas Pasar Modal merangkap anggota;
- e. Seorang Kepala Eksekutif Pengawas Perasuransian, Dana Pensiun, Lembaga Pembiayaan dan Lembaga Jasa Keuangan lainnya merangkap anggota;
- f. Seorang Ketua Dewan Audit merangkap anggota;
- g. Seorang anggota yang membidangi Edukasi dan Perlindungan Konsumen;
- h. Seorang anggota *Ex-Officio* dari Bank Indonesia yang merupakan anggota Dewan Gubernur Bank Indonesia;
- i. Seorang anggota *Ex-Officio* dari Kementerian Keuangan yang merupakan pejabat setingkat eselon I Kementerian Keuangan.

Setiap jabatan komisioner yang ada di dalam struktur organisasi OJK bertujuan untuk membantu kelancaran setiap pelaksanaan tugasnya, di mana masing-masing Dewan Komisioner juga mengangkat pejabat struktural maupun fungsional antara lain Deputy Komisioner, direktur, dan pejabat di bawahnya.

Demikian pula dengan Deputy Komisioner adalah para pejabat yang secara langsung berada di bawah tanggung jawab Dewan Komisioner. Berikut ini adalah sembilan pembidangan Deputy Komisioner OJK:

- a. Deputy Komisioner Manajemen Strategis I;
- b. Deputy Komisioner Manajemen Strategis IIA;
- c. Deputy Komisioner Manajemen Strategis II B;
- d. Deputy Komisioner Audit Internal, Manajemen Risiko dan Pengendalian Kualitas;
- e. Deputy Komisioner Pengawas Pasar Modal I;
- f. Deputy Komisioner Pengawas Pasar Modal II;
- g. Deputy Komisioner Pengawas Industri Keuangan Non Bank I;
- h. Deputy Komisioner Pengawas Industri Keuangan Non Bank II;
- i. Deputy Komisioner Edukasi dan Perlindungan Konsumen.

Syarat untuk menjadi calon anggota Dewan Komisioner OJK:

- a. Warga Negara Indonesia;
- b. Memiliki akhlak, moral, dan integritas yang baik;
- c. Cakap melakukan perbuatan hukum;
- d. Tidak pernah dinyatakan pailit atau tidak pernah menjadi pengurus perusahaan yang menyebabkan perusahaan tersebut pailit;
- e. Sehat jasmani;

- f. Berusia paling tinggi 65 tahun pada saat ditetapkan;
- g. Mempunyai pengalaman atau keahlian di sektor jasa keuangan;
- h. Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan hukuman lima tahun atau lebih.

Masa jabatan komisioner OJK selama 5 (lima) tahun dan dapat diperpanjang untuk 1 (satu) kali masa jabatan. Komisioner OJK saat ini melakukan tugasnya sejak 2012 hingga berakhir pada 2017. Setiap Anggota Dewan Komisioner juga dilarang:

- a. Memiliki benturan kepentingan di lembaga jasa keuangan yang diawasi oleh OJK,
- b. Menjadi pengurus dari organisasi pelaku atau profesi di lembaga jasa keuangan,
- c. Menjadi pengurus partai politik dan,
- d. Menduduki jabatan pada lembaga lain, kecuali dalam rangka melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenang OJK atau penugasan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Menurut Agus Mulyo (Deputi Direktur Pengawasan Lembaga Pembiayaan II OJK), menjelaskan:

Aturan tersebut di atas merujuk kepada Pasal 17 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011, anggota dewan komisioner tidak dapat diberhentikan sebelum masa jabatannya berakhir, kecuali apabila memenuhi alasan sebagai berikut: meninggal dunia, mengundurkan diri, masa jabatannya telah berakhir dan tidak dipilih kembali, berhalangan tetap sehingga tidak dapat melaksanakan tugas lebih dari 6 (enam) bulan berturut-turut, tidak menjalankan tugasnya sebagai anggota dewan komisioner lebih dari 3 (tiga) bulan berturut-turut tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan, tidak lagi menjadi anggota Dewan Gubernur BI bagi anggota

ex-officio dewan komisioner yang berasal dari Bank Indonesia, tidak lagi menjadi pejabat setingkat eselon 1 pada Kementerian Keuangan bagi anggota *ex-officio* dewan komisioner yang berasal dari Kementerian Keuangan, memiliki hubungan keluarga sampai derajat kedua dengan Anggota Dewan Komisioner lainnya.⁵³

Dalam proses pengambilan keputusan pada Komisioner OJK, setiap anggota dewan komisioner memiliki hak untuk memberikan pendapat dalam setiap proses pengambilan keputusan dewan komisioner, dan memiliki hak suara pada saat keputusan ditetapkan berdasarkan suara terbanyak. Oleh karenanya, dalam mengemban fungsi dan tugasnya OJK memiliki pegawai yang berasal dari Bank Indonesia dan Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan. Meskipun secara umum sudah melepas kewenangan pengawasan keuangan kepada OJK, tetapi BI juga masih mempunyai peran terkait perkembangan data lembaga keuangan bank sebagai dasar untuk menentukan arah kebijakan moneter. Dengan kata lain, BI juga tetap bekerja sama dengan OJK dalam bidang pengawasan bank berdampak sistemik yang bisa mempengaruhi seluruh sistem keuangan.

Jika dilihat dari latar belakangnya, terbentuknya OJK memberikan harapan yang tinggi kepada pemerintah Indonesia, komunitas Industri Jasa Keuangan, dan bahkan masyarakat Indonesia secara umumnya. Harapan terhadap OJK harus tertangani secara wajar, yaitu dalam hal kemampuan untuk melakukan eksekusi operasional sesuai dengan tuntutan komunitas, maupun kemampuannya untuk menjadi lembaga independen yang mengedepankan praktik terbaik dari *good corporate governance* dan manajemen risiko sehingga tidak ada reputasi yang tercederai.⁵⁴

⁵³ Agus Mulyo, *Wawancara*, Jakarta, 18 Maret 2018.

⁵⁴ Editor, "Implikasi Pembentukan Otoritas Jasa Keuangan Terhadap Perkembangan Industri Keuangan di Indonesia", <http://cwts.ugm.ac.id/2013/04/implikasi-pembentukan-otoritas-jasa-keuangan/html> diakses tanggal 12 Januari 2019.

Kaitannya dengan pelaksanaan fungsi OJK dalam pengaturan pembiayaan bermasalah di PT. Bank Mandiri Syariah, PT. Bank Muamalat Indonesia, dan PT. Bank Jabar Banten Syariah mengacu kepada Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan disebutkan bahwa terkait dengan wewenang OJK dalam pengaturan lembaga jasa keuangan (Bank dan Non-Bank) meliputi:⁵⁶

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

Dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya, OJK juga kemungkinan dihadapkan kepada risiko hukum yang akan timbul sebagai akibat dari ketidakmampuan pelaku industri jasa keuangan dalam mengaplikasikan persyaratan regulatif ke dalam sistem operasional mereka. Sehingga aspek hukum harus menjadi perhatian bagi para profesi manajemen risiko di Indonesia, khususnya pada sektor industri jasa keuangan. Dengan kewenangan OJK memiliki tugas pengaturan dan pengawasan terhadap seluruh sektor industri jasa keuangan,

⁵⁶ Otoritas Jasa Keuangan, "FAQ Otoritas Jasa Keuangan" <https://www.ojk.go.id/id/Pages/FAQ-Otoritas-Jasa-Kuangan.aspx> diakses tanggal 12 Januari 2019.

baik, yang meliputi independensi, akuntabilitas, pertanggungjawaban, transparansi, dan kewajaran (*fairness*).

Pada gilirannya sebagai lembaga pengawas independen yang baru berdiri dan beroperasi di Indonesia, OJK idealnya diharapkan mampu membuat sektor jasa keuangan beroperasi lebih baik. Namun seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, pembentukan dan pelaksanaan dari OJK akan membawa tantangan serta risiko. Pemerintah serta masyarakat Indonesia diharapkan dapat menangani risiko yang dimunculkan lembaga independen baru tersebut, dengan cara meninjau kembali aturan hukum maupun implementasi tugas dan fungsi dari OJK sebagai lembaga pengawas yang independen.

2. Fungsi Pengawasan UU OJK di PT. Bank Mandiri Syariah, PT. Bank Muamalat Indonesia, dan PT. Bank Jabar Banten Syariah

Pembentukan lembaga pengawasan sektor jasa keuangan, sebagaimana yang telah diamanatkan dalam pasal 34 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia disebutkan bahwa selambat-lambatnya 31 Desember 2002 sudah terbentuk. Namun baru pada tahun 2011 baru terbentuk Otoritas Jasa Keuangan melalui Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan yang merupakan lembaga independen dan bebas dari campur tangan pihak lain, yang mempunyai fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan, pengawasan, pemeriksaan dan penyidikan di sektor jasa keuangan.

Setahun setelah adanya UU tentang OJK ini, baru mulai bersiap-siap untuk melakukan tugas dan pada tahun 2013 OJK mulai mengemban amanah yang diberikan oleh UU dengan mengeluarkan beberapa peraturan diantaranya Peraturan OJK Nomor: 01/POJK.07/2013 Tentang Perlindungan Konsumen Sektor Jasa Keuangan. Peraturan tersebut berisikan pelaksanaan prinsip perlindungan konsumen, bersifat transparan, perlakuan yang adil, keandalan, kerahasiaan dan

keamanan data informasi, dan penanganan pengaduan serta penyelesaian sengketa konsumen secara sederhana, cepat dengan biaya terjangkau.⁵⁹

Kemudian pada awal tahun berikutnya tepatnya tahun 2014, OJK mengeluarkan Surat Edaran Otoritas Jasa Keuangan Nomor: 1/SEOJK.07/2014 Tentang Pelaksanaan Edukasi dalam Rangka Meningkatkan Literasi Keuangan kepada Konsumen dan/atau Masyarakat, yang berisi diantaranya mewajibkan Pengurus Usaha Jasa Keuangan (PUJK) untuk membuat rencana dan program tahunan yang harus dilaporkan ke OJK.

Di samping itu, SE OJK Surat Edaran Otoritas Jasa Keuangan Nomor: 1/SEOJK.07/2014 tersebut memberikan rambu-rambu bagi para penyelenggaran lembaga keuangan untuk melaksanakan edukasi berdasarkan kepada empat prinsip, yaitu inklusif, sistematis dan terukur, kemudahan akses serta kolaborasi. Demikian pula PUJK juga dalam hal membuat program *Corporate Social Responsibility (CSR)* hendaknya dilakukan secara berkesinambungan dan dilakukan monitor secara berkala. Hal demikian bertujuan untuk memudahkan sistem monitoring dan evaluasi dalam pengawasan terhadap operasional lembaga keuangan.

Untuk menjalankan fungsi OJK dalam pengawasan pembiayaan bermasalah di PT. Bank Mandiri Syariah, PT. Bank Muamalat Indonesia, dan PT. Bank Jabar Banten Syariah, OJK mengimplementasikan ketentuan dalam Pasal 6, 7, 8 dan 9 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan disebutkan bahwa wewenang yang dimiliki OJK adalah sebagai berikut:

- a. Terkait Khusus Pengawasan dan Pengaturan Lembaga Jasa Keuangan Bank yang meliputi:

⁵⁹ Editor, "Peran Otoritas Jasa Keuangan di Indonesia", <https://dosen.perbanas.id/peran-otoritas-jasa-keuangan-ijk-di-indonesia/> diakses tanggal 12 Januari 2019.

- 1) 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;
 - 2) Kegiatan usaha bank, antara lain sumber dana, penyediaan dana, produk hibridasi, dan aktivitas di bidang jasa;
 - 3) Pengaturan dan pengawasan mengenai kesehatan bank yang 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;
 - 4) Pengaturan dan pengawasan mengenai aspek kehati-hatian bank, meliputi: manajemen risiko; tata kelola bank; prinsip mengenal nasabah dan anti-pencucian uang; dan pencegahan pembiayaan terorisme dan kejahatan perbankan; serta pemeriksaan bank.
- b. Terkait Pengaturan Lembaga Jasa Keuangan (Bank dan Non-Bank) meliputi:
- 1) Menetapkan peraturan dan keputusan OJK;
 - 2) Menetapkan peraturan mengenai pengawasan di sektor jasa keuangan;
 - 3) Menetapkan kebijakan mengenai pelaksanaan tugas OJK;
 - 4) Menetapkan peraturan mengenai tata cara penetapan perintah tertulis terhadap Lembaga Jasa Keuangan dan pihak tertentu;
 - 5) Menetapkan peraturan mengenai tata cara penetapan pengelola statuter pada lembaga jasa keuangan;
 - 6) Menetapkan struktur organisasi dan infrastruktur, serta mengelola, memelihara, dan menatausahakan kekayaan dan kewajiban;

- 7) Menetapkan peraturan mengenai tata cara pengenaan sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan.
- c. Terkait Pengawasan Lembaga Jasa Keuangan (Bank dan Non-Bank) meliputi:
- 1) Menetapkan kebijakan operasional pengawasan terhadap kegiatan jasa keuangan;
 - 2) Mengawasi pelaksanaan tugas pengawasan yang dilaksanakan oleh Kepala Eksekutif;
 - 3) 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;
 - 4) Memberikan perintah tertulis kepada lembaga jasa keuangan dan atau pihak tertentu;
 - 5) Melakukan penunjukan pengelola statuter;
 - 6) Menetapkan penggunaan pengelola statuter;
 - 7) Menetapkan sanksi administratif terhadap pihak yang melakukan pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan;
 - 8) Memberikan dan atau mencabut: izin usaha, izin orang perseorangan, efektifnya pernyataan pendaftaran, surat tanda terdaftar, persetujuan melakukan kegiatan usaha, pengesahan, persetujuan atau penetapan pembubaran dan penetapan lain.

Berkenaan dengan fungsi pengawasan OJK terhadap pembiayaan bermasalah di bank syariah, Setiawan Budi Utomo (Deputi Direktur Perbankan Syariah OJK) menjelaskan bahwa:

Strategi 2:

Meningkatkan kapasitas pengaturan dan pengawasan. Strategi ini ditempuh melalui adopsi kerangka peraturan yang lebih baik dan disesuaikan dengan kompleksitas, ukuran, integrasi dan konglomerasi sektor keuangan. Selain itu juga akan dikembangkan metode pengawasan termutakhir dan bersifat holistik bagi seluruh sektor keuangan, termasuk penyempurnaan metode penilaian risiko dan deteksi dini permasalahan di lembaga keuangan.

Strategi 3:

Memperkuat ketahanan dan kinerja sistem keuangan. Strategi ini ditempuh dengan memberikan fokus pada penguatan likuiditas dan permodalan bagi seluruh lembaga keuangan, sehingga lebih tangguh dalam menghadapi risiko baik dalam masa normal maupun krisis.

Strategi 4:

Mendukung peningkatan stabilitas sistem keuangan. Selain mengatur dan mengawasi industri keuangan secara individual, OJK juga menganalisis dan memantau potensi risiko sistemik di masing-masing individual lembaga keuangan. Kewenangan untuk melakukan pengawasan secara integrasi akan memberi ruang bagi OJK untuk memantau secara lebih dalam berbagai kemungkinan risiko dan mengambil langkah-langkah mitigasinya, terutama risiko yang terjadi di konglomerasi keuangan.

Strategi 5:

Meningkatkan budaya tata kelola dan manajemen risiko di lembaga keuangan. Budaya tata kelola dan manajemen risiko yang baik harus menjadi jiwa dalam kegiatan di sektor keuangan. Untuk itu OJK akan menerapkan prinsip-prinsip tata kelola dan manajemen risiko yang setara di seluruh lembaga jasa keuangan. Tidak kalah pentingnya adalah pengembangan budaya integritas yang menuntut kepe-

mimpinan yang kuat dan berkarakter. Untuk itu ke depan OJK akan memberikan bobot lebih pada penilaian aspek ini dalam proses *fit and proper test* pengurus lembaga keuangan.

Strategi 6:

Membangun sistem perlindungan konsumen keuangan yang terintegrasi dan melaksanakan edukasi dan sosialisasi yang masif dan komprehensif. Strategi ini diperlukan untuk mengefektifkan dan memperkuat bentuk- bentuk perlindungan konsumen yang selama ini masih tersebar, sehingga bersama sama dengan kegiatan edukasi dan sosialisasi akan mewujudkan level *playing field* yang sama antara lembaga jasa keuangan dengan konsumen keuangan.

Strategi 7:

Meningkatkan profesionalisme sumberdaya manusia. Strategi ini diperlukan untuk menjawab kebutuhan akan *capacity building* bagi pengawas.

Strategi 8:

Meningkatkan tata kelola internal dan *quality assurance*. Untuk keperluan ini, OJK akan menerapkan standar kualitas yang konsisten di seluruh level organisasi, menyelaraskan antara tujuan OJK dengan kebutuhan pemangku kepentingan antara lain membuka dialog dengan industri secara berkala, dan memastikan pengambilan keputusan yang tepat sehingga memberi manfaat bagi masyarakat.

Mengacu kepada 8 strategi di atas, dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya, OJK juga diawasi oleh DPR, dalam hal ini, Komisi XI. Sebagai bagian dari akuntabilitas publik, OJK wajib menyusun laporan keuangan yang terdiri atas laporan keuangan tiga bulanan, semester dan tahunan. Laporan ini akan berikan kepada Badan Pemeriksa Keuangan dan DPR. Selain itu OJK juga wajib menyusun laporan kegiatan yang terdiri atas laporan kegiatan bulanan, triwulanan, dan tahunan.

Dengan demikian peneliti dapat merumuskan bahwa fungsi pengaturan dan pengawasan pembiayaan bermasalah di bank syariah oleh OJK senantiasa mengacu kepada UU Nomor 21 Tahun 2011, POJK Nomor: 42/POJK. 03/2017 dan POJK Nomor: 43/POJK. 03/2017, serta tetap dilakukan melalui kerjasama dan koordinasi dengan BI guna mewujudkan sistem pengawasan lembaga keuangan dan perbankan yang stabil dan berkelanjutan dengan tetap berpegang kepada prinsip dasar bersifat kolaboratif, meningkatkan efisiensi dan efektifitas, menghindari duplikasi, melengkapi pengaturan sektor keuangan, sikap profesionalitas, akuntabilitas, transparansi, independensi, dan adil.

D. Implementasi UU OJK Berkaitan dengan Peran Pengaturan dan Pengawasan Pembiayaan Bermasalah di Perbankan Syariah

1. Peran Pengaturan UU OJK di PT. Bank Mandiri Syariah, PT. Bank Muamalat Indonesia, dan PT. Bank Jabar Banten Syariah

Kasus pembiayaan bermasalah atau kredit macet di lembaga perbankan, terutama pada bank-bank milik pemerintah naik signifikan. Berdasarkan data dari Bank Indonesia (BI) diketahui bahwa sampai dengan akhir bulan November 2010, kredit macet atau kolektibilitas lima (terburuk) mencapai Rp 14,59 triliun. Angka ini naik Rp 3,47 triliun hanya dalam rentang satu bulan. Nilai kredit macet senilai hampir Rp 15 triliun tersebut merupakan nilai kredit macet terbesar untuk kelompok bank-bank pelat merah sejak akhir tahun 2008 lalu.⁶⁴

Di antara kelompok bank-bank lain, nilai kredit macet bank-bank BUMN ini juga merupakan yang terbesar. Di saat yang sama, jenis kredit diragukan (kolektibilitas empat) di bank-bank persero juga naik sekitar Rp 1,1 triliun.

⁶⁴ Ruisa Khoiriyah, "Kredit Macet di Bank-bank Pemerintah Mencapai Rekor Rp 14,59 Triliun", <https://keuangan.kontan.co.id/news/kredit-macet-di-bank-bank-pemerintah-mencapai-rekor-rp-1459-triliun> diakses tanggal 12 Juni 2019.

Dengan demikian, total nilai kredit bermasalah alias non performing loan (NPL) di kelompok bank BUMN mencapai Rp 23,05 triliun. Naik lumayan besar dari posisi bulan sebelumnya yang baru sebesar Rp 19,29 triliun.

Sementara itu, menurut catatan yang dipublikasikan oleh Bank Indonesia, nominal NPL November 2010 juga yang terbesar bila dibandingkan dengan posisi akhir tahun 2009 lalu yang baru sebesar Rp 18,82 triliun. Menurut sebagian besar pengamat keuangan, rasio NPL pada bank-bank milik pemerintah inipun cenderung melonjak tinggi mencapai 3,71%. Bulan sebelumnya, rasio NPL bank-bank persero masih sebesar 3,16%. Januari 2009, rasionya juga masih relatif rendah yakni 3,19%. BI mencatat sekurang-kurangnya ada empat bank BUMN ini adalah Bank Mandiri, Bank Rakyat Indonesia (BNI), Bank Negara Indonesia (BNI), Bank Tabungan Negara (BTN). Secara nasional, besar kredit bermasalah di perbankan memang naik cukup tinggi. BI mencatat, selama 11 bulan tahun 2010 lalu, jumlah kredit bermasalah di bank naik 9,7% menjadi Rp 52,2 triliun.⁶⁵

Perkembangan yang hampir sama juga menimpa sektor jasa keuangan dan perbankan syariah di Indonesia, di mana pembiayaan bermasalah di bank syariah juga mengalami peningkatan yang banyak disebabkan oleh situasi ekonomi yang negatif, instabilitas politik dalam negeri, kebijakan politik ekonomi negara lain yang merugikan, kondisi alam yang rentan dengan bencana, dan regulasi ekonomi yang kurang populis. Beberapa faktor internal seperti gagal bayar telah berdampak kepada hubungan yang kurang baik antara bank dengan nasabah, jaminan perlindungan hukum bisnis yang lemah, manajemen usaha menjadi tidak profesional, pemasaran industri keuangan bank menjadi lebih lambat, dan tingkat kepercayaan masyarakat kepada bank syariah menjadi semakin berkurang.

⁶⁵ Ruisa Khoiriyah, "Kredit Macet di Bank-bank Pemerintah Mencapai Rekor Rp 14,59 Triliun", <https://keuangan.kontan.co.id/news/kredit-macet-di-bank-bank-pemerintah-mencapai-rekor-rp-1459-triliun> diakses tanggal 12 Juni 2019.

Selain itu, secara makro perkembangan pembiayaan bermasalah di bank syariah sejak tahun 2012 juga mengalami puncaknya terjadi pada tahun 2016 yang disebabkan oleh pengaruh makro ekonomi global berupa peningkatan harga minyak dunia di angka 120 USD/1 Barel, depresiasi rupiah terhadap US Dollar yang menyentuh angka Rp 13.500/1 USD, menurunnya Indeks Harga Saham Gabungan di Bursa Saham, melambatnya pertumbuhan ekonomi Tiongkok, dan perang dagang antar negara-negara maju. Sedangkan pengaruh ekonomi mikro juga disebabkan oleh menurunnya daya beli masyarakat, pelambatan usaha sektor riil, meningkatnya angka pengangguran dan tenaga kerja, serta kemampuan bayar para debitur lembaga keuangan.⁶⁶

Sejak tahun 2010 hingga fase awal berdirinya OJK 2011 tercatat ada beberapa bank syariah yang mengalami pembiayaan bermasalah cukup tinggi. Padahal BI dan OJK mensyaratkan tingkat kesehatan bank adalah rasio pembiayaan bermasalah atau Non Performing Finance (NPF)-nya tidak boleh di atas 5 %. Peran OJK semakin tampak pengaturan pembiayaan bermasalah di PT. Bank Mandiri Syariah, PT. Bank Muamalat Indonesia, dan PT. Bank Jabar Banten Syariah. Sebagai contoh, pertumbuhan kredit industri perbankan syariah di Indonesia pada kuartal I 2015 secara makro tercatat di level 11,3 persen, atau posisi terendah sejak Maret 2010 yang saat itu mampu tumbuh 11,5 persen secara tahunan. Pengamat keuangan menilai bahwa tingkat kredit macet (*non performing loan/NPL*) bakal mencapai puncaknya pada kuartal II 2015.

Merujuk kepada rilis data Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dan Bank Indonesia (BI) menunjukkan bahwa pertumbuhan industri perbankan mencapai posisi terendah sejak awal 2010 setelah krisis ekonomi global. Sementara kredit

⁶⁶ Ruisa Khoiriyah, "Kredit Macet di Bank-bank Pemerintah Mencapai Rekor Rp 14,59 Triliun", <https://keuangan.kontan.co.id/news/kredit-macet-di-bank-bank-pemerintah-mencapai-rekor-rp-1459-triliun> diakses tanggal 12 Juni 2019.

modal kerja saat ini tumbuh di bawah 10 persen, sedangkan kredit investasi tumbuh 13,5 persen secara tahunan dan kredit konsumsi 11,6 persen secara tahunan. Berdasarkan pembagian sektoral, kredit perikanan tumbuh lebih dari 20 persen secara tahunan, konstruksi 28 persen, sedangkan kredit rumah tangga masih tetap 12,5 persen secara tahunan. Seluruh area di Indonesia membukukan pertumbuhan yang lebih rendah dari bulan sebelumnya kecuali di Sulawesi dan bagian lain (kawasan Timur Indonesia/KTI).⁶⁷

Pertumbuhan simpanan (Dana Pihak Ketiga/DPK) masih terjadi dan berada di level 16 persen secara tahunan. Dia mencatat, pemenang pada periode Maret adalah bank kecil, termasuk bank pembangunan daerah, yang masing-masing tumbuh 18,9 persen dan 28,1 persen secara tahunan. Menurutnya, kami meyakini hal tersebut disebabkan penurunan suku bunga di antara bank besar sementara bank kecil masih menawarkan suku bunga yang lebih tinggi.

Di antara tipe DPK, deposito berjangka masih membukukan pertumbuhan lebih besar yaitu 20 persen, sedangkan tabungan hanya tumbuh 4 persen secara tahunan. Berdasarkan area, seluruh daerah membukukan pertumbuhan suku bunga yang mengindikasikan dibandingkan posisi Januari dan Februari serta mengindikasikan lebih banyak dana menganggur di sistem. Rasio kredit terhadap DPK (LDR) turun 87,6 persen pada Maret 2015, kembali ke posisi seperti Juni 2013.

Penghitungan dan kalkulasi margin bunga bersih (net interest margin /NIM) kurang tepat, karena memasukkan faktor aset laba *off-balanced* sejak November 2013. Perbankan juga memasukkan lagi metode yang sama pada Maret 2015 ketika rerata laba aset turun 22 persen secara bulanan. Dampaknya adalah rata-rata NIM industri kembali ke 5,3 persen pada Maret 2015 dari 4,1 persen

⁶⁷ Giras Pasopati, "Pertumbuhan Kredit Terendah Sejak 2010, NPL Diprediksi Naik", <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20150519122345-92-54169/pertumbuhan-kredit-terendah-sejak-2010-npl-diprediksi-naik> diakses tanggal 12 Juni 2019.

POJK Nomor: 42/POJK.03/2017 tentang Kewajiban Penyusunan dan Pelaksanaan Kebijakan Perkreditan atau Pembiayaan Bank Bagi Bank Umum, POJK Nomor: 15/POJK.03/2017 tentang Penetapan Status dan Tindak Lanjut Pengawasan Bank Umum, dan POJK Nomor: 35/POJK.05/2018 tentang Penyelenggaraan Usaha Perusahaan Pembiayaan.

Peraturan-peraturan tersebut merupakan turunan dari Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011, di mana pemerintah mengungkapkan sekurang-kurangnya ada 22 bank yang memiliki rasio kredit bermasalah (*Non-Performing Loan/NPL*) di atas lima persen secara *gross* pada Januari 2017, sehingga otoritas meminta bank-bank tersebut meningkatkan biaya pencadangan untuk mencegah risiko pembiayaan bermasalah di bank syariah yang terbilang cukup tinggi.

Menurut data OJK mengenai kinerja industri perbankan, semua bank yang masuk kategori Bank Umum Kegiatan Usaha (BUKU II) paling banyak memiliki rapor NPL merah di atas lima persen yakni 11 bank. Kemudian, bank kategori BUKU III sebanyak enam bank, dan bank BUKU I sebanyak lima bank. Kondisi inilah yang mendorong OJK semakin memberikan pengawasan terhadap pembiayaan bermasalah. 22 bank tersebut sudah diminta untuk meningkatkan pengawasan dan aspek kehati-hatian, salah satunya dengan memperbesar biaya pencadangan terhadap NPL⁷¹

Berdasarkan hasil wawancara dengan Nelson Tampubolon (Kepala Eksekutif Pengawas Perbankan OJK) dikatakan bahwa:

Peran OJK difokuskan terhadap 22 bank untuk lebih meningkatkan aspek kehati-hatian, salah satunya dengan memperbesar biaya pencadangan terhadap NPL. Dengan begitu, Nelson meyakini, dalam beberapa bulan ke depan, NPL 22 bank tersebut akan menyusut. Lagipula, kata Nelson, jika

⁷¹ Fetra Tumanggor, "OJK Sebut Ada 22 Bank Swasta Kreditnya Bermasalah", <https://www.tagar.id/ojk-sebut-ada-22-bank-swasta-kreditnya-bermasalah> diakses tanggal 21 Juli 2019.

industri keuangan non bank (IKNB). Paling tidak, sebanyak 12 kebijakan di antaranya merupakan stimulus di sektor perbankan. Empat kebijakan pertama terkait Aset Tertimbang Menurut Risiko (ATMR) merupakan kebijakan yang di-restatement. Empat kebijakan tersebut yakni, tagihan atau kredit yang dijamin oleh Pemerintah Pusat dikenakan bobot risiko sebesar nol persen dalam perhitungan ATMR untuk risiko kredit. Bobot risiko untuk Kredit Kendaraan Bermotor (KKB) ditetapkan sebesar 75 persen dalam perhitungan ATMR untuk risiko kredit. Penerapan penilaian prospek usaha sebagai salah satu persyaratan restrukturisasi kredit tanpa mempertimbangkan kondisi pasar maupun industri dari sektor usaha debitur. Kemudian, pelaksanaan restrukturisasi kredit sebelum terjadinya penurunan kualitas kredit.⁷⁶

Terkait dengan turunnya ATMR tentu akan berdampak pada penghitungan rasio kecukupan modal (CAR). Penghitungan CAR yakni modal dibagi ATMR. Kalau ATMR turun dengan modal yang sama, CAR pasti meningkat. Ia juga menambahkan bahwa kredit itu ada risikonya, jika risikonya diperkecil maka CAR-nya akan meningkat. Sebaliknya jika CAR-nya semakin besar, maka pemberian kredit juga semakin besar. Sementara itu, dalam menjalankan perannya, OJK juga menerapkan pengawasan pembiayaan bermasalah di bank syariah yang terkait dengan ATMR nanti akan sangat menentukan CAR. Ketika ATMR diturunkan, modal semakin besar sehingga ruang bank untuk lending semakin besar. Rasio kecukupan modal (CAR) lebih baik akan mempengaruhi kemampuan rasio pembiayaan (FDR) di bank syariah.⁷⁷

Sesuai dengan POJK Nomor: 42/POJK.03/2017 tentang Kewajiban Penyusunan dan Pelaksanaan Kebijakan Perkreditan atau Pembiayaan Bank Bagi Bank Umum, POJK Nomor: 15/POJK.03/2017 tentang Penetapan Status dan Tindak Lanjut Pengawasan Bank Umum, OJK menetapkan bobot risiko KKB 75 persen, ada beberapa kriteria. Pertama diberikan kepada debitur usaha mikro kecil atau

⁷⁶ Nelson Tampubolon, *Wawancara*, Jakarta, tanggal 15 Februari 2019.

⁷⁷ Binti Sholikah dan Satya Festiani, "Ini 12 Kebijakan OJK di Sektor Perbankan Syariah", <https://republika.co.id/berita/ekonomi/keuangan/15/07/24/nrzoc8367-ini-12-kebijakan-ojk-di-sektor-perbankan> diakses tanggal 21 Juli 2019.

perorangan. Plafon pembiayaan debitur paling tinggi sebesar 2 persen dari hasil penjumlahan plafon pembiayaan untuk UMK dan perorangan. Plafon pembiayaan kepada debitur paling tinggi Rp 1 miliar. Debitur tidak tergolong sebagai 50 debitur besar bank. Tagihan tidak dalam bentuk surat berharga.

Kedua yaitu penurunan bobot risiko kredit beragun rumah tinggal non program pemerintah ditetapkan sebesar 35 persen, tanpa mempertimbangkan nilai *Loan To Value (LTV)* dalam perhitungan ATMR untuk risiko kredit. Penurunan bobot risiko KPR Rumah Sehat Sejahtera (RSS) dalam rangka program Pemerintah Pusat Republik ditetapkan sebesar 20 persen, tanpa mempertimbangkan nilai *Loan To Value (LTV)* dalam perhitungan ATMR untuk risiko kredit. Penurunan bobot risiko Kredit Usaha Rakyat (KUR) yang dijamin oleh Jamkrida dapat dikenakan bobot risiko sebesar 50 persen.

Selanjutnya, dalam menjalankan perannya, OJK juga melakukan pengawasan pembiayaan bermasalah di bank syariah penilaian kualitas kredit kepada satu debitur atau satu proyek hanya berdasarkan ketepatan pembayaran pokok dan/atau bunga dinaikkan dari paling tinggi Rp 1 miliar menjadi paling tinggi Rp 5 miliar hanya didasarkan atas ketepatan pembayaran pokok dan atau bunga. Penilaian kualitas kredit kepada UMKM dengan jumlah lebih dari Rp 5 miliar yang dikaitkan dengan peringkat penilaian Kualitas Penerapan Manajemen Risiko (KPMR) dan Peringkat Komposit Tingkat Kesehatan bank. Penetapan kualitas kredit setelah dilakukan restrukturisasi dengan tenggat waktu pembayaran (*grace period*) pokok, selama masa *grace period*.

Sebagai bentuk implementasi dari peran OJK yang diamanatkan dalam UU, OJK mengimplementasikan POJK Nomor: 42/POJK.03/2017 tentang Kewajiban Penyusunan dan Pelaksanaan Kebijakan Perkreditan atau Pembiayaan Bank Bagi Bank Umum, POJK Nomor: 15/POJK.03/2017 tentang Penetapan Status dan

Tindak Lanjut Pengawasan Bank Umum. Bagi semua bank yang memiliki angka NPF di atas 5 persen Kebijakan terakhir tentang Persyaratan Peringkat Komposit Hal tersebut mencakup dua hal, yaitu pendirian perusahaan yang akan mengambil alih aset kredit bermasalah dari bank yang sama sepanjang kepemilikan bank maksimum 20 persen dan tidak menjadi pengendali, atau tambahan penyertaan untuk penyelamatan perusahaan anak berupa bank.

Pada gilirannya peneliti dapat merumuskan bahwa peran OJK dalam pengawasan pembiayaan bermasalah di bank syariah pada umumnya dan khususnya pada tiga BUS yaitu PT. Bank Mandiri Syariah, PT. Bank Muamalat Indonesia, dan PT. Bank Jabar Banten Syariah ditunjukkan melalui tiga kebijakan. Pertama, OJK ingin industri keuangan lebih kontributif terhadap pembangunan ekonomi nasional. Kedua, OJK ingin sektor keuangan punya daya tahan lebih kuat. Sehingga saat krisis datang tidak menjadi perhatian berlebihan karena punya daya tahan lebih tinggi. Ketiga, OJK ingin industri keuangan nasional membuka akses seluas-luasnya kepada masyarakat yang ada di pelosok.

Apabila melihat kembali naskah akademik pembentukan OJK di dalamnya dikatakan bahwa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya OJK harus berdasarkan kepada azas-azas berikut: (a) asas kepastian hukum, yakni azas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan pengaturan perundang-undangan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan OJK; (b) asas kepentingan umum, yakni azas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara aspiratif, akomodatif dan selektif; (c) asas keterbukaan, yakni azas yang membuka diri terhadap masyarakat untuk memperoleh berita yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan OJK dengan tetap memperhatikan perlindungan hak asasi pribadi dan golongan, serta rahasia negara, termasuk rahasia sebagaimana ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan; (4) asas profesionalitas, yakni azas yang mengutamakan keahlian dalam pelaksanaan tugas dan wewenang OJK, dengan tetap berlandaskan pada kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan; (d) asas integritas, yakni azas yang berpegang teguh pada nilai-nilai moral dalam setiap tindakan dan keputusan yang diambil dalam penyelenggaraan OJK; dan (e) asas akuntabilitas, yakni azas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari setiap kegiatan penyelenggaraan pengawasan oleh OJK harus dipertanggung jawabkan kepada publik.¹⁴

Peran lembaga pengawas keuangan, dalam hal ini OJK memiliki tujuan, fungsi, tugas dan wewenang dalam menjalankan tugasnya sebagai lembaga yang mengatur serta mengawasi hampir kesemua sektor jasa keuangan di Indonesia. Di dalam Pasal 4 UU OJK dijelaskan mengenai tujuan pembentukan OJK yakni agar keseluruhan kegiatan di Indonesia dalam sektor jasa keuangan dapat: (1) Terselenggara secara teratur, adil, transparan, dan akuntabel; (2) Mampu mewujudkan

¹⁴ Tim Panitia Antar Departemen Rancangan Undang-Undang tentang Otoritas Jasa Keuangan, "Naskah Akademik Pembentukan Otoritas Jasa Keuangan (OJK)", (Jakarta: OJK, 2010).

sistem keuangan yang tumbuh secara berkelanjutan dan stabil; (3) Mampu melindungi kepentingan konsumen dan masyarakat.

Apabila mengacu kepada ketentuan dalam Pasal 5 UU OJK dijelaskan bahwa fungsi OJK yakni menyelenggarakan sistem pengaturan dan pengawasan yang terintegrasi terhadap keseluruhan kegiatan di dalam sektor jasa keuangan. Lebih lanjut ketentuan Pasal 6 UU OJK menyatakan bahwa, OJK melaksanakan tugas pengaturan dan pengawasan terhadap: (1) kegiatan jasa keuangan di sector perbankan; (2) kegiatan jasa keuangan di sector pasar modal; (3) kegiatan jasa keuangan di perasuransian, dana pensiun, lembaga pembiayaan, dan lembaga jasa keuangan lainnya.

Salah satu peranan OJK terhadap sektor keuangan adalah pengaturan dan pengawasan jasa keuangan di sektor perbankan, untuk melaksanakan tugas pengaturan dan pengawasan kegiatan jasa keuangan di sektor perbankan, OJK memiliki wewenang dalam hal pengaturan dan pengawasan mengenai kelembagaan, kesehatan, serta aspek kehati-hatian bank. Fungsi pengaturan dan pengawasan bank, termasuk bank syariah dan unit usaha syariah berada dalam otoritas Bank Indonesia.

Dari sisi pengawasan terhadap bank syariah dan unit usaha syariah juga dilakukan oleh Bank Indonesia, sebagaimana pada perbankan konvensional. Untuk melaksanakan kepentingan tersebut Bank Indonesia telah dibentuk Departemen Perbankan Syariah. Departemen ini 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.¹⁵

¹⁵ Editor, "Perbankan", dalam [http://www.bi.go.id/web/id/Tentang BI/Organisasi/perbankan htm](http://www.bi.go.id/web/id/Tentang%20BI/Organisasi/perbankan.htm), diakses tanggal 29 Februari 2019.

ke sebuah badan atau lembaga yang independen di luar bank sentral. Dasar hukum pemisahan fungsi pengawasan yaitu Pasal 34 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009 tentang Bank Indonesia.²²

Untuk menerapkan pola pengawasan perbankan di Indonesia yang meliputi perbankan syariah dilakukan melalui dua lembaga *super body* yang bertugas mengawasi setiap aktivitas dari perbankan syariah, yaitu otoritas jasa keuangan dan bank Indonesia. Otoritas Jasa Keuangan (OJK) menjadi lembaga pengawasan perbankan di Indonesia, yang berfungsi mengawasi keseluruhan sektor perbankan dan non bank serta jasa keuangan lainnya agar teratur, adil, transparan, dan akuntabel. Dengan keberadaan OJK harus mampu mewujudkan sistem keuangan yang tumbuh secara *prudent*, kokoh dan stabil serta dapat melindungi kepentingan masyarakat dan konsumen, sehingga dapat melahirkan sistem perbankan yang sehat dan kuat.

Peran independensi kelembagaan yang diberikan oleh pemerintah kepada OJK tentu sangat strategis karena hampir semua sektor keuangan diawasi oleh OJK secara *microprudential* dan komprehensif, sehingga perbankan dan lembaga keuangan akan lebih berhati-hati dalam menjalankan operasional institusinya dan melakukan aktivitas perbankan.²³

Kaitannya dengan implikasi hukum berlakunya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang OJK, sebenarnya sangat luas dan kompleks. Pembahasan tentang implikasi hukum berlakunya OJK terhadap perbankan, tidak terpisahkan dari perlunya pembaruan atau perubahan secara utuh dan menyeluruh terhadap Undang-Undang Bank Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor Tahun

²² Zainal Arifin Mochtar dan Iwan Satriawan, "Efektivitas Sistem Penyeleksian Pejabat Komisi Negara di Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 6, No. 3, (September 2009), 152..

²³ Adrian Sutedi, *Aspek Hukum Otoritas Jasa Keuangan*, (Jakarta Timur: Raih Asa Sukses Penebar Swadaya Grup, 2014), 144.

pentingnya perlindungan hukum, kebutuhan hukum, dan keadilan sehingga para pihak, khususnya pelaku usaha perbankan dan pihak-pihak warga masyarakat akan mendapatkan kepastian hukum, perlindungan hukum, dan keadilan, manakala berhadapan dengan sesuatu aspek mengenai hubungannya dengan sektor perbankan.

Undang-Undang Nomor 21 Tahun, 2011 tentang OJK secara tegas menyatakan dirinya sebagai Undang-Undang transisi, dan selain itu mewujudkan suatu transformasi, yakni terbentuk dan bekerjanya kelembagaan baru yang dinamakan sebagai OJK. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang OJK adalah peraturan perundangan yang pertama kalinya dibentuk dan diberlakukan di Indonesia, walaupun ditinjau dari kaitannya, lembaga OJK terkait erat dengan ketentuan hukum Bank Indonesia. Sebagai Undang-undang transisi, maka transisi yang dimaksud ialah proses dan tenggat ketika beralihnya fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan dan pengawasan perbankan dari Bank Indonesia ke OJK. Dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 diatur sebanyak 14 Pasal dalam Ketentuan Peralihan (Bab XIII), yang selain berisikan: ketentuan-ketentuan mengenai tenggat peralihannya, juga mengatur perihal pembentukan Dewan Komisiner OJK termasuk fungsi, tugas, dan wewenangnya, dan lain lainnya.

Implikasi hukum berlakunya OJK berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011, tampak dari adanya hubungan dan saling pengaruh-mempengaruhi di antara peraturan perundang-undangan yang sederajat, yakni dalam bentuk Undang-Undang. Perubahan yang telah diamanatkan dalam proses transisi kelembagaan dari Bank Indonesia ke OJK, seharusnya pula terjelma di dalam bentuk transformasi OJK itu sendiri beserta instrumen-instrumen hukumnya sebagai peraturan-peraturan pelaksanaan dari ketentuan yang diamanatkan oleh Undang-

Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang OJK. Perubahan-perubahan tersebut merupakan implikasi yang tidak hanya berdampak secara hukum, oleh karena adanya kelembagaan baru yakni OJK, dan adanya pula ketentuan atau instrumen-instrumen hukum baru misalnya Peraturan OJK, dan lain sebagainya.

Demikian halnya dengan fungsi pengawasan OJK terhadap lembaga perbankan syariah dapat dianalisis bahwa salah satu fungsi manajemen OJK adalah melakukan pengawasan, selain dari pengorganisasian, dan pelaksanaan. Artinya pengawasan harus dilakukan setiap perusahaan agar manajemen perusahaan berjalan secara benar dan efisien. Fungsi pengawasan OJK tersebut dilakukan terhadap seluruh aktifitas perusahaan baik yang belum berjalan atau yang sedang berjalan.

Pengawasan yang dilakukan oleh OJK juga mencakup sumber daya manusia, sistem yang dijalankan, proses, output serta sarana dan prasarananya. Tujuan adanya pengawasan tidak lain adalah agar pencapaian target atau visi dan misi suatu lembaga atau perusahaan yang telah ditetapkan akan mudah tercapai, dan segala kendala mempunyai jalan keluar atau solusi yang tepat. Seluruh kegiatan di sektor jasa keuangan harus berjalan sesuai dengan fungsi, tugas dan tujuan masing-masing, sehingga jika ada indikasi penyimpangan, maka segera bisa dikendalikan ke arah yang sebenarnya.²⁵

Pengawasan juga dilakukan sebagai sarana pencegahan terjadinya penyimpangan atas aktifitas sebelum dilaksanakannya suatu kegiatan. Artinya sebelum terjadi kegiatan, penyimpangan sudah terjadi. Jadi, kegiatan pengawasan harus dilakukan sedini mungkin untuk menghindari risiko-risiko yang tidak diinginkan.

²⁵ Kasmir, *Bank dan lembaga Keuangan Lainnya*, edisi revisi 2014, (Jakarta: Rajawali Pers, 2012), 318.

sesuai kebijakan akuntansi sehingga memungkinkan pengawas mendapatkan gambaran yang benar dan wajar tentang kondisi keuangan bank serta tingkat keuntungannya, di mana setiap bank juga harus mempublikasikan secara teratur laporan keuangan yang secara wajar mencerminkan kondisi bank.³⁰

Selanjutnya penerapan sistem evaluasi yang dilakukan oleh OJK terhadap pembiayaan bermasalah di bank syariah adalah menerapkan prinsip *prudential principle* (prinsip kehati-hatian) dalam melakukan aktivitas perbankan. Prinsip ini menjadi salah satu asas terpenting yang wajib diterapkan dan dilaksanakan oleh bank dalam menjalankan kegiatan usahanya. Setiap lembaga keuangan harus menerapkan *prudential principle* dalam menjalankan kegiatan usahanya dan wajib menjunjung tinggi serta berpegang teguh pada prinsip tersebut. Penerapan *prudential principle* (prinsip kehati-hatian) dalam penyaluran pembiayaan yang dipertegas di dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan, agar kegiatan usaha bank sesuai dengan prinsip kehati-hatian, tidak merugikan bank dan kepentingan nasabah.³¹

Peraturan OJK Nomor 43/Pojk.03/2017 tentang Tindak Lanjut Pelaksanaan Pengawasan Bank menyatakan bahwa bank dalam melaksanakan kegiatan usaha wajib berdasarkan pada prinsip kehati-hatian dan asas perbankan yang sehat serta mematuhi ketentuan peraturan perundang-undangan. Jika terjadi penyimpangan atas prinsip kehati-hatian dan asas perbankan yang sehat serta terjadi pelanggaran terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan, OJK dapat memberikan Perintah atau *Cease and Desist Order* (CDO) mengenai hal yang sebaiknya dilakukan atau tidak dilakukan oleh bank. Hal ini dilakukan untuk

³⁰ Editor, "Pengaturan dan Pengawasan", dalam www.ojk.go.id/id/kanal/perbankan/ikhtisar-perbankan/Pages/Peraturan-dan-Pengawasan-Perbankan.aspx, diakses tanggal 05 Maret 2019.

³¹ Sutan Remi Sjahdeini, *Perbankan Islam dan Kedudukannya dalam Tata Perbankan Indonesia*, (Jakarta: Pustaka Utama Graffiti, 2005), 171.

oleh setiap bank yang beroperasi di seluruh Indonesia. OJK membagi pengawasan (*right to control*) perbankan menjadi 2 (dua), yaitu:³³

- a. Pengawasan tidak langsung (*off-site supervision*), adalah pengawasan OJK yang dilakukan dari luar dengan cara pihak perbankan wajib melakukan laporan secara rutin baik perbulan, maupun pertahun. Setelah laporan diterima oleh OJK maka pihak pengawas akan melakukan analisis laporan dan jika ada laporan yang tidak sesuai maka pihak pengawas akan melakukan pembinaan terhadap perbankan tersebut.
- b. Pengawasan langsung (*On-site supervision*) adalah pengawasan OJK yang terdiri dari pemeriksaan umum dan pemeriksaan khusus dengan tujuan untuk mendapatkan gambaran keadaan keuangan bank dan untuk memantau tingkat kepatuhan bank, serta untuk mengetahui apakah terdapat praktik-praktik tidak sehat yang membahayakan kelangsungan usaha bank. Pengawasan *onsite* dilakukan dari dalam atau mengawasi dan melihat secara langsung ke perbankan. Pengawasan secara langsung dilakukan minimal 1 tahun sekali.

Sebagai bank yang menerapkan nilai-nilai syariah, bank syariah juga menerapkan *prudential principle* dalam melakukan aktivitas perbankan. Dalam praktik pengawasannya, OJK juga masih menggunakan standar yang diterapkan oleh Bank Indonesia penilaian tingkat kesehatan bank mencakup penilaian terhadap pembiayaan bermasalah di PT. Bank Mandiri Syariah, PT. Bank Muamalat Indonesia, dan PT. Bank Jabar Banten Syariah. Adapun metode pengukuran rasio keuangan perusahaan yang digunakan oleh OJK salah satunya adalah melalui analisis CAMEL yang dikhususkan untuk perusahaan perbankan

³³ Editor, "Pengaturan dan Pengawasan Bank", <https://www.ojk.go.id/id/kanal/perbankan/ikhtisar-perbankan/Pages/Peraturan-dan-Pengawasan-Perbankan.aspx>, diakses tanggal 05 Maret 2019.

hatian. Pengukuran aset meliputi koordinasi karakteristik keuntungan (*return*) dan risiko atas portofolio aset dan liabilitas bank.³⁶

Dalam rangka pelaksanaan prinsip kehati-hatian bank wajib melaksanakan penanaman atau penyediaan dana berdasarkan prinsip kehati-hatian dan prinsip syariah. Direksi wajib menilai, memantau, dan mengambil langkah-langkah yang diperlukan agar kualitas aset tetap baik. Langkah-langkah yang diperlukan agar kualitas aset tetap baik antara lain dilakukan dengan cara menerapkan manajemen pengendalian risiko kredit secara efektif, termasuk melalui penyusunan kebijakan dan pedoman.

Bank wajib melakukan penilaian kualitas aset produktif dan aset non produktif secara bulanan. Dalam hal penilaian terjadi perbedaan penilaian kualitas aset antara Bank dan Otoritas Jasa Keuangan, bank wajib menyesuaikan kualitas aset sesuai dengan penilaian kualitas aset yang ditetapkan oleh Otoritas Jasa Keuangan. Bank wajib melaporkan penyesuaian kualitas aset kepada Otoritas Jasa Keuangan dalam bentuk laporan-laporan dan laporan publikasi. Penyerahan dilakukan paling lambat pada periode laporan berikutnya setelah pemberitahuan dari Otoritas Jasa Keuangan.

Penilaian kualitas aset produktif dalam bentuk pembiayaan dilakukan dengan melakukan analisis terhadap faktor penilaian dengan mempertimbangkan signifikansi dari setiap faktor penilaian dan komponen dan relevansi dari faktor penilaian dan komponen terhadap nasabah yang bersangkutan. Berdasarkan penilaian kualitas aset produktif dalam bentuk pembiayaan ditetapkan menjadi: lancar, dalam perhatian khusus, kurang lancar, diragukan, dan macet.

³⁶ Warkum Samitro, *Asas-asas Perbankan Islam dan Lembaga-lembaga terkait (BAMUI, Tafakul, dan Pasar Modal Syariah)*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo, 2002), 98.

Selanjutnya fokus penilaian utama OJK dalam melakukan pengawasan terhadap pembiayaan bermasalah di PT. Bank Mandiri Syariah, PT. Bank Muamalat Indonesia, dan PT. Bank Jabar Banten Syariah yang berdasarkan prinsip kehati-hatian agar terwujudnya bank yang sehat adalah mengenai semua indikator tersebut, yaitu tentang aspek likuiditas, rentabilitas, solvabilitas, kualitas asset, dan kecukupan modal. Hal ini juga dipertegas kembali oleh PT. Bank Aceh Syariah yang menjelaskan bahwa hampir semua aktivitas yang dinilai dari bank masuk ke dalam indikator tersebut. Hal tersebut merupakan fokus utama OJK dalam melaksanakan fungsi pengawasannya.

Untuk menilai dan melihat keadaan suatu bank itu layak dan sehat, ada beberapa cara dan beberapa segi untuk dinilai dan diteliti. Penilaiannya dilakukan dengan menggunakan pendekatan berdasarkan risiko. Pendekatan berdasarkan risiko merupakan penilaian yang komprehensif dan terstruktur terhadap hasil integrasi profil risiko dan kinerja yang meliputi penerapan tata kelola yang baik, rentabilitas, dan permodalan. Penilaian ini bertujuan untuk menentukan apakah bank tersebut dalam kondisi yang sehat, cukup sehat, atau tidak sehat sehingga OJK sebagai pengawas dan pembina bank dapat memberikan arahan atau petunjuk bagaimana bank tersebut harus dijalankan atau bahkan dihentikan kegiatan operasionalnya.

Di sisi lain OJK juga harus melihat pada penilaian tingkat komponen pembentukan manajemen, penilaian ini dilakukan oleh OJK dengan berdasarkan analisis dengan mempertimbangkan indikator pendukung dan unsure judgment, hal ini dilakukan oleh OJK untuk memastikan bahwa sumber daya manusia yang ada dalam suatu bank umum syariah benar-benar memahami dan mengerti akan mekanisme sistem operasional yang ada dalam suatu perbankan serta patuh dan

taat akan regulasi yang telah ditetapkan oleh bank sehingga perbankan akan dapat beroperasi dengan baik dan sehat.

Pihak perbankan memiliki kewajiban untuk memelihara kesehatan bank tersebut sesuai dengan peraturan yang berlaku dan wajib untuk melaporkan dan menyampaikan semua informasi yang dibutuhkan oleh pihak OJK. Kewajiban untuk memelihara kesehatan bank tersebut adalah bank yang dapat menjaga dan memelihara kepercayaan masyarakat sebagai nasabah.

OJK dapat menjalankan fungsi intermediasi antar pihak bank dan nasabah, hal ini dilakukan agar dapat membantu kelancaran pembayaran serta dapat digunakan oleh pemerintah dalam melaksanakan berbagai kebijakannya, terutama kebijakan moneter. Dengan menjalankan fungsi-fungsi tersebut diharapkan dapat memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat serta bermanfaat bagi perekonomian secara keseluruhan.

Untuk dapat menjalankan fungsinya dengan baik, bank harus mempunyai modal yang cukup, menjaga kualitas asetnya dengan baik, dikelola dengan baik dan dioperasikan berdasarkan prinsip kehati-hatian, menghasilkan keuntungan yang cukup untuk mempertahankan kelangsungan usahanya, serta memelihara likuiditasnya sehingga dapat memenuhi kewajibannya setiap saat. Secara teoritis, resiko yang sering terjadi adalah pembiayaan bermasalah atau pembiayaan macet dan ketidakjujuran nasabah dalam laporan keuangan. Pembiayaan bermasalah adalah suatu kondisi pembiayaan, dimana ada suatu penyimpangan utama dalam pembayaran kembali pembiayaan yang dapat menyebabkan adanya kelambatan dalam pengambilan, atau diperlukan tindakan yuridis dalam pengambilan atau potensial *loss*.

Menurut Setiawan Budi Utomo (Deputi Direktur Perbankan Syariah OJK) mengatakan:

- c. Penataan kembali (*Restructuring*), yaitu upaya melakukan perubahan syarat-syarat perjanjian pembiayaan berupa pemberian tambahan pembiayaan, atau melakukan konversi atas seluruh atau sebagian pembiayaan menjadi perusahaan, yang dilakukan dengan atau tanpa *rescheduling* atau *reconditioning*. Penataan kembali yaitu perubahan persyaratan pembiayaan yang antara lain meliputi penambahan dana fasilitas pembiayaan bank syariah, konversi akad pembiayaan, konversi pembiayaan menjadi surat berharga syariah berjangka waktu menengah, konversi pembiayaan menjadi penyertaan modal sementara disertai dengan *rescheduling* atau *reconditioning*.

Untuk melihat sejauhmana implementasi Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang OJK dalam pengawasan pembiayaan bermasalah di PT. Bank Mandiri Syariah, PT. Bank Muamalat Indonesia, dan PT. Bank Jabar Banten Syariah, maka pembahasan tentang OJK berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011, tidak terpisahkan dari pembahasan tentang Bank Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009, karena jika dikaji secara mendalam, kedua peraturan perundangan tersebut tidak sepenuhnya saling menganulir, dalam arti kata, berlakunya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011, tidak menghapuskan berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009. Hanya sejumlah ketentuan di dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009 yang beralih menjadi fungsi, tugas, dan wewenang OJK.³⁹

Menurut Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang OJK, di lihat dari fungsinya disebutkan bahwa OJK berfungsi menyelenggarakan sistem pengaturan dan pengawasan yang terintegrasi terhadap keseluruhan kegiatan di dalam sektor jasa keuangan. Oleh karena itu, pengawasan terhadap pembiayaan

³⁹ Denis Fritsdi Pateh, "Fungsi Sistem Pengaturan dan Pengawasan Perbankan oleh Otoritas Jasa Keuangan (OJK)", *Jurnal Lex et Societatis*, Vol. III, No. 4, (Mei 2015), 139.

POJK.03/2017 tentang Tindak Lanjut Pelaksanaan Pengawasan Bank mengatur bahwa paling tidak ada 7 (tujuh) unsur yang harus diperhatikan dalam mekanisme pembiayaan di lembaga keuangan syariah, yaitu: (1) bank syariah, yaitu badan usaha yang memberikan pembiayaan kepada pihak lain yang membutuhkan dana; (2) mitra usaha/*partner*, yaitu pihak yang mendapatkan pembiayaan dari bank syariah, atau pengguna dana yang disalurkan oleh bank syariah; (3) kepercayaan, artinya bank syariah memberikan kepercayaan kepada pihak yang menerima pembiayaan bahwa mitra akan memenuhi kewajiban untuk mengembalikan dana bank syariah sesuai dengan jangka waktu tertentu yang diperjanjikan. Bank syariah memberikan pembiayaan kepada mitra usaha sama artinya dengan bank syariah memberikan kepercayaan kepada pihak penerima pembiayaan, bahwa pihak penerima pembiayaan akan dapat memenuhi kewajibannya; (4) akad, yaitu suatu kontrak perjanjian atau kesepakatan yang dilakukan antara bank syariah dan pihak nasabah/mitra; (5) risiko, artinya setiap dana yang disalurkan/diinvestasikan oleh bank syariah selalu mengandung risiko tidak kembalinya dana. Risiko pembiayaan merupakan risiko kemungkinan kerugian yang akan timbul karena dana yang disalurkan tidak dapat kembali; (6) jangka waktu, yaitu periode waktu yang diperlukan oleh nasabah untuk membayar kembali pembiayaan yang telah diberikan oleh bank syariah. Jangka waktu dapat bervariasi antara lain jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang. Jangka pendek adalah jangka waktu pembayaran kembali pembiayaan hingga satu tahun. Jangka menengah merupakan jangka waktu yang diperlukan dalam melakukan pembayaran kembali antara satu hingga tiga tahun. Jangka panjang adalah jangka waktu pembayaran kembali pembiayaan yang lebih dari tiga tahun; dan (7) balas jasa. Sebagai balas jasa atas dana yang disalurkan oleh bank syariah, maka nasabah membayar

(watak); (b) *capacity* (kemampuan); (c) *capital* (modal); (d) *condition* (prospek usaha); dan (e) *collateral* (agunan). *Character* (watak), bertujuan untuk mendapatkan gambaran akan kemampuan membayar dari pemohon, mencakup perilaku pemohon, sikap sebelum dan selama permohonan pembiayaan diajukan. Pemohon pembiayaan yang berperilaku selalu mendesak pencairan pembiayaan dengan disertai janji-janji pemberian hadiah pada umumnya diragukan kemauannya dalam mengembalikan/melunasi pembiayaan. *Capacity* (kemampuan), dilakukan dengan tujuan untuk mengukur tingkat kemampuan mengembalikan pembiayaan dari usaha yang dibiayai, mencakup aspek manajemen (kemampuan mengelola usaha), aspek produksi (kemampuan berproduksi secara berkesinambungan), aspek pemasaran (kemampuan memasarkan hasil usaha), aspek finansial (kemampuan menghasikan keuntungan). *Capital* (modal), bertujuan untuk mengukur kemampuan pemohon dalam menyediakan modal sendiri, yang mencakup: besar dan komposisi modal, perkembangan keuntungan usaha selama tiga periode sebelumnya. *Condition* (prospek usaha), bertujuan untuk mengetahui prospektif atau tidaknya suatu usaha yang akan dibiayai, yang meliputi siklus usaha mulai dari bahan baku (pemasok), pengolahan, dan pemasaran (pembeli). Dalam pemasaran tersebut harus diperhatikan pula kondisi persaingan dari usaha yang bersangkutan, barang substitusi yang beredar di pasar, potensi calon pesaing, dan peraturan pemerintah. *Collateral* (agunan), bertujuan untuk mengetahui besarnya nilai agunan yang dapat dipergunakan sebagai alat pengaman bagi lembaga keuangan dalam setiap pemberian pembiayaan.

Menurut sifat penggunaannya, pembiayaan dapat dibagi ke dalam dua bagian, yaitu:⁴⁷ (a) pembiayaan produktif; dan (b) pembiayaan konsumtif. Pembiayaan produktif, yaitu pembiayaan yang ditujukan untuk memenuhi kebutuhan

⁴⁷ Muhammad Syafi'i Antonio, *Bank Syariah dari Teori ke Praktik* (Jakarta: Gema Insani Press, 2001), 160-161.

produksi dalam arti luas, yaitu untuk peningkatan usaha, baik usaha produksi, perdagangan, maupun investasi. Sedangkan menurut keperluannya, pembiayaan produktif dapat dibagi menjadi dua, yaitu: (a) pembiayaan modal kerja, yaitu pembiayaan untuk memenuhi kebutuhan: (1) peningkatan produksi, baik secara kuantitatif, yaitu jumlah hasil produksi, maupun secara kualitatif, yaitu peningkatan kualitas atau mutu hasil produksi, dan (2) untuk keperluan perdagangan atau peningkatan *utility of place* dari suatu barang; (b) Pembiayaan investasi, yaitu untuk memenuhi kebutuhan barang-barang modal (*capital goods*) serta fasilitas-fasilitas yang erat kaitannya dengan itu. Sedangkan pembiayaan konsumtif, pembiayaan yang digunakan untuk memenuhi kebutuhan konsumsi, yang akan habis digunakan untuk memenuhi kebutuhan.

Apabila dilihat dari segi jangka waktunya, maka pembiayaan dapat dibagi ke dalam 3 (tiga) waktu: (a) Pembiayaan jangka pendek. Pembiayaan yang diberikan dengan jangka waktu maksimal satu tahun. Pembiayaan jangka pendek biasanya diberikan oleh bank syariah untuk membiayai modal kerja yang mempunyai siklus usaha dalam satu tahun dan pengembaliannya disesuaikan dengan kemampuan nasabah; (b) Pembiayaan jangka menengah. Diberikan dengan jangka waktu antara satu tahun hingga tiga tahun. Pembiayaan ini dapat diberikan dalam bentuk pembiayaan modal kerja, investasi, dan konsumsi; dan (c) Pembiayaan jangka panjang. Pembiayaan yang jangka waktunya lebih dari tiga tahun. Pembiayaan ini umumnya diberikan dalam bentuk pembiayaan investasi, misalnya untuk pembelian gedung, pembangunan proyek, pengadaan mesin dan peralatan yang nominalnya besar serta pembiayaan konsumsi yang nilainya besar, misalnya pembiayaan untuk pembelian rumah.

Dalam melaksanakan tugas pengawasan pembiayaan bermasalah di bank syariah, OJK juga telah mengimplementasikan sistem informasi sebagai berikut:

(a) Sistem pelaporan *online*, yang memungkinkan bank untuk menyampaikan laporan berkala secara *online* kepada OJK melalui BI untuk meningkatkan efektivitas pelaporan serta efisiensi. Saat ini bank menyampaikan 4 (empat) jenis laporan berkala secara *online* yaitu: Laporan Bulanan, Laporan Batas Maksimum Pemberian Kredit (BMPK), Laporan Debitur (SID) dan juga Laporan Keuangan Publikasi Laporan Keuangan; dan (b) Sistem pengolahan data, yang dikembangkan untuk menghilangkan pengulangan input data sehingga meminimalisasi *human error* dan inkonsistensi data. Data laporan berkala bank yang diterima OJK melalui sistem pelaporan kemudian diolah untuk kepentingan pengawasan maupun statistik sebagai bahan pendukung kebijakan pengembangan industri keuangan bank.

Sejalan dengan tugas pokok yang telah dilaksanakan oleh OJK dalam rangka mengatur dan mengawasi bank, OJK dapat menginvestigasi apabila ada penyimpangan ketentuan perbankan. Temuan penyimpangan ketentuan perbankan tersebut akan ditindaklanjuti dengan melakukan investigasi untuk menentukan apakah terdapat indikasi adanya dugaan tindak pidana perbankan. Undang-Undang tentang OJK mengamanatkan kepada OJK kewenangan untuk melakukan penyidikan di sektor jasa keuangan. Oleh karena itu hasil investigasi dugaan tindak pidana perbankan tersebut diteruskan untuk dilakukan penyidikan oleh OJK, dan selanjutnya dilakukan proses hukum oleh instansi yang berwenang.

Apabila terbukti adanya penyimpangan dilakukan oleh pihak bank atau nasabah, maka dilihat dari aspek pengawasan dan pembinaan, OJK dapat mengenakan sanksi administratif kepada pihak baik individu maupun lembaga jasa keuangan yang melakukan pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan. Pengawasan yang dilakukan tersebut dilakukan sesuai dengan ketentuan dalam UU OJK dan POJK, di mana setiap bank yang

mengalami pembiayaan bermasalah dikehendaki untuk senantiasa menerapkan prinsip kehati-hatian. Prinsip kehati-hatian ditujukan agar terwujud bank yang sehat dan mencakup semua indikator kinerja keuangan bank syariah, antara lain: aspek likuiditas, rentabilitas, solvabilitas, kualitas asset, dan kecukupan modal.

Berdasarkan pemaparan di atas, peneliti dapat merumuskan bahwa tujuan utama dari penerapan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang OJK berikut POJK turunannya dalam pengawasan pembiayaan bermasalah di PT. Bank Mandiri Syariah, PT. Bank Muamalat Indonesia, dan PT. Bank Jabar Banten Syariah di antaranya untuk: (a) mengatasi dan mengantisipasi terjadinya risiko likuiditas, solvabilitas, peningkatan rentabilitas dan profitabilitas bank syariah; (b) meningkatkan mental, moral dan karir karyawan; (c) meningkatkan *dividen* bagi pemilik saham; (d) meningkatkan performa atau citra lembaga keuangan (bank syariah) terhadap kepercayaan publik; dan (e) menumbuhkembangkan ekonomi negara dalam pembangunan di bidang moneter.

2. Analisis Terhadap Implikasi Penerapan UU OJK dalam Pengawasan Pembiayaan Bermasalah di PT. Bank Mandiri Syariah, PT. Bank Muamalat Indonesia, dan PT. Bank Jabar Banten Syariah

Dalam beberapa penelitian sebelumnya disebutkan bahwa faktor kepatuhan manusia merupakan kunci keberhasilan dalam pengawasan pembiayaan agar tidak bermasalah. Berkenaan dengan kepatuhan karyawan dalam menjalankan SOP perusahaan, Setiawan Budi Utomo (Deputi Direktur Perbankan Syariah OJK) menjelaskan:

Pihak bank dapat melakukan pembinaan mental terhadap seluruh karyawan melalui berbagai langkah seperti: (a) berusaha memahami pribadi individu, karena setiap individu merupakan satu *unitas multipleks*

perusahaan, begitu juga bank. Jika hutang atau kewajiban meningkat, maka bank perlu mengusahakan untuk meningkatkan sisi aktiva lancar antara lain dengan meningkatkan kas melalui penerimaan pembiayaan yang jatuh tempo; (b) solvabilitas. Solvabilitas adalah kemampuan bank untuk memenuhi kewajiban jangka panjangnya. Adanya pembiayaan bermasalah dapat menimbulkan kerugian bagi bank. Kerugian dapat mengganggu neraca bank, sehingga mengurangi kemampuan aktivitya. Jika kerugian tersebut cukup besar, maka bukan tidak mungkin mengalami likuidasi; (c) rentabilitas. Rentabilitas adalah kemampuan bank untuk memperoleh penghasilan berupa bagi hasil. Jika pembiayaan lancar, maka bank akan memperoleh penghasilan dengan lancar pula; dan (d) profitabilitas. Profitabilitas adalah kemampuan bank untuk memperoleh keuntungan. Hal itu terlihat pada perhitungan tingkat produktivitasnya yang dituangkan dalam rumus ROE (*Return on Equity*) dan ROA (*Return on Assets*). Jika kredit tidak lancar, maka rentabilitasnya menjadi kecil.

Kedua, dampak pembiayaan bermasalah terhadap karyawan bank, di antaranya: (a) mental. Jatuhnya moral bankir dan karyawan, seperti hilangnya rasa percaya diri, saling menyalahkan, cuci tangan bagi sebagian orang dan mencari kambing hitam; (b) karir. Rusaknya karir pegawai, sehingga itu dapat merusak masa depan mereka, dan (c) waktu dan tenaga, yaitu bertambahnya pekerjaan bagi karyawan dan bankir karena harus menyisihkan waktu dan tenaga guna menghadapi pembiayaan bermasalah.

Ketiga, dampak pembiayaan bermasalah terhadap pemilik saham, di antaranya: (a) *dividen*. Keuntungan yang semakin kecil juga akan mengecilkan tingkat perolehan *dividen*. Bahkan jika bank rugi, pemilik saham dapat kehilangan kesempatan dalam memperoleh *dividen*-nya; dan (b) moral. Jika terus

menerus bank rugi, maka pemilik saham akan kehilangan gairah memiliki saham bank tersebut.

Keempat, dampak pembiayaan bermasalah terhadap nasabah, di antaranya:

(a) nama baik. Citra dan nama baik dikalangan perbankan dan dunia bisnisnya. Apabila jika berkembang menjadi pembiayaan yang bermasalah, maka selanjutnya akan masuk dalam Daftar Hitam Bank Indonesia yang disiarkan keseluruh Indonesia; (b) kepercayaan luar negeri. Hilangnya kepercayaan pihak luar dan relasi bisnis. Ingat, modal utama dalam berbisnis adalah kepercayaan. Jika kepercayaan hilang, maka akan membuat pengusaha yang bersangkutan “mati langkah”; (c) penyediaan dana. Dana yang tersedia menjadi menurun dengan kata lain peluang bagi nasabah lain untuk memperoleh pinjaman jadi menurun pula; dan (d) perolehan pelayanan bank. Bankir dan karyawan bank menjadi trauma, sehingga sering melakukan pengetatan terhadap permohonan pembiayaan yang mungkin ditafsirkan sebagai tindakan mempersulit permohonan pembiayaan tersebut.

Kelima, dampak pembiayaan bermasalah terhadap pemilik dana, di antaranya: (a) keresahan. Para pemilik dana pihak ketiga yang belum jatuh tempo juga ikut gelisah dan ingin menarik kembali dananya dalam waktu cepat; dan (b) *rush*. Jika masyarakat trauma dengan beberapa bank, bukan tidak mungkin jadi trauma kepada dunia perbankan. Mereka akan mencari peluang non bank dalam menyimpan dananya lalu mereka menarik dana mereka dari bank.

Keenam, dampak pembiayaan bermasalah terhadap sistem perbankan syariah, di antaranya: (a) dapat merusak kredibilitas bank nasional dimata internasional. Pada gilirannya juga merusak system keuangan nasional dimata perdagangan internasional; dan (b) kesinambungan usaha. Tingginya biaya dana

Di samping hal tersebut, bank juga akan dihadapkan kepada adanya potensi biaya/cost yang akan timbul dengan adanya kredit macet tersebut seperti:

- a. *Legal Cost*, yaitu biaya penanganan kredit macet dari aspek hukumnya;
- b. *Administrative Cost*, yaitu biaya yang timbul terkait penataan/pemeliharaan administrasi dalam tujuannya memperlancar upaya penyelamatan dan penyelesaian kredit;
- c. *Opportunity Cost*, yaitu biaya akibat hilangnya potensi pendapatan akibat tertanamnya asset dalam kondisi macet/non produktif;
- d. *Carrying Cost*, yaitu biaya akibat hapus buku kredit;
- e. *Management Cost*, yaitu biaya penanganan kredit bermasalah karena memerlukan manajemen dengan cara kerja yang efektif untuk penyelamatan asset bank;
- f. *Intangible Cost*, yaitu biaya tidak berujud/tidak terukur akibat kredit macet seperti rusaknya *image* bank.

Apabila kondisi pembiayaan/kredit mulai menunjukkan gejala-gejala yang semakin memburuk, maka bank akan menempuh upaya penyelamatan ataupun penyelesaian untuk mencegah timbulnya resiko kerugian. Untuk menetapkan langkah mana yang akan ditempuh, dalam penerapan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011, OJK melakukan pengawasan pembiayaan bermasalah di PT. Bank Mandiri Syariah, PT. Bank Muamalat Indonesia, dan PT. Bank Jabar Banten Syariah dengan mendorong agar ketiga bank syariah tersebut memfokuskan penilaian pada kemauan dan kemampuan pihak debitur, seperti apakah usaha debitur tersebut masih layak/prospektif dan adanya itikad baik dari debitur tersebut. Demikian halnya apabila usaha prospektif dan debitur dinilai kooperatif,

Pada gilirannya peneliti dapat merumuskan di sini bahwa implikasi positif dari penerapan UU OJK dan POJK terlihat pada pelaksanaan tugas, fungsi, dan wewenangnya dalam pengawasan pembiayaan bermasalah di PT. Bank Mandiri Syariah, PT. Bank Muamalat Indonesia, dan PT. Bank Jabar Banten Syariah. Hal tersebut tampak pada semakin menurunnya angka NPF dan membaiknya CAR pada ketiga bank syariah tersebut.

Indikatornya dibuktikan dengan dalam perkembangan kinerja keuangan dalam lima tahun terakhir, yakni PT. Bank Mandiri Syariah pada tahun pertama (2015), CAR sebesar 11.85 % dan NPF masih cukup tinggi yaitu 4.85 %, namun pada tahun kelima (2019), CAR nya naik menjadi 16.53 % dan angka NPF nya turun menjadi 3.00 %. Demikian pula dengan PT. Bank Muamalat Indonesia, pada tahun pertama (2015), CAR sebesar 12,00 % dan NPF masih cukup tinggi yaitu 4.20 %, namun pada tahun kelima (2019), CAR nya naik menjadi 15.92 % dan NPF nya turun drastis menjadi berkisar di angka 1.69 %.

Hasil temuan peneliti mengindikasikan bahwa persoalan serius terkait penerapan UU OJK dan POJK dalam penanganan pembiayaan bermasalah tampaknya masih dihadapi di PT. Bank Jabar Banten Syariah. Selain itu, penerapan prinsip kehati-hatian masih lemah. Hal ini dibuktikan dengan kinerja keuangan tahun pertama (2015), CAR sebesar 22.53 % dan NPF masih cukup tinggi yaitu 6.93 %, namun pada tahun kelima (2019), CAR nya menurun drastis menjadi 17.61 % dan NPF semakin naik menjadi 14.58 %. Pendek kata, penerapan UU OJK dan POJK dalam pengawasan pembiayaan bermasalah belum sepenuhnya diimplementasikan di PT. Bank Jabar Banten Syariah.

B. Tinjauan Yuridis Terhadap Implementasi Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang OJK dalam Pengawasan Pembiayaan Bermasalah di Perbankan Syariah

1. Tinjauan Yuridis Terhadap Penerapan UU OJK dalam Pengawasan Pembiayaan Bermasalah di PT. Bank Mandiri Syariah, PT. Bank Muamalat Indonesia, dan PT. Bank Jabar Banten Syariah

Jika dihubungkan dengan pembahasan awal mengenai konsep lembaga pengawas keuangan dalam hukum ekonomi Islam tampak adanya relevansi antara peran dan fungsi OJK saat ini dengan eksistensi lembaga *al-hisbah* sebagai lembaga yang memiliki fungsi pengawasan terhadap perekonomian yang mencakup pengawasan terhadap lembaga keuangan syariah berupa bank syariah pada suatu negara atau wilayah dikenal dengan sebutan lembaga *al-hisbah*. Meski dari segi regulasi ada perbedaan, namun dalam konteks keindonesiaan saat ini lembaga OJK juga memiliki wewenang yang sama dengan sebagai lembaga *al-hisbah* yakni sama-sama memiliki fungsi pengawasan terhadap kegiatan jasa keuangan baik pada sektor perbankan (bank syariah dan bank konvensional), sektor pasar modal, maupun sektor-sektor keuangan lainnya.

Argumen yang ingin diajukan peneliti dalam bagian analisis ini adalah mengacu kepada dijelaskan dalam pasal 6 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang OJK yang menyebutkan bahwa OJK 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.

Mengacu kepada ketentuan di atas, peneliti sependapat dengan Ririn Novianti bahwa pada prinsipnya lembaga *al-hisbah* dan OJK sama-sama memiliki kedudukan sebagai fungsi kontrol pemerintahan terhadap tindakan seseorang khususnya dalam ruang lingkup moral, agama dan ekonomi, dan pada area kepentingan bersama atau kehidupan publik pada umumnya, untuk mencapai keadilan dan kebajikan berdasarkan prinsip-prinsip Islam, dan dikembangkan menjadi kebiasaan umum atau adat istiadat yang baik sesuai waktu dan tempat.⁵⁴

Dalam sejarah pemikiran hukum ekonomi Islam memang dikenal dengan istilah *al-hisbah* sebagai lembaga pengawas perekonomian, namun dibandingkan dengan OJK di Indonesia tentu OJK memiliki beberapa kekhususan karena dibatasi oleh peraturan dan perundangan yang melingkupi semua kewenangannya. Lembaga pengawasan yang khusus di bidang perekonomian khususnya di bidang keuangan di perbankan syariah adalah Bank Indonesia sebagai lembaga negara yang independen dan OJK sebagai lembaga independen yang memiliki fungsi pengawasan terhadap bank syariah di Indonesia.

Lembaga *al-hisbah* dapat diartikan sebagai lembaga preventif karena fungsi pokoknya adalah menghimbau agar masyarakat melakukan kebaikan dan menjauhi kemunkaran. Namun demikian wilayah fungsi kontrol ini tidak sebatas bidang agama dan moral tetapi melebar ke wilayah ekonomi dan secara umum bertalian dengan kehidupan kolektif atau publik untuk mencapai keadilan dan kebenaran menurut prinsip Islam dan dikembangkan menjadi kebiasaan umum pada satu waktu dan tempat.⁵⁵

⁵⁴ Ririn Noviyanti, "Tinjauan Fungsi Hisbah dalam Kegiatan Perekonomian", *Jurnal Iqtishodia*, Vol. 2, No. 1, (Maret 2017), 64.

⁵⁵ Muhammad Djakfar, *Hukum Bisnis Membangun Wacana Integrasi Perundangan Nasional Dewan Syariah*, (Malang: UIN Malang Press, 2009), 410.

salah seorang anggota direksi lain dengan persetujuan dewan komisaris. Keanggotaan KKP disertai dengan penjelasan tugas dan wewenang yang ditetapkan secara tertulis oleh direksi.

Demikian pula dengan peran dan fungsi pengawasan OJK terhadap PT. Bank Mandiri Syariah, PT. Bank Muamalat Indonesia, dan PT. Bank Jabar Banten Syariah merupakan amanat dari UU OJK karena ketiga bank syariah tersebut merupakan lembaga intermediasi (*intermediary institution*), yaitu berfungsi menghimpun dana dari masyarakat dan menyalurkan kembali dana-dana tersebut kepada masyarakat yang membutuhkannya dalam bentuk pembiayaan.⁶¹ Pembiayaan (*financing*), yaitu pendanaan yang diberikan oleh suatu pihak kepada pihak lain untuk mendukung investasi yang telah direncanakan, baik dilakukan sendiri maupun lembaga.⁶²

Pembiayaan merupakan sebagian besar asset dari bank syariah sehingga pembiayaan tersebut harus dijaga kualitasnya, sebagaimana diamanatkan pada Pasal 2 Undang-Undang 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah bahwa perbankan syariah dalam melakukan kegiatan usahanya berasaskan prinsip syariah, demokrasi ekonomi dan prinsip kehati-hatian. Prinsip kehati-hatian tersebut maksudnya adalah pedoman pengelolaan Bank yang wajib dianut guna mewujudkan perbankan yang sehat, kuat dan efisien sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Menurut Yahman dan Trisnadini P. Usanti menyatakan bahwa prinsip kehati-hatian adalah pengendalian risiko melalui penerapan peraturan perundang-undangan yang berlaku secara konsisten.⁶³

⁶¹ Budi Kolistiawan, "Tinjauan Syariah Tentang Pembiayaan Bermasalah di Perbankan Syariah", *Jurnal An-Nisbah*, Vol. 01, No. 01, (Oktober 2014), 189.

⁶² Muhamad, *Manajemen Pembiayaan Bank Syariah*, (Yogyakarta: Unit Penerbit dan Percetakan (UPP) AMP YKPN, 2005), 17.

⁶³ Yahman dan Trisadini Prasastinah Usanti, *Bunga Rampai Hukum Aktual dalam Perspektif Hukum Bisnis Kontraktual Berimplikasi Pidana dan Perdata*, (Surabaya: Mitra Mandiri, 2011), 136.

Terlebih ditinjau dari kegiatan operasional perbankan syariah, secara garis besar kegiatan operasional bank syariah dibagi menjadi 3 (tiga) kategori, yaitu:⁶⁴ *pertama*, Kegiatan penghimpunan dana (*funding*). Kegiatan operasional ini dapat ditempuh oleh perbankan melalui mekanisme tabungan, giro, serta deposito. Khusus untuk perbankan syariah, tabungan dan giro dibedakan menjadi dua macam yaitu tabungan dan giro berdasarkan pada akad *wadiah* dan tabungan dan giro yang didasarkan pada akad *mudharabah*. Sedangkan khusus deposito hanya memakai akad *mudharabah*; *kedua*, Kegiatan penyaluran dana (*lending*). Kegiatan tersebut dapat ditempuh bank dalam bentuk *mudharabah*, *murabahah*, *musyarakah*, *ijarah* ataupun *qardh*. Bank sebagai penyedia dana akan mendapatkan imbalan dalam bentuk margin keuntungan untuk *murabahah*, bagi hasil untuk *mudharabah* dan *musyarakah*, sewa untuk *ijarah* serta biaya administrasi untuk *qardh*; dan *ketiga*, Kegiatan usaha bank di bidang jasa, dapat berupa penyediaan bank garansi (*kafalah*), *letter of credit* (L/C), *hiwalah*, *wakalah* dan jual beli valuta asing.⁶⁵

Keberadaan lembaga pengawas keuangan seperti *muhtasib* dalam hukum ekonomi Islam yang kemudian diimplementasikan menjadi lembaga pengawas keuangan seperti OJK di Indonesia mutlak dibutuhkan bagi pengawasan terhadap pembiayaan bermasalah telah terpenuhi dengan adanya struktur organisasi OJK itu sendiri. Bahkan menurut Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang OJK ditegaskan bahwa dalam kewenangannya, OJK membuat kebijakan khusus terkait pengawasan pembiayaan bermasalah pada bank syariah di Indonesia yang

⁶⁴ Budi Kolistiawan, "Tinjauan Syariah Tentang Pembiayaan Bermasalah di Perbankan Syariah", *Jurnal An-Nisbah*, Vol. 01, No. 01, (Oktober 2014), 190.

⁶⁵ Abdul Ghofur Anshori, *Perbankan Syariah di Indoensia*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2007), 65.

keuangan, Namun yang perlu digarisbawahi di sini adalah salah satu kedudukan dan fungsi OJK dalam pengawasan pembiayaan bermasalah di bank syariah adalah dimulai dari pengaturan hingga pengawasan operasionalnya.

Pengalaman krisis ekonomi dan moneter yang berlangsung sejak tahun 1997 sampai tahun 2000 telah mengajarkan, bahwa tidak ada negara yang kebal terhadap krisis perbankan. Artinya, sistem pengawasan bagaimanapun yang diterapkan, krisis tetap saja terjadi. Pengalaman ini penting dicermati karena pada tahun 2010, pemerintah harus melaksanakan amanat Pasal 34 UU Nomor 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia untuk mendirikan Lembaga Pengawas Jasa Keuangan yang independen. Amanat dalam UU BI tersebut akan mengubah secara mendasar struktur pengawasan bank yang selama ini dilakukan oleh Bank Indonesia dan struktur pengawasan pasar modal dan lembaga keuangan bukan bank yang dilakukan oleh Bapepam-LK. UU tidak menjelaskan bagaimana bentuk dan desain LPJK (kemudian menjadi Otoritas Jasa Keuangan/OJK) yang akan didirikan tersebut. Oleh karena itu, pembentukan LPJK yang dimulai saat pembahasan rencana undang-undang tentang Bank Indonesia oleh DPR. Pada awal pemerintahan Presiden Habibie, pemerintah mengajukan RUU tentang Bank Indonesia yang memberikan independensi kepada bank sentral.

Mendirikan lembaga pengawas keuangan sebagai diatur dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang OJK tentunya membutuhkan sumber daya yang tidak sedikit dan hasil yang belum tentu maksimal. Padahal masalah utama yang dihadapi industri perbankan saat ini adalah lemahnya penerapan *good corporate governance*. Masalah *good corporate governance* tidak selesai dengan beralihnya kewenangan pengawasan. Hal ini terbukti dari pengalaman Jepang dan Inggris dalam menerapkan FSA, suatu lembaga semacam OJK, Penerapan FSA ternyata tidak membuat industri perbankan Jepang menjadi lebih baik. Hal ini

dapat dilihat dari bangkrutnya Long-Term Credit Bank dan Nippon Credit Bank, dua bank besar yang terbukti merekasaya pembukuannya.

Ada banyak contoh kasus seperti masalah koordinasi antara FSA dengan bank sentral juga muncul misalnya dalam kasus Ishikawa Bank di Jepang dan Northern Rock Bank di Inggris. Terlepas dari siapa yang akan mengawasi bank yang pasti tidak ada model universal yang tahan krisis. Oleh karena itu, seluruhnya terpulang kepada keputusan politik, Harus diingat, kasus Bank Century tidak boleh dijadikan pijakan dalam mengambil keputusan karena kebijakan yang dipilih dapat menyesatkan.

Beberapa gagasan di bawah dapat menjadi bahan pertimbangan bagi OJK agar *good corporate governance* berlaku secara efektif diterapkan pada industri perbankan syariah seperti di PT. Bank Mandiri Syariah, PT. Bank Muamalat Indonesia, dan PT. Bank Jabar Banten Syariah. Langkah-langkah yang ditempuh oleh OJK antara lain:⁶⁸

Pertama, mengefektifkan pengawasan oleh masyarakat (*market discipline*) dengan cara memperluas penerapan prinsip transparansi (*sunshine regulation*). Tujuannya untuk meningkatkan kemampuan nasabah dan *stakeholder* mengawasi bank secara langsung. Kelompok masyarakat yang potensial sebagai pengawas adalah deposan besar, pemegang pinjaman subordinasi, pemegang saham minoritas (publik) dan perusahaan pemeringkat. Kelompok ini adalah kelompok yang tidak dijamin oleh Lembaga Penjamin Simpanan (LPS). Pengawasan yang dilakukan oleh kelompok ini ternyata lebih efektif dibandingkan dengan pengawasan yang dilakukan lembaga pengawas manapun.

⁶⁸ Budi Kolistiawan, "Tinjauan Syariah Tentang Pembiayaan Bermasalah di Perbankan Syariah", *Jurnal An-Nisbah*, Vol. 01, No. 01, (Oktober 2014), 190-191.

Pengalaman Amerika Serikat mendukung pandangan ini. Studi oleh Petty dan Sinkey terhadap 6 bank yang bangkrut menjelaskan bahwa sinyal pasar terjadi pada rata-rata 33 minggu sebelum lembaga pengawas mencantumkan bank tersebut pada daftar bank bermasalah. Studi serupa yang dilakukan oleh Jonhson dan Weber mengindikasikan bahwa pencantuman bank pada daftar bank bermasalah tidak menyebabkan timbulnya reaksi pasar signifikan. Hal ini berarti pasar telah bereaksi terlebih dulu sebelum pengawas bertindak. Sedangkan studi yang dilakukan oleh Shick and Sherman menunjukkan bahwa harga saham *bank holding company* mulai turun 15 bulan sebelum pengawas mengetahui bahwa bank, anak perusahaan *bank holding company* tersebut mengalami masalah.

Basle Committee on Banking Supervision telah mengidentifikasi 6 kategori informasi yang perlu diungkapkan kepada masyarakat untuk membantu pencapaian tingkat keterbukaan bank, yaitu: (a) kinerja keuangan; (b) posisi keuangan (termasuk permodalan, solvabilitas dan likuiditas); (c) praktik dan strategi manajemen risiko; (d) *risk exposure* (termasuk risiko kredit, risiko pasar, risiko likuiditas dan risiko operasional, hukum dan lainnya); (e) kebijakan akuntansi; dan (f) bisnis dasar, informasi tentang *corporate governance* dan kualitas manajemen.⁶⁹

Jenis informasi seperti itu tidak berarti banyak bagi *ordinary customer* karena masih membutuhkan analisis dan pemahaman. Bagi nasabah kecil yang mereka perlukan adalah informasi yang kongkrit tentang kondisi suatu bank. Untuk itu, informasi tentang suatu bank dikenakan sanksi oleh regulator perlu diungkapkan ke masyarakat karena mudah dipahami sehingga lebih bermanfaat bagi nasabah dalam mengambil keputusan. Oleh sebab itu, ada baiknya regulator

⁶⁹ Budi Kolistiawan, "Tinjauan Syariah Tentang Pembiayaan Bermasalah di Perbankan Syariah", *Jurnal An-Nisbah*, Vol. 01, No. 01, (Oktober 2014), 191-192.

mengumumkan kepada publik bank yang dikenakan sanksi. Informasi yang diungkapkan misalnya meliputi jenis sanksi yang dikenakan serta pelanggaran yang dilakukan oleh bank tersebut.

Ada beberapa indikator yang dapat digunakan oleh masyarakat untuk menilai tingkat kesehatan bank misalnya apabila bank secara *de facto* tidak punya akses ke pasar antar bank, atau memiliki akses namun dengan tingkat bunga yang tinggi. Informasi ini secara normal tidak dipublikasikan, tetapi secara adil harus tersedia untuk masyarakat. Penerapan prinsip keterbukaan tentunya akan mempertajam mekanisme sistem peringatan dini (*early warning system*) sehingga dampak negatif keterlambatan lembaga pengawas yang seringkali terjadi dapat dinetralisir dengan efektifnya pengawasan oleh masyarakat.

Selanjutnya kebijakan internal auditor yang lemah seharusnya menjadi permasalahan yang timbul pada bank dan kemudian berdampak kepada keputusan yang kurang tepat. Pengalaman menunjukkan dalam setiap kasus kebangkrutan bank, justru pemilik dan penguruslah yang punya andil besar dalam menghancurkan bank tersebut.⁷⁰

Oleh karena itu, pengawas harus melaksanakan langkah-langkah penyelamatan sebagai berikut: meminta pemegang bank saham menambah modal; pemegang saham mengganti dewan komisaris dan atau direksi; bank menghapus-bukukan kredit atau pembiayaan macet dan memperhitungkan kerugian bank dengan modal; bank melakukan merger atau konsolidasi dengan bank lain; bank dijual kepada pembeli yang bersedia mengambil alih seluruh kewajiban; bank menyerahkan pengelolaan seluruh atau sebagian kegiatan bank kepada pihak lain;

⁷⁰ Budi Kolistiawan, "Tinjauan Syariah Tentang Pembiayaan Bermasalah di Perbankan Syariah", *Jurnal An-Nisbah*, Vol. 01, No. 01, (Oktober 2014), 192-193.

bank menjual sebagian atau seluruh harta dan atau kewajiban bank kepada bank atau pihak lain.

Pengaturan tersebut tentu saja menjadi terlalu panjang tetapi juga tidak memberikan kewenangan paksa kepada pengawas untuk memaksa bank mengambil langkah-langkah yang diperlukan sebagai upaya penyelamatan. Oleh karena itu, agar lembaga pengawas dapat bertindak tegas, perlu memberikan kewenangan yang lebih besar kepada pengawas bank yaitu kewenangan sebagai penyidik. UU Nomor 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia tidak memberikan kewenangan penyidikan bagi pengawas bank. Tidak dimilikinya kewenangan penyidikan ini mempengaruhi efektifitas dalam menjalankan tugas pengawasan. Seringkali pengawas “kewalahan” menghadapi pengurus bank yang tidak kooperatif dan nakal.

Di samping itu, tidak dimilikinya kewenangan penyidikan menyebabkan pengawas tidak dapat melaksanakan upaya paksa dan hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh pengawas tidak dapat dijadikan alat bukti di persidangan. Tidak jelas alasannya mengapa pembentuk UU tidak memberikan kewenangan penyidik kepada pengawas bank padahal kewenangan sebagai penyidik diberikan kepada pengawas pasar modal. Dengan adanya Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang OJK maka diharapkan ke depannya ada dukungan pengadilan tentunya sangat dibutuhkan dalam upaya penegakan hukum agar langkah-langkah tegas yang diambil oleh pengawas bank untuk menekan terjadinya pembiayaan bermasalah di bank syariah.

Namun demikian keberadaan OJK sebagai lembaga pengawas keuangan yang independen memiliki perbedaan dengan fungsi dan peran lembaga *al-hisbah* dalam sejarah pemikiran hukum Islam, meskipun kedua-duanya sama-sama memiliki tugas dan wewenang dalam pengawasan di bidang ekonomi dan

keuangan. Adapun yang perlu digarisbawahi di sini adalah salah satu kedudukan dan fungsi OJK dalam pengawasan pembiayaan bermasalah di bank syariah adalah dimulai dari pengaturan hingga pengawasan operasionalnya dengan merujuk kepada Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang OJK, POJK Nomor 42/POJK.03/2017 tentang Kewajiban Penyusunan dan Pelaksanaan Kebijakan Pembiayaan Bank bagi Bank Umum, serta POJK Nomor 43/POJK.03/2017 tentang Tindak Lanjut Pelaksanaan Pengawasan Bank.

Oleh karena itu, peneliti dapat merumuskan bahwa peran dan fungsi OJK sebagai lembaga pengawas keuangan meskipun memiliki beberapa persamaan dan perbedaan dengan lembaga *al-hisbah* dalam sejarah hukum Islam, namun OJK secara tegas memiliki tujuan, fungsi, tugas dan wewenang dalam menjalankan tugasnya sebagai lembaga yang mengatur serta mengawasi hampir di semua sektor jasa keuangan di Indonesia. Hal ini berarti ketentuan Pasal 4 UU OJK telah dilaksanakan dengan baik sesuai dengan tujuan pembentukan OJK yaitu agar keseluruhan kegiatan di Indonesia dalam sektor jasa keuangan dapat terselenggara secara teratur, adil, transparan, dan akuntabel, mampu mewujudkan sistem keuangan yang tumbuh secara berkelanjutan dan stabil; serta mampu melindungi kepentingan konsumen dan masyarakat.

2. Tinjauan Yuridis Terhadap Implikasi Penerapan UU OJK dalam Pengawasan Pembiayaan Bermasalah di PT. Bank Mandiri Syariah, PT. Bank Muamalat Indonesia, dan PT. Bank Jabar Banten Syariah

Seperti dijelaskan sebelumnya, implementasi Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang OJK dalam pengawasan pembiayaan bermasalah di PT. Bank Mandiri Syariah, PT. Bank Muamalat Indonesia, dan PT. Bank Jabar Banten Syariah dilakukan dalam dua pendekatan, yaitu manajemen risiko dan penegakan

OJK memberikan kesempatan kepada semua lembaga keuangan dan perbankan untuk melakukan upaya hukum penyelesaian pembiayaan bermasalah berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang OJK. Dalam praktiknya, dapat dilakukan dengan dua pendekatan pula yaitu non-litigasi dan litigasi. Hal ini didasarkan kepada klausul bahwa apabila salah satu pihak melakukan wanprestasi, maka segala bentuk penyelesaian sengketa antara kreditor dengan debitor di bank syariah dapat diselesaikan melalui upaya hukum.⁷²

Dikaji dari perspektif hukum Islam, aturan-aturan tentang penyelesaian sengketa ekonomi syariah merupakan substansi hukumnya. Peraturan yang mendukung sengketa ekonomi syariah yaitu Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Peradilan Agama, Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah dan juga Putusan MK Nomor. 93/PUU-X/2012 yang mengukuhkan kewenangan absolut peradilan agama dalam menyelesaikan perkara ekonomi syariah. Aturan tentang penyelesaian ekonomi syariah yang baru saja lahir yaitu Peraturan Mahkamah Agung Nomor 14 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Perkara Ekonomi Syariah. Aturan tersebut memuat 15 Pasal dan 11 Bab.

Secara garis besar aturan tersebut berisi tentang penegasan kewenangan peradilan agama dalam menyelesaikan sengketa ekonomi syariah termasuk sebagai pelaksana putusan arbitrase serta pembatalannya dengan mengacu kepada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa. Perma ini juga memuat tentang pendaftaran perkara secara online dan pemeriksaan ahli melalui teknologi informasi. Kehadiran Perma Nomor 14 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyelesaian Perkara Ekonomi Syariah ini merupakan hal yang baik untuk mengisi kekosongan hukum tentang sengketa ekonomi syariah mengingat perkara ekonomi syariah saat ini sudah cukup banyak.⁷³

⁷² Nelson Tampubolon, *Wawancara*, Jakarta, tanggal 15 Februari 2019.

⁷³ Dalam SEMA Nomor 8 tahun 2008 Pengadilan Agama pernah diberikan kewenangan untuk mengeksekusi putusan Arbitrase, namun SEMA Nomor 8 Tahun 2010 tersebut telah dicabut seiring dengan lahirnya PERMA Nomor 14 Tahun 2016.

Kewenangan Peradilan Agama dalam mengadili sengketa hukum ekonomi syariah sudah sangat jelas. Bahkan jika mengacu kepada Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 Tentang Peradilan Agama, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 Tentang Perbankan Syariah, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa serta Perma Nomor 14 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyelesaian Perkara Ekonomi Syariah, penyelesaian awal sengketa ekonomi syariah dimungkinkan melalui arbitrase syariah yang sudah melembaga sebagai badan arbitrase syariah nasional (BASYARNAS). Badan arbitrase syariah merupakan arbitrase institusional, bukan *ad hoc*, sebagaimana dimaksud dalam Rv. (*reglement rechrvoordering*) karena sengaja dibentuk untuk menyelesaikan sengketa di luar pengadilan. Hal ini berarti lembaga Basyarnas merupakan lembaga resmi yang berwenang untuk menyelesaikan sengketa ekonomi syariah di luar litigasi peradilan agama.

Dengan merujuk pada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999, arbitrase adalah kesepakatan berupa klausula dalam perjanjian sebagai media untuk menyelesaikan sengketa. Dengan demikian, sepanjang tidak menjadi klausula perjanjian, penyelesaian sengketa ekonomi syariah tetap harus melalui lembaga peradilan. Karena itu pencantuman klausula arbitrase menjadi sangat penting dalam setiap perjanjian, guna menentukan media penyelesaian sengketa yang mungkin timbul di kemudian hari.

Di dalam konteks sengketa ekonomi syariah, semua kata “peradilan negeri” yang disebut dalam Undang-Undang Nomor 30 tahun 1999 harus dibaca “peradilan agama”. Demikian juga kata “arbitrase” harus dibaca “arbitrase syariah” Seperti bunyi Pasal 61 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999, harus dibaca “dalam hal para pihak tidak melaksanakan putusan arbitrase syariah secara suka rela, putusan dilaksanakan berdasarkan perintah ketua Pengadilan Agama.

Dengan demikian ketentuan mengenai pendaftaran putusan arbitrase syariah dan pelaksanaannya harus melalui peradilan agama.

Ketentuan dalam Pasal 61 UU Nomor 30 Tahun 1999 di atas juga telah dikukuhkan pula dengan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 14 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Ekonomi Syariah yang menegaskan bahwa eksekusi putusan arbitrase syariah dilakukan atas perintah ketua Pengadilan Agama. Dengan demikian putusan arbitrase syariah harus didaftarkan di kepaniteraan Pengadilan Agama dan karenanya eksekusinya pun harus dimohonkan ke pengadilan agama. Berdasarkan arahan Mahkamah Agung dalam Perma tersebut, tidak ada lagi pilihan lembaga arbitrase antara BANI dan Basyarnas untuk menyelesaikan sengketa ekonomi syariah di luar peradilan agama.

Namun demikian penyelesaian sengketa ekonomi syariah berkaitan dengan pembiayaan bermasalah umumnya terjadi karena wanprestasi. Penyelesaiannya dapat dilakukan melalui lembaga arbitrase dan peradilan. Sebab apabila salah satu pihak tidak melaksanakan putusan arbitrase tersebut secara suka rela, maka eksekusinya tetap menggunakan lembaga peradilan (Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 jo. Perma Nomor 14 Tahun 2016). Dengan demikian penyelesaian sengketa ekonomi syariah yang final adalah melalui proses litigasi di lembaga peradilan.

Namun demikian tidak semua sengketa ekonomi syariah dapat diselesaikan melalui arbitrase syariah. Sebab ternyata ekonomi syariah tidak hanya berkaitan dengan operasional bank syariah dan lembaga keuangan syariah untuk menghimpun dana komersial masyarakat, tetapi juga menampung dana umat non komersial, seperti wakaf tunai, ZIS dan lainnya. Dana umat non komersial tersebut bukan milik bank, karena wakaf tunai milik Badan Wakaf, dan dana ZIS

milik Lembaga Amil Zakat, sementara bank syariah hanya sebagai penerima titipan (*wadi'ah*). Apabila dalam pengelolaan dana non komersial tersebut terjadi sengketa, meskipun termasuk sengketa ekonomi syariah, tidak dapat diselesaikan melalui badan arbitrase. Sebab sesuai dengan ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999, sengketa yang dapat diselesaikan melalui arbitrase adalah sengketa komersial dan mengenai harta benda yang dimiliki oleh pihak yang bersengketa.

Oleh karena dana zakat, infaq dan wakaf yang dihimpun oleh bank syariah bersifat non komersial adalah bukan menjadi milik bank, tetapi milik umat yang harus dikelola dan didistribusikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian, apabila terjadi sengketa, harus diselesaikan melalui litigasi di pengadilan agama, sesuai dengan kaidah umum yang tercantum dalam pasal 49 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 jo. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006. Dalam kalimat lain, sengketa ekonomi syariah yang dapat diselesaikan melalui arbitrase syariah, selain harus tercantum sebagai klausula akad, dana yang menjadi obyek sengketa harus berasal dari dana komersial bukan dana kebajikan yang non komersial.

Selanjutnya, dikaji dari perspektif hukum positif penyelesaian pembiayaan bermasalah di bank syariah dapat dilakukan melalui dua upaya hukum yaitu non-litigasi dan litigasi. Merujuk kepada Pasal 58 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman serta Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, para pihak dapat menyelesaikan pembiayaan bermasalah (sengketa ekonomi syariah) dengan menggunakan lembaga selain pengadilan (non litigasi), seperti arbitrase atau alternatif penyelesaian sengketa. Upaya penyelesaian hukum pembiayaan bermasalah ini tergantung kesepakatan yang dituliskan oleh para pihak dalam klausul akad

tetapi tidak tepat waktunya. Apabila prestasi debitur masih dapat diharapkan pemenuhannya, maka debitur dianggap memenuhi prestasi tetapi tidak tepat waktunya, dan (c) Memenuhi prestasi tetapi tidak sesuai atau keliru. Debitur yang memenuhi prestasi tapi keliru, apabila prestasi yang keliru tersebut tidak dapat diperbaiki lagi maka debitur tidak memenuhi prestasi sama sekali.

Selain karena sebab di atas, sengketa ekonomi syariah juga bisa timbul akibat perbuatan melawan hukum. Menurut pasal 1365 KUHPerdara menyatakan bahwa setiap perbuatan yang melanggar hukum dan membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang menimbulkan kerugian itu karena kesalahannya untuk menggantikan kerugian tersebut. Berdasarkan bunyi pasal tersebut, suatu perbuatan dapat dikategorikan sebagai suatu perbuatan melawan hukum, maka harus memenuhi unsur-unsur perbuatan sebagai berikut:⁸⁰

Pertama, adanya suatu perbuatan. Suatu perbuatan melawanhukum diawali oleh suatu perbuatan dari si pelakunya. Perbuatan disini meliputi perbuatan aktif (berbuat sesuatu) maupun pasif (tidak berbuat sesuatu), padahal secara hukum orang tersebut diwajibkan untuk patuh terhadap perintah Undang-Undang, ketertiban umum, dan kesusilaan (*public order and morals*);

Kedua, perbuatan tersebut melawan hukum. Manakala pelaku tidak melaksanakan apa yang diwajibkan oleh undang-undang, ketertiban umum dan/atau kesusilaan, maka perbuatan pelaku dalam hal ini dianggap telah melanggar hukum, sehingga mempunyai konsekwensi tersendiri yang dapat dituntut oleh pihak lain yang merasa dirugikan;

⁸⁰ Saut Marulitua Silalahi, "Perbuatan Melawan Hukum dalam Hukum Perdata", <https://sautvankelsen.wordpress.com>, diakses tanggal 26 Juli 2017.

Ketiga, adanya kerugian bagi korban. Yang dimaksud dengan kerugian, terdiri dari kerugian materil dan kerugian immateriil. Akibat suatu perbuatan melawan hukum harus timbul adanya kerugian di pihak korban, sehingga memberikan adanya suatu perbuatan yang melanggar hukum secara luas; dan

Keempat, adanya hubungan kausal antara perbuatan dengan kerugian. sebagai salah satu ciri pokok dari adanya suatu perbuatan melawan hukum. Perbuatan melawan hukum dalam hal ini harus dilihat secara materil. Dikatakan materil karena sifat perbuatan melawan hukum dalam hal ini baru dilihat sebagai suatu kesatuan tentang akibat yang di timbulkan olehnya terhadap diri pihak korban. Untuk hubungan sebab akibat ada 2 (dua) macam teori, yaitu teori hubungan faktual dan teori penyebab kira-kira.

Dalam ranah kajian hukum acara perdata, hubungan sebab akibat (*causation in fact*) hanyalah merupakan masalah fakta atau apa yang secara faktual telah terjadi. Sedangkan teori penyebab kira-kira adalah lebih menekankan pada apa yang menyebabkan timbulnya kerugian terhadap korban, apakah perbuatan pelaku atau perbuatan lain yang justru bukan dikarenakan bukan suatu perbuatan melawan hukum. Namun dengan adanya suatu kerugian, maka yang perlu dibuktikan adalah hubungan antara perbuatan melawan hukum dengan kerugian yang ditimbulkan.

Dengan demikian, unsur-unsur suatu perbuatan tersebut dikatakan melawan hukum dalam konteks perdata apabila memenuhi keempat unsur tersebut, yaitu: adanya suatu perbuatan; perbuatan tersebut melawan hukum; adanya kerugian bagi korban; dan adanya hubungan kausal antara perbuatan dengan kerugian. Dalam kaitannya dengan sebab-sebab terjadinya sengketa ekonomi syariah yaitu terjadinya wanprestasi atau salah satunya melawan

perbuatan hukum. Wanprestasi dapat terjadi apabila salah satu pihak tidak melakukan apa yang disanggupi akan dilakukan, mau melaksanakan apa yang dijanjikannya tetapi tidak sebagaimana dijanjikannya, dan melakukan apa yang dijanjikannya tetapi terlambat, serta melakukan sesuatu yang menurut perjanjian tidak boleh dilakukan. Adapun perbuatan melawan hukum yang meliputi adanya suatu perbuatan, perbuatan tersebut melawan hukum (tidak patuh terhadap perintah undang-undang, mengganggu ketertiban umum, dan kesusilaan), adanya kerugian bagi korban, dan adanya hubungan kausal antara perbuatan dengan kerugian.

Oleh karena itu, ada beberapa upaya hukum yang dapat dilakukan kedua belah pihak bagi penyelesaian pembiayaan bermasalah yakni memilih untuk diselesaikan melalui dua jalur, yaitu jalur non litigasi (*non litigation*) dan jalur litigasi (*litigation*). Jalur non litigasi artinya penyelesaian pembiayaan di luar pengadilan yang umumnya juga dinamakan dengan *Alternative Dispute Resolution (ADR)*. Sedangkan litigasi berarti penyelesaian pembiayaan bermasalah diselesaikan melalui jalur pengadilan. Jika para pihak ingin menyelesaikan pembiayaan bermasalahnya melalui jalur pengadilan, maka Pengadilan Agama mempunyai kewenangan untuk menyelesaikan pembiayaan bermasalah di lembaga keuangan syariah. Hal ini sesuai dengan Pasal 49 Huruf (i) Undang-Undang tentang Peradilan Agama.

Dilihat dari perspektif teori hukum, kemanfaatan hukum ini menurut teori utility adalah ingin menjamin kebahagiaan yang terkesan bagi manusia dalam jumlah yang sebanyak-banyaknya. Pada hakekatnya menurut teori ini bertujuan hukum adalah manfaat dalam menghasilkan kesenangan atau kebahagiaan yang terbesar bagi jumlah orang yang banyak. Pengamat teori ini adalah Jeremy Benthan, teori berat sebelah sehingga Utrecht dalam menanggapi teori ini

arbitrase. Pendekatan seperti ini umumnya mengarah pada keadaan *win-lose solution*, di mana ada pihak yang dimenangkan dan ada pula pihak yang dikalahkan di sisi lainnya; dan 3) *interest based* merupakan pendekatan pengelolaan sengketa dengan mendasarkan pada kepentingan atau kebutuhan pihak-pihak yang bersengketa, bukan melihat pada posisi masing-masing. Solusi diupayakan mencerminkan kepentingan pihak-pihak yang bersengketa secara mutual (*win-win solution*). Pendekatan *interest based* tersebut di antaranya negosiasi, mediasi, dan konsiliasi.

Adapun landasan hukum penyelesaian sengketa non litigasi merujuk ke dalam Pasal sebagai berikut: (1) Pasal 1338 KUHPerdara yang menyatakan bahwa semua perjanjian yang dibuat secara sah, berlaku sebagai undang-undang bagi yang membuatnya. Ketentuan ini mengandung asas perjanjian bersifat terbuka. Artinya, dalam menyelesaikan masalah, setiap orang bebas memformulasikannya dalam bentuk perjanjian yang isinya apapun untuk dapat dijalankan dalam rangka menyelesaikan masalah; (2) Pasal 1340 KUHPerdara bahwa perjanjian hanya berlaku antara pihak-pihak yang membuatnya. Untuk penyelesaian sengketa non litigasi ketentuan tersebut menjadi penting dalam hal mengingatkan kepada para pihak yang bersengketa bahwa kepadanya diberikan kebebasan oleh hukum untuk memilih jalan dalam menyelesaikan masalahnya yang dapat di tuangkan dalam perjanjian, asal perjanjian itu dibuat secara sah, memenuhi syarat-syarat sahnya perjanjian sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1320 KUHPerdara; (3) Pasal 1266 KUHPerdara menyebutkan bahwa syarat batal dianggap selalu dicantumkan dalam persetujuan timbal balik, manakala salah satu pihak tidak memenuhi kewajibannya; (4) Pasal 1851 s.d. 1864 KUHPerdara tentang Perdamaian. Bahwa perdamaian adalah perjanjian, karenanya perjanjian perdamaian itu sah kalau dibuat memenuhi syarat-syarat sahnya perjanjian dan dibuat secara tertulis.

dan para pihak telah memberikan wewenang, maka arbiter berwenang menentukan dalam putusannya mengenai hak dan kewajiban para pihak jika hal ini tidak diatur dalam perjanjian mereka. Persetujuan untuk menyelesaikan sengketa melalui arbitrase dimuat dalam suatu dokumen yang ditandatangani oleh para pihak.

Ketentuan di atas di dalam KUHPerdara dikenal dengan istilah asas kebebasan berkontrak (*facta sun servanda*). Asas ini terdapat dalam Pasal 1338 ayat (1) KUHPerdara, yang menyatakan bahwa semua kontrak (perjanjian) yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya. Selanjutnya kedudukan hukum putusan arbitrase syariah melalui Badan Arbitrase Syariah memiliki kekuatan hukum tetap, bersifat final dan mengikat para pihak (*binding*).⁸⁹

Berikut ini prosedur penyelesaian sengketa berdasarkan ketentuan Basyarnas, yaitu sebagai berikut:⁹⁰

- a) Para pihak dapat mengajukan permohonan ke Basyarnas yang memuat identitas lengkap, posita, dan petitum yang dijelaskan secara sistematis layaknya surat gugatan permohonan ke Pengadilan Agama. Kemudian disertai lampiran akta perjanjian yang memuat klausul arbitrase. Jika dilakukan oleh kuasa hukum maka dilampirkan pula surat kuasanya. Apabila persyaratan permohonan telah lengkap, maka ketua Basyarnas segera menetapkan dan menunjuk Arbiter Tunggal atau Arbiter Majelis yang akan memeriksa dan memutus sengketa.

⁸⁹ Pasal 60 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa dan Pasal 59 ayat (2) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

⁹⁰ Zaid Alfauza Marpaung, "Kedudukan Hukum Putusan Badan Arbitrase Syariah Nasional", *Jurnal Ilmiah Advokasi*, Vol. 05, No. 02, (September 2017), 136-138.

- b) Kemudian salinan surat permohonan harus sudah disampaikan kepada termohon selambat-lambatnya 8 (delapan) hari sesudah penetapan Arbiter. Kemudian pihak Arbiter dapat memberitahukan kepada Termohon disertai perintah menanggapi permohonan dengan dibutnya jawaban secara tertulis selambat-lambatnya 23 hari.
- c) Pemeriksaan persidangan Arbitrase dilakukan ditempat kedudukan Basyarnas, kecuali apabila ada persetujuan yang lain dari kedua belah pihak, maka pemeriksaan dapat dilakukan di tempat lain. Selama proses dan pada setiap tahap pemeriksaan berlangsung Arbiter Tunggal atau Arbiter Majelis harus memberi kesempatan yang sepenuhnya kepada para pihak untuk membela dan mempertahankan kepentingan yang disengketakannya. Tahap pemeriksaan dimulai dengan tahap tanya jawab menjawab (*replik duplik*), pembuktian dan putusan dilakukan berdasarkan kebijakan Arbiter Tunggal dan Arbiter Majelis;
- d) Dalam jawabannya, paling lambat pada hari sidang pertama pemeriksaan, pemohon dapat mengajukan suatu tuntutan balasan terhadap bantahan yang diajukan termohon, pemohon dapat mengajukan jawaban yang dibarengi dengan tambahan tuntutan asal hal tersebut mempunyai hubungan dengan pokok yang disengketakan serta termasuk dalam yurisdiksi Basyarnas, dalam hal ini baik Arbiter Tunggal maupun Arbiter Majelis akan membuat akta perdamaian dan mewajibkan kedua pihak untuk mentaati perdamaian tersebut. Dan sebaliknya apabila cara tersebut tidak berhasil, maka Arbiter Tunggal atau Arbiter Majelis akan meneruskan pemeriksaan sengketa yang dimohon. Dalam hal diteruskan para pihak dipersilahkan untuk memberikan argumentasi dan pendirian masing-masing serta mengajukan bukti-bukti yang dianggap

perkara harus sesuai dengan hukum yang berlaku dalam arti hakim mengadili tetap berada dalam sistem hukum. Sistem hukum merupakan suatu kumpulan unsur-unsur yang ada dalam interaksi satu sama lain yang merupakan satu kesatuan yang terorganisir dan kerjasama ke arah tujuan kesatuan.

Kemudian substansi peradilan yang berhubungan dengan peraturan-peraturan tentang jalannya peradilan harus memenuhi rasa keadilan masyarakat, tidak diskriminatif, dan responsif. Pembentukan peraturan yang demikian ada kaitannya dengan pembentuk undang-undang, meskipun hakim dikatakan dapat membentuk hukum melalui penemuan hukum yang dikonkritkan dalam putusannya, namun berdasarkan Pasal 21 AB, hakim dilarang menciptakan peraturan umum dalam putusannya.

3) Kultur (Budaya Hukum)

Di dalam Pasal 31 Undang-Undang tentang Kekuasaan Kehakiman telah ditetapkan bahwa hakim adalah pejabat yang melakukan kekuasaan kehakiman yang diatur oleh undang-undang. Berdasarkan ketentuan itu, jelas bahwa peradilan merupakan suatu lembaga yang menjalankan kekuasaan kehakiman di Indonesia untuk menegakkan hukum dan keadilan. Budaya hukum ini sangat erat kaitannya dengan tingkat kesadaran hukum dari para pelaksana kekuasaan kehakiman.

Budaya hukum pada dasarnya ingin menggambarkan keterpurukan lembaga peradilan disebabkan karena sosok-sosok yang disebut sebagai *the dirty broom* masih menduduki jabatan di berbagai institusi hukum. Jabatan Ketua MA haruslah orang bersih sehingga dapat bertindak sebagaimana biasanya tanpa takut dituduh sendiri. Selama mentalitas dan sikap para pejabat kehakiman tidak diperbaiki dengan sungguh-sungguh maka keadilan dan kepastian hukum tidak dapat ditegakkan.

Sebagai pejabat yang melakukan kekuasaan kehakiman, hakim harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, jujur, adil, profesional dan berpengalaman dalam bidang hukum, di samping itu dalam menjalankan tugas dan fungsinya, hakim wajib menjaga kemandirian peradilan. Dalam melaksanakan ketentuan ini, dibentuk Komisi Yudisial, berdasarkan Pasal 24B UUD 1945. Pembentukan Komisi Yudisial sebagai suatu lembaga negara yang bersifat mandiri yang dikuatkan dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial menjadi bagian untuk mewujudkan cita-cita hukum (*idee des Recht*), yaitu keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum dalam masyarakat melalui putusan-putusan yang dihasilkannya.

Berbicara masalah keadilan dan kepastian sebagai sasaran utama yang hendak dicapai oleh manusia melalui penegakan hukum, semakin lama semakin kompleks. Oleh karena itu, menyikapi adanya tuntutan rasa keadilan individu yang sifatnya subjektif sudah tentu diperlukan alat ukur yang objektif berupa peraturan atau perangkat hukum yang dapat diterima secara umum, yang isinya memuat kesepakatan-kesepakatan mengenai rambu-rambu rasa keadilan. Hukum bukan hanya berupaya menciptakan keadilan yang bersifat umum, melainkan hukum itu sendiri kemudian membawa kemanfaatan dan oleh karenanya hukum menjadi tetap berguna (*doelmatig*) bagi semua orang, tanpa kecuali.⁹⁵

Menurut Sudikno Mertokusumo, kepastian hukum merupakan jaminan bahwa hukum tersebut dapat dijalankan dengan baik. Sudah tentu kepastian hukum sudah menjadi bagian yang tidak terpisahkan hal ini lebih diutamakan untuk norma hukum tertulis. Karena kepastian hukum itu pada hakikatnya merupakan tujuan utama dari hukum. kepastian hukum ini menjadi keteraturan

⁹⁵ Ibnu Artadi, "Hukum: Antara Nilai-Nilai Kepastian, Kemanfaatan dan Keadilan", *Jurnal Hukum dan Dinamika Masyarakat*, Vol. 4, No. 1, (Desember 2016), 79.

sengketa ekonomi syari'ah di Peradilan Agama disandarkan kepada hukum acara yang berlaku pada Peradilan Niaga.

Hal menarik yang bisa diambil manfaatnya dari studi kritis terhadap Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung Nomor: 56/PK/Ag/2011 adalah para pihak terbukti telah melakukan itikad yang baik dan positif dengan melakukan perdamaian dengan cara mediasi di lembaga arbitrase (Basyarnas). Dalam perspektif hukum Islam, langkah perdamaian para pihak tersebut telah sejalan dengan ketentuan al-Quran dan al-Sunnah.⁹⁹

Perdamaian tersebut telah sejalan dengan Fatwa Dewan Syari'ah Nasional Nomor: 09/DSN-MUI/IV/2000 Tentang Pembiayaan, di mana terdapat klausul "Jika terjadi perselisihan di antara kedua belah pihak, maka persoalannya diselesaikan melalui Badan Arbitrasi Syari'ah setelah tidak tercapai kesepakatan melalui musyawarah". Sehingga Putusan Arbitrase Nomor: 16 Tahun 2008/BASYARNAS/Ka.Jak tanggal 16 September 2009 dan terdaftar di Kepaniteraan Pengadilan Agama Jakarta Pusat yang tertuang dalam Akta Pendaftaran Nomor: 01/ BASYARNAS/2009/PA.JP tanggal 12 Oktober 2009 telah memiliki kekuatan hukum yang mengikat (*in kracht*).

Putusan Mahkamah Agung Nomor 56 PK/AG/2011 ini sudah tepat dan dapat dipandang telah memenuhi tiga tujuan penegakan hukum, yaitu memenuhi unsur keadilan (*gerechtigkeit*), asas kepastian hukum (*rechtsicherheit*,) dan kemanfaatan (*zwechtmassigkeit*). Adapun hal yang perlu digarisbawahi dalam pertimbangan hukum majelis Hakim ialah meski dari segi hukum materiil dipandang sudah memadai, tapi belum memuat klausul pertimbangan hukum yang dimuat dalam Kompilasi Hukum Ekonomi Syari'ah.

⁹⁹ Berdasarkan Q.S. 4 : 59, *Al-Shulh* dimaknai meredam pertikaian, yang menurut istilah suatu jenis akad atau perjanjian untuk mengakhiri perselisihan atau pertengkaran antara dua pihak yang bersengketa secara damai. A.W. Munawir, *Kamus Al-Munawir, Pondok Pesantren Al Munawir*, (Yogyakarta: Pondok Pesantren Al Munawir, 1984), 843 dan Ibnu Qusamah, *Al-Mughni*, (Jakarta : Pustaka Azzam,2009), 289.

Mengacu kepada contoh penyelesaian kasus pembiayaan bermasalah di atas, peneliti berpendapat bahwa kehadiran lembaga pengawas keuangan yang independen di Indonesia seperti OJK juga telah mendukung kepentingan sektor jasa keuangan nasional sehingga mampu meningkatkan daya saing nasional. Selain itu, OJK dipandang telah mampu menjaga kepentingan nasional, yang meliputi sumber daya manusia, pengelolaan, pengendalian, dan kepemilikan di sektor jasa keuangan, dengan tetap mempertimbangkan aspek positif dari pengaruh globalisasi ekonomi.

Dengan demikian secara yuridis normatif, OJK telah mengimplementasikan Pasal 5 UU OJK yang mengatur bahwa fungsi OJK adalah menyelenggarakan sistem pengaturan dan pengawasan yang terintegrasi terhadap keseluruhan kegiatan di dalam sektor jasa keuangan. Selain itu, Pasal 6 UU OJK juga dilaksanakan dengan baik, yang mana OJK telah melaksanakan tugas pengaturan dan pengawasan terhadap kegiatan jasa keuangan di sektor perbankan, jasa keuangan di sektor pasar modal; jasa keuangan di sektor perasuransian, dana pensiun, lembaga pembiayaan, dan lembaga jasa keuangan lainnya.

Lebih dari itu, jika dihubungkan dengan penerapan prinsip-prinsip hukum Islam, implementasi UU OJK dalam pengawasan pembiayaan bermasalah di PT. Bank Mandiri Syariah, PT. Bank Muamalat Indonesia, dan PT. Bank Jabar Banten Syariah telah sejalan dengan prinsip-prinsip dan kaidah-kaidah hukum Islam, yakni "tindakan imam terhadap rakyatnya harus dikaitkan dengan kemaslahatan" (*taṣarruf al-imâm 'alâ al-ra'yyati manûnun bi al-maslahah*). Kaidah tersebut didukung dengan kaidah "perbuatan yang mencakup kepentingan orang lain lebih utama daripada hanya kepentingan sendiri" (*al-muta'addi afzalu min al-qâshir*). Sehingga tujuan hukum dari implementasi UU OJK dalam pengawasan pembiayaan bermasalah di bank syariah hendaknya mengacu kepada kaidah

Hal ini senada dengan pandangan umum di kalangan para ulama ushul dan ulama fiqh bahwa dalam setiap hukum terkandung kemaslahatan bagi manusia, baik kemaslahatan itu bersifat duniawi maupun ukhrawi. Terlebih jika dilihat dari perspektif teori sistem hukum yang berlaku di Indonesia, maka implementasi Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang OJK dalam pengawasan pembiayaan bermasalah di bank syariah dapat dilihat sebagai suatu kebutuhan yang bersifat primer (*maslahat al-zarûriyyah*).

Hasil dari penelitian ini telah mengantarkan peneliti sampai pada temuan penelitian yakni pengembangan konsep lembaga pengawas perekonomian *al-hisbah* dalam sejarah pemikiran hukum Islam terbukti memberikan kontribusi positif bagi pengembangan peraturan perundang-undangan yang mengatur sistem pengawasan lembaga keuangan dan perbankan di Indonesia. Hal tersebut dibuktikan dengan diundangkan dan diimplementasikannya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang OJK, termasuk pula peraturan-peraturan turunannya yang banyak memberikan kontribusi bagi pengaturan dan pengawasan pembiayaan bermasalah di perbankan syariah.

- Andriano Gazali, “Kredit Macet dan Penanganannya”, <https://adrianogazali.wordpress.com/2010/08/18/kredit-macet-dan-penanganannya/> diakses tanggal 12 Februari 2019
- Aninda. Nirmala, “PT Bank Jabar Banten Syariah Menerima Tambahan Penyer-taan Modal Sebesar Rp251,89 Miliar dari Perusahaan Induk, PT. Bank Pembangunan Daerah Jawa Barat dan Banten Tbk”, [https:// finansial.bisnis.com/read/20180703/90/812539/bjb-syariah-raih-tambahan-modal-rp251-miliar](https://finansial.bisnis.com/read/20180703/90/812539/bjb-syariah-raih-tambahan-modal-rp251-miliar) diakses 12 Desember 2018.
- Antonio. Muhammad Syafi’i. *Bank Syari’ah dari Teori ke Peraktik*. Jakarta: PT. Gema Insan Press. 2001.
- Anwar. Choirul, *Wawancara*, Jakarta, 12 Desember 2018.
- Artadi, Ibnu. “Hukum: Antara Nilai-Nilai Kepastian, Kemanfaatan dan Keadilan”, *Jurnal Hukum dan Dinamika Masyarakat*, Vol. 4, No. 1, (Desember 2016).
- Arthesa, Ade dan Handiman, Edia, *Bank & Lembaga Keuangan Bukan Bank*. Bandung: PT. Indeks Kelompok Gramedia, 2006).
- Ash-Shiddiqie, Hasbi. *Fakta Keagungan Syari’at Islam*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1982).
- _____. *Dinamika dan Elastisitas Hukum Islam*. (Jakarta: Tintamas, 1975).
- _____. *Pengantar Hukum Islam*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1975)
- _____. *Filsafat Hukum Islam*. (Jakarta: Bulan Bintang, 1987).
- Asshiddiqie. Jimly. *Negara Hukum Konstitusional*, makalah orasi ilmiah dalam Kuliah Umum bertema *Hukum Islam dan Gagasan Negara Konstitusional Modern* pada Program Pascasarjana UIN Sunan Gunung Djati Bandung Tahun 2012.
- Asy-Syaizuri, Abdurrahman Bin Nasri, *Nihāyah al-Rutbah fi Ṭalabi al-Ḥisbah*. (Cairo: Matba’ah Lijannati Ta’lifi, 1946)
- Bahri, Samsul. 2007. *Membumikan Syariat Islam, Strategi Positivisasi Hukum Islam melalui Yurisprudensi*. Semarang: Rizki Putra-STAIN Pekalongan.
- Balfas. Hamud M., *Wawancara*, Jakarta, 12 Juni 2018.
- Basyir, Ahmad Azhar. *Asas-asas Hukum Muamalat*, (Yogyakarta: UII Pres, 2000).
- Binti Sholikah dan Satya Festiani, “Ini 12 Kebijakan OJK di Sektor Perbankan”, <https://republika.co.id/berita/ekonomi/keuangan/15/07/24/nrzoc8367-ini-12-kebijakan-ojk-di-sektor-perbankan>. diakses tanggal 12 Juni 2018.
- Bisri, Cik Hasan. *Peradilan Agama di Indonesia*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1996).
- Djadjanegara. Pandji. “Rasio Pembiayaan Bermasalah Non-UMKM di Bank Syariah Masih Tinggi”, <https://keuangan.kontan.co.id/news/rasio-pembia->

- Falah. Nasimul. "Kajian Yuridis Corporate Govenance dan pencegahan perbuatan Freud Perbankan Syariah", (Tesis - UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, 2016).
- Falatehan. Indra, *Wawancara*, Bandung, tanggal 12 Agustus 2018.
- Farida. Husnia Luluk. "Penyempurnaan Pengawasan Perbankan Pasca Pembentukan Otoritas Jasa Keuangan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan dan The Core Principles For Effective Banking Supervision", (Tesis - Fakultas Hukum UNS Surakarta, 2015).
- Fauzi. Yuslam, *Wawancara*, Jakarta, 19 Maret 2018.
- Fuady, Munir. 2009. *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*. Bandung: Refika Aditama.
- Furqani, Hafas. 2004. "Hisbah: Institusi Pengawas Pasar Dalam Sistem Ekonomi Islam (Kajian Sejarah dan Konteks Kekinian)", *Prosiding Simposium Nasional Ekonomi Islam II*, Malang, 28-29 Oktober 2004.
- Gusnawi, "Peran dan Fungsi OJK", <http://gusnawilaputriainbsk.blogspot.com/2017/12/peran-dan-fungsi-ojk.html> diakses tanggal 21 November 2018.
- Hadad. Muliaman D., "Kriteria Bank yang Masuk dalam Pengawasan Khusus OJK", <https://kumparan.com/@kumparannews/kriteria-bank-yang-masuk-dalam-pengawasan-khusus-ojk> diakses 21 Juni 2018.
- Hanandoyo. Bagus. "Melihat the Critical Legal Study Sebagai Suatu Pemikiran Hukum Kritis yang Berperan Penting dalam Perkembangan Ilmu Hukum", <https://baguspinandoyo.wordpress.com/2015/06/19/melihat-the-critical-legal-study-sebagai-suatu-pemikiran-hukum-kritis-yang-berperan-penting-dalam-perkembangan-ilmu-hukum/> diakses 21 Juni 2018.
- Handaya. Agus Dwi, *Wawancara*, Jakarta, 12 Desember 2018.
- Hafidz, A.M. "Islamic Economoy in Indonesia: Its Determinners and Challengers", *Jurnal Hukum Islam*, STAIN Pekalongan, Vol. 5, No. 1, (April 2007).
- Haryono, Anwar. *Hukum Islam: Keluasan dan Keadilannya*. (Jakarta: Bulan Bintang, 1985)
- Haryani. Wiwin Sri. "Independensi Otoritas Jasa Keuangan dalam Perspektif Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan". *Jurnal Legislasi Indonesia*. Vol. 9 No. 3, (Oktober 2012).
- Hidayatullah, M. F. "Penyelesaian Pembiayaan Bermasalah di Bank Syariah", *Jurnal Interest*, Vol. 12, No. 1, (Oktober 2014).
- Hidayat Setiaji, "Melihat Besaran Kredit Bermasalah Bank Muamalat", <https://www.cnbcindonesia.com/syariah/20180214162819-29-4414/melihat-besaran-kredit-bermasalah-bank-muamalat> diakses 12 Desember 2018.
- Hasibuan, Malayu S.P. *Dasar-Dasar Perbankan*, (Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2006).

- Hazm, Muhammad Ibn. *Al-Ihkam fi Ushul al-Ahkam*. (Beirut: Dar al-Fikr, t.th).
- Hermansyah. *Edisi Revisi Hukum Perbankan Nasional Indonesia*. (Jakarta: Kencana, 2011)
- Ifham. Ahmad. “Faktor Penyebab Pembiayaan Bermasalah di Bank Syariah”, <https://sharianomics.wordpress.com/2010/11/24/faktor-penyebab-pembiayaan-bermasalah/> diakses tanggal 12 Juni 2018.
- Ikatan Bankir Indonesia. *Mengelola Bisnis Pembiayaan Bank Syariah*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2015).
- Indrawati, Fransika Ari. “Mencermati Celah Independensi OJK dalam UU OJK”. *Buletin Hukum Perbankan dan Kebansentralan*, Vol. 10, No. 1, (Januari-April 2012).
- Ilahi, Fadli. 1990. *Al-Hisbah fi al-‘Ashri al-Nabawi wa’Ashari al-Khulafa al-Rasydin RA*. Riyad: Idarah Tadjamani al-Islami.
- Irfan. Ahmad, *Wawancara*, Bandung, tanggal 27 Agustus 2018.
- Islahi, Abdul Azhim. *Economic Concepts of Ibn Taimiyah*. (London: The Islamic Fondation, 1824).
- Ismail. *Perbankan Syariah*. (Jakarta: Prenadamedia Group, 2011).
- Jaelani, Aan. *Institusi Pasar dan Hisbah: Teori Pasar dalam Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*. (Cirebon: IAIN Syekh Nurjati, 2013).
- Ka’bah, Rifyal. *Penegakan Syariat Islam di Indonesia*. (Jakarta: Khairul Bayan, 2004).
- Kania. Nia, *Wawancara*, Bandung, tanggal 27 Agustus 2018.
- Kansil, C.S.T. *Pengantar Hukum Indonesia*. (Jakarta: Balai Pustaka, 1993).
- Karim, Adiwarmen A. *Bank Islam Analisis Fiqih dan Keuangan*. (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2010)
- Karim. Adiwarmen, *Wawancara*, Jakarta, tanggal 22 Juli 2018.
- Kasim. Ihdhal, *Critical Legal Study*, Notulensi Pelatihan Kearah Pemikiran Hukum Kritis, HUMA, GG, House Ciawi, Bogor, 26 – 29 Maret 2003.
- Kelsen. Hans. *Pure Theory of Law*. (USA: Lawbook Exchange Ltd, 2005).
- Khaldun, Muhammad Ibn,. *Muqaddimah*. Beirut: Dar al-Fikr, t.th)
- Khallaf, Abdul Wahhab. *Mashadir al-Tasyri’ al-Islami fi ma la Nashafih*. (Beirut: Dar al-Qalam, 1970).
- Khoiriyah. Ruisa, “Kredit Macet di Bank-bank Pemerintah Mencapai Rekor Rp 14,59 Triliun”, <https://keuangan.kontan.co.id/news/kredit-macet-di-bank-bank-pemerintah-mencapai-rekor-rp-1459-triliun> diakses tanggal 18 Juni 2018.
- Kolistiawan, Budi. 2014. “Tinjauan Syariah Tentang Pembiayaan Bermasalah di Perbankan Syariah”. *Jurnal An-Nisbah*, Vol. 01, No. 01, (Oktober 2014).

- Kuncoro, Mudrajad dan Suhardjono. *Manajemen Perbankan Teori dan Aplikasi*. (Yogyakarta: BPFE-Yogyakarta, 2012).
- Kusnardi, Moh. dan Ibrahim, Harmaily, *Hukum Tata Negara Indonesia*. (Jakarta: Sinar Bakti, 1988)
- Kusumawijaya. Hyang, *Wawancara*, Bandung, tanggal 18 Juli 2019.
- Lienandjaja. Tjandra, *Wawancara*, Jakarta, tanggal 19 Mei 2018.
- Lubis, Nur A. Fadlil. "Peluang dan Tantangan Peradilan Agama dalam Menyelesaikan Sengketa Ekonomi Syariah", *Suara Uldilag* No. 3, (Mahkamah Agung 2008).
- Lyons. David. *Moral Aspects of Legal Theory*. (Cambridge: Cambridge University Press, 1993).
- Mac Cormick. Neil. *Legal Reasoning and Legal Theory*. Oxford: Oxford University Press. 1979.
- Mahfudz, Ahmad Sahal dan Bisri, Mustofa. *Ensiklopedi Ijma': Persepakatan Ulama dalam Hukum Islam*. (Jakarta: Pustaka Firdaus, 2005).
- Manan, Abdul. *Reformasi Hukum Islam di Indonesia*. (Jakarta: Raja Grafindo, 2006).
- Mardiati, Dian. *Wawancara*, Jakarta, 19 Maret 2018.
- Margono, Suyud. *ADR (Alternative Dispute Resolution) & Arbitrase: Proses Pelembagaan dan Aspek Hukum*. (Jakarta: Ghalia Indonesia. 2000).
- Maulidina, Lina. "Fungsi Otoritas Jasa Keuangan sebagai Lembaga Pengawas Perbankan Nasional di Indonesia", *Jurnal Keadilan Progresif*, Vol. 5, Nomor 1, (Maret 2014).
- Mochtar, Zainal Arifin dan Satriawan, Iwan. "Efektivitas Sistem Penyeleksian Pejabat Komisi Negara di Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 6, No. 3, (September 2009).
- Muchtar, Kamal. *Ushul Fiqih*, (Yogyakarta: PT. Dana Bhakti Wakaf, 1995).
- Muhammad. *Sistem dan Prosedur Operasional Perbankan Syariah Edisi Revisi*, (Malang: UIN Malang Press, 2009)
- _____. *Manajemen Pembiayaan Bank Syariah*, (Yogyakarta: UPP STIM YKPN, 2016).
- Mulyanti. Fitri, *Wawancara*, Bandung, tanggal 22 Maret 2018.
- Mulyo. Agus, *Wawancara*, Jakarta, 18 Maret 2018.
- Munir, Misbahul. *Implementasi Prudential Banking dalam Perbankan Syariah*. (Malang: UIN Malang Press, 2009).
- Munir, *Qiyas Penalaran Analogis dalam Hukum Islam*. (Jakarta: Pustaka, 2001).
- Musa, Yusuf. *Târîkh al-Fiqh al-Islâmiy*, (Kairo: Mesir, t.th).

- Muslehudin, Muhammad. *Kaidah-kaidah Ushulliyah dan Fiqhiyyah*, (Jakarta: Rajawali Press, 1994).
- Mustofa. Nurul Iman. *Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Berbasis Hukum Ekonomi Syari'ah (Kritik Hukum Islam Terhadap Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara)*, Disertasi Doktor Hukum Islam Program Pascasarjana UIN Sunan Gunung Djati Bandung Tahun 2016.
- Mutakin. Zainal, "Dampak Pembiayaan Bermasalah", <https://www.zainalmutakin.com/2015/02/dampak-pembiayaan-bermasalah.html>, diakses tanggal 20 Februari 2019.
- Muthahari, Murtadha dan Ash-Shadr, M. Baqir. *Pengantar Ushul Fiqh dan Ushul Fiqh Perbandingan*, terj. Satrio Pinandih dan Ahsin Muhammad, (Jakarta: Pustaka Hidayah, 1993).
- Muhsin, Mumuh. "Masalah-masalah Aktual dalam Manajemen Pendidikan Modern", *Makalah Seminar Nasional Dinamika Keilmuan Manajemen* (Bandung: Program Studi Magister Manajemen UNINUS, 2008).
- Nasution, Bismar. "Hukum Ekonomi Syariah dalam Regulasi Nasional". *Suara Uldilag* No. 3, (Mahkamah Agung 2008).
- Nindya. Putri. Mirza. "Pengawasan Otoritas Jasa Keuangan Dalam Rangka Perlindungan Konsumen Pengguna Jasa Perbankan", (Laporan Penelitian – FH UNAIR Surabaya 2016).
- Noviyanti, Ririn. "Tinjauan Fungsi Hisbah dalam Kegiatan Perekonomian". *Jurnal Iqtishadia*, Vol. 2, No. 1, (Maret 2017).
- Nugroho. Ade Cahyo, *Wawancara*, Jakarta, 12 Desember 2018.
- Nurhakim. Lutfi, *Wawancara*, Bandung, tanggal 22 Maret 2018.
- Otoritas Jasa Keuangan, "Data Lima Bank Syariah Mengalami Pembiayaan Bermasalah di Tahun 2017". (Jakarta, OJK, 2017).
- Otoritas Jasa Keuangan, "FAQ Otoritas Jasa Keuangan", <https://www.ojk.go.id/Pages/FAQ-Otoritas-Jasa-Kuangan.aspx> diakses tanggal 12 Januari 2019.
- Pasopati. Giras, "Pertumbuhan Kredit Terendah Sejak 2010, NPL Diprediksi Naik", <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20150519122345-92-54169/pertumbuhan-kredit-terendah-sejak-2010-npl-diprediksi-naik>, diakses tanggal 12 Desember 2018.
- Pateh, Denis Fritsdi. "Fungsi Sistem Pengaturan dan Pengawasan Perbankan Oleh Otoritas Jasa Keuangan (OJK)". *Jurnal Lex et Societatis*, Vol. 3, No. 4 (Mei 2015).
- Peraturan Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1998 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Kepailitan, yang kemudian disahkan menjadi UU Nomor 4 Tahun 1998 Tentang Kepailitan (UUK).

- Peraturan Mahkamah Agung Nomor 14 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyelesaian Perkara Ekonomi Syariah.
- Peraturan OJK (POJK) Nomor 14 Tahun 2017 tentang Penetapan Status dan Tindak Lanjut Pengawasan Bank Umum.
- Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor: 16/POJK.03/2014 tentang Penilaian Kualitas Aset Bank Umum Syariah dan Unit Usaha Syariah.
- Permana. Achmad, *Wawancara*, Jakarta, tanggal 15 Februari 2019.
- Permana. Tantan, *Wawancara*, Bandung, tanggal 17 Juli 2019.
- Praja. Juhaya S. dan Yusup. Deni K. "Paradigma Keilmuan Hukum Islam dan Hak Asasi Manusia di PTAIN", *Proceeding International Conference Essays on Islam and Human Rights in Contemporary Indonesia*, <http://www.jus.uio.no/smr/english/about/programmes/indonesia/news/essays-on-islam-and-human-rights-in-contemporary-i.html> diakses 21 Juni 2018.
- Prasetyo, Teguh dan Barkatullah, Abdul Halim. *Filsafat, Teori, dan Ilmu Hukum*. (Jakarta: Raja Grafindo, 2012).
- Prasetyoningrum, Ari Kristin. *Risiko Bank Syariah*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015).
- Primadhyta. Safyra & Agustiyanti, "Pembiayaan Bermasalah di Bank Muamalat Bagai Duri Dalam Daging", <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20180302012312-78-279845/pembiayaan-bank-muamalat-bagai-duri-dalam-daging> diakses tanggal 12 Desember 2018.
- PT. Bank Mandiri Syariah, "Profil dan Sejarah Singkat Berdirinya PT. Bank Mandiri Syariah", <http://mandirisyariah.co.id> diakses tanggal 12 Desember 2018.
- PT. Bank Muamalat Indonesia, "Annual Report PT. Bank Muamalat Indonesia Tahun 2017", <http://muamalat.co.id> diakses tanggal 12 Desember 2018.
- PT. Bank Muamalat Indonesia, "Profil Singkat PT. Bank Muamalat Indonesia", <http://muamalat.co.id> diakses 12 Desember 2018.
- Rahman. Asjmundi. *Kaidah-kaidah Fiqih (Qawa'id al-Fiqhiyyah)*. (Jakarta: Bulan Bintang. 1976).
- Rahwidhiyasa. Putu, *Wawancara*, Jakarta, 3 Mei 2019..
- Rasjidi. Lili M. dan Sidarta. Arief. *Dasar-dasar Filsafat Hukum*, (Bandung: Alumni. 1985).
- _____. *Filsafat Hukum Madzhab dan Repleksinya*, (Bandung: Rosda Karya, 1993).
- Respati. Yogie. *Perbaikan Pembiayaan Bermasalah Bank Syariah Menonjol di 2017*, aertikel dipublikasikan dalam <http://keuangansyariah.mysharing.co/perbaikan-pembiayaan-bermasalah-bank-syariah-menonjol-di-tahun-2017/> diakses tanggal 12 Juni 2018.

- Ridwan. M. Taufiq, *Wawancara*, Bandung, tanggal 19 Maret 2018.
- Ridwansyah, Muhammad. “Mewujudkan Keadilan, Kepastian dan Kemanfaatan Hukum dalam Qanun Bendera dan Lambang Aceh”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 13, No. 2, (Juni 2016).
- Rianto. Surya, “BJB Syariah Terus Dorong Restrukturisasi Pembiayaan Bermasalah”, <https://finansial.bisnis.com/read/20170427/90/648754/bjb-syariah-terus-dorong-restrukturisasi-pembiayaan-bermasalah> diakses tanggal 12 Desember 2018.
- Rivai, Vaithzal. *Islamic Banking*. (Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2010)
- Rivai, Veithzal dan Veithzal, Andria Permata. *Islamic Financial Management*. (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2008)
- Riyadi. Selamat, “Peran OJK di Indonesia”, <https://dosen.perbanas.id/peran-otoritas-jasa-keuangan-ojk-di-indonesia/> diakses 21 November 2018.
- Riyanto, Bambang. *Dasar-dasar Pembelian Perusahaan*. (Yogyakarta: Yayasan Penerbit Gajah Mada, 2008).
- Rossiana. Gita, “Pembiayaan Bermasalah di BJB Syariah Capai 22,3%”, <https://www.cnbcindonesia.com/syariah/20180801191530-29-26521/wow-pembiayaan-bermasalah-bjb-syariah-capai-223> diakses tanggal 12 Desember 2018.
- Rozali. Rais, “Peran Pengawasan Perbankan Oleh Bank Indonesia, Otoritas Jasa keuangan, dan Lembaga Penjamin Simpanan”, <https://zalirais.wordpress.com/2014/12/30/peran-pengawasan-perbankan-oleh-bank-indonesia-otoritas-jasa-keuangan-dan-lembaga-penjamin-simpanan/> diakses tanggal 21 November 2018.
- Rozalinda, *Ekonomi Islam*, (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2014).
- Sabiq, Sayyid. *Fikih Sunnah*, (Terjemahan M. Thalib), (Bandung: PT. Al-Ma’arif, 1987).
- Sabri, Zulfan. *Peradilan Agama dalam Wadah Negara Pancasila*. (Jakarta: Yayasan Al Hikmah, 1993)
- Safri, Sofyan. *Akuntansi Islam*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2001).
- Samitro, Warkum. *Asas-asas Perbankan Islam dan Lembaga-lembaga terkait (BAMUI, Tafakul, dan Pasar Modal Syariah)*. (Jakarta: PT. Raja Grafindo, 2002).
- Saputra. Ilham, “Sejarah Berdirinya Otoritas Jasa Keuangan”, <https://ilhams1993.wordpress.com/otoritas-jasa-keuangan-ojk/> diakses tanggal 21 November 2018.
- Satrio, J. *Hukum Perikatan*. (Bandung: Alumni, 1999).
- Sari. Elisa Valenta, “Bank Syariah Mandiri Fokus Tekan Rasio Pembiayaan Bermasalah”, <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20160615093847->

- Sutiyoso, Bambang. *Aktualita Hukum dalam Era Reformasi*. (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004)
- Syafe'i, Rachmat. *Pengantar Ushul Fiqh Perbandingan*. (Bandung: Piara, 1994).
 _____. *Fikih Muamalah*. (Bandung: Pustaka Setia, 2000).
- Syarifudin, Amir. *Pengertian dan Sumber Hukum Islam dalam Falsafah Hukum Islam*. (Jakarta: Bumi Aksara, 1992).
- Tampubolon, Robert. *Risk Mangement: Pendekatan Kualitatif untuk Bank Komersial*. (Jakarta: PT. Elex Media Komputindo, 2004).
- Tampubolon. Nelson, *Wawancara*, Jakarta, tanggal 15 Februari 2019.
- Thertina. Martha Ruth, "Lima Bank Syariah Pikul Berat Pembiayaan Bermasalah Tahun 2017", <https://katadata.co.id/berita/2016/09/30/lima-bank-syariah-pikul-beban-berat-pembiayaan-macet> diakses tanggal 12 Juni 2018.
- Tim Penyusun. "Laporan Tahunan BSM", (Jakarta: PT. Bank Syariah Mandiri, 2007).
- Tim Penyusun. *Pedoman Penulisan Makalah, Proposal, Tesis, dan Disertasi*. (Surabaya: Program Pascasarjana UIN Sunan Ampel Surabaya, 2015).
- Tim Penyusun. "Booklet Perbankan Indonesia 2014". (Jakarta: Otoritas Jasa Keuangan-Departemen Perizinan dan Informasi Perbankan, 2014)).
- Tumanggot. Fetra, "OJK Sebut Ada 22 Bank Swasta Kreditnya Bermasalah", <https://www.tagar.id/ojk-sebut-ada-22-bank-swasta-kreditnya-bermasalah> diakses tanggal 21 Juli 2019.
- Usanti, Trisadini Prasastinah dan A. Shomad. "Penyelesaian Pembiayaan Bermasalah Bank Syariah". (Surabaya: Laporan Penelitian FH UNAIR, 2008).
- Umam, Khaerul. *Manajemen Perbankan Syariah*. (Bandung: Pustaka Setia, 2013).
- Umar, Yahya Ibnu. *Ahkām al-Sūq*. (Tunis: Syarikah al-Tunisiyah, 1975).
- Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan.
- Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 Tentang Lembaga Penjamin Simpanan.
- Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2008 Tentang Perbankan Syariah.
- Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan.
- Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia.
- Usanti, Trisadini Prasastinah. *Transaksi Bank Syariah*. (Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2013).
- Usman, Rachmadi. *Aspek-Aspek Hukum Perbankan di Indonesia*. (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2003).

- Usman. Mukhlis. *Kaidah-kaidah Ushuliyah dan Fiqhiyyah*, (Jakarta: Gema Insani Press. 2000).
- Utami. Ranny Virginia, “Ini Strategi BSM Tekan Pembiayaan Bermasalah”, <https://www.cnbcindonesia.com/syariah/20181108142343-29-41226/ini-strategi-bsm-tekan-pinjaman-bermasalah> diakses 12 Desember 2018.
- Utomo. Setiawan Budi, *Wawancara*, Jakarta, tanggal 15 Februari 2019.
- Wangsawidjaja, A. *Pembiayaan Bank Syariah*. (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2012).
- Warassih, Esmi. *Pranata Hukum, Sebuah Telaah Sosiologis*. (Semarang: Suryandaru, 2004).
- Ya'kub, Hamzah. *Kode Etik Dagang Menurut Islam*. (Bandung: CV. Diponogoro, 1993).
- Yafie, Ali. *Menggagas Fiqh Sosial*. (Bandung: Mizan, 1994).
- Yusup. Deni Kamaludin, “Analisis Putusan Mahkamah Agung Nomor: 56/PK/AG/2011 Tentang Penyelesaian Sengketa Ekonomi Syari'ah”, *Jurnal Diktum: Jurnal Kajian Putusan Pengadilan*, Edisi 8, Agustus 2014.
- Zaid. Mustafa. *Al-Maslahat fi al-Tasyri' al-Islami wa al-Najmuddin al-Thufi*. Mesir: Dar al-Fikr al-Arabi. 1959.
- Zaidan. Abdul Karim. *Nizam al-Qadla fi al-Shari'ati al-Islamiyyah*. (Baghdad: Matba'atu al-'Aini. 1983).
- Zulkarnain, “Kritik Terhadap Pemikiran Hukum Madzhab Sejarah”, <http://repository.usu.ac.id/bitstream/handle/123456789/1561/fh-zulkarnain.pdf;jsessionid=A3D85E707CC3AA459EB1684687F7C3BE?sequence=1> diakses tanggal 21 Juni 2018.