

PERMASALAHAN HUKUM PENGAWASAN OTORITAS JASA KEUANGAN DALAM KONVERSI BANK NTB SYARIAH

Muhaimin^{1*}, Lalu Husni¹, Lalu Wira PS¹

¹Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Mataram

*Corresponding Author Email: muhaiminfh@unram.ac.id

ABSTRAK

Penelitian ini untuk menganalisis permasalahan hukum pengawasan OJK dalam konversi Bank NTB menjadi Bank NTB Syariah menurut hukum positif. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, dengan menggunakan bahan hukum primer, sekunder dan tersier yang bersumber dari peraturan perundang-undangan dan kepustakaan, yang dikumpulkan melalui studi dokumen dan kepustakaan, untuk dianalisis secara deskriptif kualitatif melalui metode interpretasi untuk membangun argumentasi dengan cara preskripsi dan menyimpulkan secara deduktif. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Pengaturan pengawasan OJK dalam konversi Bank NTB Syariah diatur dalam UU 10/1998, UU 21/2008, UU 21/2011, UU 23/1999, UU 40 Tahun 2007, UU 23 Tahun 2014, PP 54/2017, POJK 64/POJK.03/2016, dan Perda 8/2018, yang dalam pelaksanaan pengawasan oleh OJK, masih ada permasalahan hukum, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum dan konflik norma pengaturan pengawasan oleh OJK, Bank Indonesia, Pemerintah Daerah, Dewan Komisaris, Dewan Pengawas Syariah, disebabkan oleh belum adanya peraturan khusus yang mengatur pengawasan Bank Syariah milik pemerintah daerah.

Keyword: *Permasalahan hukum, Pengawasan OJK, Konversi, Bank NTB Syariah*

1. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pesatnya perkembangan perbankan syariah di Indonesia didukung dengan disahkannya Undang-Undang (selanjutnya disingkat UU) Nomor 10 tahun 1998 tentang Perubahan Atas UU Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan yang memungkinkan perbankan menjalankan *dual banking system*. Bank konvensional yang menguasai pasar perbankan mulai membuka unit usaha syariah. Hal ini semakin diperkuat dengan disahkannya UU No 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah.

Berdasarkan data OJK sejak perbankan syariah eksis 27 tahun lalu hingga akhir 2019 terdapat 14 Bank Umum Syariah (BUS), 7 BUS berasal dari konversi bank umum, sedangkan 6 BUS merupakan hasil *spin off*. Selain itu, masih terdapat 20 Unit Usaha Syariah (UUS), yang terdiri dari 13 UUS BPD, dan 7 UUS Bank Umum Swasta Nasional yang akan menentukan sikap konversi atau *spin off* dan 167 BPRS, dengan jumlah kantor secara keseluruhan 201 dan jumlah kantor cabang 2.724.¹

Namun belakangan, muncul angin segar dari daerah, yakni konversinya bank (yang dulu dikenal dengan nama BPD) di beberapa provinsi. Ada 4 bank daerah yang dikonversi menjadi bank syariah, 2 bank sudah resmi menjadi bank syariah yakni Bank Aceh Syariah dan Bank NTB Syariah, 2 lainnya Bank Nagari dan Bank Kepri Riau dalam proses. Khusus untuk bank daerah, saat ini ada 12 bank yang memiliki UUS, dan satu bank yang sudah *spin off* yaitu BJB Syariah.

¹ Laporan Perkembangan Keuangan Syariah Indonesia (LPKSI), 2018.pdf. Bandingkan dengan Fariha Sulmaihati, <https://katadata.co.id/berita/2019/08/07/pertumbuhan-industri-keuangan-syariah-hingga-mei-2019-melambat>. Lihat data <https://www.ojk.go.id/id/kanal/syariah/data-dan-statistik/statistik-perbankan-syariah/Documents/Pages/Statistik-Perbankan-Syariah--November-2019/SPS%20November%202019.pdf>. Lihat juga <https://sharianews.com/posts/perbankan-syariah-spin-off-atau-konversi>. Bandingkan dengan KNKS, Insight Buletin Ekonomi Syariah, *Trend Konversi Ke Bank Syariah Tingkatkan Efisiensi dan Produktivitas Bisnis*, INSIGHT I Edisi Kedelapan I Januari 2020.

Beberapa UUS yang dimiliki oleh BPD Kalsel, BPD Kaltim, dan BPD Kalbar dalam proses untuk merger UUS, menjadi bank syariah².

Konversi bank konvensional ke bank syariah ini bisa menjadi *trend* baru terutama untuk BPD. Setelah Bank Aceh dan Bank NTB Syariah resmi menjadi bank syariah, kemudian Bank Nagari dan Bank Riau Kepri dalam proses konversi. Bank Bengkulu juga sedang menjajaki untuk konversi. Berdasarkan UU Perbankan Syariah, pada tahun 2023 seluruh unit usaha syariah, termasuk dari bank daerah harus *spin off* atau dipisah menjadi entitas bisnis tersendiri menjadi anak perusahaan bank konvensional. Pilihan lain adalah mengkonversi bank menjadi bank syariah.

Kinerja dan kontribusi perbankan syariah yang cukup pesat dalam 28 tahun (1992-2020), membuktikan bahwa perbankan syariah memang sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan zaman. Upaya-upaya akselerasi perkembangan perbankan syariah tidak hanya dilakukan oleh Pemerintah dan Bank Indonesia serta Otoritas Jasa Keuangan sebagai regulator saja, tetapi juga perlu dukungan dari internal bank syariah, serta apresiasi positif masyarakat Indonesia, sehingga membuat bank konvensional tertarik untuk mengkonversi usaha banknya menjadi usaha secara syariah.

Semakin pesatnya perkembangan perbankan syariah dewasa ini sangat memungkinkan adanya permasalahan yang akan timbul dikemudian hari baik secara kelembagaan, maupun hubungan hukum para pihak. Termasuk juga dalam kaitan dengan konversi bank konvensional menjadi bank syariah akan memungkinkan terjadinya sengketa antara bank dengan nasabahnya. Termasuk permasalahan hukum pengawasan OJK dalam konversi bank NTB menjadi bank NTB Syariah.

Oleh karena itu, maka sangat penting dan urgen untuk dilakukan pengkajian yang difokuskan pada tema "Permasalahan Hukum Pengawasan OJK dalam konversi bank NTB Syariah menurut hukum di Indonesia". Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka rumusan masalah yang dikaji difokuskan pada: Bagaimana pengaturan pengawasan OJK dalam konversi Bank NTB menjadi Bank NTB Syariah dan permasalahan hukum apakah yang terjadi dalam pelaksanaan pengawasan OJK terhadap konversi Bank NTB Syariah?.

1.2. Kajian Teoritis dan Konseptual

Menurut pendapat Sujanto "pengawasan berasal dari kata awas yang berarti memperhatikan dengan seksama, dalam arti melihat sesuatu dengan secermat dan seksama, tidak ada lagi kegiatan kecuali memberi laporan berdasarkan kenyataan yang sebenarnya dari apa yang diawasi".³ Pokok permasalahan dari pengawasan adalah, satu rencana yang telah digariskan terlebih dahulu apakah telah dilaksanakan sesuai dengan rencana dan apa tujuan dari rencana itu telah tercapai. Pendapat para sarjana mengenai pengertian pengawasan antara lain: "pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan dengan apa yang dikehendaki, direncanakan atau diperhatikan".⁴ Sedangkan menurut Harold Koonz, dkk, yang dikutip oleh Jhon Salinderho mengatakan bahwa pengawasan adalah: "Pengukuran dan pembetulan terhadap kegiatan para bawahan untuk menjamin bahwa apa yang terlaksana itu cocok dengan rencana. Jadi pengawasan itu mengukur pelaksanaan dibandingkan dengan cita-cita dan rencana, memperlihatkan dimana ada penyimpangan yang negatif dan dengan menggerakkan tindakan untuk memperbaiki penyimpangan-penyimpangan, membantu menjamin tercapainya rencana-rencana".⁵

Berdasarkan definisi di atas dapat diuraikan bahwa pengawasan merupakan proses kegiatan yang terus-menerus dilaksanakan untuk mengetahui pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, kemudian diadakan penilaian serta mengkoreksi apakah pelaksanaannya sesuai

² Ibid.

³ Sujanto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982, hlm. 2

⁴ Prayudi, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, hlm 80.

⁵ Jhon Salinderho, *Tata Laksana Dalam Manajemen*, Sinar Grafika, Jakarta, 1998, hlm. 12

dengan semestinya atau tidak. Untuk mencapai tujuan negara atau organisasi, pengawasan dapat diklasifikasikan sebagai berikut:⁶

- 1) Pengawasan Langsung dan Pengawasan Tidak Langsung
- 2) Pengawasan Preventif dan Pengawasan Represif
- 3) Pengawasan Intern dan Pengawasan Ekstern.

Menurut Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan, yang dimaksud dengan Otoritas Jasa Keuangan yang selanjutnya disingkat OJK adalah "*lembaga yang independen dan bebas dari campur tangan pihak lain, yang mempunyai fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan, pengawasan, pemeriksaan, dan penyidikan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini.*"

Pengertian Konversi (Perubahan), menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, diartikan sebagai "perubahan dari satu sistem pengetahuan ke sistem yang lain". Di samping itu, konversi dapat juga bermakna perubahan pemilikan atau suatu benda, tanah, dan sebagainya. Konversi dalam arti lain dimaksudkan sebagai perubahan dari satu bentuk (rupa dan sebagainya) ke bentuk (rupa dan sebagainya) yang lain.⁷

Konversi adalah "perubahan dari satu hal awal menjadi hal baru. Perubahan atau konversi tersebut sering diucapkan oleh masyarakat, tapi kebanyakan mereka kurang faham apa yang dimaksud dengan kata konversi. Jika dalam dunia perbankan, kata konversi memiliki arti sebagai perubahan bentuk hukum pada sebuah bank ataupun lembaga keuangan menjadi bentuk badan hukum lainnya. Untuk bidang ilmu pengetahuan maka pengertian konversi adalah perubahan dari satu bentuk atau rupa ke bentuk atau rupa lainnya". Konversi (*conversion*) adalah proses perubahan dari sistem atau jenis instrumen tertentu menjadi sistem atau instrumen lain:⁸ Berdasarkan uraian definisi di atas memaknai bahwa konversi merupakan perubahan kegiatan usaha dan bentuk hukum bank namun dalam peraturan OJK hanya mengatur perubahan kegiatan usaha bank konvensional menjadi bank bank syariah dan tidak mengatur yang sebaliknya dan tidak merubaha status hukum bank. Konversi Bank yang dapat dibenarkan secara hukum adalah melakukan perubahan atas kegiatan usaha bank konvensional menjadi kegiatan usaha bank secara syariah. Sedangkan konversi atau perubahan usaha dari bank syariah menjadi bank konvensional tidak dapat dibenarkan secara hukum.

Menurut UU Perbankan Syariah, Bank Syariah didefinisikan sebagai: "Bank Syariah adalah bank yang menjalankan kegiatan usahanya berdasarkan prinsip syariah dan menurut jenisnya terdiri atas Bank Umum Syariah dan Bank Perkreditan Rakyat Syariah." Sementara itu, menurut Sutan Remy Shahdeini, Bank Syariah adalah lembaga yang berfungsi sebagai intermediasi yaitu menyalurkan dana dari masyarakat dan menyalurkan kembali dana-dana tersebut kepada masyarakat yang membutuhkan dalam bentuk pembiayaan tanpa berdasarkan prinsip bunga, melainkan berdasarkan prinsip syariah.⁹

2. METODE

Penelitian ini merupakan penelitian hukum *doktrinal* atau *normatif*¹⁰ dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*)¹¹. Penelitian ini menggunakan data sekunder, yaitu data yang berasal dari bahan hukum baik bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier, yang meliputi: dokumen tertulis, yang bersumber dari peraturan perundang-undangan (hukum positif di Indonesia), literatur dan sumber hukum Islam, hasil penelitian, artikel ilmiah,

⁶<http://legalstudies71.blogspot.co.id/2016/04/macam-macam-pengawasan.html> di akses pada Tanggal 20 Oktober 2016, Pukul 11:09 WITA.

⁷Kamus Besar Bahasa Indonesia, *Konversi*, diakses dari <https://kbbi.web.id/konversi.html>, pada tanggal 20 Oktober 2018.

⁸ Wahmadifham, *Definisi Tabdil (Konversi)*, <https://sharianomics.wordpress.com>, Di akses pada tanggal 10 April 2018 pada pukul 19.04 wita.

⁹ Sutan Remy Sjahdeini, *Perbankan Islam*, Cetakan ke-3, PT. Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 2007, hlm. 1.

¹⁰ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, RadjaGrafindo Persada, Jakarta, 1995, hal 15. Bandingkan dengan Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, Unram Press, Mataram, 2020, hlm 45.

¹¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Jakarta, 2004 hlm 20.

buku literatur, dokumen resmi, arsip dan lain-lain serta kamus maupun ensiklopedi yang diperlukan yaitu yang berkaitan dengan pengawasan perbankan dan perbankan syari'ah yang dikumpulkan melalui studi kepustakaan (*library research*) dan studi dokumen.

Kemudian dilakukan analisis dengan menggunakan metode analisis deskriptif kualitatif melalui metode interpretasi hukum. Dalam tahap ini terutama akan dilakukan inventarisasi terhadap berbagai norma hukum yang terkait dengan pengawasan OJK dalam konversi perbankan syari'ah. Dengan mengumpulkan asas dan kaidah hukum yang terkait dengan permasalahan, untuk diorganisir kedalam suatu sistim yang komprehensif, setelah sebelumnya dilakukan koleksi terhadap keseluruhan asas dan kaidah hukum yang telah terkumpul, selanjutnya dilakukan klasifikasi untuk kemudian dilakukan validasi terhadap semua aturan hukum melalui penafsiran hukum dalam membangun argumentasi hukum melalui preskripsi untuk dapat ditarik kesimpulan secara deduktif¹².

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1. Pengaturan Pengawasan OJK Terhadap Konversi Bank Konvensional Menjadi Bank Syariah

Tugas utama OJK tertuang dalam Pasal 6 yang secara garis besar adalah berupa melakukan pengaturan dan juga pengawasan terhadap 3 (tiga) kegiatan, yaitu: (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.

Berdasarkan Pasal 6 huruf a, ditentukan, "OJK melaksanakan tugas pengaturan dan pengawasan terhadap kegiatan jasa keuangan di sektor perbankan". Untuk melaksanakan tugas pengaturan dan pengawasan tersebut, maka OJK mempunyai wewenang sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 7 yang menyatakan;

- a. Pengaturan dan pengawasan mengenai kelembagaan bank yang meliputi: perizinan untuk pendirian bank, pembukaan kantor bank, anggaran dasar, rencana kerja, kepemilikan, kepengurusan dan sumber daya manusia, merger, konsolidasi dan akuisisi bank, serta pencabutan izin usaha bank; dan kegiatan usaha bank, antara lain sumber dana, penyediaan dana, produk hibridasi, dan aktivitas di bidang jasa;
- b. Pengaturan dan pengawasan mengenai kesehatan bank yang meliputi:
 - 1) likuiditas, rentabilitas, solvabilitas, kualitas aset, rasio kecukupan modal minimum, batas maksimum pemberian kredit, rasio pinjaman terhadap simpanan, dan pencadangan bank;
 - 2) laporan bank yang terkait dengan kesehatan dan kinerja bank;
 - 3) sistem informasi debitur;
 - 4) pengujian kredit (*credit testing*); dan
 - 5) standar akuntansi bank;
- c. Pengaturan dan pengawasan mengenai aspek kehati-hatian bank, meliputi: (1). Manajemen risiko; (2). tata kelola bank; (3). prinsip mengenal nasabah dan anti pencucian uang; dan (4). pencegahan pembiayaan terorisme dan kejahatan perbankan; dan
- d. Pemeriksaan bank.

Selain ketentuan yang menentukan secara khusus tentang kewenangan OJK yang berkaitan dengan tugas pengaturan, juga terdapat ketentuan khusus tentang tugas pengawasan, sebagaimana diatur dalam Pasal 9 yang menyatakan bahwa, "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;

¹² Muhaimin, Op.Cit. hlm. 71.

- 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.

a. Pengaturan Pengawasan OJK terhadap Bank Syariah

Untuk mendukung terlaksananya kegiatan bisnis syaria'ah pada perbankan syaria'ah, maka diperlukan instrumen hukum dalam bentuk peraturan yang mengatur pengawasan kegiatan perbankan syaria'ah di Indonesia. Berbagai regulasi atau peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam pengawasan kegiatan usaha syaria'ah adalah:

- a. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.
- b. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 dan diubah kembali kedua kalinya dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009
- c. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah
- d. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang OJK
- e. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perusahaan Terbatas.
- f. Peraturan OJK Nomor 64/POJK.03/2016 tentang Perubahan Bank Konvensional Menjadi Bank Syariah.

Untuk mewujudkan perekonomian nasional yang mampu tumbuh secara berkelanjutan dan stabil diperlukan kegiatan di dalam sektor jasa keuangan yang terselenggara secara teratur, adil, transparan dan akuntabel serta mampu mewujudkan sistem keuangan yang tumbuh secara berkelanjutan dan stabil, dan mampu melindungi kepentingan konsumen dan masyarakat, sehingga diperlukan OJK yang memiliki fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan dan pengawasan terhadap kegiatan di dalam sektor jasa keuangan secara terpadu, independen dan akuntabel.

Oleh karena itu, maka sejak tanggal 31 Desember 2012, fungsi, tugas dan wewenang pengaturan dan pengawasan kegiatan jasa keuangan di sektor Perbankan beralih dari BI ke 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. Adapun lingkup pengaturan dan pengawasan macroprudential merupakan tugas dan wewenang BI.

Guna mendukung peralihan tugas dan wewenang pengaturan dan pengawasan dari Bank Indonesia ke OJK, maka pada tanggal 22 November tahun 2011 diundangkan UU Nomor 21 Tahun 2011 tentang OJK. Namun ternyata setelah diundangkannya UU OJK menentukan lain, yakni memberikan kewenangan luas kepada OJK untuk membuat pengaturan dan pengawasan bahkan kewenangannya dapat bertindak sebagai penyidik layaknya seperti KPK. Sebagai contoh dalam Pasal 5 dan Pasal 6 ditegaskan OJK berwenang melaksanakan pengaturan dan pengawasan, padahal diketahui sebelumnya seperti yang telah ditentukan dalam amanat Pasal 34 ayat (1) UU BI, wewengannya mengeluarkan ketentuan yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas pengawasan bank, namun fakta yuridisnya menentukan kewenangan OJK meliputi mengatur, mengawasi, memeriksa, dan bahkan sebagai penyidik. Oleh sebab itu, ketentuan dalam UU OJK tampak menjadikan OJK sebagai lembaga *super body* bukan *supervisory board*.¹³

¹³ Bisdan Singgalingging, *Tugas dan Kewenangan Otoritas Jasa Keuangan menurut Undang-Undang Otoritas Jasa Keuangan*, <http://bisdan-sigaling-ging.blogspot.co.id>, Tanggal 28 Maret 2013.

Adapun, fungsi OJK adalah melakukan pengawasan semua kegiatan usaha yang berkaitan dengan sektor keuangan di Indonesia. Hal ini dinyatakan dalam Pasal 5 bahwa "OJK berfungsi menyelenggarakan sistem pengaturan dan pengawasan yang terintegrasi terhadap keseluruhan kegiatan di sektor jasa keuangan, salah satunya adalah pengaturan dan pengawasan kegiatan usaha di sektor perbankan". Ketentuan Pasal 5 menunjukkan bahwa OJK memiliki tugas kombinasi yaitu mengatur dan mengawasi sebagaimana diatur dalam Pasal 6 huruf a yang menyatakan, "OJK melaksanakan tugas pengaturan dan pengawasan terhadap kegiatan jasa keuangan di sektor Perbankan.

Apabila dikaji secara sepintas maksud dari ketentuan Pasal 9 UUOJK yang menentukan kewenangan OJK berkaitan dengan pengawasan. Namun, karena digunakan redaksi "sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6", sehingga tampak ketentuannya benar-benar tidak konsisten. Dalam Pasal 9 UUOJK dinyatakan, untuk melaksanakan tugas pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6", sementara yang dimaksud dalam Pasal 6 UU OJK adalah tugas kombinasi yaitu pengaturan dan pengawasan terhadap bank. Ketidak konsisten ini sama halnya dengan ketentuan dalam Pasal 8 UUOJK di atas.

Demikian pula jika dianalisis pasal demi pasal dalam UUOJK secara keseluruhan, tidak ada satupun pasal yang mengamanatkan pembentukan Peraturan Pemerintah yang dibuat oleh pemerintah dalam arti luas. Akan tetapi dalam ketentuan Pasal 37 ayat (6) UU OJK di bagian penjelasannya dijelaskan bahwa yang menyiapkan rancangan Peraturan Pemerintah memuat antara lain: tata cara penetapan, jenis, besaran, waktu penagihan dan pembayaran pungutan, dan sanksi denda adalah OJK itu sendiri. Demikian pula halnya dalam UUBI tidak ada satupun pasal yang mengamanatkan kepada BI untuk membuat Peraturan Pemerintah, melainkan BI diberikan amanat oleh undang-undang untuk membuat PBI. Hal ini berarti dalam rangka menjalankan kewenangan tugas mengatur, BI dan OJK berwenang membuat peraturan pelaksanaannya bukan pemerintah dalam arti luas. Dengan diundangkan UU Nomor 21 Tahun 2011 tentang OJK sebagai dasar hukum bagi OJK sebagai lembaga independen untuk melaksanakan fungsi, tugas dan wewenang pengaturan dan pengawasan kegiatan jasa keuangan di sektor Perbankan.

Meskipun telah terjadi peralihan fungsi, tugas dan wewenang pengaturan dan pengawasan kegiatan jasa keuangan dari BI ke OJK namun kedua lembaga keuangan ini tetap melaksanakan hubungan kerja sama. Hal ini terwujud dengan adanya Keputusan Bersama BI dan OJK tanggal 18 Oktober 2013. Kerjasama dan koordinasi dalam rangka pelaksanaan tugas BI dan OJK guna mewujudkan sistem keuangan yang stabil dan berkesinambungan tertuang dalam Keputusan Bersama dengan prinsip dasar bersifat kolaboratif, meningkatkan efisiensi dan efektifitas, menghindari duplikasi, melengkapi pengaturan sektor keuangan, dan memastikan kelancaran pelaksanaan tugas Bank Indonesia dan OJK.¹⁴

b. Pengaturan Konversi Bank Konvensional menjadi Bank Syariah

Dasar hukum pengaturan tentang perubahan Bank Konvensional menjadi Bank Syariah, diatur dalam UU Nomor 21 Tahun 2018 tentang Perbankan Syariah kemudian secara teknis dan rinci diatur dalam Peraturan Bank Indonesia yang kemudian digantikan oleh Peraturan OJK Nomor 64/POJK.03/2016 tentang Perubahan Kegiatan Usaha Bank Konvensional Menjadi Bank Syariah sebagai implementasi pelaksanaan Undang-Undang yang mengatur tentang OJK yang telah mengalihkan sebagian kewenangan pengaturan dan pengawasan bank dari BI kepada OJK. Dimana OJK memiliki tugas untuk melakukan pengaturan dan pengawasan terhadap kegiatan jasa keuangan di sektor perbankan.

Pada Pasal 2 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 64/POJK.03/2016 tentang Perubahan Kegiatan Usaha Bank Konvensional Menjadi Bank Syariah menguraikan bahwa:¹⁵

- 1) Bank Konvensional dapat melakukan perubahan kegiatan usaha menjadi Bank Syariah.
- 2) Perubahan kegiatan Bank Konvensional menjadi Bank Syariah dapat dilakukan: (a) Bank umum konvensional menjadi bank umum syariah. (b). BPR menjadi BPRS.

¹⁴ Nurita Kumala Sari, *Bank Indonesia vs Otoritas Jasa Keuangan*, <http://nurii-thaa.blogspot.co.id>, 2015/01

¹⁵ Peraturan Otoritas Jasa Keuangan tentang Perubahan Kegiatan Usaha Bank Konvensional Menjadi Bank Syariah, Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 64/POJK.03/2016, LN No.295 tahun 2016, TLN No.5985

Pada saat ini perkembangan Bank Syariah baik yang merupakan hasil konversi atau perubahan atau bukan hasil konversi, mengalami perkembangan yang begitu signifikan dibandingkan dengan sebelum dikeluarkannya peraturan mengenai landasan operasional Bank Syariah dan mengenai proses pelaksanaan perubahan bank. Berdasarkan data ada 14 Bank Umum Syariah (BUS) saat ini yang sudah beroperasi yang terdiri dari: 9 BUS diantaranya adalah hasil konversi Bank Umum Konvensional (BUK), 2 BUS hasil *spin-off* UUS, 2 BUS kombinasi konversi bank konvensional dan *spin-off* UUS, sedang 1 BUS hasil pendirian dari awal. Berikut ini adalah daftar Bank Umum Syariah (BUS) berdasarkan cara pendiriannya, yaitu:¹⁶

Berdasarkan data di atas, bahwa perkembangan konversi bank konvensional menjadi bank syariah di Indonesia sudah cukup signifikan, hal ini disebabkan oleh adanya aturan hukum yang menjadi dasarnya. Hal ini akan semakin meningkat sejalan dengan semakin mendekati batas waktu berakhirnya ketentuan peralihan UU Nomor 21 Tahun 2008 yang mengatur tentang kewajiban *spin off* bagi bank yang membuka unit usaha syariah dari induknya bank konvensional untuk dipisahkan.

Beberapa aturan hukum yang mengatur tentang konversi bank konvensional menjadi bank syariah diantaranya yakni; Ketentuan Pasal 5 ayat (6) UU Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah menguraikan: "Bank Konvensional hanya dapat mengubah kegiatan usahanya berdasarkan Prinsip Syariah dengan izin Bank Indonesia"¹⁷. Selanjutnya Pada Pasal 4 ayat (1) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 64/POJK.03/2016 tentang Perubahan Kegiatan Usaha Bank Konvensional Menjadi Bank Syariah, menguraikan bahwa: "Perubahan kegiatan usaha Bank Konvensional menjadi Bank Syariah hanya dapat dilakukan dengan izin Otoritas Jasa Keuangan".

Pasal 7 UU Nomor 21 Tahun 2008 tentang OJK, menguraikan bahwa: "Untuk melaksanakan tugas pengaturan dan pengawasan di sektor Perbankan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf a, OJK mempunyai wewenang; pengaturan dan pengawasan mengenai kelembagaan bank yang meliputi :

- 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; dan
- 2) kegiatan usaha bank, antara lain sumber dana, penyediaan dana, produk hibridasi, dan aktivitas di bidang jasa".

Dengan adanya perbedaan izin perubahan kegiatan usaha Bank Konvensional menjadi Bank Syariah yang disebutkan pada Pasal 5 ayat (6) UU Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah dengan Pasal 7 UU Nomor 21 Tahun 2008 tentang Otoritas Jasa Keuangan dan pada Pasal 4 ayat (1) Peraturan OJK Nomor 64/POJK.03/2016 tentang Perubahan Kegiatan Usaha Bank Konvensional Menjadi Bank Syariah, maka terlihat adanya pertentangan norma hukum yang mengatur tentang konversi bank konvensional menjadi bank syariah.

Dalam Pasal 55 ayat (2) UU Nomor 21 Tahun 2008 tentang OJK, menguraikan bahwa: "Sejak tanggal 31 Desember 2013, fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan dan pengawasan kegiatan jasa keuangan di sektor Perbankan beralih dari Bank Indonesia ke OJK". Kemudian dalam Pasal 55 ayat (2) UU Nomor 21 Tahun 2008 tentang OJK mempertegas bahwa adanya pertentangan Norma antara UU Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah dengan UU Nomor 21 Tahun 2008 tentang OJK terkait izin perubahan kegiatan usaha Bank Konvensional menjadi Bank Syariah.

Sejak Tahun 2008 muncul *trend* baru pembentukan bank syariah melalui mekanisme akuisisi dan konversi bank konvensional menjadi bank syariah. Implementasinya dapat dilakukan melalui tiga pendekatan. Pertama, bank umum konvensional yang telah memiliki UUS mengakuisisi bank yang relatif kecil kemudian mengkonversinya menjadi syariah dan melepaskan serta menggabungkan UUS-nya dengan bank yang baru dikonversi. Kedua, bank

¹⁶ Info Syariah, *Daftar Bank Syariah Berdasarkan Cara Pendiriannya*, 2016, diakses dari www.infosyariah.com, pada tanggal 21 Oktober 2018.

¹⁷ Ketentuan ini berlaku sebelum disahkannya UU OJK, namun setelah UU OJK berlaku, maka kewenangan BI "dibawa" menjadi kewenangan OJK.

umum konvensional yang belum memiliki UUS, mengakuisisi bank yang relatif kecil dan mengkonversinya menjadi syariah. Ketiga, bank umum konvensional melakukan pemisahan (*spin-off*) dan dijadikan Bank Umum Syariah tersendiri.¹⁸

Bank Umum Syariah (BUS), yang lahir murni melalui proses *spin-off* unit usaha syariah adalah Bank Jabar Banten Syariah dan BNI Syariah, sedangkan BUS lainnya banyak muncul melalui proses akuisisi, seperti Bank Syariah Mandiri berasal dari akuisisi Bank Susila Bakti, Bank Mega Syariah dari akuisisi Bank Umum Tugu, dan BCA Syariah melalui Bank Jasa Artha. Selain itu, proses *spin-off* melalui akuisisi, juga melalui konversi, seperti Bank Syariah Bukopin, BRI Syariah melalui Bank Jasa Artha, dan Maybank Syariah melalui Maybank Indocorp.

Spin-off wajib dilakukan ketika bank konvensional memiliki UUS yang nilai asetnya minimal 50 persen dari total nilai aset bank induknya. Hal ini akan berlaku pada semua UUS, 15 tahun setelah UU No. 21 Tahun 2008 disahkan. Ketentuan pada Pasal 68 ini menunjukkan bahwa unit usaha syariah yang masih memiliki induk konvensional adalah yang siap memisahkan diri dari induknya, sehingga menjadi badan usaha mandiri. Kesiapan ini diukur melalui kinerja perusahaan, seperti kinerja keuangan, manajemen, sumber daya manusia, jaringan, dan lainnya.

Bank umum konvensional yang akan merubah menjadi bank umum yang melaksanakan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah harus mengikuti persyaratan dan tata cara perubahannya sebagaimana diatur dalam Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 64/POJK.03/2016 tentang Perubahan Kegiatan Usaha Bank Umum Konvensional Menjadi Bank Umum Syariah. Dalam ketentuan Pasal 5 ayat (7) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah, bahwa:¹⁹ "Bank Umum Syariah tidak dapat dikonversi menjadi bank umum konvensional" Akan tetapi di dalam ketentuan Pasal 4 ayat (1) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 64/POJK.03/2016 tentang Perubahan Kegiatan Usaha Bank Konvensional Menjadi Bank Syariah, menyebutkan: "Perubahan kegiatan usaha Bank Konvensional menjadi Bank Syariah hanya dapat dilakukan dengan izin Otoritas Jasa Keuangan".

Berdasarkan uraian di atas, bahwa terdapat beberapa peraturan yang menjadi dasar dalam pengaturan konversi bank konvensional menjadi bank syariah diantaranya; UU No 10/1998 tentang Perubahan Atas UU No 7/1992 tentang Perbankan, UU No 21/2008 tentang Perbankan Syariah, POJK No 64/POJK.03/2016 tentang Perubahan Kegiatan Usaha Bank Konvensional Menjadi Bank Syariah, kemudian juga diatur dalam berbagai Undang-Undang terkait diantaranya; UU OJK, UU BI, UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN, UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemda, UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, serta untuk Bank NTB Syariah diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 8 tahun 2018 tentang Konversi Bank NTB menjadi Bank NTB Syariah.

3.2. Permasalahan Hukum Pengawasan OJK dalam Konversi Bank NTB Syariah

Beberapa permasalahan hukum dalam pelaksanaan pengawasan OJK terhadap konversi Bank NTB Syariah, dalam pelaksanaan konversi masih terdapat beberapa permasalahan hukum diantaranya meliputi:

- a. Peraturan Pemerintah yang khusus mengatur tentang konversi bank konvensional menjadi bank syariah belum ada termasuk yang berkaitan dengan pengawasan yang dilakukan oleh OJK terhadap Bank NTB Syariah.
- b. Dasar hukum konversi tidak hanya yang terkait perbankan syariah, tetapi harus menyesuaikan dengan, UU Bank Indonesia, UU OJK, UU Perseroan Terbatas UU Pemerintah Daerah, UU yang terkait Penyelesaian Sengketa dan Peraturan Pelaksanaannya.

¹⁸ Adiwarmanto A. Karim, *Perbankan Syariah 2008: Evaluasi, Tren, dan Proyeksi*, Research & Management Division Head, (Jakarta: KARIM Business Consulting, 2008). *Al-Iqtishad*: Vol. IV, No. 2, Juli 2012 243. <http://journal.uinjkt.ac.id/index.php/iqtishad/article/view/2534/1941>.

¹⁹ Racmadi Usman, *Produk dan Akad Perbankan Syariah di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2009, hlm.49

- c. Konversi bank konvensional milik pemerintah daerah belum memiliki landasan hukum yang jelas, sehingga berpotensi terjadinya permasalahan hukum, termasuk yang dilakukan oleh Bank NTB Syariah.
- d. Konversi Bank NTB Syariah membutuhkan persetujuan pemegang saham (Gubernur dan Bupati/Walikota) melalui RUPS atau RUPS Luar Biasa serta DPRD melalui perubahan Peraturan Daerah, dapat menyulitkan proses konversi, karena untuk Bank NTB tertuang dalam Peraturan Daerah tentang Pendirian Bank NTB.
- e. Sebelum mengajukan ijin ke OJK, Bank NTB Syariah harus melakukan perubahan terhadap Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga, yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan prinsip syariah.
- f. Struktur Organisasi Bank NTB Syariah wajib dilengkapi dengan organ Dewan Pengawasan Syariah (DPS). DPS harus mendapat rekomendasi dari Dewan Syariah Nasional (DSN) Majelis Ulama Indonesia (MUI) serta dilakukan *fit and proper test* oleh OJK, untuk dapat menjadi DPS Bank NTB Syariah.
- g. Dalam operasional Bank NTB Syariah wajib melakukan perubahan Nama Bank, menjadi Bank Syariah dengan mencantumkan kata "Syari'ah" dibelakang nama bank baik di kantor pusat maupun di seluruh kantor cabang bank, sebagaimana diatur dalam Pasal 16 POJK 64/2014 yang berbunyi: "Bank Konvensional yang telah mendapat izin perubahan kegiatan usaha menjadi Bank Syariah wajib mencantumkan secara jelas: kata "Syariah" pada penulisan nama; dan logo iB pada formulir, warkat, produk, kantor, dan jaringan kantor Bank Syariah, sehingga Bank NTB resmi merubah nama menjadi Bank NTB Syariah.
- h. Status hukum nasabah bank konvensional setelah konversi belum diatur dengan jelas, apakah sama dengan bank konvensional atau tidak dalam peraturan perundang-undangan termasuk ketentuan tentang pilihan hukum bagi nasabah atau para pihak. Untuk Nasabah Bank NTB Syariah masih tetap bertahan bahkan terus mengalami peningkatan.
- i. Perjanjian kredit harus dirubah menjadi aqad pembiayaan, karena perjanjian kredit dengan akad memiliki karakteristik dan konsekwensi hukum yang berbeda, demikian juga dengan akad yang lain harus disesuaikan dengan karakteristik dan prinsip syariah yang dianut oleh Bank NTB Syariah.
- j. Pendapatan Bank NTB Syariah harus berdasarkan sistem bagi hasil, margin atau keuntungan dan sistem yang sesuai syariah lainnya seperti dalam pembiayaan *mudharabah* dan *musyarakah*, *murabahah*, berbeda dengan bunga dalam bank konvensional.
- k. Penyelesaian Sengketa Bank NTB Syariah dengan nasabah non muslim setelah konversi juga perlu dilakukan pengaturan secara jelas dalam aqad sesuai dengan UU Peradilan Agama, UU Perbankan Syariah dan Akad yang sesuai dengan prinsip syariah.

Berdasarkan uraian di atas, masih banyak permasalahan hukum terkait konversi bank konvensional menjadi bank syariah termasuk dalam Permasalahan hukum dalam pengawasan OJK terhadap konversi Bank NTB Syariah yang perlu diakomodir dalam perubahan peraturan tentang konversi bank syariah, agar tidak menimbulkan permasalahan hukum. Hal ini sejalan dengan pendapat para ahli hukum bahwa hukum yang baik adalah hukum yang mencerminkan aspek filosofis, aspek yuridis dan aspek sosiologis. Demikian halnya dengan pendapat ahli sosiologi hukum bahwa hukum yang baik di era demokrasi adalah hukum yang responsif sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan masyarakat. Selain itu sesuai dengan teorinya Lawrence Friedman bahwa hukum harus memperhatikan tiga aspek penting yaitu struktur hukum, substansi hukum dan kultur hukum (masyarakat) dimana hukum itu diterapkan, agar hukum dapat berjalan dengan efektif atau mempunyai daya laku di masyarakat. Sehingga dengan adanya aturan hukum yang jelas, maka akan dapat meminimalisir terjadinya permasalahan hukum yang akan timbul dikemudian hari dalam konversi bank konvensional menjadi bank syariah, dengan adanya aturan hukum tersebut dapat memberikan keadilan dan kepastian hukum bagi para pihak termasuk masyarakat sebagai konsumen perbankan.

4. KESIMPULAN

Pengaturan pengawasan OJK dalam konversi Bank NTB Syariah diatur dalam UU No 10/1998 tentang Perubahan Atas UU No 7/1992 tentang Perbankan, UU No 21/2008 tentang Perbankan Syariah, POJK No 64/POJK.03/2016 tentang Perubahan Kegiatan Usaha Bank Konvensional Menjadi Bank Syariah, disamping itu, diatur juga dalam berbagai UU yang terkait diantaranya; UU tentang OJK, UU tentang BI, UU tentang BUMN, UU tentang Pemda, UU tentang Perseroan Terbatas. Dan permasalahan hukum pengawasan OJK dalam konversi Bank NTB Syariah diantaranya; belum adanya Peraturan Pemerintah yang khusus mengatur tentang Konversi bank konvensional menjadi bank syariah, konversi bank konvensional (milik) pemerintah daerah belum memiliki landasan hukum yang jelas, permasalahan perubahan status badan hukum bank konvensional menjadi bank syariah, perubahan nama Bank NTB Syariah, penyesuaian struktur organisasi, status hukum nasabah, penyesuaian akad dan pilihan hukum dalam penyelesaian sengketa.

5. UCAPAN TERIMA KASIH

Ucapan terimakasih disampaikan kepada Rektor, LPPM dan Dekan Fakultas Hukum Universitas Mataram yang membantu dana penelitian ini melalui DIPA BLU UNRAM Tahun 2020.

6. DAFTAR REFERENSI

- (1) Laporan Perkembangan Keuangan Syariah Indonesia (LPKSI), 2018.pdf.
- (2) Fariha Sulmaihati, <https://katadata.co.id/berita/2019/08/07/pertumbuhan-industri-keuangan-syariah-hingga-mei-2019-melambat>. Lihat data <https://www.ojk.go.id/id/kanal/syariah/data-dan-statistik/statistik-perbankan-syariah/Documents/Pages/Statistik-Perbankan-Syariah---November-2019/SPS%20November%202019.pdf>. Lihat juga <https://sharianews.com/posts/perbankan-syariah-spin-off-atau-konversi>.
- (3) Bandingkan dengan KNKS, Insight Buletin Ekonomi Syariah, 2020, *Trend Konversi Ke Bank Syariah Tingkatkan Efisiensi dan Produktivitas Bisnis*, INSIGHT I Edisi Kedelapan I Januari 2020.
- (4) Sujanto, 1982, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- (5) Prayudi, 1981, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- (6) Jhon Salindeho, 1998, *Tata Laksana Dalam Manajemen*, Sinar Grafika, Jakarta.
- (7) <http://legalstudies71.blogspot.co.id/2016/04/macam-macam-pengawasan.html> di akses pada Tanggal 20 Oktober 2016, Pukul 11:09 WITA.
- (8) Kamus Besar Bahasa Indonesia, 2018, *Konversi*, diakses dari <https://kbbi.web.id/konversi.html>, pada tanggal 20 Oktober 2018.
- (9) Wahmadifham, *Definisi Tabdil (Konversi)*, 2018, <https://sharianomics.wordpress.com>, Di akses pada tanggal 10 April 2018 pada pukul 19.04 wita.
- (10) Sutan Remy Sjahdeini, 2007, *Perbankan Islam*, Cetakan ke-3, PT. Pustaka Utama Grafiti, Jakarta.
- (11) Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 1995, *Penelitian Hukum Normatif*, RadjaGrafindo Persada, Jakarta.
- (12) Muhaimin, 2020, *Metode Penelitian Hukum*, Unram Press, Mataram.
- (13) Peter Mahmud Marzuki, 2004, *Penelitian Hukum*, Kencana Jakarta, 2004.
- (14) Bisdan Singgalingging, 2013, *Tugas dan Kewenangan Otoritas Jasa Keuangan menurut Undang-Undang Otoritas jasa Keuangan*, <http://bisdan-sigaling-ging.blogspot.co.id>, Tanggal 28 Maret 2013.
- (15) Nurita Kumala Sari, 2015, *Bank Indonesia vs Otoritas Jasa Keuangan*, <http://nuriithaa.blogspot.co.id>, 2015/01
- (16) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan tentang Perubahan Kegiatan Usaha Bank Konvensional Menjadi Bank Syariah, Nomor 64/PJOK.03/2016, LN No.295 tahun 2016, TLN No.5985
- (17) Info Syariah, *Daftar Bank Syariah Berdasarkan Cara Pendiriannya*, 2018, diakses dari www.infosyariah.com, pada tanggal 21 Oktober 2018.

- (18) Adiwarman A. Karim, *Perbankan Syariah 2008: Evaluasi, Tren, dan Proyeksi*, Research & Management Division Head, (Jakarta: KARIM Business Consulting, 2008). Al-Iqtishad: Vol. IV, No. 2, Juli 2012 243.
<http://journal.uinjkt.ac.id/index.php/iqtishad/article/view/2534/1941>
- (19) Racmadi Usman, 2009, *Produk dan Akad Perbankan Syariah di Indonesia*, Bandung, PT Citra Aditya Bakti.

Peraturan Perundang-Undang-Undangan

- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan.
- Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah, LN Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 94, TLN Republik Indonesia Nomor 4867
- Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan, LN RI Tahun 2011 Nomor 111, TLN RI Nomor 5253.
- Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 64 /POJK.03/2016 tentang Perubahan Kegiatan Usaha Bank Konvensional Menjadi Bank Syariah.
- Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 8 Tahun 2018 tentang Perubahan Bank NTB menjadi Bank NTB Syariah.