

PROPOSISI HUKUM ANTARA SURAT EDARAN BANKINDONESIA NOMOR 13/28/DPNP PERIHAL PENERAPAN STRATEGI ANTI *FRAUD* BAGI BANK UMUM DENGAN PERATURAN BANK INDONESIA NOMOR 11/25/2009 TENTANG PENERAPAN MANAJEMEN RISIKO

Roy Aprianto

Email : royaprianto@gmail.com

Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret

Hernawan Hadi, Pujiono

Dosen Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret

Abstract

This study was a normative law research that was prescriptive and used law approach (statue approach). The source and type of law material used was primary on supported by secondary law material. To prevent a loss in the previous bank, Bank Indonesia published Bank Indonesia Regulation No. 11/25 / PBI/2009 on Amendment of Bank Indonesia Regulation No. 5/8/PBI/2003 concerning Application of Risk Management for Commercial Banks. In essence, this regulation requires banks to apply the precautionary principle in implementing structured products that can control the potential loss arising from all activities of the bank. Along the way, the rules are expected to prevent losses in the banking turns out it is less effective. Based on the disclosure of the various cases of fraud in the banking sector adverse customer and/or the Bank as mentioned earlier, Bank Indonesia published Circular Letter of Bank Indonesia No. 13/28/DPNP concerning the Application of Anti-Fraud Strategy for Commercial Banks. This study aims to determine propotion of Circular Letter of Bank Indonesia No. 13/28/DPNP concerning the Application of Anti-Fraud Strategy for Commercial Banks with Bank Indonesia Regulation No. 5/8/PBI/2003 concerning Application of Risk Management for Commercial Banks.

Keywords: Bank Indonesia, Banking Supervision, Banking Fraud

Abstrak

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang bersifat preskriptif dengan pendekatan perundang-undangan (statue approach). Sumber bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer yang didukung dengan bahan hukum sekunder. Untuk mencegah kerugian pada bank, sebelumnya Bank Indonesia menerbitkan Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/25/PBI/2009 tentang Perubahan Peraturan Bank Indonesia No. 5/8/PBI/2003 tentang Penerapan Manajemen Risiko bagi Bank Umum. Pada intinya, peraturan ini mewajibkan bank untuk menerapkan prinsip kehati-hatian dalam melaksanakan produk terstruktur yang dapat mengontrol potensi kerugian yang timbul dari seluruh kegiatan bank. Aturan yang diharapkan dapat mencegah kerugian pada sektor perbankan tersebut ternyata kurang efektif. Untuk menanggulangi kelemahan PBI tentang Penerapan Manajemen Risiko bagi Bank Umum, Bank Indonesia menerbitkan Surat Edaran Bank Indonesia Nomor 13/28/DPNP tentang Penerapan Strategi Anti Fraud bagi Bank Umum. Penelitian hukum ini bertujuan untuk mengetahui proposisi hukum antara Surat Edaran Bank Indonesia Nomor 13/28/DPNP tentang Penerapan Strategi Anti Fraud bagi Bank Umum dengan Peraturan Bank Indonesia No. 5/8/PBI/2003 tentang Penerapan Manajemen Risiko bagi Bank Umum.

Kata kunci: Bank Indonesia, Pengawasan Bank, Fraud perbankan

A. PENDAHULUAN

Fraud dapat diartikan sebagai tindakan curang dan melawan hukum yang dilakukan dengan cara sedemikian rupa untuk menguntungkan pelakunya dan merugikan pihak lain. Lemahnya pengawasan internal merupakan salah satu faktor penyebab terjadinya fraud. Lebih jauh lagi, dalam teori segitiga fraud yang dicetuskan oleh Donald Cressy, perilaku fraud didukung oleh tiga unsur yaitu adanya tekanan (*pressure*), kesempatan (*opportunity*), dan pembenaran (*rationalization*) (Karyono, 2013:8).

Kasus fraud kini menjadi momok pada industri perbankan di Tanah Air sebab terjadinya fraud pada suatu bank tidak hanya berakibat pada kerugian finansial saja, tetapi juga akan mempengaruhi integritas dan kredibilitas bank tersebut di mata umum.

Pelaku fraud sendiri dapat berasal dari dalam organisasi (*Intern*), dari luar organisasi (*ekstern*), atau melibatkan keduanya (*kolusi*). Meskipun demikian, kasus fraud pada perbankan di Indonesia lebih banyak dilakukan oleh pihak internal bank. Seperti kasus yang terjadi pada Citibank, dimana pelakunya adalah Malinda Dee yang saat itu menjabat Relationship Manager di bank tersebut. Modusnya menyalahgunakan kepercayaan nasabah dan melalui persekongkolan dengan bawahannya, ia berhasil menarik dana dari blanko kosong yang sebelumnya telah diajukan untuk ditandatangani oleh nasabah yang bersangkutan (news.okezone.com: diakses tanggal 12 September 2014).

Untuk mencegah terjadinya kerugian pada bank sebelumnya Bank Indonesia telah menerbitkan Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/25/PBI/2009 Tentang Perubahan Atas Peraturan Bank Indonesia Nomor 5/8/PBI/2003 Tentang Penerapan Manajemen Risiko Bagi Bank Umum. Pada intinya peraturan ini mewajibkan bank umum untuk menerapkan prinsip kehati-hatian dalam melaksanakan *structured product* sehingga dapat mengendalikan potensi kerugian yang timbul dari seluruh kegiatan bank. Namun dalam perjalanannya, peraturan yang diharapkan dapat mencegah terjadinya kerugian pada perbankan tersebut ternyata dirasa kurang efektif. Didasarkan pada terungkapnya berbagai kasus fraud di sektor perbankan yang merugikan nasabah dan/atau Bank sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, Bank Indonesia menerbitkan Surat Edaran Bank Indonesia Nomor 13/28/DPNP perihal Penerapan Strategi Anti Fraud bagi Bank Umum.

Dalam surat edaran tersebut, Bank Indonesia mengingatkan bahwa Bank Umum wajib

menerapkan Manajemen Risiko sebagaimana diatur dalam Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/25/PBI/2009 dengan penguatan penguatan pada beberapa aspek serta mewajibkan Bank Umum menerapkan Strategi anti Fraud. Intinya, lewat surat edaran tersebut Bank Indonesia menginginkan agar terciptanya Sistem Pengendalian Internal yang efektif sehingga dapat mencegah terjadinya fraud terutama dari pihak internal bank.

Berkaitan dengan uraian tersebut di atas, dalam penelitian ini akan meneliti bagaimana proposisi hukum antara PBI tentang Penerapan Manajemen Risiko dengan SEBI tentang Penerapan Strategi Anti Fraud bagi Bank Umum yang keduanya dikeluarkan oleh Bank Indonesia.

B. METODE PENELITIAN

Jenis penelitian dalam penelitian ini yaitu jenis penelitian hukum doktrinal atau penelitian hukum normatif yang penekanannya pada teori-teori hukum, bahan-bahan hukum (*library based*) yang fokusnya dengan membaca dan mempelajari bahan-bahan hukum primer dan sekunder. Penelitian ini merupakan penelitian yang memberikan penjelasan sistematis aturan yang mengatur kategori hukum tertentu. Menganalisis hubungan antara aturan yang mengatur kategori hukum tertentu. Menganalisis hubungan antar hubungan serta menjelaskan hambatan-hambatan dan mungkin memprediksi pembangunan masa depan. (Peter Mahmud Marzuki, 2010 : 32) Pendekatan pendekatan yang dapat digunakan di dalam penelitian hukum adalah pendekatan Undang-Undang (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*) pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) (Peter Mahmud Marzuki, 2010: 93). Pendekatan penelitian yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan Undang-Undang (*statute approach*).

C. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1. Strategi Anti Fraud Sebagai Bagian Dari Manajemen Risiko

Untuk menanggulangi risiko yang dihadapi oleh Bank, Bank Indonesia (BI) telah membuat banyak regulasi yang bertujuan melindungi Bank dan juga nasabah. Salah satu peraturan yang secara eksplisit bertujuan untuk menanggulangi risiko bank yaitu Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/25/PBI/2009 tentang Perubahan atas Peraturan

Bank Indonesia Nomor 5/8/PBI/2003 tentang Penerapan Manajemen Risiko Bagi Bank Umum. Sesuai dengan namanya, peraturan tersebut mewajibkan Bank Umum untuk menerapkan manajemen risiko secara efektif dalam seluruh kegiatan usaha bank.

Manajemen risiko merupakan serangkaian cara maupun prosedur yang digunakan dalam mengidentifikasi, mengukur dan memantau risiko dalam rangka mengendalikan risiko yang timbul dari kegiatan usaha bank. Pentingnya manajemen risiko, dikarenakan manajemen yang buruk dapat menimbulkan risiko dan menyebabkan kerugian bagi bank jika tidak dideteksi serta dikelola dengan baik. Untuk itu bank harus mengerti dan mengenal risiko-risiko yang mungkin timbul dalam melaksanakan kegiatan usahanya (Mamul Siregar, Suhaidi, dan Jelly Leviza 2014:173).

Dalam PBI 11/25/PBI/2009 ini, terdapat 8 jenis risiko yang wajib dikelola oleh bank umum, yaitu:

- a. Risiko kredit
Merupakan risiko kerugian yang timbul akibat kegagalan debitur dan/atau pihak lain dalam memenuhi kewajiban kepada bank.
- b. Risiko pasar
Adalah risiko yang timbul akibat adanya perubahan kondisi pasar, termasuk risiko perubahan harga option.
- c. Risiko likuiditas
Risiko yang terjadi akibat ketidakmampuan bank untuk memenuhi kewajiban yang telah jatuh tempo.
- d. Risiko operasional
Risiko yang disebabkan oleh buruknya proses internal maupun kejadian-kejadian eksternal yang mempengaruhi operasional bank
- e. Risiko kepatuhan
Risiko yang diakibatkan karena bank tidak mematuhi dan/atau tidak melaksanakan peraturan perundang-undangan dan ketentuan yang berlaku.
- f. Risiko hukum
Risiko timbul karena tuntutan hukum dan/atau kelemahan aspek yuridis yang dimiliki bank.
- g. Risiko reputasi; dan
Risiko yang dipengaruhi oleh besaran tingkat kepercayaan stakeholder.

- h. Risiko stratejik
Risiko akibat ketidaktepatan dalam pengambilan dan/atau pelaksanaan suatu keputusan stratejik serta kegagalan dalam mengantisipasi perubahan lingkungan bisnis.

Melalui PBI No 11/25/PBI/2009 tersebutlah Bank Indonesia memetakan risiko yang dihadapi Bank dan mewajibkan penerapan risiko secara efektif sebagai pengendaliannya. Secara implisit sebenarnya manajemen risiko sebenarnya sudah mewakili pencegahan terjadinya fraud. Bidang kredit serta operasional merupakan lingkup yang rawan terjadinya fraud, dan sudah termasuk dalam bagian risiko yang harus dikelola. Namun dalam perkembangannya, kerugian yang terjadi dalam sektor perbankan baik yang merugikan nasabah dan/atau Bank masih sering ditemukan, khususnya yang disebabkan oleh fraud.

Sebagai contoh, kasus yang terjadi pada PT. Bank Century Tbk dan menjadi fenomenal pada tahun 2009 hingga tahun 2010 dimana Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK) telah memutuskan untuk mem bail-out Bank Century dengan menggunakan dana Lembaga Penjamin Simpanan (LPS).

KSSK memutuskan untuk menyelamatkan Bank Century dengan justifikasi demi menghindari terjadinya kegagalan secara beruntun yang dapat menimpa perbankan nasional (rush and bank failures), pemerintah memberikan dana talangan berlandaskan pada Perpu No.4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan. Mengacu pada perhitungan yang dilakukan oleh Bank Indonesia, sampai dengan akhir tahun 2009 LPS telah mengeluarkan biaya penanganan Bank Century sebesar Rp. 6,76 triliun. Biaya tersebut merupakan pengeluaran untuk menambah modal disetor Bank Century sehingga memenuhi ketentuan yang berlaku mengenai tingkat kesehatan bank, sebagaimana telah diatur dalam Pasal 33 UU No.24 Tahun 2004 tentang LPS.

Apabila diteliti lebih mendalam, krisis yang terjadi di Bank Century merupakan kejahatan pemilik bank dalam bentuk praktik penipuan (fraud) yang dilakukan dengan penjualan produk reksadana dan kebijakan penempatan dana yang tidak didasarkan pada praktik perbankan yang sehat (prudential banking) (Jonker, 2010:80-82).

2. Strategi Anti fraud dalam SEBI Nomor 13/28/DPNP

Dalam konsideran dan lampiran SEBI anti fraud disebutkan bahwa pembentukan regulasi ini dilatar belakangi oleh terungkapnya berbagai kasus penyimpangan operasional pada sektor perbankan khususnya fraud yang telah merugikan nasabah dan/atau bank.

Selama ini pencegahan terjadinya fraud telah dilaksanakan oleh Bank baik secara langsung maupun tidak langsung yaitu melalui penerapan manajemen risiko khususnya sistem pengendalian intern, dan pelaksanaan tata kelola yang baik. Namun demikian, hal tersebut belum mampu mengatasi tindak fraud dalam perbankan, sehingga dalam upaya pencegahan fraud perlu adanya penguatan sistem pengendalian intern Bank yang sebelumnya telah diatur dalam Peraturan Bank Indonesia Nomor 5/8/PBI/2003 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/25/PBI/2009 tentang Penerapan Manajemen Risiko bagi Bank Umum agar penerapannya menjadi lebih efektif.

Disebutkan pula bahwa pengendalian fraud merupakan tanggungjawab pihak manajemen, sehingga perlu adanya pemahaman yang tepat dan menyeluruh tentang fraud. Kemudian dapat diimplementasikan dengan memberikan arahan, menumbuhkan awareness, dan mengerahkan sumber daya agar pengendalian risiko fraud pada Bank dapat berjalan secara berkesinambungan dan efektif. Melalui SEBI No 13/28/DPNP, BI mengarahkan Bank untuk melakukan upaya-upaya pengendalian fraud bukan hanya upaya pencegahan namun juga upaya deteksi dan investigasi.

Strategi anti fraud merupakan bagian dari kebijakan strategis yang penerapannya diwujudkan dalam sistem pengendalian fraud (fraud control system). Terdapat 3 pokok kebijakan yang diatur dalam SEBI No 13/28/DPNP, yaitu:

a. Penerapan manajemen resiko

Pada pokok pertama ini, Bank Indonesia menginginkan adanya penguatan internal dalam perbankan. Terdapat 3 aspek yang menjadi fokus dalam penguatan internal yaitu: (SEBI 13/28/DPNP)

1) Pengawasan aktif manajemen

Dalam melakukan penerapan Manajemen Risiko agar dapat

berjalan secara efektif tergantung oleh semangat Dewan Komisaris dan Direksi Bank, oleh karena itu BI menentukan kewenangan dan tanggungjawab pihak manajemen paling kurang sebagai berikut.

- a) Melakukan pengembangan budaya dan kepedulian terhadap anti fraud pada seluruh jenjang organisasi.
- b) Melakukan penyusunan dan pengawasan penerapan kode etik terkait dengan pencegahan fraud bagi seluruh jenjang organisasi;
- c) Penyusunan dan pengawasan penerapan strategi anti fraud secara menyeluruh;
- d) Mengembangkan kualitas sumber daya manusia (SDM), khususnya yang terkait dengan peningkatan awareness dan pengendalian fraud;
- e) Melakukan pemantauan, evaluasi seriat tindak lanjut terhadap kasu fraud; dan
- f) Pengembangan saluran komunikasi yang efektif di internal Bank agar seluruh pejabat/ pegawai Bank memahami dan mematuhi kebijakan dan prosedur yang berlaku, termasuk kebijakan dalam rangka pengendalian fraud.

2) Struktur organisasi dan pertanggungjawaban

Melalui kebijakan ini BI mewajibkan bank untuk membentuk unit atau fungsi yang bertugas menangani implementasi strategi anti fraud yang bertanggungjawab secara langsung kepada direktur utama. Adapun hal-hal yang perlu diperhatikan dalam pembentukannya sebagai berikut:

- a) Pembentukan unit atau fungsi harus menyesuaikan dengan karakteristik dan kompleksitas kegiatan usaha Bank tersebut;
- b) Adanya uraian tugas dan tanggungjawab yang jelas;
- c) Unit tersebut mempertanggungjawabkan secara langsung kepada Direktur utama serta berkomunikasi dan melaporkan kepada Dewan Komisaris;

- d) SDM sebagai pelaksana unit tersebut memiliki kompetensi, integritas, dan independensi, serta didukung dengan pertanggungjawaban yang jelas.
- 3) Pengendalian dan pemantauan

Sebagai salah satu aspek penting dalam sistem pengendalian intern Bank dan untuk mendukung efektivitas penerapan strategi anti fraud, BI mewajibkan Bank untuk melakukan langkah-langkah yang fokus paling kurang sebagai berikut:

 - a) Penetapan kebijakan dan prosedur pengendalian yang khusus ditujukan untuk pengendalian Fraud;
 - b) Adanya pengkajian ulang baik oleh manajemen (*top level review*) maupun operasional (*functional review*) oleh SKAI atas pelaksanaan strategi anti fraud;
 - c) Meningkatkan efektivitas pelaksanaan tugas dan pengendalian Fraud melalui kebijakan rotasi, kebijakan mutasi, cuti wajib, dan aktivitas social ataupun gathering;
 - d) Adanya pemisahan fungsi dalam pelaksanaan aktivitas Bank pada seluruh jenjang organisasi;
 - e) Dalam pengendalian sistem informasi khususnya data elektronik, Bank wajib memiliki program kontinjensi yang memadai untuk mengamankan data dengan disertai sistem akuntansi untuk menjamin penggunaan data yang akurat dan konsisten dalam pencatatan dan pelaporan keuangan Bank; dan
 - f) Melakukan upaya lain yang mendukung pengendalian Fraud seperti pengendalian aset fisik dan dokumentasi.

b. Strategi anti *fraud*

Pada pokok kedua inilah diatur mengenai sistem pengendalian fraud yang telah dirumuskan oleh BI. Sistem pencegahan fraud ini memiliki 4 pilar, yaitu:

- 1) Pencegahan

Pencegahan merupakan upaya awal yang dilakukan dalam mengendalikan *fraud*, yaitu dengan melakukan langkah-langkah yang dapat mengurangi potensi risiko terjadinya *fraud*. Adapun langkah atau perangkat tersebut mencakup beberapa aspek sebagai berikut:

 - a) Anti *Fraud awareness*

Merupakan upaya yang dilakukan dengan menumbuhkan kesadaran mengenai pen-tingnya pencegahan *Fraud* oleh seluruh pihak terkait. Melalui kepemimpinan yang baik didukung dengan anti *Fraud awareness* yang tinggi diharapkan tumbuh kepedulian semua unsur di Bank terhadap pengendalian *Fraud*. Oleh karena itu moral dan *awareness* dari pimpinan terhadap anti *Fraud* harus menjiwai setiap kebijakan atau ketentuan yang ditetapkan. Upaya untuk menumbuhkan anti *Fraud awareness* dilakukan antara lain melalui:

 - (1) Penyusunan dan sosialisasi *Anti Fraud Statement*.
 - (2) Program *employee awareness*
 - (3) Program *customer awareness*
 - b) Identifikasi kerawanan

Merupakan proses Manajemen Risiko untuk mengidentifikasi, menganalisis, dan menilai potensi risiko. Melalui hasil identifikasi yang didokumentasikan dan diinformasikan kepada pihak berkepentingan dan selalu dikinikan inilah Bank kemudian dapat mengetahui potensi risiko *fraud* dan mencegahnya.
 - c) Know your employee

Kebijakan *know your employee* merupakan upaya pengendalian dari aspek SDM. Melalui kebijakan ini diharapkan bank dapat mencegah terjadinya *fraud* terutama yang dilakukan oleh karyawan Bank. Adapun kebijakan *know your employee* yang dimiliki Bank paling kurang mencakup:

 - (1) sistem dan prosedur rekrutmen yang efektif guna memperoleh gambaran mengenai rekam jejak calon karyawan (*pre employee screening*) secara lengkap dan akurat;

- (2) sistem seleksi yang dilengkapi kualifikasi yang tepat dengan mempertimbangkan risiko; dan
 - (3) cakupan kebijakan “mengetahui karyawan” (*know your employee*) yaitu pengenalan dan pemantauan karakter, perilaku, dan gaya hidup karyawan.
- 2) Deteksi
- Pilar ini merupakan upaya lanjutan setelah upaya pencegahan, yaitu mengidentifikasi dan menemukan kejadian *Fraud*, yang paling kurang mencakup:
- a) Kebijakan dan Mekanisme *Whistleblowing*
Melalui kebijakan yang menitikberatkan pada pengungkapan dari pengaduan ini, BI mengharapkan agar Bank merumuskan secara jelas, mudah dimengerti, dan mengimplementasikan secara efektif mengenai pelaporan sehingga pegawai dan pejabat Bank memiliki dorongan untuk melaporkan *Fraud* yang terjadi. Kebijakan ini sekurang-kurangnya mencakup:
 - (1) Perlindungan kepada *Whistleblower* melalui komitmen Bank untuk memberikan dukungan dan perlindungan serta menjamin kerahasiaan identitas pelapor *Fraud* dan laporan *Fraud* yang disampaikan
 - (2) Regulasi yang terkait dengan Pengaduan *Fraud*, yaitu dengan adanya ketentuan internal terkait pengaduan *Fraud*
 - (3) Sistem Pelaporan dan Mekanisme Tindak Lanjut Laporan *Fraud*
 - b) *Surprise Audit*
Kebijakan dan mekanisme surprise audit dilakukan terutama pada unit bisnis yang berisiko tinggi atau rawan terhadap terjadinya *Fraud*.
 - c) *Surveillance System*
Melalui tindakan pengujian atau pemeriksaan yang dilakukan tanpa diketahui atau disadari oleh pihak yang diuji atau diperiksa sehingga efektifitas kebijakan anti *Fraud* dapat terpantau.
- 3) investigasi, pelaporan dan sanksi
- Pilar ke-tiga memuat:
- a) Investigasi
Investigasi dilakukan dengan mengumpulkan bukti-bukti terkait dengan kejadian yang patut diduga merupakan tindakan *Fraud* agar kemudian dapat diproses sesuai ketentuan yang berlaku. Adapun standar investigasi yang telah ditentukan oleh BI adalah sebagai berikut:
 - (1) penentuan pihak yang berwenang melaksanakan investigasi dengan memperhatikan independensi dan kompetensi yang dibutuhkan; dan
 - (2) mekanisme pelaksanaan investigasi dalam rangka menindaklanjuti hasil deteksi dengan tetap menjaga kerahasiaan informasi yang diperoleh
 - b) Pelaporan
Bank diwajibkan memiliki mekanisme pelaporan yang efektif atas pelaksanaan investigasi dan kejadian *Fraud* yang ditemukan. Mekanisme pelaporan tersebut mencakup pelaporan secara internal kepada pihak manajemen Bank maupun kepada Bank Indonesia.
 - c) Pengenaan Sanksi
Bank wajib memiliki kebijakan pengenaan sanksi secara internal yang efektif dalam rangka menindaklanjuti hasil investigasi agar menimbulkan efek jera bagi para pelaku *Fraud*. Sanksi merupakan bentuk keseriusan dalam strategi anti *fraud*. Kebijakan ini paling kurang memuat hal-hal berikut:
 - (1) Mekanisme pengenaan sanksi; dan
 - (2) Pihak yang berwenang mengenakan sanksi
- 4) pemantauan, evaluasi, dan tidak lanjut
- Pilar ini memuat perangkat-perangkat yang ditujukan untuk memantau dan mengevaluasi kejadian *Fraud* serta tindak lanjut yang diperlukan berdasarkan hasil evaluasi, yaitu:

- a) Pemantauan
Salah satu langkah penting dalam mengimplementasikan sistem pengendalian *Fraud* adalah memantau tindak lanjut yang dilakukan terhadap kejadian-kejadian *Fraud*, baik sesuai ketentuan internal Bank maupun sesuai dengan ketentuan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
 - b) Evaluasi
Evaluasi dilakukan terhadap data dan informasi yang diperoleh melalui laporan penerapan strategi anti *fraud*. Berdasarkan hasil evaluasi tersebut, kemudian dapat diidentifikasi kelemahan dan penyebab terjadinya *fraud* serta dapat ditentukan langkah-langkah perbaikan guna menanggulunginya.
 - c) Tindak Lanjut
Tindak Lanjut merupakan langkah lanjutan dari evaluasi. Hasil evaluasi penerapan strategi anti *fraud* kemudian ditindaklanjuti dengan perbaikan terhadap kelemahan-kelemahan yang ditemukan ataupun memperkuat sistem agar kejadian *fraud* tidak terulang lagi atau tidak terjadi.
- c. Pelaporan dan sanksi
- Pada pokok terakhir ini sebenarnya merupakan keterangan lebih lanjut dari pilar ke-3. Keterangan lebih lanjut ini merupakan bentuk keseriusan BI dalam mencegah terjadinya *fraud* dalam perbankan, yaitu melalui pelaporan dan sanksi. Dalam hal pelaporan, Bank diwajibkan untuk melapor kepada BI dengan jangka waktu sebagai berikut:
- 1) Strategi anti *fraud*, paling lambat 6 (enam) bulan sejak berlakunya SEBI 13/28/DPNP yakni pada tanggal 9 Desember 2011;
 - 2) Laporan penerapan strategi anti *fraud*, srtiap semester untuk posisi akhir bulan Juni dan Desember, paling lambat 10 (sepuluh) hari kerja setelah akhir bulan laporan;

- 3) Setiap *Fraud* yang diperkirakan berdampak negatif secara signifikan, termasuk menjadi perhatian publik, paling lambat 3 (tiga) hari kerja setelah bank mengetahui terjadinya *fraud*.

Kemudian terkait sanksi, yaitu terhadap pelanggaran ketentuan yang diatur dalam SEBI 13/28/DPNP dikenakan sanksi administratif sesuai Peraturan Bank Indonesia Nomor 5/8/PBI/2003 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/25/PBI/2009 tentang Penerapan Manajemen Risiko bagi Bank Umum.

Untuk mengetahui lebih mendalam mengenai SEBI No 13/28/DPNP, penulis melakukan wawancara langsung dengan kepala bagian koordinasi dan kerjasama yang selanjutnya penulis masukan kedalam pembahasan.

Melalui SEBI No 13/28/DPNP, Bank Indonesia memperkenalkan istilah *fraud* yang didefinisikan sebagai tindakan penyimpangan atau pembiaran yang sengaja dilakukan untuk mengelabui, menipu, atau memanipulasi Bank, nasabah, atau pihak lain dan yang terjadi di lingkungan Bank dan/atau menggunakan saran Bank sehingga mengakibatkan Bank, nasabah dan atau pelaku *fraud* memperoleh keuntungan keungan baik secara langsung maupun tidak langsung. *Fraud* yang didefinisikan oleh Bank Indonesia memiliki arti bukan hanya penipuan, namun juga tindakan pembiaran.

Sebelum dikeluarkannya SEBI No 13/28/DPNP, sebenarnya bank-bank juga sudah menerapkan pencegahan terhadap *fraud* melalui *standard operating procedure (SOP)* yang diterapkan oleh bank tersebut. Sebab Bank Indonesia tetap mengeluarkan kebijakan ini dikarenakan hal tersebut belum menjadi fokus sedangkan kasus *fraud* kian marak. Kemudian dengan diwajibkannya bank untuk memberikan laporan pelaksanaan strategi anti *fraud* tiap semesternya, Bank Indonesia dapat memetakan *fraud* dan memaksimalkan strategi anti *fraud*.

3. Kedudukan Hukum SEBI Nomor 13/28/DPNP dalam Perundang-undangan

SEBI Nomor 13/28/DPNP perihal penerapan strategi anti *fraud* bagi bank

umum sendiri merupakan kebijakan yang dikeluarkan oleh Bank Indonesia pada tanggal 9 Desember 2011, sebelum beralihnya fungsi pengaturan dan pengawasan ke Otoritas Jasa Keuangan yaitu pada tanggal 31 Desember 2013. Sesuai dengan Undang-Undang tentang Bank Indonesia dan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang OJK maka pelaksanaan pengaturan dan pengawasan bank dilaksanakan oleh OJK. Sebagaimana pula disebutkan pada Pasal 67 ayat (1) yang berbunyi sebagai berikut :

“Keputusan mengenai pemberian izin usaha, izin orang perseorangan, efektifnya pernyataan pendaftaran, surat tanda terdaftar, persetujuan melakukan kegiatan usaha, pengesahan, dan persetujuan atau penetapan pembubaran, dan setiap keputusan yang telah ditetapkan oleh Bank Indonesia, Kementerian Keuangan, dan Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan berdasarkan peraturan perundang-undangan di sector jasa keuangan sebelum beralihnya fungsi, tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55, dinyatakan tetap berlaku.”

Maka dengan demikian SEBI Nomor 13/28/DPNP perihal penerapan strategi anti *fraud* bagi bank umum tetap berlaku yang kemudian pelaksanaannya dilaksanakan oleh OJK disebutkan pada Pasal 67 ayat (2).

“Permohonan izin usaha, izin orang perseorangan, pernyataan pendaftaran, surat tanda terdaftar, persetujuan melakukan kegiatan usaha, pengesahan, dan persetujuan atau penetapan pembubaran, serta permohonan penetapan lainnya yang sedang dalam proses penyelesaian pada Bank Indonesia, Kementerian Keuangan, dan Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan berdasarkan peraturan perundang-undangan di sector jasa keuangan, sejak beralihnya fungsi, tugas, dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55, penyelesaiannya dilanjutkan oleh OJK”

Surat edaran Bank Indonesia merupakan suatu aturan kebijakan yang pada hakekatnya merupakan produk dari perbuatan tata usaha negara, namun tanpa disertai kewenangan pembuatan peraturan dari badan atau pejabat tata usaha negara tersebut. Aturan

kebijakan juga ditandai dengan sebutan *pseudowetgeving* atau legislasi semu. Legislasi semu memiliki unsur, yaitu:

- a. legislasi merupakan tata aturan, apabila dilihat dari tampak luar seolah-olah tata aturan biasa seperti halnya dengan peraturan perundang-undangan yang dikenal jenis, bentuk dan tata urutannya. Namun, disebut legislasi semu karena menyerupai peraturan perundang-undangan, namun sebenarnya bukan perundang-undangan;
- b. legislasi semu dibuat oleh organ pemerintahan yang bersangkutan, berarti legislasi semu dibentuk, diterbitkan atau dibuat oleh badan-badan pemerintahan (badan tata usaha negara) baik di tingkat pusat maupun daerah, yang menyelenggarakan tugas umum pemerintahan;
- c. legislasi semu dibuat tidak berdasarkan kepada suatu ketentuan perundang-undangan yang secara tegas memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk membentuk atau menerbitkannya. Pemberian kewenangan mengeluarkan legislasi semu merupakan doktrin dalam hukum tata pemerintahan. Hukum tata pemerintahan menegaskan bahwa suatu organ pemerintahan dibolehkan memiliki kewenangan secara implisit untuk menyusun aturan kebijakan dalam rangka menjalankan tugas umum pemerintahan;
- d. substansi legislasi semu tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan (bppk.depkeu.go.id: diakses tanggal 30 Januari 2015).

Menurut Bagir Manan, aturan kebijakan (legislasi semu) memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

- a. aturan kebijakan bukan merupakan peraturan perundang-undangan;
- b. asas-asas pembatasan dan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan tidak dapat diberlakukan pada aturan kebijakan;
- c. aturan kebijakan tidak dapat diuji secara *wetmatigheid*, karena memang tidak ada dasar peraturan perundang-undangan untuk membuat keputusan aturan kebijakan tersebut;
- d. aturan kebijakan dibuat berdasarkan *freies ermessen* dan ketiadaan wewenang administrasi bersangkutan membuat peraturan perundang-undangan;

- e. pengujian terhadap suatu aturan kebijakan lebih diserahkan kepada *doelmatigheid* sehingga batu ujinya adalah asas-asas umum pemerintahan yang layak;
- f. dalam praktik diberi format dalam berbagai bentuk dan jenis aturan, yakni keputusan, instruksi, surat edaran, pengumuman, dan lain-lain, bahkan dapat dijumpai dalam bentuk peraturan (Ridwan HR, 2006:186).

Mengenai kekuatan mengikat dari aturan kebijakan diantara para pakar hukum tidak terdapat kesamaan pendapat. Menurut Baghir Manan, aturan kebijakan bukan peraturan perundang-undangan dan tidak langsung mengikat secara hukum, tetapi mengandung relevansi hukum. Aturan kebijakan pada dasarnya ditujukan kepada administrasi negara sendiri, sehingga yang pertama-tama melaksanakan ketentuan tersebut adalah badan atau pejabat tata usaha negara. Meskipun demikian, ketentuan tersebut secara tidak langsung akan dapat mengenai masyarakat umum. Indroharto berpendapat bahwa aturan kebijakan bagi masyarakat menimbulkan keterikatan secara tidak langsung. Menurut Hamid Attamimi aturan kebijakan mengikat secara umum, karena masyarakat yang terkena aturan kebijakan tersebut tidak dapat berbuat lain, kecuali mengikutinya.

Sebenarnya penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam suatu negara hukum bersendikan pada peraturan perundang-undangan sesuai dengan prinsip yang dianut dalam suatu negara hukum yaitu asas legalitas. Namun, karena peraturan perundang-undangan sebagai hukum tertulis mengandung kekurangan dan kelemahan, keberadaan aturan kebijakan menempati posisi penting terutama dalam negara hukum modern.

Dalam praktik pemerintahan sehari-hari legislasi semu dapat diterbitkan oleh semua badan atau organ pemerintahan baik di tingkat pusat maupun daerah. Umumnya format dan nomenklatur yang dipakai untuk legislasi semu berbeda dengan peraturan perundang-undangan, walaupun dapat pula dijumpai substansi legislasi semu dituangkan dalam format peraturan perundang-undangan.

Tidak ada suatu format baku yang digunakan dalam pembentukan legislasi semu. Beberapa contoh legislasi semu dapat berupa:

- a. surat edaran, biasanya digunakan oleh seorang pejabat (menteri atau direktur jenderal) untuk memberitahukan kepada jajaran di bawahnya mengenai suatu kebijakan yang harus dilaksanakan yang berkaitan dengan pelayanan publik. Di lingkungan perpajakan banyak terdapat surat edaran direktur jenderal pajak, yang mengatur berbagai persoalan teknis perpajakan.
- b. petunjuk operasional atau petunjuk teknis yang memuat berbagai cara teknis administratif dan operasional mengenai tugas tertentu.
- c. instruksi yang dikeluarkan oleh pimpinan yang bersifat perintah untuk menjalankan tugas tertentu.
- d. pengumuman, yang antara lain berisi informasi yang diperlukan bagi masyarakat yang berkepentingan mengenai suatu pelayanan publik yang disediakan oleh instansi pemerintah (bppk.depkeu.go.id: diakses tanggal 30 Januari 2015).

Sehubungan dengan itu, Guru Besar Ilmu Perundang-Undang Universitas Indonesia Maria Farida Indrati berpendapat bahwa surat edaran tidak termasuk kategori peraturan perundang-undangan. Meskipun muncul kesan sebagai peraturan, sifatnya hanya untuk kalangan *intern*. Dari segi materi muatan, jelas Prof. Maria, biasanya sebuah surat edaran menjelaskan atau membuat prosedur untuk mempermudah, atau memperjelas peraturan yang mesti dilaksanakan. Karena sifatnya hanya memperjelas, maka surat edaran tidak boleh menabrak apalagi menegasikan peraturan perundang-undangan (hukumonline.com: diakses tanggal 30 Januari 2015).

Seperti telah disebutkan sebelumnya bahwa surat edaran merupakan aturan kebijakan atau juga merupakan salah satu bentuk legislasi semu yang berbeda dengan peraturan perundang-undangan dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Dalam SEBI Nomor 13/28/DPNP terdapat sanksi pelanggaran terhadap ketentuan yang terdapat dalam kebijakan tersebut. Adapun sanksi yang dikenakan yaitu sesuai dengan Peraturan Bank Indonesia Nomor 5/8/PBI/2009 tentang Penerapan Manajemen Risiko bagi Bank Umum.

Pembentukan kebijakan SEBI Nomor 13/28/DPNP sendiri sebenarnya memang dilandaskan berdasar PBI tentang Manajemen Risiko bagi Bank Umum, yaitu sebagai penguatan sistem pengendalian *intern* bank sebagaimana tujuan dari PBI tentang Manajemen Risiko bagi Bank Umum. Pemberlakuan SEBI Nomor 13/28/DPNP juga hanya pada kalangan *intern* saja yaitu bagi bank umum, selain hal-hal tersebut tidak ditemukan hal yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan dengan yang telah disebutkan diatas dan penjelasan para ahli, maka SEBI Nomor 13/28/DPNP telah sesuai dengan sebagaimana mestinya surat edaran (legislasi semu).

D. SIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah diuraikan pada bab sebelumnya oleh penulis, maka penulis berkesimpulan bahwa Surat Edaran Bank Indonesia Nomor 13/28/DPNP perihal Penerapan Strategi Anti *Fraud* bagi Bank Umum merupakan pelaksanaan lebih lanjut atas Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/25/PBI/2009 tentang Penerapan Manajemen Risiko Bagi Bank Umum. Sebagai fungsi pengaturan dan pengawasan perbankan sebelum dibentuknya Lembaga Pengawas Sektor Jasa Keuangan, BI mengeluarkan kebijakan tersebut menanggapi terungkapnya berbagai kasus *fraud* di sektor perbankan yang merugikan nasabah dan/atau Bank. Meskipun secara implisit pencegahan terhadap *fraud* telah terdapat pada PBI Manajemen Risiko, melalui kebijakan penerapan strategi anti *fraud* BI menginginkan Bank lebih fokus terhadap *fraud* dengan adanya penguatan pada internal bank dan juga adanya pelaporan terkait kasus *fraud* dan penerapan strategi anti *fraud* secara

berkala. Pada akhirnya melalui laporan yang telah dilaporkan oleh bank-bank tersebutlah dapat dilakukan evaluasi serta perbaikan pada manajemen strategi anti *fraud*.

Dilandaskan berdasar PBI tentang Manajemen Risiko bagi Bank Umum, SEBI Nomor 13/28/DPNP merupakan aturan kebijakan atau juga merupakan salah satu bentuk legislasi semu yang memperjelas PBI terkait penguatan sistem pengendalian *intern* bank guna menanggulangi *fraud* pada perbankan. Berbeda dengan peraturan perundang-undangan, surat edaran hanya berlaku di kalangan *intern* saja dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Adapun sanksi yang terdapat dalam SEBI Nomor 13/28/DPNP merupakan penjelasan lebih lanjut mengenai pelaksanaan Peraturan Bank Indonesia Nomor 5/8/PBI/2009 tentang Penerapan Manajemen Risiko bagi Bank Umum.

E. SARAN

1. Meningkatkan kedudukan hukum penerapan strategi anti *fraud* bagi bank umum dengan membentuk peraturan OJK tentang Strategi Anti *Fraud* yang kemudian diberlakukan tidak hanya di sektor perbankan, namun juga pada sektor jasa keuangan lain.
2. Mempertegas penerapan strategi anti *fraud* melalui pemberian sanksi administratif dalam peraturan OJK tentang Strategi Anti *Fraud* mendatang sebagai sanksi terhadap pelanggaran peraturan tersebut. Memperjelas pengawasan yang dilakukan oleh OJK dan BI terkait pengawasan perbankan secara microprudential dan macroprudential yang belum diatur dalam peraturan perundang-undangan manapun saat ini sehingga menjadi jelas bank mana yang diawasi oleh OJK dan BI.

DAFTAR PUSTAKA

- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009 tentang Bank Indonesia.
- Peraturan Bank Indonesia Nomor: 11/25/PBI/2009 Tentang Perubahan atas peraturan bank Indonesia Nomor 5/8/PBI/2003 tentang Penerapan manajemen risiko bagi bank umum
- Amin Widjaja Tunggal. 1992. *Pemeriksaan Kecurangan (Fraud Auditing)*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Djoni S. Gazali dan Rachmadi Usman. 2012. *Hukum Perbankan*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Hermansyah. 2011. *Hukum Perbankan Nasional Indonesia*. Jakarta: Kencana.
- Jonker Sihombing. 2010. *Pinjaman Simpanan Nasabah Perbankan*. Bandung: PT Alumni.
- Karyono. 2013. *Forensic Fraud*. Yogyakarta: ANDI.
- Mamul Siregar, Suhaidi, Jelly Leviza. 2014. *Perararanan Manajemen Risiko Dalam Tugas dan Tanggung Jawab Direksi Bank Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, USU Law Journal Vol.II No.1, 2014 hal. 169-185
- Muhamad Djumhana. 2006. *Hukum Perbankan di Indonesia*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- _____. 2008. *Asas-asas Hukum Perbankan Indonesia*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- News Okezone, <http://news.okezone.com/read/2011/12/26/349/547245/kasus-melinda-dee-yang-sensasional> diakses pada tanggal 12 September 2014
- Permadi Gandapradja. 2004. *Dasar dan Prinsip Pengawasan Bank*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Peter Mahmud Marzuki. 2010. *Penelitian Hukum*, Jakarta : Kencana Prenada Media Group.
- Sentosa Sembiring. 2012. *Hukum Perbankan*. Bandung: Mandar Maju.