

**URGENSI PEMBENTUKAN OTORITAS JASA KEUANGAN (OJK)  
MENJELANG AKHIR BATAS WAKTU 31 DESEMBER 2010**

**TESIS**

**Sigit Maryuwanto**

**NPM : 0606152011**



**UNIVERSITAS INDONESIA  
FAKULTAS HUKUM  
PROGRAM PASCASARJANA  
JAKARTA  
JULI 2009**

**URGENSI PEMBENTUKAN OTORITAS JASA KEUANGAN (OJK)  
MENJELANG AKHIR BATAS WAKTU 31 DESEMBER 2010**



**TESIS**

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum**

**Sigit Maryuwanto**

**NPM : 0606152011**



**UNIVERSITAS INDONESIA  
FAKULTAS HUKUM  
PROGRAM STUDI PASCASARJANA  
KEKHUSUSAN HUKUM EKONOMI  
JAKARTA  
JULI 2009**

## HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri, dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar**

**Nama : Sigit Maryuwanto**

**NPM : 0606152011**

**Tandatangan : .....** 

**Tanggal : 10 Juli 2009**



## HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :  
Nama : Sigit Maryuwanto  
NPM : 0606152011  
Program Studi : Pascasarjana S2  
Judul Tesis : Urgensi Pembentukan Otoritas Jasa Keuangan (OJK)  
Menjelang Akhir Batas Waktu 31 Desember 2010.

**Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.**

### DEWAN PENGUJI

Ketua Sidang / Penguji :  
Dr. Nurul Elmiyah, S.H., M.H. (.....)  
Pembimbing / Penguji :  
Prof. Dr. Felix Oentoeng Soebagio, S.H., LL.M. (.....)  
Penguji :  
Prof. Dr. Rosa Agustina, S.H., M.H. (.....)

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 10 Juli 2009.

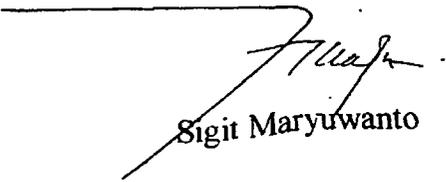
## KATA PENGANTAR/UCAPAN TERIMA KASIH

Puji syukur saya panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena atas berkat dan rahmat-Nya saya dapat menyelesaikan Tesis ini. Penulisan Tesis dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Saya menyadari berbagai pihak telah banyak membantu saya dari masa perkuliahan hingga penyusunan Tesis. Oleh karena itu saya mengucapkan terima kasih kepada :

1. Prof. Dr. Felix Oentoeng Soebagio, S.H., LL.M., selaku dosen pembimbing yang telah berkenan mencermati, membimbing dan memberikan arahan dalam penulisan Tesis;
2. Prof. Dr. Rosa Agustina, S.H., M.H., selaku dosen penguji;
3. Dr. Nurul Elmiyah, S.H., M.H., selaku dosen penguji;
4. Prof. Dr. Erman Rajagukguk, S.H., LL.M., selaku dosen pengajar yang dalam salah satu kesempatan perkuliahan telah membuka wawasan mengenai garis pemisah antara penganut paham positivisme dengan penganut paham naturalisme;
5. Dr. R. Bambang Prabowo Soedarso, S.H., MES, serta seluruh dosen pengajar yang dalam berbagai kesempatan telah memberikan gambaran dan dorongan untuk berfikir kritis;
6. Keluarga, sahabat dan rekan yang telah banyak membantu dalam menyelesaikan Tesis ini.

Akhir kata, saya berharap Tuhan Yang Maha Esa berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga Tesis ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu.

Salemba, 10 Juli 2009

  
Sigit Maryuwanto

## HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

---

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini

Nama : Sigit Maryuwanto  
NPM : 0606152011  
Program Studi : Pascasarjana S2  
Departemen :  
Fakultas : Hukum  
Jenis Karya : Tesis

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-Exclusive Royalty-Free Right*)**, atas karya ilmiah saya yang berjudul :

.....  
Urgensi Pembentukan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) Menjelang Akhir Batas Waktu 31 Desember 2010 .....

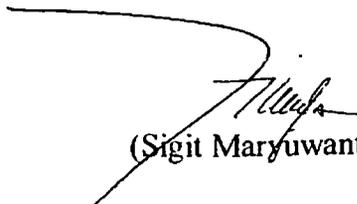
Beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Non-eksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta

Pada tanggal : 10 Juli 2009

Yang menyatakan

  
(Sigit Maryuwanto)

## ABSTRAK

Nama : Sigit Maryuwanto  
Program Studi : Pascasarjana (S2) Hukum Ekonomi  
Judul : Urgensi Otoritas Jasa Keuangan (OJK) Menjelang Akhir Batas Waktu 31 Desember 2010

Gagasan mengenai pembentukan OJK adalah merupakan salah satu isue yang paling banyak mengundang polemik terkait dengan upaya restrukturisasi industri keuangan pasca krisis multi dimensi yang melanda Indonesia pada tahun 1997. Restrukturisasi telah mendorong upaya untuk mencari bentuk baru bagi pengaturan dan pengawasan perbankan mengingat lebih dari 90 % industri keuangan di Indonesia dikuasai oleh perbankan dan perbankan merupakan industri yang paling terpukul oleh krisis tahun 1997. Proses pencarian bentuk baru bagi pengaturan dan pengawasan perbankan menghasilkan 2 pemikiran yang bertolak belakang. Pada satu sisi berkembang pemikiran untuk melakukan revitalisasi wewenang Bank Indonesia dalam melaksanakan tugas-tugasnya, termasuk tugas pengaturan dan pengawasan bank. Pada sisi yang lain berkembang pemikiran untuk mengalihkan tugas Bank Indonesia di bidang pengaturan dan pengawasan bank kepada OJK sebagai suatu otoritas baru yang sekaligus akan menjadi otoritas bagi seluruh industri keuangan. Untuk memahami apakah OJK telah mempunyai dasar hukum serta untuk memahami urgensi pembentukan OJK bagi pengaturan dan pengawasan industri keuangan di Indonesia, maka Tesis ini berupaya meneliti akar permasalahan krisis tahun 1997, ketentuan mengenai pengaturan dan pengawasan industri keuangan, proses timbulnya gagasan pembentukan OJK, keberadaan lembaga sejenis OJK pada beberapa negara serta perkembangan terakhir terkait dengan pengaturan dan pengawasan terhadap industri keuangan. Penelitian dilakukan secara kualitatif normatif dan pendekatan dilakukan dengan menggunakan Teori Hukum Progresif Satjipto Rahardjo dan Teori Kepentingan *Roscoe Pound*.

Kata Kunci :

OJK, Teori Hukum Progresif, Teori Kepentingan.

## **ABSTRACT**

*Name* : Sigit Maryuwanto  
*Study Program* : Post Graduate (S2) - Economic Law  
*Title* : Urgency of Financial Service Authority (OJK) to face end limit of  
31 December 2010

*The idea to establish Financial Service Authority (OJK) is one of most debatable issues related with effort to restructure financial industry of post multi dimension crisis attacking Indonesia in year 1997. It had boosted to seek out new model for regulation and banking supervision in view of more than 90 % of financial industries in Indonesia had been dominated by banks, and they are most damaging from such crisis. The proses of seeking out new model for regulation and banking supervision had resulted in two contradicted thoughts, in one side to revitalize Bank Indonesia (BI) in order to realize the duties including in terms of regulation and banking supervision. In other side, to transfer Bank Indonesia's duties for regulation and banking supervision specially to OJK as new authority and simultaneously, to be authority for all financial industries. Then to understand both do OJK has law basic and has urgency to establish OJK for regulation and banking supervision, this Tesis had striven for researching problem roots of year crisis 1997, regulation and supervision of financial industry, process of emerging ideas OJK, existence development related with regulation and supervision of financial industry. This tesis is conducted both quantitatively and normatively, and its approach using Teori Hukum Progresif by Satjipto Rahardjo and Teori Kepentingan by Roscoe Pound.*

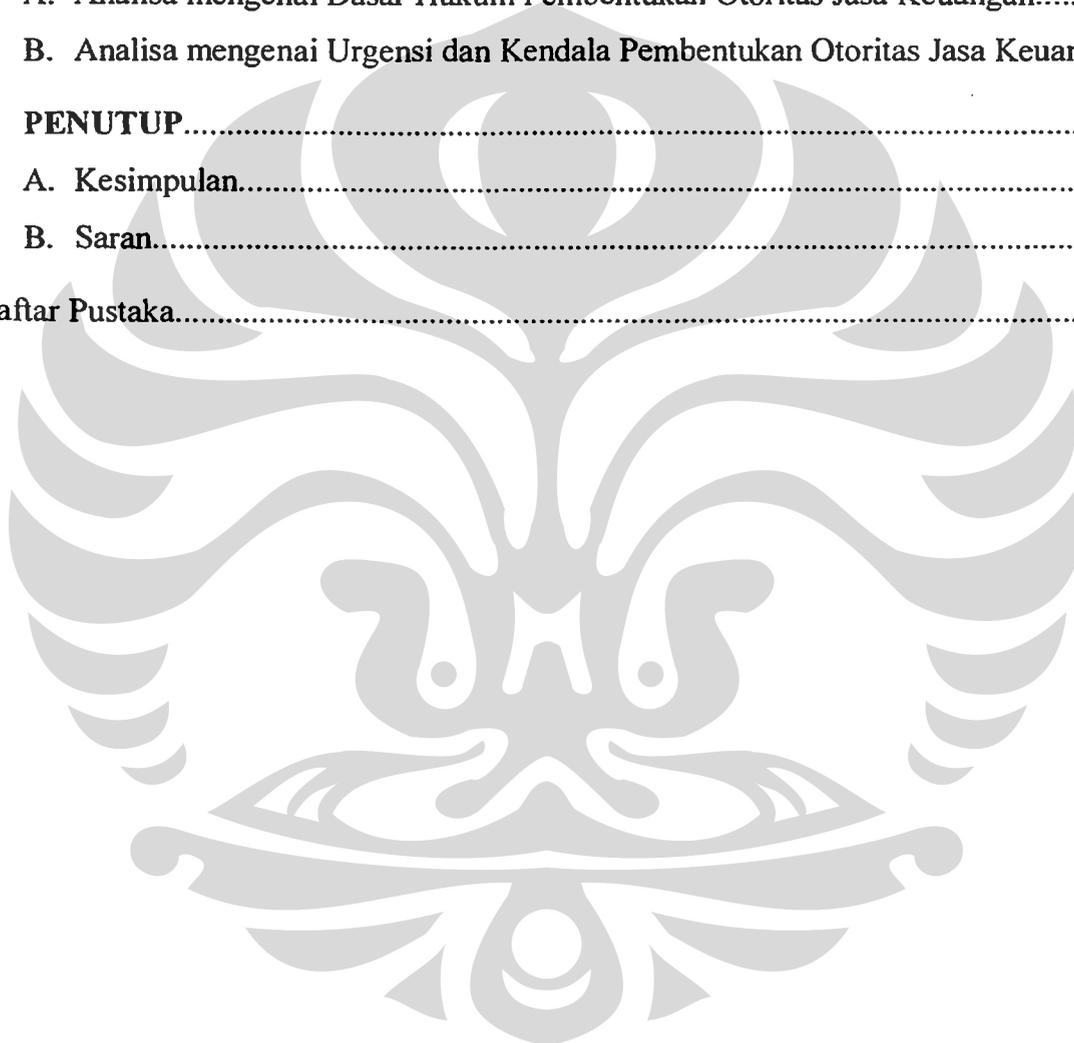
*Keywords :*

*OJK, Teori Hukum Progresif, Teori Kepentingan.*

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS.....	iii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iv
KATA PENGANTAR/UCAPAN TERIMA KASIH.....	v
HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR.....	vi
ABSTRAK.....	vii
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR GAMBAR.....	xi
DAFTAR LAMPIRAN.....	xii
<b>I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	10
C. Tujuan Penelitian.....	10
D. Kegunaan Penelitian.....	10
E. Kerangka Teoritis.....	11
F. Kerangka Konseptual.....	13
G. Metode Penelitian.....	14
H. Sistematika Penelitian.....	15
<b>II TINJAUAN UMUM MENGENAI PERBANKAN.....</b>	<b>17</b>
A. Pengertian dan Perkembangan Bank di Indonesia.....	17
B. Bank dalam Sistem Keuangan di Indonesia .....	24
C. Pengaturan dan Pengawasan Bank.....	29
1. Tujuan Pengaturan dan Pengawasan Bank.....	29
2. Bentuk Pengaturan dan Pengawasan Bank.....	33
D. Dampak Krisis Tahun 1997 terhadap Perbankan.....	39
<b>III DASAR HUKUM DAN KENDALA PEMBENTUKAN OTORITAS JASA KEUANGAN.....</b>	<b>47</b>
A. Krisis tahun 1997 dan Independensi Bank Indonesia.....	47
B. Forum Stabilisasi Sektor Keuangan sebagai Forum Koordinasi Otoritas Perbankan dan Otoritas LKBB.....	54
C. Krisis <i>Subprime Mortgage</i> dan <i>Northren Rock</i> .....	55

D. Pembentukan Otoritas Jasa Keuangan.....	58
1. Amanat Pembentukan Lembaga Pengawasan Sektor Jasa Keuangan.....	58
2. Gagasan Pembentukan Otoritas Jasa Keuangan.....	62
a. Urgensi Pembentukan Otoritas Jasa Keuangan.....	64
b. Teori dan Keberadaan Otoritas Jasa Keuangan pada Beberapa Negara	69
c. Kendala dalam Pembentukan Otoritas Jasa Keuangan.....	72
<b>IV PEMBAHASAN DAN ANALISA.....</b>	<b>76</b>
A. Analisa mengenai Dasar Hukum Pembentukan Otoritas Jasa Keuangan.....	76
B. Analisa mengenai Urgensi dan Kendala Pembentukan Otoritas Jasa Keuangan	86
<b>V PENUTUP.....</b>	<b>95</b>
A. Kesimpulan.....	95
B. Saran.....	96
Daftar Pustaka.....	98



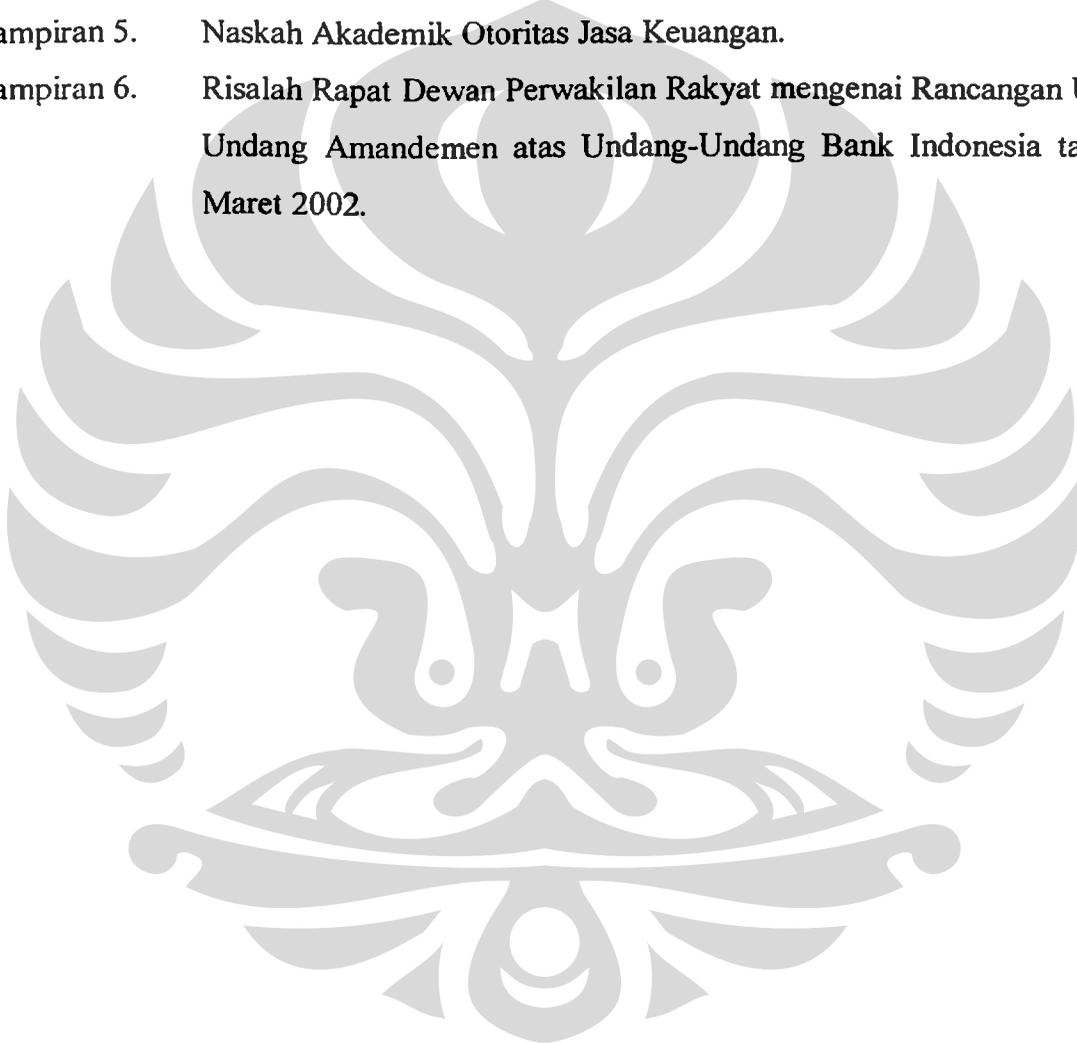
## DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.	Tabel Sistem Keuangan Indonesia .....	28
Gambar 2.	Tabel Konsep Wewenang Otoritas Jasa Keuangan.....	82



## DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran 1. Rancangan Undang-Undang Bank Indonesia.
- Lampiran 2. Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) Rancangan Undang-Undang Bank Indonesia.
- Lampiran 3. Risalah Rapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai Pembahasan Rancangan Undang-Undang Bank Indonesia 16 Maret 1999.
- Lampiran 4. Naskah Akademik Lembaga Pengawas Jasa Keuangan.
- Lampiran 5. Naskah Akademik Otoritas Jasa Keuangan.
- Lampiran 6. Risalah Rapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai Rancangan Undang-Undang Amandemen atas Undang-Undang Bank Indonesia tanggal 2 Maret 2002.



# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1. Latar Belakang Masalah

Salah satu butir kesepakatan yang ditandatangani oleh Pemerintah Indonesia dengan *International Monetary Fund* (IMF) pada tanggal 15 Januari 1998 adalah keharusan mengubah status dan fungsi Bank Indonesia menjadi Bank Sentral yang independen. Presiden Soeharto melalui Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 14 Tahun 1998 tanggal 22 April 1998, memerintahkan Menteri Keuangan selaku Ketua Dewan Moneter untuk menyiapkan draft Rancangan Undang-Undang (RUU) Bank Indonesia. Sebagai tindak lanjut, Menteri Keuangan bersama Gubernur Bank Indonesia kemudian membentuk tim penyusun RUU yang terdiri dari unsur Departemen Keuangan, unsur Bank Indonesia dan kalangan akademisi.<sup>1</sup> Dengan pengunduran diri Presiden Soeharto pada tanggal 21 Mei 1998 kebijakan tersebut dilanjutkan oleh Presiden B.J. Habibie. Setelah mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), maka pada tanggal 17 Mei 1999 Presiden B.J. Habibie secara resmi mengesahkan Undang-Undang Bank Indonesia,<sup>2</sup> menggantikan Undang-Undang Bank Sentral.<sup>3</sup>

Terjadi perdebatan yang serius dan alot antara Pemerintah dengan DPR dalam proses pembahasan RUU Bank Indonesia, karena disamping masalah independensi terdapat juga usulan pencabutan fungsi pengaturan dan pengawasan bank dari Bank Indonesia. Usulan pencabutan fungsi pengaturan dan pengawasan bank tercantum dalam RUU Bank Indonesia, sebagai berikut :

- (1) Tugas mengatur dan mengawasi Bank akan dilakukan oleh lembaga pengawasan perbankan yang independen dan dibentuk oleh Undang-undang.
- (2) Pembentukan lembaga pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) akan dilaksanakan selambat-lambatnya pertengahan tahun 2000.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Didik J. Rachbini, *et.al.*, *Bank Indonesia Menuju Independensi Bank Sentral* (Jakarta : PT Mardi Mulyo, 2000), hlm. 163-164.

<sup>2</sup> Indonesia, *Undang-Undang Bank Indonesia*, UU No. 23 Tahun 1999, LN No. 66 Tahun 1999, TLN No. 3843.

<sup>3</sup> Indonesia, *Undang-Undang Bank Sentral*, UU No. 13 Tahun 1968, LN No. 63 Tahun 1968, TLN No. 2865.

<sup>4</sup> RUU Tentang Bank Indonesia. Pasal 24, diajukan oleh Presiden B.J. Habibie kepada DPR melalui surat nomor R.17/PU/XII/1998 tanggal 31 Desember 1998. Fungsi Pengaturan dan Pengawasan bank akan dialihkan kepada lembaga pengawasan perbankan independen yang akan dibentuk selambat-lambatnya pada pertengahan tahun 2000.

Perdebatan mengemuka pada saat pembahasan mengenai kapabilitas, pengalaman, kredibilitas dan integritas lembaga baru yang akan menjalankan fungsi pengaturan dan pengawasan bank. Sebagian pihak berpendapat sumber daya dan pengalaman dalam pemeriksaan bank telah terakumulasi dan dapat dikatakan telah menjadi aset Bank Indonesia. Sehingga pencabutan fungsi pengaturan dan pengawasan bank dari Bank Indonesia dikhawatirkan akan menimbulkan kesulitan besar dan diperlukan waktu yang cukup lama untuk membentuk lembaga baru dengan integritas dan kapabilitas setara Bank Indonesia.<sup>5</sup>

Sebagai langkah kompromi akhirnya hanya fungsi pengawasan bank yang dicabut dari Bank Indonesia sedangkan fungsi pengaturan bank tetap dilaksanakan oleh Bank Indonesia.<sup>6</sup> Salah satu pertimbangan pencabutan fungsi pengawasan bank adalah cakupan dan rentang tugas Bank Indonesia sudah sedemikian besar dan luas, sehingga tugas pengawasan bank dianggap akan menambah beban Bank Indonesia.<sup>7</sup>

Apabila ditinjau dari sejarahnya, maka ide pemisahan fungsi pengawasan bank dari Bank Indonesia dipicu oleh usul *Helmut Schlesinger*, mantan Gubernur *Bundesbank* yang pada waktu penyusunan RUU Bank Indonesia bertindak sebagai konsultan. Pola yang dipergunakan dalam RUU Bank Indonesia adalah pola bank sentral Jerman yang tidak mengawasi bank. Di Jerman pengawasan perbankan dilakukan oleh suatu badan khusus yaitu *Bundesaufsichtsamt für den Kreditwesen*.<sup>8</sup> Hasil pembahasan ide *Helmut Schlesinger* dalam “semangat” kompromi antara Pemerintah dengan DPR selanjutnya tercantum dalam ketentuan sebagai berikut :

- (1) Tugas mengawasi Bank akan dilakukan oleh lembaga pengawasan sektor jasa keuangan yang independen, dan dibentuk oleh Undang-undang.
- (2) Pembentukan lembaga pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), akan dilaksanakan selambat-lambatnya 31 Desember 2002.<sup>9</sup>

---

<sup>5</sup> Didik J. Rachbini, *et.al.*, *loc.cit.*

<sup>6</sup> Di dalam Risalah Rapat DPR tanggal 16 Maret 1999 terkait dengan pembahasan RUU Tentang Bank Indonesia, masalah Pengaturan dan Pengawasan Bank tercatat dalam Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) nomor 75, dan disepakati untuk dibahas dalam forum lobby.

<sup>7</sup> Didik J. Rachbini, *et.al.*, *op.cit.*, hlm. 165.

<sup>8</sup> Zulkarnain Sitompul, *Problematika Perbankan*. Cet. 1. (Bandung : BooksTerrace & Library, 2005), hlm. 145.

<sup>9</sup> Indonesia, *Undang-Undang Bank Indonesia*, *op.cit.*, Pasal 34.

Dengan demikian berdasarkan Undang-Undang Bank Indonesia akan dipisahkan antara fungsi pengaturan dan fungsi pengawasan bank. Lembaga yang akan menggantikan Bank Indonesia dalam mengawasi bank selanjutnya juga akan bertugas mengawasi lembaga keuangan lainnya antara lain asuransi, yayasan dana pensiun, sekuritas, modal ventura dan perusahaan pembiayaan, serta badan-badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan dana masyarakat.<sup>10</sup> Perluasan bentuk dari lembaga pengawasan perbankan menjadi lembaga pengawasan sektor jasa keuangan juga merupakan hasil kompromi. Apabila merujuk pada RUU Tentang Bank Indonesia yang diajukan oleh Presiden B.J. Habibie pada tanggal 31 Desember 1998, maka pada awalnya lembaga pengawasan yang akan dibentuk adalah sebatas untuk melaksanakan fungsi pengaturan dan pengawasan perbankan.

Hasil yang dicapai dalam pembahasan tersebut dapat diibaratkan sebagai hasil pembahasan “babak pertama”, karena akan segera disusul dengan pembahasan-pembahasan pada “babak berikutnya”. Lembaga pengawasan sektor jasa keuangan dalam Undang-Undang Bank Indonesia hasil pembahasan “babak pertama” selanjutnya dikenal dengan sebutan Lembaga Pengawas Jasa Keuangan (LPJK).<sup>11</sup> LPJK akan menjadi sebuah lembaga yang bertugas melakukan pengawasan, tetapi tidak dilengkapi fungsi pengaturan dengan peran mulai dari pemberian izin sampai pengenaan sanksi.<sup>12</sup>

Secara konsep, pemisahan antara fungsi pengaturan dan fungsi pengawasan bank di dalam Undang-Undang Bank Indonesia adalah tidak tepat dan lemah. Alasannya adalah lingkup pengawasan bank meliputi fungsi (1) pengaturan, (2) pemberian dan pencabutan izin kelembagaan / usaha (3) pengawasan (audit), dan (4) pengenaan sanksi,<sup>13</sup> sehingga keempat fungsi tersebut semestinya berada dalam satu atap. Pemisahan fungsi pengawasan dengan pengaturan tentunya akan menimbulkan masalah koordinasi.<sup>14</sup>

---

<sup>10</sup> Indonesia, *Undang-Undang Bank Indonesia, op.cit.*, penjelasan Pasal 34 ayat (1).

<sup>11</sup> Menteri Keuangan melalui Surat Keputusan Nomor 181/KMK.017/2000 tanggal 29 Mei 2000 membentuk Tim Penyusun RUU Tentang Lembaga Pengawasan Sektor Jasa Keuangan. Di dalam proses rapat, Tim Penyusun RUU menggunakan istilah “LPJK” sebagai sebutan untuk Lembaga Pengawasan Sektor Jasa Keuangan yang akan dibentuk.

<sup>12</sup> “Jangan Jadikan OJK Sumber Korupsi Baru,” <<http://www.sinarharapan.co.id/berita/0207/22/taj01.html>>, 22 Juli 2002.

<sup>13</sup> Indonesia, *Undang-Undang Bank Indonesia, op.cit.*, Pasal 24.

<sup>14</sup> Zulkarnain Sitompul, *loc.cit.*

Pemisahan antara fungsi pengawasan dengan pengaturan bank di dalam Undang-Undang Bank Indonesia terbukti menyimpan potensi permasalahan di kemudian hari. Semangat dan tekad yang besar untuk mewujudkan Bank Sentral yang independen dan menjadikan Undang-Undang Bank Indonesia sebagai produk hukum yang awet ternyata tidak berumur panjang. Pada masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid Undang-Undang Bank Indonesia yang baru berusia setahun enam bulan, pada tanggal 17 November 2000 digiring lagi masuk gedung parlemen Senayan untuk dilakukan amandemen.<sup>15</sup> Konflik kepentingan antara Pemerintah dengan Bank Indonesia dalam proses amandemen kembali marak. Salah satu hal yang menjadi dasar pemikiran amandemen adalah agar supaya fungsi pengaturan dan pengawasan bank berada dalam satu atap.

Dalam proses amandemen Undang-Undang Bank Indonesia, Pemerintah mengajukan usul untuk mencabut fungsi pengaturan bank dari Bank Indonesia. Hal tersebut disampaikan oleh Direktur Jenderal Lembaga Keuangan waktu itu, Darmin Nasution, sebagai berikut :

“... oleh karena itu maka dengan latar belakang seperti itu Pemerintah mengusulkan Pasal 34 ayat (1) ini diamandemen dengan sehingga menjadi tugas mengatur dan mengawasi bank akan dilakukan oleh lembaga pengawasan sektor jasa keuangan yang independen dan dibentuk dengan UU”.<sup>16</sup>

Dengan demikian usulan tersebut kembali pada pemikiran semula sebagaimana konsep RUU Bank Indonesia yaitu mencabut fungsi pengaturan dan fungsi pengawasan dari Bank Indonesia. Apabila dirunut dari amanat Undang-Undang Bank Indonesia, lembaga yang akan dibentuk adalah ditugaskan untuk mengawasi lembaga keuangan (LPJK). Namun muncul pemikiran kalau mengawasi tanpa mengatur, maka ibarat menggembala tanpa cambuk. Berawal dari pemikiran tersebut maka berkembang pembahasan untuk sekaligus mencabut fungsi pengaturan bank dari Bank Indonesia.<sup>17</sup>

Pembahasan usul Pemerintah untuk mencabut fungsi pengaturan bank, melengkapi fungsi pengawasan bank yang juga akan dicabut dari Bank Indonesia

---

<sup>15</sup> “Hadiah Akhir Tahun Buat BI,” <<http://www2.kompas.com/kompas-cetak/0312/27/ekonomi/760467.htm>>, 27 Desember 2003.

<sup>16</sup> Risalah Rapat Panitia Kerja RUU Amandemen Atas UU Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia, tanggal 2 Maret 2002.

<sup>17</sup> “Otoritas Jasa Keuangan (OJK), Kebutuhan Mendesak, Tapi Mandek Biaya ?,” <<http://www.sinarharapan.co.id/ekonomi/keuangan/2003/0602/keu2.html>>, 2003.

mengalami tarik ulur yang sengit. Hal tersebut antara lain dipengaruhi oleh kondisi bahwa batas waktu 31 Desember 2002 untuk membentuk lembaga pengawasan sektor jasa keuangan berdasarkan Undang-Undang Bank Indonesia tidak akan terpenuhi. Selain daripada itu banyak kalangan menilai proses amandemen sebenarnya lebih dimaksudkan Presiden Abdurrahman Wahid sebagai upaya untuk menggusur Gubernur Bank Indonesia waktu itu Syahril Sabirin.<sup>18</sup> Akan tetapi seiring dengan perubahan politik, sebelum menyelesaikan proses amandemen terhadap Undang-Undang Bank Indonesia Presiden Abdurrahman Wahid terpaksa turun dari kekuasaan Pemerintahan pada akhir Juli 2001.

Pembahasan amandemen selanjutnya diteruskan oleh Pemerintahan Presiden Megawati. Setelah melalui proses kompromi dengan DPR, maka pada tanggal 15 Januari 2004 Presiden Megawati secara resmi mengesahkan Undang - Undang Perubahan Atas Undang-Undang Bank Indonesia.<sup>19</sup> Hasil amandemen selanjutnya tercantum dalam ketentuan sebagai berikut :

- (1) Tugas mengawasi Bank akan dilakukan oleh lembaga pengawasan sektor jasa keuangan yang independen, dan dibentuk oleh Undang-undang.
- (2) Pembentukan lembaga pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), akan dilaksanakan selambat-lambatnya 31 Desember 2010.<sup>20</sup>

Hasil amandemen terhadap Undang-Undang Bank Indonesia dapat diibaratkan sebagai hasil “babak kedua”, karena masih menyisakan permasalahan dalam pelaksanaannya. Dengan merujuk kepada hasil amandemen, maka fungsi pengaturan bank masih merupakan wewenang Bank Indonesia.<sup>21</sup>

Meskipun demikian, seiring dengan pembahasan amandemen Undang-Undang Bank Indonesia, Presiden Megawati ternyata telah menyampaikan RUU Otoritas Jasa

---

<sup>18</sup> Amandemen Undang-Undang Bank Indonesia merumuskan lima isu utama, yakni penetapan target inflasi, pembentukan Badan Supervisi, pencalonan Deputy Gubernur, penyediaan kredit likuiditas darurat dan pengalihan fungsi pengawasan bank. Lihat <<http://www2.kompas.com/Kompas-cetak/0402/03/finansial/833902.htm>>, “*BI Pasca Amandemen Undang-Undang*”, 3 Februari 2004.

<sup>19</sup> Indonesia, *Undang-Undang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia*, UU No. 3 Tahun 2004, LN No. 7 Tahun 2004, TLN No. 4357.

<sup>20</sup> *Ibid*, Pasal 34.

<sup>21</sup> Indonesia, *Undang-Undang Bank Indonesia. op.cit.*, Pasal 8 huruf c menyebutkan bahwa Bank Indonesia mempunyai tugas untuk mengatur dan mengawasi bank (Pasal 8 huruf c tidak termasuk dari bagian yang diamandemen).

Keuangan (OJK) kepada pimpinan DPR untuk dilakukan pembahasan.<sup>22</sup> OJK akan berbeda dengan LPJK, secara konsep OJK mempunyai wewenang pengaturan dan pengawasan terhadap lembaga jasa keuangan sedangkan LPJK hanya mempunyai wewenang pengawasan. Sehingga meskipun berdasarkan amanat undang-undang lembaga pengawasan sektor jasa keuangan yang akan dibentuk adalah LPJK, tetapi dalam pelaksanaannya Pemerintah justru mengajukan pembahasan RUU OJK.

Terkait dengan perkembangan pemikiran pembentukan OJK, Gubernur Bank Indonesia periode 2003-2008 Burhanuddin Abdullah menyampaikan pendapat bahwa pembentukan OJK yang dipaksakan bisa memberatkan masyarakat. Hal tersebut disebabkan karena sumber pendanaan pembentukan organisasi sebesar OJK tidaklah kecil. Apabila biaya tersebut dibebankan kepada perbankan yang belum sepenuhnya pulih dari krisis jelas tidak akan mampu. Demikian juga apabila pemerintah mengambilnya dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), karena masih harus membiayai defisit.<sup>23</sup> Burhanuddin mempertanyakan pembentukan OJK dalam konteks pemulihan ekonomi, dalam kondisi anggaran negara yang masih defisit apakah pembentukan OJK masuk dalam prioritas yang harus segera dilakukan.

Burhanuddin memberikan gambaran bahwa butuh waktu 5 hingga 10 tahun OJK bisa diterapkan sejak RUU OJK disahkan DPR. Pembahasan undang-undang mungkin memerlukan waktu 2 tahun, kemudian rekrutmen sumber daya manusia bisa memakan waktu lama, karena harus ada uji kelayakan dan kepatutan (*fit and proper test*). Meskipun demikian Burhanuddin mengharapkan pembahasan dan penelitian mengenai OJK diteruskan. Fokus yang harus menjadi objek penelitian adalah bagaimana menyiasati kendala yang masih ada.<sup>24</sup>

Berbeda dengan Bank Indonesia, bagi Pemerintah yang dalam hal ini diwakili oleh Departemen Keuangan (Depkeu) pembentukan OJK sudah mendesak untuk

---

<sup>22</sup> Surat Presiden Megawati perihal pembahasan pembentukan OJK bernomor R-06/PU/V/03 tanggal 26 Mei 2003. Empat RUU yang ikut dilampirkan adalah RUU Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1992 Tentang Usaha Perasuransian, RUU Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan, RUU Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1992 Tentang Dana Pensiun dan RUU Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 Tentang Pasar Modal.

<sup>23</sup> "Jika Dipaksakan, Pembentukan OJK Beratkan Masyarakat," <<http://www.balipost.co.id/BalipostCetak/2003/5/31/e3.htm>>, 31 Mei 2003.

<sup>24</sup> *Ibid.*

direalisasikan. Menurut Darmin Nasution, pembentukan OJK sebenarnya ditujukan untuk memelihara pertumbuhan sektor jasa keuangan yang sehat, kompetitif, stabil dan aman. Di samping itu, tujuan pembentukan OJK adalah agar Bank Indonesia fokus pada pengelolaan moneter dan tidak perlu mengurus pengawasan bank karena bank merupakan sektor dalam perekonomian. OJK juga diperlukan untuk mengawasi konglomerasi ekonomi dimana banyak terjadi kepemilikan silang antara sektor keuangan dengan sektor riil. Sehingga akan lebih efektif kalau pengawasan seluruh lembaga jasa keuangan berada dalam satu atap. Memang situasi saat itu belum stabil, sehingga kalau dilakukan perubahan drastis maka akan menghadapi masalah.<sup>25</sup>

Terdapat konflik kepentingan yang mendasar antara Bank Indonesia dengan Pemerintah terkait dengan wewenang pengaturan dan pengawasan bank. Konflik dipicu oleh usulan Pemerintah untuk melimpahkan fungsi pengaturan dan pengawasan bank yang sebelumnya merupakan wewenang Bank Indonesia kepada lembaga independen di luar Bank Indonesia. Dengan demikian wewenang Bank Indonesia akan terbatas pada kebijakan moneter dan lalu lintas pembayaran, meskipun fungsi sebagai *lender of the last resort* masih tetap berada di Bank Indonesia. Pemerintah berpendapat bahwa pengawasan seluruh lembaga jasa keuangan (termasuk bank) akan efektif apabila berada dalam satu atap.<sup>26</sup>

Perdebatan mengenai urgensi pembentukan OJK dikaitkan dengan kondisi makro Indonesia menarik perhatian banyak pihak. Bahkan Menteri Keuangan pada masa pemerintahan Presiden Soeharto yaitu Mar'ie Muhammad juga tertarik untuk memberikan pendapat. Menurut Mar'ie kendala yang paling utama yang akan dihadapi adalah diperlukan sumber daya manusia yang benar-benar handal untuk mengisi wadah ini. Jangan sampai OJK dibentuk hanya dengan memindahkan sebagian pegawai Bank Indonesia yang mengawasi perbankan, sebagian pegawai Depkeu yang berurusan dengan dana pensiun, asuransi serta lembaga pembiayaan dan sebagian pegawai Badan

---

<sup>25</sup> "Tarik Ulur Pembentukan OJK, Cita-cita Tinggi Kantong Terbatas", <<http://www.sinarharapan.co.id/ekonomi/Keuangan/2003/0623/keu1.html>>, 2003.

<sup>26</sup> Konflik kepentingan antara Pemerintah dengan Bank Indonesia dapat dipahami. Pemerintah bermaksud mengalihkan fungsi pengaturan dan pengawasan bank dari Bank Indonesia. Sedangkan di sisi lain Bank Indonesia dalam melaksanakan tugas pokok memelihara stabilitas nilai Rupiah tergantung pada keberadaan tiga pilar utama. Ketiga pilar tersebut meliputi kebijakan moneter dengan prinsip kehati-hatian, sistem pembayaran yang cepat, tepat dan aman serta sistem perbankan dan keuangan yang sehat dan efisien. Lihat Penjelasan Undang-Undang Bank Indonesia.

Pengawas Pasar Modal (Bapepam). Kendala kedua, OJK harus bertanggung jawab kepada siapa ? Apabila bertanggung jawab kepada Presiden, bagaimana tentang independensinya, dan apabila bertanggung jawab kepada DPR, tidak tertutup kemungkinan badan ini akan menjadi *super market* baru yang empuk bagi para politisi DPR. Di Inggris dan Australia misalnya, *Financial Service Authority (FSA)* dan *Australian Prudential Regulation Authority (APRA)* dibiayai dari kontribusi badan-badan usaha yang diatur dan diawasinya termasuk perbankan, dana pensiun dan asuransi. Apabila pola pembiayaan seperti ini diterapkan di Indonesia, Marie meragukan disiplin dan komitmen untuk membayar iuran tepat waktu dan jumlah yang sesuai dengan kewajiban mereka. Kendala yang ketiga adalah apabila OJK dibiayai oleh APBN sebagian atau seluruhnya, ada alasan bagi Pemerintah untuk turut campur, sehingga sikap independensi OJK bisa goyah.<sup>27</sup>

Saat perdebatan mengenai OJK belum tuntas, perkembangan politik di Indonesia kembali mempunyai arah baru. Pada pemilu 2004 Presiden Megawati “kurang suara” untuk memenangkan posisi Presiden periode 2004 – 2009. Kekuasaan pemerintahan dilanjutkan oleh Presiden Susilo Bambang Yudoyono (SBY) yang memenangkan pemilihan Presiden secara langsung oleh rakyat. Dengan peralihan pemerintahan tersebut maka tongkat estafet pembentukan OJK juga beralih dari pemerintahan Presiden Megawati kepada pemerintahan Presiden SBY.

Meskipun RUU OJK telah diajukan sejak pemerintahan Presiden Megawati kepada Pimpinan DPR pada tahun 2003, tetapi selama masa pemerintahan Presiden SBY hingga awal tahun 2009 tanda-tanda geliat kelahiran OJK belum juga jelas. Apakah polemik pembentukan OJK akan tuntas dalam masa perintahan SBY 2004 - 2009, atau nasib OJK harus memasuki “babak ketiga”, menunggu pemerintahan berikutnya hasil pemilu 2009 ?

Adalah menarik untuk mencermati perkembangan gagasan pembentukan OJK serta menilik perkembangan di luar Indonesia. Menjelang akhir batas waktu pembentukan 31 Desember 2010 justru terdapat kecenderungan untuk mengevaluasi kembali konsep pemisahan fungsi pengaturan dan bank pengawasan dari Bank Sentral. Krisis *Northren Rock* di Inggris dan krisis *Subprime Mortgage* di Amerika Serikat

---

<sup>27</sup> “OJK, Maju Kena Mundur Kena,” <[http://www.transparansi.or.id/berita/berita-juni2003/berita4\\_160603.html](http://www.transparansi.or.id/berita/berita-juni2003/berita4_160603.html)>, 16 Juni 2003.

merupakan referensi yang menarik bagi rencana pembentukan OJK. Dalam kasus *Northren Rock* terdapat pelajaran berharga mengenai permasalahan koordinasi antara *FSA* sebagai pengawas bank dan *Bank of England (BoE)* sebagai *lender of the last resort*. Sedangkan dalam kasus *Subprime Mortgage* terdapat pelajaran berharga mengenai perlunya *Federal Reserve (The Fed)* mempunyai akses informasi terhadap industri keuangan non bank.

Menteri Koordinator (Menko) Perekonomian Boediono dalam rangkaian *fit and proper test* sebagai calon Gubernur Bank Indonesia bahkan memberikan pernyataan yang cukup menarik mengenai perkembangan pembentukan OJK. Menurut Boediono OJK yang harus sudah terbentuk pada 31 Desember 2010 masih perlu dikaji lagi sebab di beberapa tempat seperti Amerika Serikat, OJK mulai diperbincangkan kembali.<sup>28</sup> Pernyataan tersebut terasa menarik mengingat Boediono yang terkenal santun dan hati-hati sempat menyampaikan pernyataan yang cukup keras saat lembaga pengawasan sektor jasa keuangan berdasarkan Undang - Undang Bank Indonesia, tertunda pembentukannya pada 31 Desember 2002.<sup>29</sup>

Pernyataan Boediono bahwa pembentukan OJK masih perlu dikaji lagi, serupa dengan pernyataan Wakil Direktur Utama PT Perusahaan Pengelolaan Aset (PPA) Raden Pardede dalam *fit and proper test* sebagai calon Gubernur Bank Indonesia. Raden meminta pembentukan OJK pada 2010 harus disertai dengan ekstra kehati-hatian menyusul preseden kejadian buruk di Inggris. Menurut Raden pertukaran informasi antara OJK dengan Bank Indonesia sangat diperlukan untuk mengantisipasi krisis seperti terjadi pada kasus *Northern Rock* di Inggris.<sup>30</sup>

Pernyataan Boediono dan Raden Pardede mengenai OJK saat menjalani *fit and proper test* sebagai calon Gubernur Bank Indonesia periode 2008 - 2013,<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup> “Komisi XI DPR Setujui Boediono Jadi Gubernur BI”, <<http://www.antara.co.id/arc/2008/4/7/komisi-xi-dpr-setujui-boediono-jadi-gubernur-bi/>>, 7 April 2008.

<sup>29</sup> “Menkeu : Ada Yang Mementahkan Kembali Kesepakatan Soal OJK”. <<http://www2.kompas.com/kompas-cetak/0306/13/financial/367721.htm>>, 13 Juni 2003.

<sup>30</sup> Anugerah Perkasa, “Pembentukan OJK Dilakukan Secara Hati-Hati,” *Bisnis Indonesia*, (11 Maret 2008) : F12.

<sup>31</sup> Untuk mengisi jabatan Gubernur Bank Indonesia, pada awalnya Pemerintah mengajukan dua calon yaitu Agus Martowardojo (Dirut PT Bank Mandiri) dan Raden Pardede (Wakil Dirut PT PPA) kepada DPR. Setelah menjalani *fit and proper test* Komisi XI tidak dapat menyetujui kedua calon tersebut. Pemerintah selanjutnya mengajukan calon tunggal Boediono (Menko Perekonomian) yang kemudian disetujui oleh Komisi XI DPR sebagai Gubernur Bank Indonesia periode 2008 -- 2013.

mengingatkan kepada pernyataan Burhanuddin Abdullah sebelumnya. Sebagai Gubernur Bank Indonesia periode 2003 – 2008 Burhanuddin sempat mempertanyakan urgensi pembentukan OJK dalam konteks pemulihan ekonomi. Meskipun disampaikan dengan pendekatan yang berbeda tetapi terdapat pesan yang sama saat Burhanuddin, Boediono maupun Raden melihat OJK dari sisi Bank Indonesia. Pesan bahwa gagasan pembentukan OJK harus disikapi dengan realistis dan extra hati-hati.

Berdasarkan latar belakang bahwa gagasan pembentukan OJK telah melalui proses perjalanan panjang dan berliku pada berbagai masa pemerintahan, meskipun demikian kecenderungan justru menuju kepada arah yang sebaliknya, maka topik penelitian yang akan dibahas adalah : **“Urgensi Pembentukan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) Menjelang Akhir Batas Waktu 31 Desember 2010”**.

## **2. Rumusan Masalah**

- a. Apakah OJK merupakan lembaga pengawasan yang dapat dibentuk berdasarkan Undang-Undang Perubahan Atas Undang-Undang Bank Indonesia ?
- b. Apakah urgensi pembentukan OJK dan kendala apakah yang dihadapi dalam pembentukannya ?

## **3. Tujuan Penelitian**

- a. Untuk memperoleh gambaran apakah OJK merupakan lembaga pengawasan yang dapat dibentuk berdasarkan Undang-Undang Perubahan Atas Undang-Undang Bank Indonesia.
- b. Untuk memperoleh gambaran tentang urgensi pembentukan OJK bagi pengawasan terhadap lembaga keuangan di Indonesia.

## **4. Kegunaan Penelitian**

- a. Penelitian ini berupaya menyajikan data dan informasi terkait dengan dasar hukum pembentukan OJK.
- b. Penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi bahan kajian tentang urgensi pembentukan OJK bagi pengawasan lembaga keuangan, dengan memperhatikan teori dan praktek penerapan lembaga OJK pada beberapa negara.

## 5. Kerangka Teoritis

*Roscoe Pound* memberikan definisi kepentingan dalam Teori Kepentingan sebagai keinginan atau tuntutan, yang manusia mencoba untuk memenuhinya baik secara perseorangan atau berkelompok atau dalam perhimpunan. Oleh karena itu harus diperhatikan oleh pihak yang mengatur hubungan-hubungan antara manusia atau menertibkan kelakuan manusia. Keinginan dan tuntutan manusia untuk mempunyai atau memakai barang-barang atau melakukan hal-hal selalu timbul apabila sejumlah orang saling berhubungan. Di dalam keinginan-keinginan dan tuntutan-tuntutan ini terdapat pertentangan atau langkah-melangkah. Ketertiban hukum mempunyai tugas untuk menentukan manakah diantaranya yang harus diakui dan dijamin. Dalam batas-batas apa, dan menertibkan pemuasannya dengan suatu minimum persengketaan dan pemborosan.<sup>32</sup>

Menurut *Pound*, pada dasarnya struktur suatu masyarakat selalu berada dalam kondisi yang kurang seimbang. Ada yang terlalu dominan dan ada pula yang terpinggirkan. Sehingga untuk menciptakan “dunia yang beradab”, ketimpangan struktural di dalam masyarakat perlu ditata dalam pola keseimbangan dan proporsional. Oleh karena itu perlu terdapat langkah progresif yang menfungsikan hukum untuk menata perubahan. Bertolak dari kondisi tersebut kemudian *Pound* menyajikan teori tentang *law as tool of social engineering*, hukum untuk menata kepentingan-kepentingan yang ada di dalam masyarakat.<sup>33</sup>

Mengacu pada pemikiran *Pound*, maka penyelesaian terhadap konflik kepentingan antara Pemerintah dengan Bank Indonesia terkait dengan gagasan pembentukan OJK hendaknya dapat disandarkan kepada hukum. Adapun hukum yang dimaksudkan *Pound* dalam konteks ini adalah hukum yang akan menata kepentingan Pemerintah maupun kepentingan Bank Indonesia dengan sedapat mungkin menghindari konflik dan pemborosan.

Selain merujuk pada pemikiran *Pound*, penelitian ini juga akan merujuk pada pemikiran Satjipto Rahardjo mengenai Teori Hukum Progresif. Menurut Satjipto

---

<sup>32</sup> Roscoe Pound. *Tugas Hukum*, diterjemahkan oleh Muhammad Radjab (Jakarta : Bhratara, 1965), hlm. 21.

<sup>33</sup> Bernard L. Tanya; Yoan N. Simanjuntak; dan Markus Y. Hage, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi* (Surabaya: CV Kita, 2006), hlm. 128.

kehadiran hukum dalam masyarakat dapat dilihat dari bermacam-macam sudut. Para profesional hukum, seperti hakim, jaksa, advokat dan para yuris yang bekerja di pemerintahan, akan melihat hukum sebagai bangunan perundang-undangan. Bagi mereka tidak ada keragu-raguan lagi, bahwa hukum itu tampil dan ditemukan dalam wujud perundang-undangan tersebut. Ibarat dokter yang bekerja dengan stetoskop, maka profesional hukum bekerja dengan undang-undang. Dalam hal ini otoritas perundang-undangan adalah sedemikian besar, sehingga dapat dikatakan bahwa di luar undang-undang tidak ada hukum. Kredo mereka adalah “menyelesaikan soal dengan menerapkan undang-undang”.<sup>34</sup>

Berbeda dengan para peneliti atau ilmuwan hukum yang akan melihat hukum sebagai sesuatu obyek yang dipelajari yang tujuannya adalah untuk mencari kebenaran. Bagi mereka hukum bukan barang sakral yang tidak boleh dipersoalkan atau dipertanyakan lagi, semata-mata dengan alasan bahwa itu sudah menjadi undang-undang. Kepedulian mereka adalah menemukan kebenaran tentang hukum, bukan keharusan menjalankan hukum. Kredo mereka adalah “pencarian dan pencerahan”.<sup>35</sup> Hukum tidak selalu benar, hukum tidak memonopoli kebenaran, hukum bisa salah. Dengan demikian perlawanan terhadap hukum perlu didengar dan diterima sebagai suatu usaha untuk mengoreksi adanya sesuatu yang tidak benar.

Sebagai hukum positif, maka beberapa pihak memandang bahwa keberadaan Pasal 34 Undang-Undang Perubahan Atas Undang-Undang Bank Indonesia sudah semestinya dilaksanakan. Lembaga pengawasan sektor jasa keuangan yang akan dibentuk selambat-lambatnya pada 31 Desember 2010 mempunyai wewenang pengawasan terhadap bank serta perusahaan - perusahaan sektor jasa keuangan lainnya. Pada sisi lain Pemerintah juga telah mengajukan RUU OJK kepada DPR sebagai suatu lembaga yang selain mempunyai wewenang mengatur juga akan mempunyai wewenang mengawasi sektor jasa keuangan.

Merujuk kepada pemikiran Satjipto, keberadaan hukum positif bukan merupakan barang sakral sehingga selalu terbuka untuk dikaji kembali untuk mencari kebenaran. Satjipto memberikan gambaran bahwa di Amerika akhir-akhir ini sedang

---

<sup>34</sup> Satjipto Rahardjo, *Biarkan Hukum Mengalir*, (Jakarta : Penerbit Buku Kompas, November 2007), hlm. 1.

<sup>35</sup> *Ibid*, hlm. 2.

berkembang suatu ajaran yang kemudian dikenal dengan *Critical Legal Studies (CLS)*. *CLS* merupakan penentang keras terhadap pandangan dasar positivisme hukum yang merupakan pemikiran hukum liberal tentang netralitas, kemurnian dan otonomi hukum. *CLS* mengecam doktrin netralitas, kemurnian dan otonomi hukum sebagai sesuatu yang tidak lebih dari mitos belaka, karena dalam kenyataannya hukum tidak bekerja di ruang hampa tetapi sarat dengan kepentingan-kepentingan politik yang subyektif.<sup>36</sup>

## 6. Kerangka Konseptual

Dalam kerangka konseptual diperlukan definisi-definisi tentang istilah yang berkaitan dengan penelitian. Oleh karena itu perlu diberikan beberapa definisi yang berkaitan dengan penelitian sebagai berikut :

- a. Bank adalah badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam bentuk kredit dan atau bentuk-bentuk lainnya dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat banyak.<sup>37</sup>
- b. Perbankan adalah segala sesuatu yang menyangkut tentang bank, mencakup kelembagaan, kegiatan usaha, serta cara dan proses dalam melaksanakan kegiatan usahanya.<sup>38</sup>
- c. Bank Indonesia adalah Bank Sentral Republik Indonesia.<sup>39</sup>
- d. Lembaga Keuangan adalah semua badan usaha yang melalui kegiatannya di bidang keuangan, menarik uang dari dan menyalurkannya ke dalam masyarakat.<sup>40</sup>
- e. Lembaga Sektor Jasa Keuangan Lainnya adalah suatu badan usaha yang melakukan kegiatan di bidang keuangan dengan jalan mengeluarkan surat berharga dan menyalurkannya ke dalam masyarakat terutama guna membiayai investasi perusahaan – perusahaan.<sup>41</sup>

---

<sup>36</sup> Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, (Jakarta : Penerbit Buku Kompas, Januari 2008), hlm.169

<sup>37</sup> Indonesia, *Undang-Undang Perbankan*, UU No. 7 Tahun 1992, LN No. 31 Tahun 1992, TLN No. 3472.

<sup>38</sup> Indonesia, *Undang-Undang Perubahan Atas Undang-Undan Perbankan*, UU No. 10 Tahun 1998, LN No. 182 Tahun 1998, TLN No. 3790

<sup>39</sup> Indonesia, *Undang-Undang Bank Indonesia.op.cit.*, Pasal 4.

<sup>40</sup> Thomas Suyatno., *et.al.*, *Kelembagaan Perbankan*. Edisi Ketiga (Jakarta : Pustaka Utama) hlm.1.

<sup>41</sup> *Ibid.*, hlm. 13.

- f. LPJK adalah Lembaga Pengawasan Jasa Keuangan, wewenang LPJK adalah sebagai pengawas lembaga jasa keuangan.
- g. OJK adalah Otoritas Jasa Keuangan, wewenang OJK adalah meliputi wewenang membuat peraturan, memberi izin dan mencabut izin persetujuan, mengenakan sanksi administratif, melakukan pemeriksaan, melakukan penyidikan, melakukan pengalihan usaha demi kepentingan nasabah serta mengatur pengendalian lembaga jasa keuangan.<sup>42</sup>

Konsep penelitian yang dipergunakan sebagai pedoman operasional akan bertolak dari pemahaman terhadap bank. Penelitian diharapkan dapat menyajikan gambaran mengenai kedudukan serta peran strategis bank dalam masyarakat dan perekonomian. Selain daripada itu penelitian juga diharapkan dapat menyajikan gambaran mengenai permasalahan dalam pengaturan dan pengawasan bank yang menjadi dasar konflik kepentingan antara Pemerintah dengan Bank Indonesia. Dengan demikian pada akhirnya penelitian diharapkan dapat menyajikan mengenai urgensi pembentukan LPJK yang kemudian berkembang menjadi OJK selambat-lambatnya pada 31 Desember 2010.

## 7. Metode Penelitian

Penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Untuk keperluan penulisan karya akademis, *output* dari suatu penelitian hukum adalah preskripsi berupa rekomendasi atau saran. Saran yang diberikan hendaknya bukan sekedar saran dan bukan berupa khayalan atau angan-angan yang jauh tinggi di awan tetapi harus dapat atau mungkin diterapkan.<sup>43</sup>

Metode Penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah Metode Penelitian Hukum Normatif, yang dilakukan dengan menganalisis berbagai sumber / referensi hukum baik yang bersifat primer, sekunder maupun tertier. Pengumpulan data dilakukan melalui penelitian kepustakaan (*library research*), yaitu dengan cara

---

<sup>42</sup> “Menagih Lahirnya OJK”, <<http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=19432&cl=berita>>, 26 Desember 2008.

<sup>43</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cet. II. (Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2006), hlm. 35-41.

melakukan inventarisasi terhadap sumber-sumber pustaka yang menjadi referensi dalam penelitian ini.

Data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yaitu data yang diperoleh dari kepustakaan yang dapat dihimpun dari :

- a. Sumber primer, yaitu sumber yang dapat diperoleh dari norma dasar, peraturan dasar, peraturan perundang-undangan, peraturan masa penjajahan yang masih berlaku, norma hukum adat yang dicatat, putusan pengadilan, perjanjian internasional dan konvensi.
- b. Sumber sekunder, yaitu sumber yang dapat diperoleh dari buku-buku, artikel majalah/surat kabar, laporan penelitian, makalah, skripsi, tesis, disertasi, RUU dan tulisan lain.
- c. Sumber tertier, yaitu sumber yang dapat diperoleh dari abstrak, almanak/buku tahunan, bibliografi, buku pegangan, buku petunjuk, ensiklopedi, indeks, kamus, sumber biografi, sumber geografi, terbitan pemerintah, timbangan buku.<sup>44</sup>

Data sekunder yang berhasil dihimpun dianalisis secara kualitatif untuk selanjutnya disajikan dalam bentuk kajian normatif.

## 8. Sistematika Penelitian

Penelitian ini akan disusun dengan menggunakan Sistematika Penelitian yang terdiri dari 5 Bab, sebagai berikut :

Bab I, merupakan Bab Pendahuluan yang akan menguraikan Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Kegunaan Penelitian, Kerangka Teoritis, Kerangka Konseptual, Metode Penelitian dan Sistematika Penelitian.

Bab II, merupakan Bab Tinjauan Umum Mengenai Perbankan yang akan menguraikan mengenai Pengertian dan Perkembangan Bank di Indonesia, Bank dalam Sistem Keuangan di Indonesia, Pengawasan dan Pengaturan Bank yang menjelaskan Tujuan serta Bentuk Pengaturan dan Pengawasan Bank, Bab II diakhiri dengan uraian mengenai Dampak Krisis Tahun 1997 terhadap Perbankan.

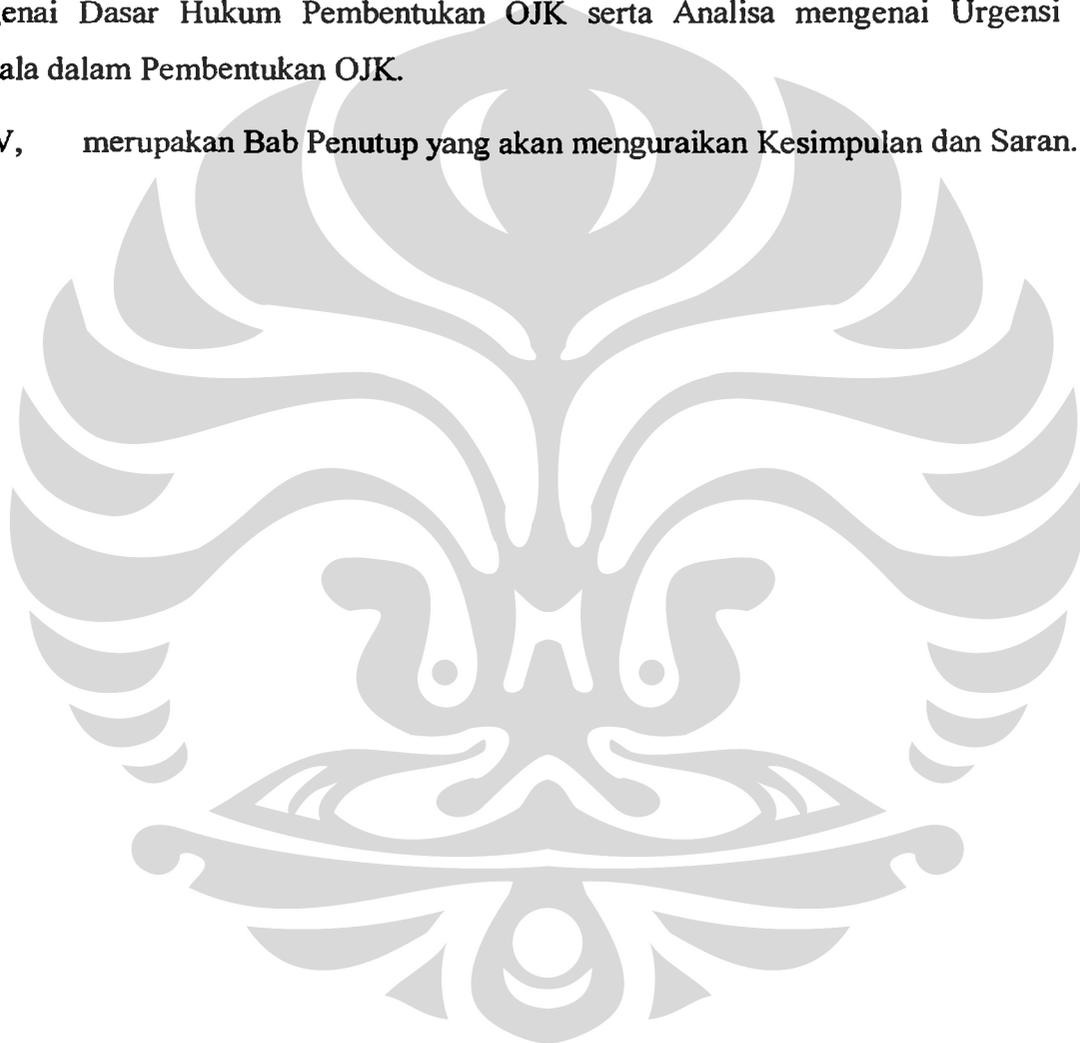
---

<sup>44</sup> Sri Mamudji, *Penelusuran Literatur Hukum*, Bahan Kuliah Pasca Sarjana FHUI (Selasa 13 Nopember 2007) hlm. 9-16.

Bab III, merupakan Bab Dasar Hukum dan Kendala Pembentukan OJK yang akan menguraikan mengenai Krisis tahun 1997 dan Independensi Bank Indonesia, Forum Stabilisasi Sistem Keuangan (FSSK) sebagai Forum Komunikasi antara Otoritas Perbankan dan Otoritas LKBB, Krisis *Subprime Mortgage* dan Krisis *Northren Rock*. Bab III diakhiri dengan uraian mengenai Urgensi Pembentukan OJK, Teori dan Keberadaan OJK pada Beberapa Negara dan Kendala dalam Pembentukan OJK.

Bab IV, merupakan Bab Pembahasan dan Analisa yang akan menguraikan Analisa mengenai Dasar Hukum Pembentukan OJK serta Analisa mengenai Urgensi dan Kendala dalam Pembentukan OJK.

Bab V, merupakan Bab Penutup yang akan menguraikan Kesimpulan dan Saran.



## BAB II

### TINJAUAN UMUM MENGENAI PERBANKAN

#### 1. Pengertian dan Perkembangan Bank di Indonesia

Pengertian mengenai bank dapat ditemukan pada beberapa literatur, antara lain terdapat di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, bahwa bank adalah badan usaha di bidang keuangan yang menarik dan mengeluarkan uang dalam masyarakat, terutama memberikan kredit dan jasa dalam lalu lintas pembayaran dan peredaran uang.<sup>45</sup>

Pengertian menurut *G.M. Verryn Struatt* di dalam buku *Bank Politik*, bahwa bank adalah suatu badan yang bertujuan untuk memuaskan kebutuhan kredit, baik dengan alat-alat pembayarannya sendiri atau dengan uang yang diperoleh dari orang lain maupun dengan jalan mengedarkan alat-alat penukar baru berupa uang giral.<sup>46</sup>

Pengertian menurut *A. Abdurrachman* di dalam *Ensiklopedia Ekonomi dan Perdagangan*, bahwa bank adalah suatu jenis lembaga keuangan yang melaksanakan berbagai macam jasa, seperti memberikan pinjaman, mengedarkan mata uang, pengawasan terhadap mata uang, bertindak sebagai tempat penyimpanan benda-benda berharga, membiayai perusahaan dan lain-lain.<sup>47</sup>

Pengertian berdasarkan peraturan perundang-undangan, bahwa bank adalah badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam bentuk kredit dan atau bentuk-bentuk lainnya dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat banyak.<sup>48</sup>

Meskipun disajikan dengan rumusan yang berbeda, tetapi pada dasarnya memiliki pengertian yang sama, yaitu bahwa bank merupakan lembaga keuangan yang dapat menghimpun dana dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam

<sup>45</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, <<http://www.pusatbahasa.diknas.go.id/kbbi/index.php>> 2008.

<sup>46</sup> Uang giral pada dasarnya adalah simpanan yang dapat ditarik setiap saat (likuid) dalam bentuk giro. Karena sifatnya yang likuid maka giro dapat dipergunakan sebagai alat pembayaran dan kemudian dikenal dengan istilah "uang giral". Di dalam sistem perbankan di Indonesia pengelolaan simpanan dalam bentuk giro hanya dapat dilaksanakan oleh bank umum.

<sup>47</sup> Thomas Suyatno, *et.al.*, *Kelembagaan Perbankan*, (Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama, 1999), hlm. 1.

<sup>48</sup> Indonesia, *Undang-Undang Perubahan Atas Undang-Undang Perbankan*, UU No. 10 Tahun 1998, LN No. 182 Tahun 1998, TLN No. 3790, Pasal 1 ayat (2).

bentuk kredit dan atau bentuk-bentuk lainnya dan dalam kegiatannya memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran.<sup>49</sup>

Di dalam sistem perbankan Indonesia, bank terdiri dari bank umum dan Bank Perkreditan Rakyat (BPR). Perbedaan yang mendasar antara bank umum dan BPR adalah bahwa bank umum dalam menjalankan kegiatan usaha dapat memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran. Hal tersebut berbeda dengan BPR yang dalam menjalankan kegiatan usaha tidak dapat memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran.<sup>50</sup> Kegiatan usaha bank umum dalam lalu lintas pembayaran antara lain meliputi jasa transfer, inkaso dan pembukaan *Letter of Credit (L/C)*.<sup>51</sup>

Pengertian mengenai bank dengan lingkup lebih luas dapat ditemukan pada *Black Law Dictionary*, sebagai berikut “...a financial establishment for the deposit, loan, exchange, or issue of money and for the transmission of funds”.<sup>52</sup> Selain menerima simpanan, memberikan pinjaman dan memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran, maka dalam *Black's Law Dictionary* pengertian bank juga meliputi bank dengan wewenang untuk menerbitkan uang. Meskipun demikian bank dengan wewenang menerbitkan uang tidak terdapat pada bank yang menjalankan usaha komersil yang di dalam sistem perbankan di Indonesia terdiri dari bank umum dan BPR. Di dalam sistem perbankan di Indonesia wewenang menerbitkan uang dilaksanakan oleh Bank Indonesia sebagai bank sentral yang mempunyai wewenang menerbitkan dan mengedarkan uang Rupiah serta mencabut, menarik dan memusnahkan uang Rupiah dari peredaran.<sup>53</sup>

Sejarah keberadaan bank telah tercatat sejak masa *Babylonia* tahun 2000 sebelum masehi (sm). Pada waktu itu bank berupa sebuah lembaga yang dikenal dengan *Temples of Babylon* menjalankan usaha dengan meminjamkan emas dan perak dengan disertai bunga. Pada masa Yunani tahun 560 sm keberadaan perbankan ditandai dengan pendirian *Greek Temple* yang dapat menerima simpanan dengan memungut biaya penyimpanan serta

---

<sup>49</sup> Dahlan Siamat, “Sistem Keuangan Indonesia” dalam Hukum Perbankan I, editor oleh Yunus Husein dan Zulkarnain Sitompul (Jakarta : Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2001), hlm. 21.

<sup>50</sup> Indonesia, *Undang-Undang Perubahan Atas Undang-Undang Perbankan*, *op. cit.* Pasal 1 angka 4.

<sup>51</sup> Transfer adalah jasa pelayanan bank dalam pengiriman uang, inkaso adalah jasa pelayanan bank dalam penagihan dan penyerahan surat berharga seperti *Cheque*, sedangkan *L/C* adalah layanan bank untuk memperlancar proses transaksi antara penjual dan pembeli yang berada pada tempat yang berbeda.

<sup>52</sup> Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary Eighth Edition* (Thomson West : 2004), hlm. 154.

<sup>53</sup> Indonesia, *Undang-Undang Bank Indonesia*, *op.cit.*, Pasal 20.

memberikan pinjaman kepada masyarakat. Pada masa Romawi tahun 509 sm usaha perbankan ditandai dengan adanya kegiatan tukar menukar mata uang, menerima deposito, mentransfer modal dan memberikan kredit.

Setelah masa Romawi perbankan berkembang seiring dengan perkembangan perdagangan di Timur Tengah dan Eropa. Kota *Alexandria*, *Venesia* dan beberapa pelabuhan di Italia Selatan dikenal sebagai pusat perdagangan yang penting. Untuk mendukung perdagangan dan biaya perang maka pada tahun 1171 pemerintah *Venesia* mendirikan bank yang merupakan bank pertama milik negara, disusul dengan pendirian *Bank of Genoa* dan *Bank of Barcelona*.

Pada awal abad ke 16 di *London*, *Amsterdam*, *Antwerpen* dan *Leuven*, para perajin emas bersedia menerima uang logam yang terbuat dari emas atau perak untuk disimpan. Sebagai bukti penyimpanan maka perajin emas membuat tanda terima yang disebut dengan *Goldsmith's note* yang terbuat dari kertas. *Goldsmith's note* bahkan dapat diterima sebagai alat pembayaran sehingga pada masa inilah selain uang logam yang terbuat dari emas dan perak masyarakat mulai mengenal uang kertas.<sup>54</sup>

Di Indonesia yang waktu itu masih bernama *Netherlands Indie* (Hindia Belanda), kegiatan perbankan mulai dikenal seiring dengan kehadiran perusahaan dagang Belanda *Vereenigde Oost Indische Compagnie (VOC)* yang didirikan pada tahun 1602. Dalam upaya mendukung tujuan ekonomi perdagangan dan mencari keuntungan di wilayah jajahan, maka *VOC* membawa serta perangkat sistem keuangan dan pembayaran. Perusahaan *VOC* yang pertama menjalankan usaha bank adalah *De Nederlandsche Handel Maatschappij (NHM)* yang sebenarnya adalah perusahaan dagang. Adapun perusahaan yang secara resmi didirikan untuk menjalankan usaha bank adalah *De Javasche Bank (DJB)* pada permulaan abad 19.<sup>55</sup>

Selain *DJB*, sekitar tahun 1857 berdiri bank swasta yaitu *Escompto Bank* yang bergerak di bidang usaha bank umum. Antara tahun 1895 - 1899 berdiri beberapa bank yang dibentuk khusus untuk melayani golongan pribumi antara lain Bank Priyayi (*De*

<sup>54</sup> Thomas Suyatno, *et.al.*, *op.cit.* hlm. 3-4.

<sup>55</sup> Catatan mengenai pendirian *DJB* dapat dijumpai pada materi *Besluit* Nomor 28 tanggal 11 Desember 1827 mengenai *Octrooi Reglement voor De Javasche Bank* Adapun modal pertamanya sebesar 1 juta *Gulden* tercantum dalam *Besluit* Nomor 25 tanggal 24 Januari 1828 berasal dari setoran pemerintah Hindia Belanda dan *NHM*. *DJB* menjalankan fungsi sebagai bank sirkulasi pada masa pemerintah Hindia Belanda. serta mempunyai hak monopoli untuk menerbitkan uang. Meskipun demikian *DJB* belum menjadi bank sentral penuh. Pada masa itu *DJB* juga menjalankan usaha komersil sebagai bank umum dan turut bersaing dengan bank-bank lain dalam pemberian kredit sehingga hal ini menimbulkan berbagai kritik. Lihat Muhamad Djumhana, *Hukum Perbankan di Indonesia* (Bandung : PT Citra Aditya Bakti, 2006). hlm. 50.

*Poerwokertosche Hulpen Spaarbank der Inlandsche Hoofden*), *Volksbank* di Garut dan Lumbung Pitih di Bukittinggi. Pada tahun 1934 berdiri bank *De Algemeene Volkscrediet Bank (AVB)* yang mempunyai tugas untuk melikuidasi beberapa lembaga keuangan yang mengalami kesulitan pada masa krisis ekonomi dunia 1929 - 1932. *AVB* selanjutnya menjalankan usaha perkreditan rakyat, yaitu kredit perseorangan, perusahaan kecil dan pedagang kecil. Perbankan pada masa Hindia Belanda semakin berkembang dengan adanya kebijakan pintu terbuka (*open deur politiek*), dan ditandai dengan kehadiran bank swasta lokal dan asing. Bank swasta lokal dan asing yang hadir pada masa itu antara lain *Batavia Bank*, *Chunghwa Sagieh Maatschappij*, *Bankvereeniging*, *Nationale Handelsbank (NHB)*, *The Chartered Bank of India*, *The Yokohama Species Bank* dan *The Mitsui Bank*.<sup>56</sup>

Pada masa pendudukan Jepang tahun 1942 - 1945, *DJB* dan semua bank swasta termasuk bank asing dikuasai serta dioperasikan oleh pemerintahan tentara Jepang. Hanya satu bank uang diperkenankan dioperasikan oleh pribumi yaitu *AVB* yang beroperasi dengan nama Jepang yaitu *Syomin Ginko*.

Dengan adanya perubahan politik berupa pernyataan kemerdekaan Indonesia dari penjajahan pada tahun 1945, maka terjadi perubahan yang besar terhadap kebijakan perbankan. Kebijakan pertama di bidang perbankan yang ditempuh pemerintah Presiden Soekarno adalah pembentukan bank sebagai alat perjuangan, yaitu Bank Negara Indonesia (BNI).<sup>57</sup> Pada saat pemerintah sedang mempersiapkan pendirian BNI, penjajah Belanda mengoperasikan kembali *DJB* sebagai bank sirkulasi di wilayah yang masih mereka kuasai. Dengan demikian secara *de facto* hingga penandatanganan perjanjian Konferensi Meja Bundar (KMB) di *Den Haag* pada tanggal 2 November 1949, di Indonesia terdapat dua bank yang menjalankan fungsi sirkulasi yaitu BNI dan *DJB*. Sesuai dengan KMB fungsi bank sirkulasi selanjutnya hanya dilaksanakan oleh *DJB*, sehingga dengan kesepakatan tersebut BNI tidak lagi melaksanakan fungsi sirkulasi.<sup>58</sup>

---

<sup>56</sup> Muhamad Djumhana, *Hukum Perbankan di Indonesia* (Bandung : PT Citra Aditya Bakti, 2006), hlm. 54.

<sup>57</sup> BNI didirikan dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 2 Tahun 1946 tanggal 5 Juli 1946, kemudian lebih dikenal sebagai BNI 46. Pada awal pendiriannya BNI 46 menjalankan tugas pengeluaran dan peredaran (sirkulasi) uang kertas, memperbaiki peredaran alat pembayaran lain dan memenuhi kebutuhan kredit masyarakat demi untuk kepentingan umum. Meskipun dimaksudkan sebagai bank sentral tetapi selama masa perjuangan mempertahankan kemerdekaan, BNI belum dapat menjalankan fungsi sebagai bank sentral secara penuh. Lihat Muhamad Djumhana, *ibid.* hlm. 56.

<sup>58</sup> J. Soedradjad Djiwandono, *et.al.*, *Sejarah Bank Indonesia Periode 1 : 1945 -1959*, (Jakarta : Bank Indonesia, 2005), hlm. 26.

Pada tanggal 6 Desember 1951 pemerintah dengan Undang-Undang Nasionalisasi *DJB* melakukan nasionalisasi terhadap *DJB*.<sup>59</sup> Selanjutnya pada tahun 1953 dengan pertimbangan guna lebih memberi kemudahan dalam menjalankan kebijakan moneter dan kebijakan perekonomian, maka dengan ketentuan undang-undang ditetapkan pendirian Bank Indonesia menggantikan *DJB* sebagai bank sentral di Indonesia.<sup>60</sup> Selain tugas sebagai bank sentral, pada awal pendiriannya Bank Indonesia masih melanjutkan fungsi sebagai bank komersil seperti halnya *DJB*, tetapi fungsi tersebut harus segera diserahkan kepada bank lain selambat-lambatnya pada tanggal 31 Desember 1953.<sup>61</sup>

Selain nasionalisasi *DJB*, pada tahun 1958 saat berlangsung aksi Tri Komando Rakyat (Trikorra) semangat nasionalisasi terhadap bank-bank Belanda semakin gencar. Beberapa bank Belanda yang tercatat dinasionalisasi adalah *Escomto Bank* menjadi Bank Dagang Negara (BDN), *NHB* menjadi Bank Umum Negara (Buneg) dan *NHM* menjadi Bank Koperasi Tani dan Nelayan (BKTN). Pada periode ini lahir bentuk Bank Pembangunan Daerah (BPD) yang pada hakikatnya adalah suatu lembaga keuangan milik Pemerintah Daerah yang melakukan usaha perbankan. Bank swasta pada periode ini jumlahnya cukup banyak tetapi umumnya merupakan bank-bank kecil. Pada masa ini perbankan masih didominasi oleh bank-bank milik negara yang hampir seluruhnya berasal dari nasionalisasi bank milik swasta Belanda. Kehidupan bank asing pada periode awal kemerdekaan ini sangat tidak kondusif sebagai konsekuensi gencarnya semangat nasionalisasi.

Secara garis besar perkembangan perbankan Indonesia pada periode awal kemerdekaan belum dapat berkembang dengan baik. Hal tersebut sangat dipengaruhi oleh kondisi perekonomian yang belum mapan, penjajah Belanda masih terus berupaya menggagalkan kemerdekaan Indonesia serta beberapa pemberontakan semakin memperburuk situasi bagi terciptanya iklim yang sehat bagi perkembangan perbankan. Selain daripada itu masih terdapat dualisme dalam pelaksanaan tugas Bank Indonesia yang selain menjalankan tugas sebagai bank sentral juga menjalankan tugas sebagai bank komersil. Ekspansi kredit perbankan pada umumnya bukan berasal dari dana yang dihimpun dari masyarakat tetapi berasal dari pencetakan uang kertas baru sehingga memacu inflasi yang sangat tinggi.<sup>62</sup>

---

<sup>59</sup> Indonesia, *Undang-Undang Nasionalisasi De Javasche Bank*, UU No. 24 Tahun 1951, LN No. 120 Tahun 1950.

<sup>60</sup> Indonesia, *Undang-Undang Pokok Bank Indonesia*, UU No. 11 Tahun 1953 LN No. 40 Tahun 1953.

<sup>61</sup> J. Soedradjad Djiwandono, *et. al.*, *op.cit.*, hlm. 37.

<sup>62</sup> Muhamad Djumhana, *op.cit.* hlm. 59.

Pada akhir tahun 1960 perbankan mengalami perubahan arah kebijakan seiring dengan perubahan peta politik, yaitu dengan terjadinya peralihan kekuasaan pemerintahan dari Presiden Soekarno kepada Presiden Soeharto. Kebijakan di bidang perbankan yang ditempuh oleh pemerintahan Presiden Soeharto dapat diklasifikasikan dalam empat tahap utama, yaitu :

a. Tahap stabilisasi dan rehabilitasi (1966 -1969)

Pada tahap ini perkembangan yang berarti adalah lahirnya landasan pokok yang penting bagi perbankan, yaitu lahirnya Undang-Undang Pokok-Pokok Perbankan,<sup>63</sup> dan Undang-Undang Bank Sentral.<sup>64</sup> Tujuan utama kebijakan pada tahap ini adalah menghentikan laju inflasi yang sangat tinggi melalui pengendalian moneter dan fiskal, dengan tetap menumbuhkan perbankan agar dapat berperan aktif dalam pembangunan. Selain itu kehadiran bank asing kembali difasilitasi melalui Undang-Undang Penanaman Modal Asing,<sup>65</sup> serta Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 1968 Tentang Bank Asing.

b. Tahap pembangunan (1970-1982)

Setelah gejolak perekonomian dapat dikendalikan, kebijakan diarahkan untuk mencapai stabilitas moneter dan meningkatkan ekspor. Dalam rangka mendukung pertumbuhan ekonomi hingga ke pedesaan maka Pemerintah menerbitkan Keputusan Presiden Nomor 38 Tahun 1988 tentang Bank Perkreditan Rakyat (BPR) yang mengatur mengenai bank desa dan bank pasar. Pada tahap ini juga diperkenalkan mekanisme pasar uang antar bank (*interbank call money market*), sehingga bank-bank yang mempunyai kelebihan ataupun kekurangan dana dapat memenuhi kebutuhannya melalui mekanisme ini.

c. Tahap deregulasi (1983 -1991)

Pada tahap ini banyak kebijakan baru yang memberikan perubahan besar bagi perkembangan perbankan yang terbagi dalam dua periode, yaitu :

1) Sebelum Paket Kebijakan Oktober 1988

Melalui kebijakan 1 Juni 1983 maka proses liberalisasi perbankan nasional dimulai,

---

<sup>63</sup> Indonesia. *Undang-Undang Pokok-Pokok Perbankan*, UU No. 14 Tahun 1967, LN No. 34 Tahun 1967, TLN No. 2842.

<sup>64</sup> Indonesia. *Undang-Undang Bank Sentral*, UU No. 13 Tahun 1968, LN No. 63 Tahun 1968, TLN No. 2865.

<sup>65</sup> Indonesia. *Undang-Undang Penanaman Modal Asing*, UU No. 1 Tahun 1967, LN No. 1 Tahun 1967, TLN No. 2818.

dengan tujuan untuk meningkatkan mobilisasi dana masyarakat. Kebijakan dilaksanakan dengan membebaskan bank menentukan suku bunga baik dalam menghimpun atau dalam menyalurkan kredit. Melalui kebijakan 27 Oktober 1988, Pemerintah membuka keleluasaan dalam pendirian bank dan pembukaan kantor cabang sehingga jumlah bank dan perluasan jaringan kantor bank berkembang pesat.

## 2) Setelah Paket Kebijakan Oktober 1988

Melalui kebijakan Desember 1988 Pemerintah memperluas penambahan jenis LKBB, dan melalui kebijakan Maret 1989 Pemerintah mengatur mengenai merger, permodalan dan batas pinjaman perbankan. Melalui kebijakan Januari 1990 dilakukan pengurangan ketergantungan pada kredit likuiditas Bank Indonesia yang masih menjadi salah satu sumber utama perbankan, serta pengaturan kewajiban penyaluran kredit kepada pengusaha lemah. Selanjutnya melalui kebijakan Januari 1991 dilakukan penyempurnaan ketentuan bagi pengawasan dan pembinaan bank (*prudential regulation*), sehingga perbankan nasional diharapkan dapat bersaing di pasar internasional.<sup>66</sup>

### d. Tahap awal reformasi (1992 -1998)

Bertolak dari tuntutan untuk melakukan reformasi, maka pada tahun 1992 diberlakukan undang-undang baru di bidang perbankan.<sup>67</sup> Meskipun demikian semangat untuk melakukan reformasi terbentur pada masalah Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN). Kredit perbankan banyak dinikmati oleh pihak-pihak yang dekat pusat kekuasaan.<sup>68</sup> Pada tahun 1997 perbankan mengalami krisis yang sangat berat yang berakibat pada likuidasi beberapa bank. Berbagai upaya ditempuh Pemerintah untuk melakukan perbaikan antara lain rencana peleburan Bank Bumi Daya (BBD) dengan Bank Pembangunan Indonesia (Bapindo). Selanjutnya untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat maka pemerintah berencana segera membentuk perusahaan guna menjamin simpanan di perbankan. Meskipun demikian rencana Pemerintah tersebut tidak sesuai dengan pelaksanaan di lapangan. Pada saat terjadi pembekuan operasi beberapa bank pada Agustus 1988, perusahaan penjaminan belum terbentuk sehingga dana penjaminan simpanan pada bank masih ditalangi oleh Bank Indonesia. Selain daripada itu rencana

---

<sup>66</sup> Muhamad Djumhana, *op.cit.* hlm. 70.

<sup>67</sup> Indonesia, *Undang-Undang Perbankan*, UU No. 7 Tahun 1992, LN No. 31 Tahun 1992, TLN No. 3472.

<sup>68</sup> Muhamad Djumhana, *op.cit.* hlm. 72.

peleburan BBD dengan Bapindo untuk memperkuat modal juga tidak terealisasi. Hal tersebut memberikan gambaran bahwa kebijakan Pemerintah pada masa ini tidak berdasarkan pada penelitian yang mendalam.<sup>69</sup>

## 2. Bank dalam Sistem Keuangan di Indonesia

Sistem keuangan pada dasarnya merupakan suatu tatanan perekonomian suatu negara dalam menyediakan jasa - jasa keuangan yang dilaksanakan melalui lembaga - lembaga keuangan. Sistem keuangan memiliki peran yang sangat strategis dalam perekonomian suatu negara serta merupakan salah satu produk yang paling penting dalam peradaban masyarakat modern. Sistem keuangan mampu menentukan tingkat bunga kredit serta berapa besar jumlah kredit yang akan tersedia. Sistem ini mempunyai pengaruh yang kuat terhadap kesehatan perekonomian. Apabila tingkat bunga kredit tinggi dan *loanable funds* terbatas, maka pengeluaran (*spending*) untuk barang dan jasa juga akan mengalami penurunan. Akibatnya perekonomian akan menurun dan pengangguran meningkat karena unit bisnis akan cenderung mengurangi produksi bahkan memberhentikan pegawainya. Sebaliknya apabila bunga kredit rendah dan *loanable funds* mencukupi, maka *spending* meningkat, ekonomi akan tumbuh dan selanjutnya menciptakan lapangan kerja. Dengan demikian, sistem keuangan merupakan bagian integral dan sangat strategis bagi tatanan perekonomian suatu negara.<sup>70</sup>

Pengaruh strategis sistem keuangan terhadap perekonomian dilaksanakan melalui lembaga keuangan yang akan menjalankan peranan sebagai berikut :

a. Pengalihan aset (*asset transmutation*)

Pada saat lembaga keuangan memberikan pinjaman dengan menggunakan dana yang berasal dari pemilik dana (*lenders*) kepada peminjam dana (*borrowers*), maka lembaga keuangan telah berperan sebagai pengalih aset.

b. Transaksi (*transaction*)

Lembaga keuangan dapat menyediakan kemudahan untuk melakukan transaksi melalui produk yang dapat dipergunakan sebagai alat pembayaran.

c. Likuiditas (*liquidity*)

Lembaga keuangan dapat menyediakan produk dengan tingkat likuiditas yang berbeda sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan pemilik dana.

---

<sup>69</sup> *Ibid.* hlm. 75.

<sup>70</sup> Dahlan Siamat, *op.cit.*, hlm.1.

d. Efisiensi (*efficiency*)

Lembaga keuangan dapat mempertemukan antara *lenders* dengan *borrowers* tanpa mereka harus bertemu secara langsung sehingga lebih efisien.<sup>71</sup>

Lembaga keuangan pada sistem keuangan di Indonesia dapat diklasifikasikan dalam dua jenis yaitu lembaga keuangan bank dan Lembaga Keuangan Bukan Bank (LKBB).<sup>72</sup> Dalam sejarah lembaga keuangan pengertian mengenai LKBB dapat ditemukan di dalam Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 61 Tahun 1988 tentang Lembaga Pembiayaan, sebagai berikut :

“Lembaga keuangan bukan bank adalah badan usaha yang melakukan kegiatan di bidang keuangan yang secara langsung atau tidak langsung menghimpun dana dengan jalan mengeluarkan surat berharga dan menyalurkan ke dalam masyarakat guna membiayai investasi perusahaan - perusahaan.”<sup>73</sup>

Pengertian tersebut merupakan penyesuaian dari pengertian LKBB di dalam Keputusan Menteri Keuangan Nomor Kep-792/MK/IV/12/1970 dan kemudian diubah melalui Keputusan Menteri Keuangan Nomor Kep-38/MK/IV/1/72. Pengertian LKBB berdasarkan ketentuan ini adalah badan usaha yang melakukan kegiatan di bidang keuangan yang menghimpun dana dengan mengeluarkan kertas berharga dan menyalurkannya untuk membiayai investasi perusahaan.<sup>74</sup> Melalui Undang-Undang Perbankan,<sup>75</sup> dan penetapan Peraturan Pemerintah Nomor 70 Tahun 1992 tentang Bank Umum, maka semua LKBB harus melakukan penyesuaian kegiatan usaha menjadi bank umum selambat-lambatnya tanggal 25 Maret 1993. Sampai dengan berakhirnya batas waktu yang telah ditetapkan, dari 13 LKBB yang ada 12 diantaranya memilih menyesuaikan usaha menjadi bank umum. Adapun 1 LKBB yaitu PT Bahana Pembinaan Usaha Indonesia (PT Bahana PUI) memilih menjadi perusahaan pembiayaan. Dengan demikian LKBB sebagai suatu jenis lembaga keuangan yang dibentuk dengan pengertian sebagaimana di atas tidak lagi dikenal di Indonesia. Adapun yang dimaksud dengan LKBB yang beroperasi saat ini adalah semua lembaga keuangan yang menjalankan kegiatan usaha jasa keuangan dan menarik dana dari masyarakat bukan dalam bentuk simpanan.<sup>76</sup>

---

<sup>71</sup> Y. Sri Susilo, Sigit Triandaru dan A. Totok Budi Santosa, *Bank & Lembaga Keuangan Lain*, (Jakarta : Penerbit Salemba Empat, 2000), hlm. 8.

<sup>72</sup> Dahlan Siamat, *op.cit.*, hlm.21.

<sup>73</sup> Muhamad Djumhana, *op.cit.* hlm. 102.

<sup>74</sup> Dahlan Siamat, *op.cit.*, hlm. 44.

<sup>75</sup> Indonesia, *Undang-Undang Perbankan*. UU No. 7 Tahun 1992, LN No. 31 Tahun 1992, TLN No. 3472.

<sup>76</sup> Dahlan Siamat, *op.cit.*, hlm. 45.

Di dalam ketentuan terpisah LKBB dikenal dengan istilah lain yaitu “lembaga sektor jasa keuangan lainnya”. Adapun yang dimaksud dengan istilah “lainnya” adalah selain bank, yang meliputi asuransi, dana pensiun, sekuritas, modal ventura, perusahaan pembiayaan serta badan-badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan dana masyarakat.<sup>77</sup>

Kegiatan usaha yang terutama membedakan antara bank dengan LKBB adalah bank dapat menghimpun dana dalam bentuk simpanan. Karena bank dapat menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan maka bank disebut juga sebagai *depository financial institutions*, dengan produk berupa Giro, Tabungan Deposito serta Sertifikat Deposito dan atau bentuk lainnya yang dipersamakan dengan itu.<sup>78</sup> Adapun pengertian produk-produk simpanan perbankan adalah sebagai berikut :

a. Giro

Rekening giro adalah simpanan yang penarikannya dapat dilakukan setiap saat oleh penyimpan dana (giran) dengan menerbitkan *Cheque* untuk penarikan tunai atau Bilyet Giro untuk pemindahbukuan. Selain dapat berfungsi untuk penarikan tunai maupun pemindahbukuan, *Cheque* maupun Bilyet Giro dapat juga dipergunakan oleh pemiliknya sebagai alat pembayaran.

b. Tabungan

Tabungan adalah simpanan yang penarikannya hanya dapat dilakukan dengan syarat tertentu yang ditetapkan bank, tetapi tidak dapat dilakukan melalui *Cheque* dan Bilyet Giro. Cara penarikan Tabungan yang paling banyak dilakukan saat ini adalah dengan menggunakan buku Tabungan, kartu ATM (Anjungan Tunai Mandiri) dan kartu debit.

c. Deposito

Deposito adalah simpanan yang penarikannya hanya dapat dilakukan pada waktu tertentu sesuai dengan tanggal yang diperjanjikan antara penyimpan dana (deposan) dengan bank. Meskipun demikian apabila deposan menghendaki penarikan dilakukan sebelum jatuh tempo, hal tersebut dapat dilakukan tetapi pada umumnya akan dikenakan denda atas penarikan. Deposito bersifat “atas nama” sehingga penarikan hanya dapat dilakukan oleh deposan yang namanya tercantum dalam Bilyet Deposito.

d. Sertifikat Deposito

Sertifikat Deposito adalah merupakan hasil pengembangan produk Deposito. Sertifikat Deposito dapat diperjualbelikan sehingga tidak lagi bersifat “atas nama” tetapi bersifat

<sup>77</sup> Indonesia, *Undang-Undang Bank Indonesia, op.cit.*, penjelasan Pasal 34.

<sup>78</sup> Indonesia, *Undang-Undang Perubahan Atas Undang-Undang Perbankan, op.cit.*, Pasal 1 angka 5.

“atas unjuk”. Manfaat yang diperoleh dari Deposito adalah tingkat bunga yang lebih tinggi dibandingkan dengan Giro atau Tabungan.

Dalam sistem perbankan Indonesia, khusus untuk produk simpanan dengan bentuk Giro dan Sertifikat Deposito hanya dapat dikelola oleh bank umum, dengan demikian BPR hanya dapat mengelola Deposito dan Tabungan.<sup>79</sup>

Berbeda dengan bank yang menjalankan kegiatan usaha dengan dana yang terutama diperoleh dari simpanan,<sup>80</sup> maka LKBB menjalankan kegiatan usaha dengan dana yang terutama diperoleh dari penerbitan surat berharga.<sup>81</sup> Karena tidak dapat menghimpun dana dalam bentuk simpanan, maka LKBB disebut sebagai *non depository financial institutions*. Penyaluran dana LKBB ditujukan terutama pada :

- a. Sektor pembiayaan investasi berupa pemberian pinjaman jangka menengah atau jangka panjang serta dapat berbentuk penyertaan;
- b. Sektor pembiayaan modal kerja dan konsumsi untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.<sup>82</sup>

Hal yang menarik adalah meskipun terdapat pembatasan yang tegas antara bank dengan LKBB dalam menjalankan kegiatan usaha, tetapi dalam perkembangan selanjutnya batas - batas tersebut terkadang menjadi menipis. Sebagai contoh adalah meskipun terdapat larangan bagi bank untuk tidak melakukan usaha asuransi yang merupakan bidang usaha LKBB,<sup>83</sup> tetapi saat ini justru berkembang produk perbankan yang mengandung unsur asuransi yaitu *bancassurance*.<sup>84</sup>

Aspek persamaan antara bank dengan LKBB sebagai lembaga perantara keuangan adalah harus dijalankan dengan penuh kehati-hatian karena mengandung resiko yang tinggi sehingga tidak berlebihan apabila diatur dan diawasi secara ketat. Saat ini pengaturan dan pengawasan bank merupakan wewenang Bank Indonesia, sedangkan pengaturan dan pengawasan LKBB merupakan wewenang Departemen Keuangan, sebagaimana tabel berikut

<sup>79</sup> Indonesia, *Undang-Undang Perbankan, op.cit.*, Pasal 13.

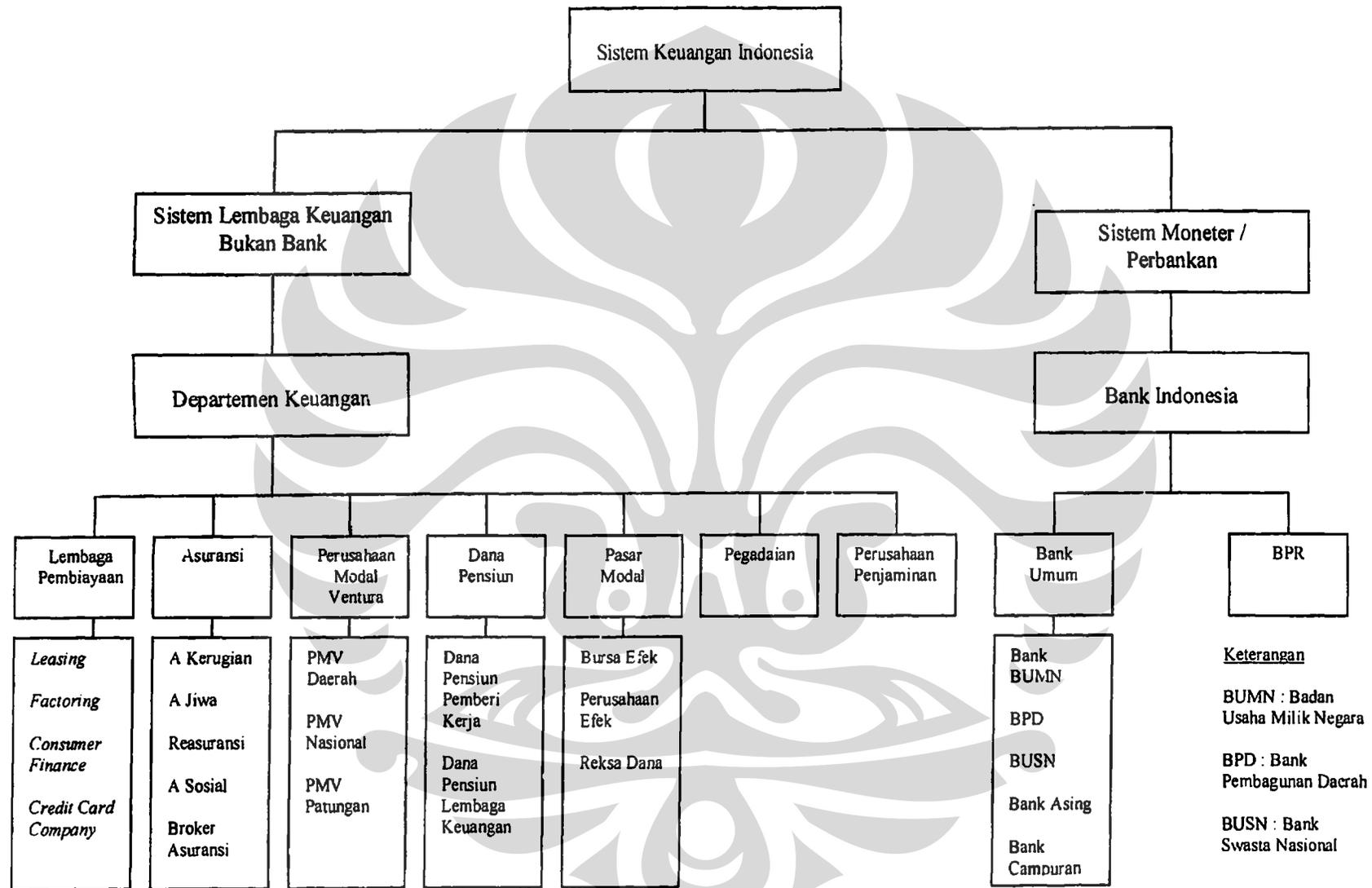
<sup>80</sup> Selain berasal dari simpanan masyarakat, sumber dana bank juga dapat berasal dari dana sendiri, dana pinjaman dan sumber dana lain yang antara lain berbentuk setoran jaminan dari nasabah saat mengajukan permohonan *Letter of Credit (L/C)* kepada bank. Lihat Thomas Suyatno, *et.al.*, *op.cit.* hlm. 33.

<sup>81</sup> Selain berasal dari penerbitan surat berharga, sumber dana LKBB dapat berasal dari dana sendiri, dan pinjaman dan sumber lain yang antara lain berbentuk penyertaan. Lihat Thomas Suyatno, *et.al.*, *ibid.*

<sup>82</sup> Muhammad Djumhana, *op.cit.* hlm. 103.

<sup>83</sup> Indonesia, *Undang-Undang Perbankan, op.cit.*, Pasal 10 huruf b.

<sup>84</sup> “*Bancassurance untungkan industri asuransi dan bank*”, <<http://www.sinarharapan.co.id/ekonomi/Keuangan/2003/0616/keu2.html>>, 2003.



Dari berbagai bentuk lembaga keuangan yang beroperasi di Indonesia saat ini perbankan lebih mendominasi industri keuangan dibandingkan dengan LKBB, diperkirakan lebih dari 90 % industri keuangan dikuasai oleh perbankan.<sup>85</sup> Sumber lain menyebutkan pangsa pasar perbankan mencapai 93 % sedangkan LKBB hanya 7 %.<sup>86</sup> Data tersebut serupa dengan hasil riset majalah Infobank terhadap bank, asuransi, dana pensiun, sekuritas dan perusahaan pembiayaan dengan hasil riset sekitar 91 % pasar dikelola oleh bank.<sup>87</sup> Berdasarkan data perbandingan antara bank dengan LKBB, maka diperoleh gambaran betapa penting industri perbankan di dalam sistem keuangan. Dengan pemahaman mengenai pengaruh industri perbankan terhadap sistem keuangan, maka akan diperoleh gambaran mengenai pengaruh industri perbankan terhadap perkembangan ekonomi Indonesia.

### **3. Pengaturan dan Pengawasan Bank**

#### **3.1 Tujuan Pengaturan dan Pengawasan Bank**

Industri perbankan di Indonesia saat ini masih menghadapi berbagai permasalahan yang bersumber dari belum diterapkannya tatakelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*). Kelalaian atau kesengajaan pemilik dan pengurus bank dalam melakukan kegiatan usaha yang menyimpang merupakan masalah yang paling berat dihadapi oleh industri perbankan. Hal ini antara lain dapat terlihat dari praktek penyaluran kredit kepada kelompok usaha sendiri. Penyaluran kredit tersebut seringkali dilakukan tanpa disertai dengan analisa kredit yang sehat serta tidak didukung dengan penyediaan jaminan yang memadai.

Selain masalah internal, perbankan juga menghadapi tantangan berupa persaingan yang ketat sebagai akibat liberalisasi dan globalisasi sistem keuangan. Dengan liberalisasi dan globalisasi sistem keuangan maka perbankan nasional selain harus bersaing dengan sesama bank domestik juga harus bersaing dengan perbankan internasional. Persaingan bahkan tidak hanya terjadi diantara sesama bank tetapi juga terjadi antara bank dengan LKBB yang menawarkan berbagai produk alternatif pembiayaan. Kondisi persaingan yang ketat sering

---

<sup>85</sup> Zulkarnain Sitompul, *Problematika Perbankan*, *op.cit.*, hlm. 147.

<sup>86</sup> "PPATK Sambut Baik Ketentuan Kenal Nasabah bagi LKNB," <<http://www.ppatk.go.id/berita.php?nid=030>>, 27 Februari 2009.

<sup>87</sup> Beni Shindunata, "Harmonisasi Depkeu dan Bank Indonesia Kunci Sukses Arsitektur Industri Keuangan," <<http://els.bappenas.go.id/upload/other/Harmonisasi%20Depkeu.htm>>, 15 Nopember 2002.

mendorong bank untuk melakukan kegiatan usaha dengan resiko yang tinggi yang pada akhirnya berakibat pada keamanan dan kesehatan industri perbankan. Hal yang menarik adalah resiko yang ditempuh bank sebenarnya adalah resiko yang dikelola dengan menggunakan dana masyarakat. Sedangkan pertimbangan masyarakat menyimpan dana di bank karena pada umumnya masyarakat berpendapat bank merupakan tempat yang aman untuk menyimpan dana dan sekaligus untuk memperoleh manfaat dari bank. Gambaran resiko dalam pengelolaan usaha bank secara tepat dinyatakan oleh *Adam Smith*, sebagai berikut :

*“Being the managers of other people’s money than of their own, it cannot well expected, that they should watch over it with the same anxious vigilance with their partners in a private coopartnery frequently watch over their own.....negligence and profusion, therefore, must always prevails, more or less, in the management of the affairs such as company”.*<sup>88</sup>

Berdasarkan pernyataan yang disampaikan oleh *Adam Smith*, diperoleh gambaran bahwa bank sebagai suatu kegiatan usaha memiliki karakter yang unik dibandingkan dengan jenis usaha lainnya. Bank menyediakan produk berupa penerimaan simpanan dan pemberian kredit. Produk dalam bentuk simpanan harus dapat dibayar oleh bank setiap saat apabila dikehendaki oleh penyimpan dana. Di sisi lain kredit yang disalurkan oleh bank terutama menggunakan dana yang berasal dari simpanan masyarakat.<sup>89</sup> Kredit tersebut hanya dapat ditagih oleh bank sesuai dengan jangka waktu perjanjian kredit. Dapat dikatakan bahwa utang bank adalah utang lancar, sedangkan piutang bank adalah piutang berjangka. Dengan demikian bank mempunyai resiko kemungkinan mengalami kekurangan dana saat masyarakat menarik simpanannya pada bank. Keinginan masyarakat menarik simpanannya dapat terjadi apabila mereka kehilangan kepercayaan kepada bank. Oleh sebab itu industri perbankan disebut juga dengan industri yang dibangun berdasarkan kepercayaan.

Meskipun industri perbankan merupakan industri kepercayaan, hal tersebut tidak berarti bank tidak memerlukan pengawasan. Dalam sistem perbankan tanggungjawab pengawasan sebenarnya adalah berada pada pemilik dan pengurus bank sebagai bentuk *good corporate governance*. Selain pengawasan oleh pihak internal maka diperlukan pengawasan

<sup>88</sup> Zulkarnain Sitompul, *Problematika Perbankan, op.cit.*, hlm. 2.

<sup>89</sup> Berdasarkan data Bank Indonesia tercatat pada triwulan II 2008 total kredit perbankan mencapai sebesar Rp115,8 triliun, kredit tersebut terutama dibiayai dari Dana Pihak Ketiga (DPK) yang terdiri dari Giro, Tabungan dan Deposito sebesar Rp87,1 triliun. Pada triwulan III 2008 tercatat total kredit perbankan yang disalurkan mencapai Rp102,4 triliun, kredit tersebut terutama dibiayai dari DPK sebesar Rp56,7 triliun. Lihat *website* Bank Indonesia <http://www.bi.go.id>, *Perkembangan Neraca Arus Dana 2008*

oleh pihak eksternal bank untuk menjaga akuntabilitas industri perbankan. Industri perbankan terlalu beresiko untuk dibiarkan mengatur dan mengawasi dirinya sendiri.<sup>90</sup> Oleh karena itu industri perbankan harus diatur dan diawasi dengan ketat baik melalui peraturan langsung (*direct regulation*) maupun peraturan tidak langsung (*indirect regulation*). Peraturan langsung bertujuan mengendalikan kewenangan pengurus bank dalam menjalankan usaha. Melalui peraturan langsung bank dapat dilarang untuk memberikan kredit melebihi persentase tertentu dari modalnya. Adapun peraturan tidak langsung lebih bertujuan untuk mempengaruhi sikap pengurus bank sehingga diharapkan dapat menciptakan perbankan yang sehat dan aman.

Setiap negara berkepentingan untuk melibatkan diri dalam proses pengawasan industri perbankan. Hal tersebut merupakan salah satu bentuk perlindungan negara kepada masyarakat yang mempercayakan dananya kepada bank. Masyarakat memiliki keterbatasan untuk melakukan pengawasan terhadap kegiatan usaha bank, sehingga untuk mengatasi kendala tersebut pada umumnya negara membentuk suatu lembaga dengan dilengkapi wewenang (otoritas) untuk mengatur dan mengawasi bank.<sup>91</sup> Kesulitan yang dihadapi oleh masyarakat dalam mengawasi kegiatan yang dilakukan oleh pemilik dan pengurus bank memiliki dua akar yang jalin menjalin sebagai berikut :

- a. Kesulitan dalam memperoleh informasi terpercaya tentang perkembangan bank yang tidak menguntungkan, termasuk praktek perbankan yang kurang hati-hati serta kecurangan yang dilakukan oleh pemilik dan pengurus bank.
- b. Kesulitan dalam menganalisis dan merespon setiap informasi yang diperoleh tentang bank.<sup>92</sup>

Selain untuk melindungi kepentingan masyarakat, pengawasan juga diperlukan terkait dengan fungsi bank sebagai lembaga penghimpun dana yang kemudian menyalurkan dana tersebut untuk tujuan investasi atau modal kerja. Fungsi bank lainnya adalah sebagai lembaga penyedia instrumen pembayaran barang dan jasa yang dapat dilakukan secara cepat, efisien dan aman. Fungsi-fungsi bank tersebut dapat diibaratkan sebagai “aliran darah” bagi perkembangan perekonomian suatu negara sehingga perlu mendapat perlindungan yang cukup.

---

<sup>90</sup> Zulkarnain Sitompul, *Problematika Perbankan*, *op.cit.* hlm. 3.

<sup>91</sup> Suseno; Piter Abdullah, *Sistem dan Kebijakan Perbankan di Indonesia*, (Jakarta : Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan Bank Indonesia, 2003), hlm. 14.

<sup>92</sup> Zulkarnain Sitompul, *Lembaga Penjamin Simpanan, Substansi dan Permasalahan*, (Bandung : Books Terrace & Library, 2007), hlm. 1+.

Di dalam industri perbankan, faktor “kepercayaan” adalah merupakan aset yang paling berharga bagi bank, oleh karena itu kepercayaan terhadap bank sangat penting untuk dijaga. Kepercayaan masyarakat sangat penting untuk meningkatkan efisiensi penggunaan bank dan efisiensi intermediasi, selain itu juga untuk mencegah terjadinya *bank runs and panics*.<sup>93</sup> Kepercayaan masyarakat mutlak diperlukan karena bank tidak memiliki uang tunai yang cukup untuk membayar kewajiban kepada seluruh nasabahnya sekaligus. *Alan Greenspan* memberikan gambaran mengenai besarnya resiko yang harus dihadapi saat kepercayaan terhadap institusi keuangan mengalami gangguan, sebagai berikut “*when confidence in the integrity of financial institution is shaken or its commitment to the honest conduct of business is in doubt, public trust erodes and the entire system is weakened*”.<sup>94</sup> Bahkan Presiden *Franklin D. Roosevelt* memberi perhatian khusus mengenai arti penting kepercayaan dalam sistem keuangan, yang tercermin dalam ungkapan “*after all, there is an element in the readjustment of our financial system more important than currency, more important than gold, and that is the confidence of the people*”.<sup>95</sup>

Dengan memperhatikan kegiatan usaha bank maka dapat disimpulkan bahwa kegiatan pengaturan dan pengawasan bank pada umumnya diperlukan berdasarkan pertimbangan sebagai berikut :

- a. Fungsi pokok bank sebagai penghimpun dan penyalur dana masyarakat mengandung resiko yang cukup tinggi. Apabila bank tidak dapat mengendalikan resiko dengan baik maka akan berpotensi menimbulkan kredit macet. Bank selanjutnya akan mengalami kesulitan likuiditas dan masyarakat penyimpan dana akan terkena dampaknya secara langsung.
- b. Dalam melaksanakan fungsinya sebagai penyedia jasa pelayanan lalu-lintas pembayaran bank dapat menerbitkan instrumen keuangan yang dapat dipergunakan sebagai alat pembayaran. Hal tersebut mempunyai pengaruh terhadap jumlah uang beredar,<sup>96</sup> dan

---

<sup>93</sup> *Bank runs and panics* adalah istilah perbankan untuk menggambarkan situasi saat tingkat kepercayaan terhadap perbankan merosot dan masyarakat dengan rasa panik kemudian berlarian untuk melakukan penarikan dana secara bersama-sama. *Bank runs and panics* dikenal juga dengan istilah perbankan lain yaitu *rush*.

<sup>94</sup> Zulkarnain Sitompul, *Problematika Perbankan*, op.cit., hlm. 4.

<sup>95</sup> Zulkarnain Sitompul, *Lembaga Penjamin Simpanan, Substansi dan Permasalahan*, op.cit., hlm.3.

<sup>96</sup> Pengertian dan cakupan uang beredar tidak sama di berbagai negara. Di Indonesia hanya dikenal uang beredar dalam arti sempit (M1) yang terdiri dari Uang Kartal (uang logam dan uang kertas) ditambah dengan Uang Giral (*Cheque* dan *Bilyet Giro*) serta uang beredar dalam arti luas (M2) yaitu M1 ditambah dengan Uang Kuasi (Tabungan, Deposito dan Sertifikat Deposito). Lihat Suseno; Piter Abdullah, *Sistem dan Kebijakan Perbankan di Indonesia*, op.cit. hlm.8.

pada akhirnya akan mempengaruhi efektifitas kebijakan moneter suatu negara. Instrumen-instrumen moneter ditujukan untuk mempengaruhi likuiditas perekonomian melalui perbankan yang kemudian akan mempengaruhi tingkat bunga perbankan. Dengan demikian keberadaan perbankan yang sehat merupakan prasyarat utama bagi kebijakan moneter yang efektif.<sup>97</sup>

- c. Sistem perbankan bukan merupakan himpunan dari sejumlah bank semata, tetapi merupakan tatanan dari berbagai jenis dan fungsi perbankan yang saling berkaitan satu dengan yang lain. Berbagai penelitian menyimpulkan terdapat hubungan timbal balik antara sistem perbankan yang sehat dan perekonomian negara.<sup>98</sup> Suatu negara bisa saja memiliki sistem perbankan yang kuat dengan perekonomian yang lemah, tetapi sejarah menunjukkan tidak ada suatu negara dengan sistem perbankan yang lemah dapat menciptakan perekonomian yang kuat.<sup>99</sup>

### 3.2 Bentuk Pengaturan dan Pengawasan Bank

Strategi dan kebijakan pengawasan bank tidak selalu sama dan sangat tergantung pada kondisi dan sistem perbankan serta kondisi dan sistem keuangan pada masing-masing negara. Selain itu strategi dan kebijakan pengawasan perbankan juga sangat ditentukan oleh problema yang dihadapi, potensi dan prospek perbankan dalam konteks tatanan dan perkembangan ekonomi suatu negara. Meskipun demikian prinsip dan metode yang dipergunakan dalam pengawasan bank pada dasarnya adalah sama yaitu meliputi pengaturan, pengawasan, tindakan perbaikan atau penerapan sanksi dan kerjasama dengan otoritas pengawasan bank pada negara lain.<sup>100</sup>

#### a. Pengaturan

- 1) Pengaturan mengenai persyaratan pendirian bank termasuk pendirian jaringan kantor bank.

Pengaturan mengenai syarat-syarat pendirian bank dimaksudkan sebagai filter penilaian integritas, kemampuan manajerial calon pemilik dan pengurus bank, kecukupan modal serta prospek usaha sehingga diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi perbankan yang sehat. Pengaturan pendirian bank sangat diperlukan

<sup>97</sup> Suseno; Piter Abdullah, *op.cit.*, hlm. 7.

<sup>98</sup> Permadi Gandapraja, *Dasar dan Prinsip Pengawasan Bank*. (Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama, 2004), hlm. 2-4.

<sup>99</sup> Zulkarnain Sitompul, *Lembaga Penjamin Simpanan, Substansi dan Permasalahan*, *op.cit.* hlm.22.

<sup>100</sup> Permadi Gandapraja, *op.cit.*, hlm. 8.

mengingat jumlah bank dan komposisi kepemilikan akan sangat menentukan struktur pasar dan tingkat persaingan. Untuk itu harus terdapat rencana usaha yang jelas dan dikelola oleh pengurus yang mempunyai kompetensi, karakter dan integritas yang baik (*fit and proper*). Pengaturan mengenai pendirian bank juga meliputi wewenang untuk mencabut izin usaha bank yang tidak dapat menjalankan kegiatan usaha secara sehat.

## 2) Pengaturan mengenai kegiatan usaha bank

Pengaturan kegiatan usaha bank diperlukan untuk memberikan kepastian bagi bank, masyarakat dan pengawas bank mengenai kegiatan yang dapat dilakukan atau tidak dapat dilakukan oleh bank. Pengaturan mengenai cakupan operasional bank akan sangat menentukan struktur industri perbankan pada suatu negara. Secara umum pengaturan bank akan mengarahkan bank untuk tidak melakukan kegiatan operasional yang mengandung unsur resiko berlebihan. Pengaturan mengenai persyaratan pendirian bank dan pengaturan mengenai kegiatan usaha bank adalah merupakan dasar ketentuan tentang kehati-hatian bank (*prudential banking regulation*).<sup>101</sup>

## 3) Pengaturan mengenai informasi yang diperlukan bagi pengawasan bank

Untuk mengetahui apakah bank mematuhi dan menjalankan peraturan perbankan serta untuk menilai tingkat kesehatan bank, maka bank secara berkala wajib menyampaikan laporan kepada pengawas bank. Bentuk laporan serta jangka waktu laporan akan ditentukan oleh pengawas bank. Adapun jenis laporan yang diperlukan oleh pengawas bank pada umumnya meliputi neraca, laporan likuiditas, laporan tahunan yang telah diaudit oleh akuntan publik serta laporan yang terkait dengan manajemen resiko.

## b. Pengawasan

### 1) Pengawasan tidak langsung (*off site supervision*)

Berdasarkan laporan yang disampaikan bank dengan menggunakan format laporan yang telah ditentukan oleh pengawas bank, maka pengawas bank melakukan pengawasan secara tidak langsung. Mekanisme pengawasan tidak langsung meliputi tahap-tahap sebagai berikut :

- a) Penilaian terhadap kepatuhan, kebenaran serta ketepatan waktu laporan, apabila terdapat inkonsistensi laporan atau laporan dinilai tidak jelas maka pengawas bank dapat meminta klarifikasi kepada bank.

---

<sup>101</sup> Suseno; Piter Abdullah, *op.cit.*, hlm. 14

b) Apabila terdapat indikasi penyimpangan dan atau pelanggaran yang dilakukan oleh bank maka pengawas bank dapat melakukan pemeriksaan lanjutan berupa pengawasan langsung (*on site supervision*) serta melakukan tindakan korektif.

2) Pengawasan langsung (*on site supervision*)

Untuk menyakini kebenaran laporan yang disampaikan oleh bank serta untuk menguji hasil *off site supervision*, maka pengawas bank akan melakukan *on site supervision*. Pemeriksaan dapat bersifat umum dan menyeluruh serta dapat pula bersifat khusus yang tertuju pada aspek-aspek tertentu seperti perkreditan.

3) Komunikasi aktif dengan bank

Diperlukan komunikasi antara bank dan pengawas bank secara teratur untuk mengetahui alur pemikiran dan komitmen manajemen bank. Komunikasi dilakukan secara berjenjang sesuai dengan kompleksitas permasalahan yang dibahas. Hal-hal yang bersifat teknis dibahas oleh pengawas dan pengurus bank pada level teknis, sedangkan untuk pembahasan komprehensif dilakukan oleh pimpinan pengawas bank dengan pimpinan bank. Komunikasi dengan bank juga dimaksudkan untuk klarifikasi atau pendalaman hasil *off site supervision* dan *on site supervision*.

Kegiatan pengawasan yang terdiri dari *off site supervision*, *on site supervision* serta komunikasi aktif dengan bank dilaksanakan dengan pendekatan *CAMELS*,<sup>102</sup> yang meliputi penilaian terhadap 6 faktor yaitu :

- 1) *Capital Adequacy Ratio (CAR)*, penilaian kecukupan modal dimaksudkan untuk mengetahui kecukupan modal serta cadangan guna memikul resiko yang kemungkinan timbul dalam kegiatan usaha. Dengan demikian pengertian modal tidak hanya dihitung dari jumlah nominal modal tetapi juga dihitung dari rasio kecukupan modal untuk memikul resiko usaha yang kemungkinan timbul.
- 2) *Asset quality*, penilaian aset dimaksudkan untuk mengetahui kualitas aset bank, aset lancar (aktiva produktif) sangat mendukung operasional bank sedangkan aset yang tidak lancar dapat mengganggu permodalan bank.<sup>103</sup> Dalam kondisi yang normal aktiva suatu bank berupa kredit dan aktiva lain akan menjadi sumber pendapatan

---

<sup>102</sup> Frederic S. Mishkin, *Prudential Supervision What Works and What Doesn't*, (Chicago : The University of Chicago Press, 2001), hlm. 13.

<sup>103</sup> Yang dimaksud dengan aktiva produktif adalah kelompok aktiva yang dapat menghasilkan pendapatan bagi bank, misalnya dengan menyalurkan kredit maka bank akan memperoleh pendapatan berupa bunga. Aktiva dalam bentuk uang tunai tidak dikelompokkan sebagai aktiva produktif.

bagi bank sehingga disebut dengan aktiva produktif. Meskipun demikian dalam beberapa kondisi kredit dan aktiva lain tersebut kemungkinan mengalami kemacetan sehingga penilaian terhadap kualitas aktiva produktif merupakan hal penting untuk mengetahui tingkat kesehatan bank.

- 3) *Management*, penilaian manajemen dimaksudkan untuk mengetahui mekanisme pengelolaan bank. Manajemen yang kompeten dan memiliki integritas tinggi merupakan ujung tombak keberhasilan usaha bank sehingga manajemen atau pengelolaan mendapat perhatian yang besar dalam penilaian tingkat kesehatan suatu bank. Pengelolaan yang baik terhadap suatu bank diharapkan dapat menciptakan dan memelihara kesehatan bank.
- 4) *Earning*, penilaian rentabilitas dimaksudkan untuk mengetahui efisiensi dan kualitas pendapatan bank. Sebagai suatu kegiatan usaha tingkat pendapatan yang tinggi akan memberikan dampak positif bagi tingkat kesehatan bank. Pada lain sisi apabila bank selalu mengalami kerugian dalam kegiatan usahanya maka hal tersebut akan mengurangi modal bank.
- 5) *Liquidity*, penilaian likuiditas dimaksudkan untuk mengetahui kemampuan bank dalam memenuhi kewajibannya (*liabilities*). Kelemahan dalam menjaga likuiditas yang disebabkan oleh faktor fundamental seperti kualitas aset yang buruk serta tingkat pendapatan yang rendah merupakan masalah serius bagi bank.
- 6) *Sensitivity to market risk*, penilaian sensitivitas terhadap resiko pasar dimaksudkan untuk menilai kemampuan modal bank dalam mengatasi potensi kerugian sebagai akibat *fluktuasi* suku bunga dan nilai tukar serta penerapan manajemen resiko pasar.

Apabila suatu bank mengalami permasalahan yang menyangkut pada salah satu faktor, maka hal tersebut merupakan indikasi bahwa bank mengalami kesulitan dalam kegiatan usahanya. Sebagai gambaran adalah apabila bank mengalami permasalahan likuiditas, meskipun modal bank cukup, memperoleh untung, dikelola dengan baik dan aset bank cukup produktif maka dapat dipastikan bahwa bank berpotensi menjadi tidak sehat.

Selain faktor *CAMELS* penilaian tingkat kesehatan bank juga dikaitkan dengan pelaksanaan ketentuan tertentu, antara lain mengenai *legal lending limit* atau Batas Maksimum Pemberian Kredit (BMPK) dan *net open position* atau Posisi Devisa Netto (PDN).<sup>104</sup> Ketentuan BMPK dimaksudkan untuk mengatur penyaluran kredit baik

---

<sup>104</sup> Suseno; Piter Abdullah, *op.cit.*, hlm. 45.

kepada pihak yang memiliki atau tidak memiliki keterkaitan (terafiliasi) dengan bank, sedangkan ketentuan PDN dimaksudkan untuk mengatur bank dalam melakukan transaksi valas. Pelanggaran terhadap ketentuan BMPK dan atau PDN akan mempengaruhi hasil penilaian terhadap tingkat kesehatan bank.

c. Tindakan perbaikan dan atau penerapan sanksi

Kegiatan pengaturan dan pengawasan bank tidak akan berjalan efektif apabila tidak disertai dengan wewenang untuk melakukan tindakan perbaikan dan atau penerapan sanksi. Melalui wewenang tindakan perbaikan dan atau penerapan sanksi maka pengawas bank berupaya mengendalikan serta mencapai tujuan pengaturan dan pengawasan bank.

d. Kerjasama dengan otoritas pengawasan bank pada negara lain

Dengan liberalisasi dan globalisasi kegiatan usaha bank maka kerjasama dengan otoritas pengawasan bank negara lain mutlak diperlukan. Pelaksanaan kerjasama meliputi pertukaran informasi mengenai strategi, kebijakan dan teknik pengawasan bank yang efektif berdasarkan pengalaman masing-masing negara.

Di dalam sistem perbankan di Indonesia terdapat 2 undang-undang utama yang berlaku bagi perbankan yaitu Undang-Undang Perbankan dan Undang-Undang Bank Sentral. Undang-Undang Perbankan memberikan amanat “pembinaan” dan pengawasan bank kepada Bank Indonesia,<sup>105</sup> sedangkan Undang-Undang Bank Sentral menggunakan istilah “pengaturan” dan pengawasan bank sebagai amanat yang harus dilaksanakan oleh Bank Indonesia.<sup>106</sup> Meskipun berbeda istilah tetapi maksud pengertian pembinaan dan pengaturan bank adalah sama, yaitu Bank Indonesia mempunyai wewenang terkait dengan perizinan, pembinaan dan pengawasan serta pengenaan sanksi terhadap bank.

Teknis pengaturan dan pengawasan perbankan di Indonesia dilaksanakan oleh Bank Indonesia dengan mengacu kepada *Basel Principles*.<sup>107</sup> *Basel Principles* adalah pokok-pokok praktek pengawasan bank terbaik (*best practises*) yang direkomendasikan oleh beberapa bank sentral dan otoritas pengawasan bank yang tergabung dalam *Basel Committee on Bank Supervision* atau sering disingkat “*Basel Committe*”. Dirunut dari sejarahnya *Basel Committee* didirikan pada tahun 1974 dengan sebagai reaksi atas

<sup>105</sup> Indonesia, *Undang-Undang Perbankan, op.cit.*, Pasal 29 ayat (1).

<sup>106</sup> Indonesia, *Undang-Undang Bank Sentral, op.cit.*, Pasal 8 huruf c.

<sup>107</sup> Pada awal pendiriannya tahun 1974 ejaan yang dipergunakan adalah *Basle Committee*, mulai tahun 1999 ejaan yang dipergunakan adalah *Basel Committee*. Lihat Zulkarnain Sitompul, *Problematika Perbankan, op.cit.* hlm. 15.

kebangkrutan *Bankhaus I.D Herstatt* di *Cologne* Jerman. Kebangkrutan tersebut berdampak luas karena cukup banyak transaksi bank *Herstaat* dengan bank-bank di luar Jerman yang tidak dapat diselesaikan melalui kliring sehingga merugikan mitra bisnis bank *Herstaat*.<sup>108</sup>

Pada awalnya kegiatan *Basel Committee* lebih ditujukan sebagai forum pertukaran informasi diantara negara-negara anggota. Dalam perkembangan selanjutnya *Basel Committee* berupaya melakukan harmonisasi serta melakukan standarisasi ketentuan pengawasan perbankan, meskipun demikian standar tersebut tidak bersifat mengikat secara hukum (*legally binding*).<sup>109</sup> Dengan adanya harmonisasi dan standarisasi ketentuan pengawasan perbankan diharapkan dapat menciptakan iklim yang kondusif khususnya bagi bank-bank yang aktif melakukan transaksi internasional.

Saat ini keanggotaan *Basel Committee* terdiri dari bank sentral dan regulator perbankan dari Belgia, Perancis, Kanada, Jerman, Italia, Jepang, Luxemburg, Belanda, Spanyol, Swedia, Swiss, Inggris dan Amerika Serikat. Meskipun anggota *Basel Committee* berjumlah 13 negara, tetapi lebih dari 100 negara menggunakan *Basel Principles* sebagai pedoman dalam mengatur sistem perbankan mereka.<sup>110</sup> Indonesia merupakan salah satu negara yang menjalin kerjasama dengan *Basel Committee* serta menggunakan *Basel Principles* sebagai acuan dalam melakukan pengaturan dan pengawasan bank.<sup>111</sup>

Konsep dasar yang dipergunakan dalam mengembangkan *Basel Principles* sebagai suatu formulasi pengaturan dan pengawasan bank yang efektif meliputi hal-hal sebagai berikut :

- a. Tujuan utama pengawasan bank adalah untuk menjaga kepercayaan masyarakat dan memelihara kestabilan sistem keuangan, sehingga dapat mengurangi resiko kerugian masyarakat penyimpan dana;
- b. Otoritas pengawasan bank harus mendorong terciptanya disiplin pasar melalui pengaturan dan pengawasan yang baik;

---

<sup>108</sup> Zulkarnain Sitompul, *Problematika Perbankan, op.cit.* hlm. 15.

<sup>109</sup> *Basel Principles* pada dasarnya merupakan persyaratan minimum bagi pengawasan bank serta diharapkan mendapat *endorsement* dan diterapkan oleh otoritas pengawasan bank di seluruh negara. Mengingat *Basel Principles* merupakan persyaratan minimum, maka otoritas pengawasan bank pada suatu negara dimungkinkan untuk melakukan penyesuaian untuk mengatasi kondisi tertentu dan resiko lain dalam sistem keuangan pada negara yang bersangkutan. Lihat Permadi Gandapraja, *op.cit.*, hlm. 73-74.

<sup>110</sup> Zulkarnain Sitompul, *Problematika Perbankan, op.cit.* hlm. 15

<sup>111</sup> Permadi Gandapraja, *Dasar dan Prinsip Pengawasan Bank, op.cit.* hlm. 73.

- c. Untuk dapat melaksanakan tugas secara efektif, otoritas pengawas bank harus mempunyai independensi untuk mengambil suatu keputusan;
- d. Otoritas pengawasan harus memiliki pemahaman yang tinggi mengenai bisnis perbankan serta memastikan bahwa resiko yang dihadapi oleh bank telah dikelola dengan memadai;
- e. Pengawasan bank yang efektif mensyaratkan adanya kemampuan untuk menilai profil resiko pada masing-masing bank serta terdapat alokasi sumber daya yang cukup untuk hal tersebut;
- f. Pengawasan bank harus dapat memastikan bahwa bank memiliki sumber daya yang cukup untuk menangani resiko yang dihadapi, termasuk kecukupan modal, manajemen yang sehat, serta sistem akuntansi dan pengendalian yang cukup;
- g. Perlu terdapat kerjasama yang erat antara otoritas pengawasan bank pada suatu negara dengan otoritas pengawasan bank pada negara lain khususnya untuk mengawasi bank-bank yang beroperasi secara internasional.<sup>112</sup>

#### 4. Dampak Krisis Tahun 1997 terhadap Perbankan

Krisis keuangan global yang terjadi mulai pertengahan tahun 1997 telah memicu krisis perbankan di negara-negara Asia. Diawali dari Thailand krisis merambat dengan cepat ke negara di sekitarnya seperti Malaysia, Korea Selatan, Singapura, Hongkong dan Indonesia. Di Indonesia krisis perbankan diawali oleh krisis ekonomi yang dipicu oleh krisis nilai tukar.<sup>113</sup> Kondisi moneter dan nilai tukar yang cukup stabil selama 10 tahun ternyata hancur sehingga terjadi kepanikan di pasar uang dan pasar modal. Penyebab utama tekanan nilai tukar tersebut adalah menurunnya kepercayaan investor asing terhadap perekonomian Indonesia karena terdapat kesamaan karakteristik dengan perekonomian Thailand. Hal ini menyebabkan turunnya arus masuk modal luar negeri yang saat itu merupakan bagian penting dari pembiayaan pembangunan nasional.<sup>114</sup> Krisis selanjutnya menyebabkan kinerja perekonomian Indonesia menurun tajam dan kemudian berubah menjadi krisis yang berkepanjangan di berbagai bidang. Tekanan berat terhadap nilai tukar yang kemudian

---

<sup>112</sup> Permadi Gandapraja, *Dasar dan Prinsip Pengawasan Bank, op.cit.*, hlm. 18-19.

<sup>113</sup> Krisis nilai tukar yang dimaksud adalah kejatuhan Rupiah terhadap Dollar Amerika sebesar 109,6 % pada Desember 1997 dibandingkan dengan nilai pada Juli 1997. Lihat Didik J. Rachbini, *et.al, op.cit.*, hlm. 86.

<sup>114</sup> J. Soedradjad Djiwandono. *et. al., Sejarah Bank Indonesia Periode V, 1997 – 1999*, (Jakarta : Bank Indonesia, 2006). hlm. 16.

berkembang menjadi krisis perbankan dan ekonomi bahkan krisis multi dimensi tidak dapat diduga sebelumnya baik oleh Pemerintah, Bank Indonesia, pengamat ekonomi bahkan oleh *IMF*.<sup>115</sup>

Sebelum krisis terjadi Bank Indonesia telah mendeteksi beberapa bank umum tidak layak lagi untuk dipertahankan kelangsungan usahanya. Direksi Bank Indonesia antara bulan Oktober 1996 dan April 1997 telah beberapa kali menghadap Presiden Soeharto untuk mengusulkan perlunya penutupan beberapa bank yang dinilai *insolvent*. Usulan tersebut tidak disetujui karena dikhawatirkan akan dapat mengganggu stabilitas keamanan menjelang Pemilu 1997.<sup>116</sup> Merujuk pada kebijakan Presiden Soeharto, maka sejak tanggal 15 Agustus 1997 Bank Indonesia memutuskan untuk memberikan dispensasi kepada bank-bank untuk tetap dapat mengikuti kliring meskipun memiliki Giro Wajib Minimum (GWM) negatif.<sup>117</sup>

Menjelang akhir Oktober 1997 perekonomian semakin memburuk sehingga Pemerintah meminta bantuan kepada *IMF* dan *World Bank*. Permintaan Pemerintah disetujui dengan paket *IMF* dan sebagai implementasi Pemerintah menandatangani *Letter Of Intent (LOI)* tanggal 31 Oktober 1997 yang didalamnya termasuk rencana penutupan 16 bank. Saat kondisi perekonomian memburuk, penutupan 16 bank pada tanggal 1 November 1997 ternyata mengakibatkan kepercayaan masyarakat pada bank-bank nasional runtuh. Kekhawatiran akan terjadinya pencabutan ijin usaha bank berikutnya dan tidak adanya program penjaminan simpanan telah menyebabkan kepanikan masyarakat atas keamanan dananya di perbankan. Hal ini mendorong masyarakat melakukan penarikan simpanan dari perbankan secara besar-besaran dan memindahkan simpanan dari bank yang dianggap kurang sehat ke bank lain yang dianggap lebih sehat (*flight to safety*). Selain terjadi pengalihan dana dari satu bank ke bank lain, juga terjadi pengalihan dari Rupiah ke valuta asing (*flight to quality*).<sup>118</sup>

Kepanikan masyarakat tersebut menyebabkan tekanan yang semakin berat terhadap

---

<sup>115</sup> *Ibid*, hlm. 2.

<sup>116</sup> *Ibid*, hlm. 251.

<sup>117</sup> Untuk menjaga kelancaran transaksi antar bank, maka bank wajib menempatkan dana dalam jumlah tertentu yang disebut dengan GWM di Bank Indonesia sebagai penyelenggara kliring. Apabila terjadi transaksi yang menyebabkan GWM berkurang maka bank wajib untuk melakukan setoran dana sehingga saldo GWM berada pada posisi yang aman. Berkurangnya saldo GWM merupakan hal yang wajar apabila bank pemilik saldo GWM segera melakukan setoran, meskipun demikian apabila bank tidak segera melakukan setoran bahkan hingga pada akhirnya saldo GWM dalam posisi negatif maka hal tersebut akan sangat mengganggu kelancaran sistem pembayaran. Lihat J. Soedrajat Djiwandono, *et.al* . *Sejarah Bank Indonesia Periode V : 1997 – 1999*, *op.cit*, hlm. 251-252.

<sup>118</sup> *Bantuan Likuiditas Bank Indonesia* Humas Biro Gubernur Bank Indonesia, Sept. 2000, hlm. 2.

posisi likuiditas perbankan. Beberapa bank yang sebelumnya tergolong sehat dan mempunyai kelebihan likuiditas juga terkena imbas sehingga berubah posisinya menjadi kekurangan likuiditas. Akibatnya hampir seluruh bank umum nasional menghadapi permasalahan likuiditas dalam jumlah besar sehingga mengalami saldo negatif atas rekening gironya di Bank Indonesia. Bunga dana pinjaman antar bank yang tersedia sangat tinggi antara 40% – 100 % per tahun, meskipun dengan tingkat bunga yang sedemikian tinggi saat itu perbankan sangat sulit untuk memperoleh dana yang cukup. Dalam keadaan kesulitan likuiditas bank-bank yang bersifat sistemik ini Pemerintah dihadapkan pada 2 pilihan kebijakan, yaitu membiarkan bank-bank yang mengalami saldo debit dikenakan sanksi stop kliring sehingga berguguran atau mengupayakan tindakan penyelamatan.

Statistik menunjukkan bahwa bank yang seharusnya dikenakan sanksi stop kliring mencapai 55,2 % dari seluruh industri perbankan. Kewajiban yang harus dibayar oleh bank sangat besar yaitu mencapai sekitar Rp395 triliun, dengan jumlah rekening 12,6 juta dan kantor sejumlah 2220. Efek domino yang dapat terjadi adalah apabila diterapkan kebijakan stop kliring maka tagihan antar bank yang tidak terbayar diperkirakan sebesar Rp29,4 triliun yang pada akhirnya akan menimbulkan dampak negatif bagi bank-bank pemilik tagihan. Pada sektor riil stop kliring akan memutus sebagian besar sistem pembayaran sehingga lalu lintas perdagangan akan sangat terganggu dan hal tersebut belum termasuk kerugian gejolak sosial akibat kepanikan masyarakat. Penting untuk dicatat bahwa situasi yang dihadapi oleh perbankan pada masa ini adalah *illiquid* dan bukan *insolvent* sehingga hal ini mencerminkan bahwa meskipun sehat bank tidak akan mampu mengatasi *rush* tanpa bantuan Pemerintah.<sup>119</sup>

Dengan mempertimbangkan berbagai kemungkinan, Pemerintah akhirnya menempuh pilihan untuk menyelamatkan perbankan. Dalam pelaksanaannya biaya penyelamatan melalui mekanisme Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) mencapai Rp144,54 triliun.<sup>120</sup> Jumlah tersebut disalurkan dalam bentuk 3 kebijakan, yaitu Rp129,40 triliun untuk mengatasi kesulitan likuiditas bank bersaldo debit, Rp6,015 triliun untuk pembayaran sisa dana masyarakat pada 16 bank dalam likuidasi dan Rp9,13 triliun untuk pembayaran tunggakan

<sup>119</sup> *Ibid*, hlm. 3.

<sup>120</sup> Posisi BLBI pada Desember 1997 adalah sebesar Rp48,8 triliun dan pada Desember 1998 telah mencapai sebesar Rp147,7 triliun. Berdasarkan kesepakatan antara Bank dengan Departemen Keuangan pada tanggal 6 Februari 1999 posisi BLBI direvisi menjadi Rp144,54 triliun. Apabila tidak terdapat bantuan kepada perbankan maka potensi *rush* diperkirakan mencapai Rp454,4 triliun pada Desember 1997 dan Rp680,2 triliun pada Desember 1998. Pada tanggal 3 Juli 2003 DPR sepakat dan selanjutnya menetapkan bahwa BLBI merupakan kebijakan Pemerintah yang dilaksanakan oleh Bank Indonesia. Lihat Suseno; Piter Abdullah, *Sistem dan Kebijakan Perbankan di Indonesia, op.cit.*, hlm. 54.

*trade finance* kepada kreditur luar negeri.<sup>121</sup> Penyaluran BLBI kepada bank-bank yang mengalami kesulitan likuiditas dilaksanakan oleh Bank Indonesia dalam fungsinya sebagai *lender of the last resort*,<sup>122</sup> dengan mengacu pada ketentuan Undang-Undang Bank Sentral.<sup>123</sup> Meskipun demikian apabila biaya yang diperhitungkan adalah termasuk biaya rekapitalisasi perbankan, maka seluruh biaya yang dikeluarkan untuk mengatasi krisis yang terjadi pada tahun 1997-1998 mencapai lebih dari Rp600 triliun.<sup>124</sup>

Langkah yang ditempuh Indonesia dalam menangani krisis bukan merupakan sesuatu yang berdiri sendiri. Dalam penyelenggaraan perekonomian suatu negara, perbankan memiliki peran strategis sebagai penggerak roda perekonomian baik sebagai pelaksana kebijakan moneter, sistem pembayaran maupun penyaluran kredit. Sehingga langkah penyelamatan perekonomian sebagaimana juga dilakukan di Korea Selatan, Thailand dan Meksiko dengan tidak menutup bank yang mengalami kesulitan likuiditas karena krisis adalah merupakan kebijakan yang seharusnya ditempuh.<sup>125</sup>

Di Korea Selatan rekapitalisasi dilakukan dengan mendorong agar perbankan melakukan merger atau akuisisi. Bagi bank yang melakukan akuisisi terhadap bank bermasalah, maka selisih yang terjadi antara aset dan *liabilities* dari bank yang diakuisisi akan menjadi tanggungan Pemerintah. Di Thailand rekapitalisasi dilakukan oleh *Financial Institution Development Fund (FDIF)* yang berfungsi memberikan bantuan keuangan kepada bank yang bermasalah. Pelaksanaan bantuan dilakukan dengan menerima penyerahan berbagai bentuk kolateral dengan syarat yang lebih longgar dibandingkan syarat *Bank of Thailand (BoT)* sebagai *lender of the last resort*. Di Meksiko rekapitalisasi dilakukan dengan mendirikan *Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA)*. Secara garis besar rekapitalisasi dilakukan dengan cara membeli kredit macet atau *Non Performing Loan (NPL)* dari bank-bank dan untuk pembayarannya dilakukan dengan obligasi yang diterbitkan oleh *FOBAPROA*. Obligasi tersebut secara akuntansi akan membuat *NPL* pada sisi aktiva bank menjadi nihil sedangkan pada sisi pasiva akan muncul setoran modal Pemerintah.

---

<sup>121</sup> *Bantuan Likuiditas Bank Indonesia, loc.cit.*

<sup>122</sup> Apabila suatu bank mengalami kesulitan likuiditas maka langkah pertama yang akan dilakukan adalah mengupayakan pinjaman antar bank. Apabila bank tidak dapat memperoleh pinjaman antar bank maka bank dapat mengupayakan pinjaman kepada bank sentral. Pengajuan pinjaman kepada bank sentral pada umumnya akan merupakan tujuan terakhir sehingga dalam istilah perbankan fungsi bank sentral tersebut dikenal sebagai *lender of the last resort*. Lihat Penjelasan Undang-Undang Bank Indonesia.

<sup>123</sup> Indonesia, *Undang-Undang Bank Sentral, op.cit.*, Pasal 23 ayat (3).

<sup>124</sup> Yunus Husein, *Negeri Sang Pencuci Uang*, (Jakarta : Pustaka Juanda Tigalima, 2008). hlm. 177.

<sup>125</sup> *Bantuan Likuiditas Bank Indonesia, op.cit.* hlm. 4.

Banyak pelajaran yang dapat diperoleh dari pengalaman krisis perbankan yang terjadi pada berbagai negara termasuk Indonesia beberapa waktu yang lalu. Salah satunya adalah mengenai pengaturan dan pengawasan bank. Beberapa studi yang telah dilakukan menunjukkan bahwa krisis perbankan yang terjadi di berbagai belahan dunia terjadi karena kurang independensinya lembaga pengatur dan pengawas perbankan dari tekanan intervensi politik dan Pemerintah. Hal tersebut mendorong menguatnya argumen bahwa pengaturan dan pengawasan bank sebaiknya memiliki independensi, baik dari Pemerintah berupa intervensi politik maupun dari dunia usaha. Independensi tersebut dimaksudkan untuk menjaga dan memelihara stabilitas sektor keuangan.<sup>126</sup>

Krisis perbankan yang terjadi mulai pertengahan tahun 1997 telah merusak sendi-sendi terpenting dalam sistem perbankan Indonesia. Dalam rangka memulihkan kembali sistem perbankan Indonesia perlu dilakukan restrukturisasi yang disesuaikan dengan permasalahan yang dihadapi oleh perbankan pasca krisis tersebut. Restrukturisasi dimaksudkan untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat, perbaikan solvabilitas dan profitabilitas bank sehingga dapat menghasilkan perbankan yang sehat, kuat serta mencegah terjadinya krisis pada masa mendatang.

Restrukturisasi perbankan di Indonesia dilakukan melalui 2 program utama, yaitu :

a. Program penyehatan perbankan

a. Program penjaminan

Program penjaminan dana masyarakat di perbankan merupakan langkah utama yang dimaksudkan untuk mengembalikan kepercayaan terhadap perbankan. Hal tersebut berdasarkan pertimbangan bahwa apabila kepercayaan masyarakat belum stabil maka seluruh program penyehatan perbankan akan sangat sulit untuk dilaksanakan. Dengan pulihnya kepercayaan masyarakat diharapkan bank dapat kembali menyerap dana sehingga bank dapat kembali menjalankan kegiatan usahanya. Pada saat itu program penjaminan menyeluruh (*blanket guarantee*) yang dilaksanakan berdasar Keppres Nomor 26 Tahun 1998 tanggal 26 Januari 1999 tentang Jaminan Terhadap Kewajiban Bank Umum terbukti berhasil meredam *rush*.<sup>127</sup>

---

<sup>126</sup> Suseno; Piter Abdullah, *op.cit.*, hlm. 51.

<sup>127</sup> Pada tahun 1997 belum terdapat program penjaminan dana masyarakat di perbankan, saat krisis hal tersebut mempengaruhi masyarakat melakukan *rush* atau memindahkan dananya kepada bank yang dianggap lebih sehat. Pada awalnya program penjaminan dilaksanakan oleh Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN), saat ini program penjaminan dilakukan oleh Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) yang didirikan berdasar UU No. 24 Tahun 2004 tanggal 22 September 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan, LN No. 96 Tahun 2004.

b. Program rekapitalisasi

Inti dari program rekapitalisasi perbankan adalah penyertaan modal Pemerintah kepada bank-bank yang mengalami kesulitan modal. Penyertaan modal Pemerintah tidak diberikan secara tunai tetapi dalam bentuk obligasi. Sampai dengan tahun 2000 total nilai obligasi yang diterbitkan dalam rangka rekapitalisasi perbankan tercatat sebesar Rp430,4 triliun.<sup>129</sup> Secara akuntansi obligasi Pemerintah yang diserahkan kepada bank akan tercatat pada sisi aktiva sedangkan pada sisi pasiva akan tercatat sebagai penambahan modal sehingga dapat memenuhi ketentuan *CAR*. Penyertaan modal dari Pemerintah dalam rangka rekapitalisasi bersifat sementara dan pada waktunya akan dilakukan penjualan kepada investor yang berminat.

c. Program restrukturisasi kredit

Inti dari program restrukturisasi kredit adalah penyelesaian *NPL* yang selama krisis mengalami lonjakan yang cukup tajam. Berbeda dengan program penjaminan dan program rekapitalisasi yang tertuju pada perbaikan sisi pasiva, maka program restrukturisasi lebih tertuju pada perbaikan sisi aktiva. Bank pada dasarnya mempunyai 3 alternatif untuk menyelesaikan *NPL* yaitu dengan melakukan penagihan langsung, melalui jalur hukum serta melalui restrukturisasi. Dari berbagai alternatif tersebut langkah restrukturisasi merupakan pilihan yang paling relevan untuk ditempuh pada saat perbankan masih berada dalam kondisi krisis. Restrukturisasi kredit bertujuan untuk membantu pemulihan usaha debitur sehingga kembali mampu menjalankan aktivitas usahanya. Tidak semua *NPL* menjalani program restrukturisasi tetapi hanya terbatas kepada kredit-kredit yang masih mempunyai peluang perbaikan atau pengembangan. Restrukturisasi kredit pada umumnya dilaksanakan dalam bentuk penyesuaian terhadap syarat-syarat perjanjian kredit seperti menyesuaikan jangka waktu jatuh tempo kredit.

b. Program peningkatan ketahanan perbankan

i. Program pengembangan infrastruktur

Salah satu pengalaman yang dapat dipetik dari krisis perbankan adalah terkait dengan keberadaan BPR yang pangsa pasarnya tertuju kepada pengusaha kecil serta tidak tergantung kepada komponen impor ternyata cenderung selamat dari krisis. Pengalaman lain yang dapat dipetik adalah operasional bank syariah dengan sistem

---

<sup>129</sup> Suseno; Piter Abdullah, *op.cit.*, hlm. 64.

bagi hasil juga dinilai lebih dapat bertahan dari krisis dibandingkan dengan operasional bank konvensional dengan sistem bunga. Berdasarkan pengalaman tersebut maka kegiatan pengembangan BPR dan pengembangan bank syariah ditempuh sebagai bagian dari upaya pengembangan infrastruktur perbankan. Selain itu untuk menjaga kesinambungan upaya penjaminan maka dibentuk LPS sebagai pelengkap infrastruktur perbankan.

ii. Program peningkatan mutu pengelolaan bank

Pengalaman lain yang dapat dipetik dari krisis perbankan adalah sumber daya yang lemah merupakan faktor yang memicu terjadinya krisis perbankan. Upaya peningkatan mutu pengelolaan perbankan dilaksanakan melalui *fit and proper test* terhadap pemilik dan pengurus bank, melakukan investigasi tindak pidana di bidang perbankan serta mewajibkan bank untuk menunjuk direktur kepatuhan (*compliance director*). Keberadaan *compliance director* dimaksudkan untuk memperkuat pengendalian bank dari sisi internal sehingga diharapkan dapat mencegah bank melakukan penyimpangan atau pelanggaran terhadap ketentuan yang berlaku.

iii. Program pemantapan pengawasan bank

Untuk meningkatkan efektivitas pengawasan bank maka secara bertahap sejak tahun 2000 mulai diperkenalkan konsep *Risk Based Supervision (RBS)* yaitu pengawasan bank berdasarkan resiko. Melalui konsep *RBS* diharapkan pengawasan bank dapat dilakukan secara tepat, efektif dan efisien. Selain itu juga dilakukan pengawasan secara intensif (*special surveillance*) dan menempatkan pengawas bank (*on site supervisory presence*) pada bank yang mempunyai pengaruh sistemik terhadap sistem keuangan. Berdasarkan kesepakatan dengan *IMF* kegiatan pengawasan perbankan di Indonesia selanjutnya akan disesuaikan dengan standar internasional sebagaimana tercantum di dalam *25 Basel Core Principles for Effective Supervision*.<sup>130</sup>

iv. Program penyempurnaan ketentuan perbankan

Untuk menghadapi dinamika perbankan yang semakin kompleks, kompetitif, terintegrasi serta sistem keuangan yang berkembang pesat, diperlukan penyesuaian terhadap ketentuan perbankan. Selain itu dalam era globalisasi dan melalui ratifikasi

---

<sup>130</sup> *Ibid.*, hlm. 73.

perjanjian internasional di bidang perdagangan barang dan jasa maka penyesuaian terhadap ketentuan perbankan nasional harus senantiasa dilakukan. Langkah besar penyempurnaan ketentuan perbankan adalah dengan melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Perbankan. Di dalam Undang-Undang Perbankan ditentukan bahwa Bank Indonesia mempunyai wewenang untuk menetapkan perizinan, pembinaan dan pengawasan serta penerapan sanksi terhadap bank.<sup>131</sup> Dengan demikian berdasarkan ketentuan tersebut wewenang serta tanggungjawab terhadap perbankan sepenuhnya berada pada Bank Indonesia, mengingat sebelumnya wewenang memberikan izin pendirian serta wewenang mencabut izin bank berada pada Menkeu.<sup>132</sup> Langkah besar lainnya dalam menyempurnakan ketentuan perbankan adalah dengan memberikan independensi kepada Bank Indonesia dalam melaksanakan tugasnya. Di dalam Undang-Undang Bank Indonesia ditentukan bahwa Bank Indonesia merupakan lembaga negara yang independen dalam melaksanakan tugas dan wewenang, bebas dari campur tangan Pemerintah, kecuali ditentukan lain oleh undang-undang.<sup>133</sup> Meskipun demikian kebijakan di bidang perbankan tersebut hingga saat masih menyisakan polemik yaitu terkait dengan rencana penyerahan pengawasan bank kepada lembaga di luar Bank Indonesia selambat-lambatnya pada 31 Desember 2010.<sup>134</sup>

---

<sup>131</sup> Indonesia, *Undang-Undang Perubahan Atas Undang-Undang Perbankan*, *op. cit.*, Pasal 16 ayat (1), Pasal 29 ayat (1), Pasal 37 ayat (2).

<sup>132</sup> Indonesia, *Undang-Undang Pokok Perbankan*, *op.cit.*, Pasal 16 ayat (1).

<sup>133</sup> Indonesia, *Undang-Undang Bank Indonesia*, *op.cit.*, Pasal 4 ayat (2).

<sup>134</sup> Indonesia, *Undang-Undang Perubahan Atas Undang-Undang Bank Indonesia*, *op.cit.* Pasal 34.

### BAB III

#### URGENSI DAN KENDALA PEMBENTUKAN OTORITAS JASA KEUANGAN

##### A. Krisis Tahun 1997 dan Independensi Bank Indonesia

Krisis perbankan yang terjadi di Indonesia pada tahun 1997 bersamaan dengan krisis di kawasan Asia bahkan juga terjadi di Rusia dan Amerika Latin, merupakan refleksi dari kombinasi persoalan-persoalan internal negara yang mengalami krisis serta pengaruh faktor eksternal yang bersifat global. Krisis tersebut berbeda dengan krisis pada masa-masa sebelumnya karena dampaknya sangat luas dan dalam. Hal yang membedakan adalah bahwa krisis tahun 1997 terjadi karena globalisasi sistem keuangan telah berkembang sedemikian kompleks, baik dari struktur maupun permasalahannya.

Pada sisi internal, krisis terjadi karena suatu negara tidak dapat memecahkan permasalahan yang mendasar pada sektor luar negerinya. Khusus untuk Indonesia, hal tersebut terlihat pada posisi neraca transaksi berjalan yang selalu defisit dari tahun ke tahun meskipun liberalisasi keuangan dan restrukturisasi ekonomi telah dilakukan.<sup>135</sup> Akibatnya kebutuhan arus modal dari luar negeri senantiasa menjadi keharusan baik melalui utang Pemerintah maupun swasta. Defisit pada neraca ditambah dengan arus modal masuk, langkah seperti ini bukan merupakan penyelesaian yang tepat karena tidak dapat memperkuat struktur ekonomi yang sesungguhnya.<sup>136</sup>

Pada sisi eksternal, krisis di Indonesia dipengaruhi oleh gejolak yang terjadi pada pasar valuta asing yang menimbulkan efek penularan (*contagion effect*). Krisis yang terjadi di Thailand telah menimbulkan *contagion effect* yang membuka kelemahan-kelemahan struktural perekonomian negara-negara di kawasan Asia. Di

---

<sup>135</sup> Neraca transaksi berjalan adalah selisih antara ekspor dengan impor barang dan jasa sebagai suatu kegiatan ekonomi luar negeri suatu negara. Neraca transaksi berjalan Indonesia menjelang krisis tahun 1997 tercatat hampir selalu mengalami defisit hampir selama tiga dekade. Pada tahun 1969 defisit transaksi berjalan mencapai 474 juta Dollar Amerika, pada tahun 1978 defisit mencapai 1.155 miliar Dollar Amerika sedangkan pada tahun 1983 defisit telah mencapai 4.051 miliar Dollar Amerika. Meskipun kadang terdapat surplus sebagaimana terjadi pada tahun 1973 sebesar 1.159 miliar Dollar Amerika tetapi hal tersebut dikarenakan sebagai negara eksportir minyak Indonesia memperoleh keuntungan dari harga minyak yang melambung. Lihat Didik J. Rachbini *et.al, op.cit.*, hlm. 65-66.

<sup>136</sup> Didik J. Rachbini; *et.al, op.cit.* hlm. 58.

Indonesia krisis diawali dengan menurunnya kepercayaan investor asing terhadap perekonomian Indonesia. Hal ini menyebabkan turunya arus masuk modal luar negeri pada satu sisi, sedangkan pada sisi yang lain terjadi arus dana ke luar negeri. Krisis yang semula berawal dari masalah kepercayaan berkembang menjadi krisis nilai tukar Rupiah dan akhirnya berkembang menjadi krisis menyeluruh.<sup>137</sup>

Banyak pihak menilai kondisi perekonomian Indonesia menjelang krisis serta langkah-langkah awal dalam menghadapi krisis secara umum lebih baik dari negara-negara lain yang juga mengalami krisis seperti Thailand dan Korea Selatan.<sup>138</sup> Meskipun demikian krisis yang melanda Indonesia pada akhirnya justru menjadi krisis yang paling parah di Asia. Hal tersebut dikarenakan kelemahan internal struktur perekonomian Indonesia terdapat pada berbagai sektor antara lain sektor riil serta sektor perbankan, selain itu juga terdapat kelemahan struktur pada sektor sosial dan politik.<sup>139</sup>

Kontribusi kelemahan sektor riil terhadap krisis tahun 1997 dapat terlihat dari pengembangan industri di Indonesia pada umumnya masih berbasis impor. Bahkan industri-industri yang dibangun untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri juga dikembangkan dengan bahan baku impor.<sup>140</sup> Kombinasi antara kebutuhan impor untuk pengembangan industri dan pola belanja masyarakat yang cenderung konsumtif menyebabkan perolehan devisa semakin tidak mencukupi kebutuhan impor itu sendiri. Contoh sederhana yang dapat diperhatikan adalah pengembangan industri otomotif yang sebagian besar masih menggunakan komponen impor. Pada sisi lain pola konsumsi masyarakat dapat terlihat dari kepadatan arus lalu lintas yang semakin dipenuhi oleh produk-produk otomotif terbaru.

Kontribusi kelemahan sektor perbankan terhadap krisis tahun 1997 tidak terlepas dari dampak kebijakan deregulasi perbankan pada bulan Juni 1983, yaitu berupa penghapusan pagu kredit yang telah berlaku sejak April 1974.<sup>141</sup> Deregulasi

---

<sup>137</sup> Pada pertengahan Juli 1997 nilai tukar Rupiah adalah Rp2.456 per 1 Dollar Amerika, pada Juni 1998 nilai tukar Rupiah merosot menjadi Rp16.538 per 1 Dollar Amerika. Lihat J. Soedrajat Djiwandono, *Mengelola Bank Indonesia Dalam Masa Krisis, op.cit.*, hlm. 26.

<sup>138</sup> J. Soedrajat Djiwandono, *Mengelola Bank Indonesia Dalam Masa Krisis, op.cit.* hlm.1.

<sup>139</sup> *Ibid.*

<sup>140</sup> Didik J. Rachbini; *et.al, op.cit.* hlm. 69.

<sup>141</sup> Muhamad Djumhana, *op.cit.* hlm. 69.

perbankan 1983 merupakan titik awal liberalisasi ekonomi yang mengikuti arus perkembangan ekonomi dunia, yang cenderung menganut sistem pasar bebas. Perubahan orientasi menuju ke arah penciptaan sistem pasar bebas semakin terdorong oleh Paket Kebijakan Oktober 1988 berupa kebebasan mendirikan bank-bank. Sejak Paket Kebijakan Oktober 1988 keberadaan bank dari sisi jumlah, volume usaha, kredit yang diberikan serta dana yang dihimpun mengalami perkembangan yang pesat. Akibatnya tingkat persaingan antar bank semakin sengit serta mengarah pada persaingan tidak sehat.

Secara kuantitatif Paket Kebijakan Oktober 1988 dapat dinilai berhasil dalam menghadirkan pemain-pemain baru di dalam sektor perbankan. Meskipun demikian paket kebijakan tersebut dilaksanakan dengan berbagai kemudahan sehingga terkesan tanpa melalui seleksi yang memadai bagi para pemain baru yang akan bersaing di dalam industri perbankan. Hasil dari proses ini mudah ditebak yaitu kehadiran kelembagaan yang tidak cukup kuat guna mencapai efisiensi, adapun yang terjadi justru sebaliknya yaitu tingkat suku bunga yang tinggi sejak pemberlakuan Paket Kebijakan Oktober 1988.

Pada tahun 1990 sampai dengan 1991 suku bunga deposito mencapai tingkat tertinggi dalam sejarah perbankan di Indonesia sebelumnya, yaitu rata-rata sebesar 27% sedangkan suku bunga kredit mencapai sebesar 30%. Bank-bank yang tidak efisien mematok tingkat suku bunga yang jauh lebih tinggi dari tingkat rata-rata tersebut. Tingkat bunga yang tinggi merupakan bukti bahwa sektor keuangan dan perbankan tidak berhasil menjadi lebih efisien sejak Paket Kebijakan Oktober 1988. Kegagalan menciptakan tingkat suku bunga yang efisien di dalam negeri memicu pengusaha besar untuk melakukan transaksi utang luar negeri. Hal tersebut berarti secara umum Paket Kebijakan Oktober 1988 dari sisi pandang pencapaian efisiensi sektor keuangan dan perbankan dapat dikatakan telah gagal total.<sup>142</sup>

Kontribusi kelemahan struktur sosial dan politik terhadap krisis tahun 1997 dapat terlihat pada suasana transparansi yang minim dan masih lemahnya *governance* serta rendahnya kredibilitas aparat pemerintahan, otoritas moneter dan pengawas bank. Kebijakan yang diterbitkan untuk menyelamatkan perbankan justru dengan mudah dicurigai sebagai upaya kolusi dengan para pemilik bank guna memperoleh

---

<sup>142</sup> Didik J. Rachbini, *et.al, op.cit.* hlm. 48.

keuntungan pribadi.<sup>143</sup> Meskipun menjelang tahun 1997 ekonomi Indonesia tumbuh pesat, tetapi hal tersebut disertai dengan dampak negatif seperti merebaknya Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) di kalangan birokrasi pemerintahan, pengurus partai politik serta kroni-kroni bisnis dengan pusat kekuasaan. Kesenjangan sosial semakin besar dan pada akhirnya menimbulkan gesekan-gesekan yang mengganggu kestabilan politik dan pembangunan. Suatu statistik menyebutkan sampai dengan pertengahan tahun 1998 di Indonesia telah terjadi lebih dari 2.000 demonstrasi mahasiswa, 1.300 unjuk rasa masyarakat, 500 pemogokan dan 50 huru-hara.<sup>144</sup>

Presiden Soeharto dalam beberapa kesempatan memberi komentar mengenai krisis tahun 1997 dan masalah yang ditimbulkannya. Komentar dengan nada keluhan dapat diamati dari pernyataan seperti “hasil pembangunan lebih dari dua dasawarsa yang membanggakan Indonesia ini telah dirusak oleh gejolak moneter”.<sup>145</sup> Hal tersebut dapat diartikan bahwa Presiden Soeharto melihat krisis di Indonesia tidak lain adalah masalah moneter dalam bentuk melemahnya nilai Rupiah yang seharusnya dapat ditanggulangi oleh pejabat moneter. Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Bank Sentral kestabilan nilai Rupiah adalah merupakan tugas pokok Bank Indonesia yang dilaksanakan berdasar kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Pemerintah.

Mengacu pada Undang-Undang Bank Sentral, meskipun kestabilan Rupiah merupakan tugas Bank Indonesia tetapi saat krisis tahun 1997 kebijakan moneter dikendalikan oleh Presiden dan Dewan Moneter.<sup>146</sup> Dewan Moneter terdiri dari Menteri Keuangan sebagai Ketua, Gubernur Bank Indonesia, Menko Perekonomian, Keuangan dan Industri (Ekuin) serta Ketua Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) sebagai anggota. Dengan menempatkan Gubernur Bank Indonesia di bawah Menteri Keuangan sedangkan Menteri adalah pembantu Presiden, maka kebijakan di bidang moneter secara penuh berada di tangan Presiden.

Mekanisme kebijakan di bidang perbankan pada saat krisis tahun 1997 adalah serupa dengan mekanisme kebijakan di bidang moneter. Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Perbankan meskipun kegiatan pembinaan dan pengawasan bank

---

<sup>143</sup> J. Soedrajat Djiwandono, *Mengelola Bank Indonesia Dalam Masa Krisis*, *op.cit.* hlm. 61.

<sup>144</sup> *Ibid.*, hlm. 27.

<sup>145</sup> *Ibid.*, hlm. 8.

<sup>146</sup> Indonesia, *Undang-Undang Bank Sentral*, *op.cit.*, Pasal 7 dan Pasal 8 ayat (1).

dilakukan oleh Bank Indonesia, tetapi wewenang untuk dapat mencabut izin usaha bank berada pada Menteri Keuangan.<sup>147</sup> Dengan kondisi demikian Bank Indonesia lebih sering berperan sebagai sumber informasi dan memberikan alternatif-alternatif keputusan. Sedangkan penetapan keputusan dilakukan oleh pihak lain, peran Bank Indonesia adalah sebatas melaksanakan keputusan yang telah ditetapkan tersebut.

Interaksi Bank Indonesia dengan lembaga-lembaga lain di dalam struktur Dewan Moneter sering terjadi secara ideal. Interaksi ideal antara lain tercermin pada keberhasilan Bank Indonesia mengendalikan jumlah uang beredar sehingga mampu menahan laju inflasi di bawah 10 % selama beberapa tahun sebelum krisis. Meskipun demikian tidak jarang proses interaksi tersebut justru mereduksi efektifitas pelaksanaan tugas Bank Indonesia pada bidang yang sama.

Dalam hal kebijakan moneter, Bank Indonesia pernah mengusulkan untuk mengontrol lalu lintas devisa yang disampaikan dalam rapat Dewan Moneter antara tahun 1995-1996. Usul tersebut ditolak oleh Dewan Moneter dengan alasan monitoring devisa akan mengganggu rezim devisa bebas dan mengurangi minat investasi baik dari dalam maupun dari luar negeri. Penolakan rekomendasi-rekomendasi Bank Indonesia di sektor moneter tersebut ternyata berakibat fatal. Akibat tidak adanya monitoring devisa, saat krisis tahun 1997 Bank Indonesia mengalami kesulitan menentukan langkah-langkah yang tepat untuk meredam gejolak nilai tukar Rupiah.<sup>148</sup>

Pelaksanaan tugas Bank Indonesia di bidang perbankan tidak dapat berjalan secara efektif dengan keberadaan Dewan Moneter. Peran Dewan Moneter seringkali melampaui batas-batas wewenangnya, termasuk melakukan intervensi kebijakan-kebijakan teknis di bidang perbankan. Sebagai pembina dan pengawas perbankan, Bank Indonesia justru tidak dapat berbuat banyak dan sangat terbatas pada tindakan-tindakan yang bersifat rutin dan teknis.<sup>149</sup> Penolakan usul Bank Indonesia untuk menutup bank bermasalah karena Pemerintah menilai hal tersebut akan mengganggu pemilu tahun 1998, menunjukkan belum terdapat independensi dalam pengaturan dan pengawasan perbankan sesuai dengan standar *Basel Principles*.

---

<sup>147</sup> Indonesia, *Undang-Undang Perbankan, op.cit.*, Pasal 29 ayat (1) dan Pasal 37 ayat (3).

<sup>148</sup> Didik J. Rachbini, *et.al, op.cit.* hlm.117.

<sup>149</sup> *Ibid.* hlm. 126

Dengan desakan reformasi, melalui Undang-Undang Perubahan atas Undang-Undang Perbankan,<sup>150</sup> banyak pasal yang diubah, ditambah atau dikurangi, bahkan dihapuskan. Tujuan perubahan adalah untuk menghadapi perkembangan perekonomian nasional yang senantiasa bergerak cepat, kompetitif, terintegrasi dengan tantangan yang makin kompleks serta sistem keuangan yang semakin maju. Perubahan yang sangat mendasar adalah dihapuskannya dualisme dalam pengaturan dan pengawasan bank yang semula berada diantara Bank Indonesia dan Departemen Keuangan. Dengan adanya perubahan tersebut Bank Indonesia mempunyai wewenang yang utuh untuk menetapkan perizinan, pembinaan dan pengawasan bank serta mengenakan sanksi terhadap bank yang tidak mematuhi ketentuan perbankan yang berlaku.

Sebelum perubahan, ketentuan pengaturan dan pengawasan perbankan adalah sebagai berikut :

Apabila menurut penilaian Bank Indonesia :

- (1) keadaan suatu bank membahayakan sistem perbankan; atau
- (2) tindakan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) belum cukup untuk mengatasi kesulitan yang dihadapi bank;

Bank Indonesia mengusulkan kepada Menteri (Keuangan) untuk mencabut izin usaha bank tersebut.<sup>151</sup>

Setelah perubahan, ketentuan pengaturan dan pengawasan perbankan adalah sebagai berikut :

Apabila menurut penilaian Bank Indonesia keadaan suatu bank dapat membahayakan sistem perbankan, Pimpinan Bank Indonesia dapat mencabut izin usaha bank dan memerintahkan direksi bank untuk segera menyelenggarakan Rapat Umum Pemegang Saham guna membubarkan badan hukum bank dan membentuk tim likuidasi.<sup>152</sup>

Meskipun Undang-Undang Perubahan atas Undang-Undang Perbankan telah menghapuskan dualisme kebijakan perbankan, tetapi undang-undang tersebut belum memberikan jaminan independensi untuk pelaksanaannya. Baru setelah melalui *LoI-II* dengan *IMF* tanggal 15 Januari 1998 pintu masuk untuk memperoleh independensi pengaturan dan pengawasan bank menjadi terbuka dengan dicantumkan prinsip perlunya independensi untuk Bank Indonesia. Rumusan prinsip independensi Bank Indonesia di dalam *LoI-II* dengan *IMF* adalah sebagai berikut :

---

<sup>150</sup> Indonesia, *Undang-Undang Perubahan Atas Undang-Undang Perbankan, op.cit.*

<sup>151</sup> Indonesia, *Undang-Undang Perbankan, op.cit.*, Pasal 37 ayat (3).

<sup>152</sup> Indonesia, *Undang-Undang Perubahan Atas Undang-Undang Perbankan, op.cit.* Pasal 37 ayat (2) huruf b.

*“Bank Indonesia will immediately be given autonomy in formulating and implementing monetary policy. To ensure that central bank remains accountable, the inflation objective will continue to be decided by the government as a whole, but the policies for achieving this objective, such as changes in official interest rates, will be determined solely by the central bank. To institutionalize the autonomy of the central bank, a draft law will be submitted to the Parliament by the end of 1998, ... ”.* 153

Sebagai perwujudan *LoI* mengenai independensi Bank Indonesia hal tersebut selanjutnya tercantum di dalam ketentuan sebagai berikut “Bank Indonesia adalah lembaga negara yang independen, bebas dari campur tangan Pemerintah dan atau pihak-pihak lainnya, kecuali untuk hal-hal yang secara tegas di atur dalam undang-undang.<sup>154</sup> Independensi di bidang perbankan melekat pada tugas Bank Indonesia mengingat untuk menjalankan tugas pokok mencapai dan memelihara kestabilan Rupiah, Bank Indonesia mempunyai tugas sebagai berikut :

1. menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter;
2. mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran;
3. mengatur dan mengawasi bank.<sup>155</sup>

Revitalisasi Bank Indonesia dan penghapusan Dewan Moneter ditujukan untuk menciptakan independensi. Dalam prespektif jangka pendek, independensi Bank Indonesia selaku otoritas moneter sangat diperlukan untuk mendukung efektifitas perumusan tugas pokok memelihara kestabilan nilai Rupiah. Dalam prespektif jangka panjang, independensi diharapkan dapat menjadi landasan yang kokoh bagi tercapainya kondisi makro ekonomi, khususnya moneter yang stabil yang didukung industri perbankan yang sehat serta sistem pembayaran yang efisien dan aman.

Independensi bank sentral merupakan tema pemikiran yang telah banyak dibahas di kalangan bank sentral, pakar ekonomi dan perbankan. Hal ini tidak terlepas dari kedudukan bank sentral yang sangat strategis dalam perekonomian suatu negara sebagai perumus kebijakan moneter, pengatur dan pengawas perbankan serta penyelenggara sistem pembayaran.<sup>156</sup> Gagasan mengenai independensi bahkan telah disampaikan oleh Mr. Sjafrudin Prawiranegara selaku Gubernur Bank Indonesia

---

153 Indonesia, *Memorandum of Economic and Financial Policies*, 15 Januari 1998.

154 Indonesia, *Undang-Undang Bank Indonesia*, *op.cit.*, Pasal 4 ayat (2).

155 *Ibid.*, Pasal 8.

156 J. Soedradjad Djiwandono, *et.al.*, *Sejarah Bank Indonesia Periode V, 1997 – 1999*, *op.cit.*, hlm. 97-97.

pertama, yang pada waktu itu masih berbentuk bank sirkulasi dengan nama *DJB*. Independensi adalah masalah pertama yang dikemukakan oleh Mr. Sjafrudin sebagai berikut :

“Bagaimanakah harus perhubungan antara bank sirkulasi dan Pemerintah ? apakah pimpinan bank sirkulasi itu harus didudukkan di bawah Pemerintah (*gesubordineerd*), hingga bank sirkulasi itu hanya merupakan alat dan kasir Pemerintah semata-mata, ataukah bank sirkulasi itu sebaiknya diberi otonomi terhadap Pemerintah ...”<sup>157</sup>

## **B. Forum Stabilisasi Sektor Keuangan (FSSK) sebagai Forum Koordinasi Otoritas Perbankan dan Otoritas LKBB**

Belajar dari pengalaman krisis tahun 1997, Departemen Keuangan, Bank Indonesia dan Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) sepakat untuk menjalin kerjasama dengan membentuk FSSK. Surat Keputusan Bersama (SKB) pembentukan FSSK ditandatangani oleh Menteri Keuangan, Gubernur Bank Indonesia dan Ketua Dewan Komisiner LPS pada tanggal 29 Juni 2007 di Jakarta. Pembentukan FSSK tersebut merupakan tindak lanjut Pasal 31 Nota Kesepakatan antara Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia tanggal 17 Maret 2004 mengenai ketentuan dan tata cara pengambilan keputusan kesulitan keuangan bank yang berdampak sistemik,<sup>158</sup> pemberian Fasilitas Pembiayaan Darurat (FPD) dan sumber pendanaan yang berasal Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Pembentukan FSSK merupakan bagian dari upaya penguatan sistem keuangan melalui kerjasama, koordinasi dan pertukaran informasi antar lembaga yang bertanggung jawab dalam penciptaan dan pemeliharaan stabilitas sistem keuangan. FSSK akan melaksanakan beberapa fungsi, meliputi :

1. Menunjang tugas Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK), dalam rangka pengambilan keputusan terhadap bank bermasalah yang mempunyai dampak sistemik.<sup>159</sup>

<sup>157</sup> J. Soedradjad Djiwandono, *et.al.*, *Sejarah Bank Indonesia Periode 1, 1945 – 1959*, *op.cit.*, hlm. 33.

<sup>158</sup> Berdampak Sistemik adalah adalah suatu kondisi sulit yang ditimbulkan oleh suatu bank, LKBB, dan atau gejolak pasar keuangan yang apabila tidak diatasi dapat menyebabkan kegagalan sejumlah bank dan atau LKBB lain sehingga menyebabkan hilangnya kepercayaan terhadap sistem keuangan dan perekonomian nasional. Lihat Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) No. 4 Tahun 2008 tentang Jaringan Pengaman Sistem Keuangan (JPSK), LN No. 149 Tahun 2008 TLN No.4907.

<sup>159</sup> KSSK dibentuk melalui Perpu tentang Jaringan Pengaman Sistem Keuangan (JPSK). Keanggotaan KSSK terdiri dari Menteri Keuangan sebagai Ketua merangkap Anggota dan Gubernur Bank Indonesia sebagai Anggota. Lihat Perpu No. 4 Tahun 2008 tentang JPSK, LN No. 149 Tahun 2008 TLN No.4907.

2. Melakukan sinkronisasi peraturan perundangan pada sektor keuangan;
3. Mempersiapkan *macro early warning system* sektor keuangan terhadap permasalahan lembaga-lembaga dalam sistem keuangan yang berpotensi sistemik;
4. Mengkoordinir dan mengupayakan sinkronisasi penyusunan Arsitektur Sistem Keuangan Indonesia (ASKI);
5. Mempersiapkan *Financial Sector Assessment Program* (FSAP);
6. Sebagai delegasi dalam forum internasional yang berkaitan dengan stabilitas sistem keuangan;
7. Melaksanakan tugas-tugas lain yang terkait dengan stabilitas sistem keuangan.

Menurut Menko Perekonomian Boediono salah satu hal yang menyebabkan krisis tahun 1997 menjadi berat dan berkepanjangan adalah karena Indonesia tidak melakukan antisipasi secara penuh. Langkah antisipasi yang perlu dilakukan adalah pemantauan dari waktu ke waktu terhadap perkembangan sektor keuangan dengan melibatkan seluruh institusi terkait. Dengan pembentukan FSSK maka koordinasi dan kerjasama antar berbagai instansi sebagai langkah antisipasi dalam menghadapi krisis diharapkan akan dapat terlaksana secara terintegrasi.<sup>160</sup>

Deputi Gubernur Bank Indonesia Budi Mulya berpendapat bahwa dengan keberadaan FSSK yang telah dilengkapi dengan fungsi *early warning system*, maka urgensi OJK tidak lagi diperlukan. Menurut Budi FSSK didesain untuk melaksanakan fungsi koordinasi antar otoritas yang terkait dengan pasar keuangan, sehingga mekanisme pengawasan sebenarnya telah berada dalam payung FSSK. Meskipun demikian anggota DPR Max Moein menilai tidak pada tempatnya Bank Indonesia menggugat relevansi pembentukan OJK, menurut Max hal ini karena pembentukan lembaga tersebut merupakan perintah undang-undang.<sup>161</sup>

### C. Krisis *Subprime Mortgage* dan *Northren Rock*

Suatu pelajaran yang cukup berharga terkait dengan rencana pembentukan OJK di Indonesia, dapat dipetik dari krisis *Subprime Mortgage* di Amerika Serikat dan *Northren Rock* di Inggris. *Mortgage* adalah suatu bentuk kredit terutama untuk

---

<sup>160</sup> “Boediono : Kita Tak Tahu Kapan Krisis Ekonomi Akan Terjadi”, <<http://www.antara.co.id/arc/2007/6/29/boediono>>, 29 Juni 2007.

<sup>161</sup> Bisnis Indonesia, *BI Anggap OJK Tidak Relevan*, 13 Februari 2008, hlm. 1.

membeli perumahan dengan menggunakan perumahan tersebut sebagai jaminan kredit. Di Amerika kredit perumahan dapat dibedakan dalam 2 bentuk, yaitu *Prime Mortgage* dan *Subprime Mortgage*. *Prime* ditujukan pada peminjam yang memiliki sejarah kredit bagus serta mempunyai cukup kemampuan untuk membayar kembali utangnya. Sedangkan *Subprime* ditujukan pada peminjam yang tidak memenuhi kedua persyaratan di atas, sehingga memiliki risiko yang lebih tinggi dan dipasarkan dengan tingkat bunga yang lebih tinggi dibandingkan *Prime*. Tingkat bunga *Subprime* yang lebih tinggi ternyata justru menarik minat para penyalur kredit karena dapat menghasilkan keuntungan yang lebih tinggi. Minat penyaluran kredit yang tinggi serta suku bunga *The Fed* yang rendah sejak 2001 yakni 1%, memicu bisnis perumahan berkembang semakin pesat hingga mencapai kondisi *housing boom*.<sup>162</sup>

Inovasi pada sektor keuangan yang semakin berkembang selanjutnya memungkinkan bank-bank pemberi kredit menjual tagihan *Subprime* dalam bentuk surat berharga yang dikenal dengan *Collateralized Debt Obligation (CDO)*. *CDO* tersebut diperdagangkan secara luas dan diminati oleh para manajer investasi (*fund manager*) di seluruh dunia. Tetapi sangat disayangkan ketika *The Fed* harus menaikkan suku bunga hingga 5,25% hal tersebut di luar perkiraan para pelaku bisnis, akibatnya kredit *Subprime* banyak yang macet. Para *fund manager* Amerika selanjutnya melakukan penarikan terhadap dana-dana yang sebelumnya ditempatkan di bursa saham dunia untuk menutup kerugian Amerika, hal tersebut menyebabkan harga saham dunia anjlok.

Krisis *Subprime* yang terjadi di Amerika akhirnya memaksa Pemerintah *George W. Bush* bersedia mengatur kembali semua lembaga keuangan yang menjadi akar krisis. Keputusan mengenai pengaturan lembaga keuangan tersebut merupakan yang pertama dilakukan terhitung sejak krisis besar melanda dunia pada tahun 1929. Sebelumnya pihak Jerman telah menyerukan agar lembaga keuangan Amerika dan global ditata kembali, seruan juga disampaikan oleh *BIS* yang berbasis di *Basel Swiss*. Di dalam paket kebijakan baru mengenai pengaturan lembaga keuangan di Amerika, fungsi *The Fed* akan diperkuat sebagai stabilisator pasar keuangan. Meskipun sistem pengawasan terhadap lembaga keuangan di Amerika dilakukan oleh berbagai

---

<sup>162</sup> Bank Indonesia *Cyber Library*, *Angin di AS, Badai di RI*, <<http://library/cyberlib/newsdetail.aspx?idberita=140805>>, 26 Agustus 2007.

lembaga, tetapi *The Fed* sebagai bank sentral akan diberikan wewenang yang lebih luas untuk dapat mengaudit lembaga keuangan bank dan LKBB.<sup>163</sup>

Tidak hanya di Amerika, krisis *Subprime* ternyata membawa dampak serius terhadap *Northren Rock* yang merupakan bank terbesar kelima di Inggris. Inggris adalah negara yang menerapkan sistem pengawasan tunggal terhadap industri keuangan yang dilaksanakan oleh *FSA*. Pada tahun 2007 investasi *Northren* pada *Subprime* mengalami kerugian besar. *Northren* selanjutnya mengalami kesulitan likuiditas serta kesulitan memperoleh pinjaman dari perbankan. Setelah melakukan konsultasi dengan *FSA* dan *The Treasury* (Departemen Keuangan Inggris), *BoE* akhirnya memberikan pinjaman kapasitasnya sebagai *Lender of the Last Resort* pada tanggal 13 September 2007. Pada tanggal 18 September 2007 Pemerintah mengumumkan pemberian jaminan terhadap seluruh kewajiban *Northren*. Menteri Keuangan Inggris *Alistair Darling* menghimbau nasabah untuk tidak panik karena *Northern* dalam keadaan solven tetapi meskipun telah terdapat jaminan, nasabah tetap antre untuk mengambil uang mereka. Para nasabah melakukan pengambilan uang sekitar 1 miliar *poundsterling* dari *Northern*.<sup>164</sup>

Dalam krisis *Northren*, Pemerintah akhirnya melakukan nasionalisasi terhadap bank tersebut. 3 lembaga yang bertanggungjawab terhadap industri perbankan yaitu *FSA*, *BoE* dan *The Trasury* dianggap gagal mencegah masalah yang menimpa *Northern*. *FSA* dinilai terlalu dianggap terlalu lamban merespon kasus tersebut, sedangkan *BoE* dinilai menahan kucuran pinjaman dana. Untuk mencegah krisis *Northren* terulang, maka Menteri Keuangan Inggris *Alistair Darling* segera mengeluarkan kebijakan baru yang mengatur pengawasan dan penanganan krisis perbankan. Komite keuangan Perlemen secara bulat menyimpulkan perlunya dibuat sistem tripartit untuk mengawasi sistim keuangan, dengan melibatkan perbankan (*BoE*), *FSA* dan *The Treasury*.<sup>165</sup>

Mengenai perlunya Indonesia mengambil pelajaran dari krisis *Northren* dan *Subprime* terkait dengan rencana pembentukan OJK adalah disampaikan oleh Raden

---

<sup>163</sup> Kompas, *Akhirnya AS Bersedia Tata Lembaga Keuangan*, 1 April 2008, hlm. 1.

<sup>164</sup> "Ratusan Nasabah Ambil Uang di Bank Northern", <<http://www2.kompas.com/kompas-cetak/0709/17/ekonomi/3852860.htm>>, 17 September 2007.

<sup>165</sup> "FSA Bakal Tangani Perbankan Bermasalah". <<http://web.bisnis.com/edisi-cetak/edisi-harian/ekonomi-global/lid40893.html>>, 29 Januari 2008.

Pardede dan Boediono saat menjalani *Fit and Proper test* sebagai calon Gubernur Bank Indonesia. Menurut Raden, yang sangat diperlukan sebenarnya adalah pertukaran informasi antara bank sentral dengan OJK untuk mengantisipasi krisis seperti terjadi di Inggris. Apabila hal tersebut tidak terlaksana dengan baik dikhawatirkan kedua belah pihak akan saling menyalaikan seperti terjadi dalam krisis *Northren*.<sup>166</sup> Sedangkan calon Gubernur lainnya yaitu Boediono menyampaikan bahwa OJK yang seharusnya dibentuk pada Desember 2010 masih perlu dikaji lagi. Boediono mengharapkan ada waktu untuk melakukan pengkajian sebab di beberapa tempat seperti Amerika Serikat, konsep OJK mulai diperbincangkan kembali.<sup>167</sup>

#### **D. Pembentukan Otoritas Jasa Keuangan**

##### **1. Amanat Pembentukan Lembaga Pengawasan Sektor Jasa Keuangan**

Keberadaan amanat untuk membentuk lembaga pengawas jasa keuangan tidak terlepas dari rangkaian upaya untuk keluar dari krisis yang melanda Indonesia pada tahun 1997. Sebagai tindak lanjut *LoI-II* dengan *IMF* tanggal 15 Januari 1998, Presiden Soeharto melalui Inpres Nomor 14 Tahun 1998 tanggal 22 April 1998 memerintahkan Menteri Keuangan selaku Ketua Dewan Moneter untuk menyiapkan draft RUU Bank Indonesia. Menteri Keuangan bersama Gubernur Bank Indonesia kemudian membentuk tim penyusun RUU yang terdiri dari Pejabat Departemen Keuangan, Bank Indonesia dan kalangan akademisi.

Dalam perkembangannya Presiden Soeharto mengundurkan diri pada 21 Mei 1998, dengan pengunduran tersebut B.J. Habibie yang pada waktu itu menjabat sebagai Wakil Presiden kemudian menggantikan posisi Soeharto sebagai Presiden. Inpres dalam rangka menyiapkan RUU Bank Indonesia dilanjutkan oleh Presiden B.J. Habibie dan dalam tempo sekitar 5 bulan naskah RUU telah siap dibahas di DPR. Dalam tempo sekitar 4 bulan sejak naskah RUU diserahkan kepada DPR pada tanggal 31 Desember 1998 sesuai target di dalam *LoI*, RUU Bank Indonesia akhirnya secara resmi disahkan oleh Presiden B.J. Habibie menjadi Undang-Undang Bank Indonesia

<sup>166</sup> Bisnis Indonesia, *Pembentukan OJK Dilakukan Secara Hati-Hati*, 11 maret 2008, hlm.12.

<sup>167</sup> "Komisi XI DPR Setujui Boediono Jadi Gubernur BI", <<http://www.antara.co.id/arc/2008/4/7/komisi-xi-dpr-setujui-boediono-jadi-gubernur-bi>>, 7 April 2008.

pada tanggal 17 Mei 1999.<sup>168</sup>

Sebelum akhirnya disahkan, pembahasan RUU Bank Indonesia mengalami pembahasan yang alot dalam sidang-sidang DPR selama kurun waktu antara Januari sampai dengan April 1999. Perdebatan terjadi antara Pemerintah dengan DPR, sedangkan Bank Indonesia sebagai figur utama pembahasan RUU justru hanya bertindak sebagai narasumber. Dengan posisi seperti itu Bank Indonesia sebatas diminta memberikan masukan tentang praktik dan teknis kebanksentralan.<sup>169</sup>

Perdebatan yang terjadi bukan terkait dengan pembahasan mengenai independensi Bank Indonesia, tetapi terkait dengan kapabilitas, pengalaman, kredibilitas, dan integritas lembaga pengaturan dan pengawasan bank yang akan dibentuk. Hal tersebut dipicu oleh usul Pemerintah yang tidak mencantumkan tugas mengatur dan mengawasi bank sebagai bagian dari tugas Bank Indonesia. Di dalam RUU Bank Indonesia yang diajukan Pemerintah kepada DPR melalui Surat Nomor R.17/PU/XII/1998 tanggal 31 Desember 1998, tercantum bahwa untuk mencapai dan memelihara kestabilan nilai Rupiah, Bank Indonesia hanya akan melaksanakan 2 tugas sebagai berikut :

- a. menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter;
- b. mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran.<sup>170</sup>

Selanjutnya tugas mengatur dan mengawasi bank akan dilakukan oleh lembaga pengawasan perbankan yang independen dan dibentuk dengan undang-undang selambat-lambatnya pada pertengahan tahun 2000.<sup>171</sup>

Dalam penjelasan Menteri Keuangan saat rapat paripurna DPR tanggal 13 Januari dan 12 Februari 1999, penghapusan tugas pengaturan dan pengawasan bank dari Bank Indonesia dimaksudkan untuk menghindari benturan kepentingan dengan tugas menjaga kestabilan moneter. Lebih lanjut disampaikan oleh Menteri Keuangan bahwa dalam hal penyelamatan bank, terdapat kemungkinan bahwa Bank Indonesia terpaksa memberikan bantuan likuiditas kepada bank dalam fungsinya sebagai *lender*

---

<sup>168</sup> Indonesia, *Undang-Undang Bank Indonesia*, *op.cit.*

<sup>169</sup> "BI Pasca Amandemen Undang-Undang", <<http://www2.kompas.com/kompas-cetak/0402/03finansial/833902.htm>>, 3 Februari 2004.

<sup>170</sup> RUU Bank Indonesia, Pasal 5.

<sup>171</sup> *Ibid*, Pasal 24.

*of the last resort*. Fungsi sebagai *lender of the last resort* apabila disatukan dengan pengawasan bank dan disertai dengan perlindungan hukum,<sup>172</sup> dikhawatirkan dapat menimbulkan distorsi dalam pelaksanaan fungsi- fungsi tersebut.

Dengan usulan tersebut Pemerintah bermaksud mencabut wewenang Bank Indonesia sebagai pembina dan pengawas bank yang sebelumnya tercantum di dalam Undang-Undang Bank Sentral.<sup>173</sup> Selain itu usulan Pemerintah tersebut juga tidak konsisten dengan Undang-Undang Perubahan Atas Undang-Undang Perbankan yang baru saja diundangkan pada tanggal 10 November 1998 yang sebelumnya justru memberikan wewenang penuh kepada Bank Indonesia untuk mengatur dan mengawasi bank.

Maksud Pemerintah untuk mengalihkan wewenang di bidang perbankan dari Bank Indonesia kepada lembaga independen yang akan dibentuk mendapat tentangan dari DPR, yang tercermin dari pandangan umum fraksi-fraksi sebagai berikut :

a. Fraksi Karya Pembangunan

Undang-undang perubahan atas undang-undang perbankan menetapkan bahwa Pengaturan dan pengawasan bank sepenuhnya merupakan kewenangan dari Bank Indonesia. Dengan demikian, jika tugas pengaturan dan pengawasan bank di dalam RUU Bank Indonesia ini dialihkan kepada suatu lembaga lain dikhawatirkan hal tersebut akan memberikan dampak politis yang kurang baik dan menimbulkan kesan tidak adanya koordinasi yang di dalam memproses konsep RUU.<sup>174</sup>

b. Fraksi Persatuan Pembangunan

Tentang kemungkinan adanya benturan kepentingan dalam hal pelaksanaan kewenangan pembinaan dan pengaturan oleh Bank Indonesia dengan kewenangan pengawasan, bila kewenangan pengawasan atas perbankan juga berada di Bank Indonesia, menurut FPP sangatlah tidak logis dengan beberapa alasan :

- 1) Bank Indonesia adalah Lembaga Negara Otonom mengemban misi negara, sedang perbankan adalah institusi bisnis yang misinya mencari untung.
- 2) Bank Indonesia dan perbankan terpisah secara organisatoris dan struktural, sehingga pengawasan oleh Bank Indonesia bersifat eksternal kontrol, oleh karena itu pula Bank Indonesia dapat meminta bantuan akuntan publik.<sup>175</sup>

---

<sup>172</sup> Di dalam draft Pasal 39 RUU Bank Indonesia disebutkan bahwa Gubernur, Deputi Gubernur Senior, Deputi Gubernur dan atau Pejabat Bank Indonesia tidak dapat dihukum karena telah mengambil keputusan atau kebijakan sejalan dengan tugas dan wewenangnya sepanjang dilakukan dengan itikad baik.

<sup>173</sup> Indonesia, *Undang-Undang Bank Sentral, op.cit.*, Pasal 29.

<sup>174</sup> Pandangan Umum Fraksi disampaikan oleh Soedrajat Nataatmadja pada 2 Februari 1999.

<sup>175</sup> Pandangan Umum Fraksi disampaikan oleh H. Hamzah Shodiq pada 2 Februari 1999.

c. Fraksi Partai Demokrasi Indonesia

Yang diperlukan bukan pemisahan fungsi pengawasan Bank Indonesia tetapi independensi Bank Indonesia itu sendiri yang perlu ditegakkan. Selama ini berbagai kecaman yang diterima Bank Indonesia bukan karena fungsi pengawasannya yang tidak berjalan, tapi lebih banyak terjadi karena Bank Indonesia diintervensi pihak-pihak di luar otoritas moneter. Alasan lain adalah fungsi bidang regulasi moneter dan pengawasan merupakan dua sisi mata uang yang tidak bisa dipisahkan.<sup>176</sup>

d. Fraksi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI)

Pemikiran Fraksi ABRI tentang penyatuan fungsi pengawasan bank dan fungsi pengelolaan kebijakan moneter dalam satu lembaga didasarkan pada alasan sebagai berikut :

- 1) Fungsi pengawasan bank dengan pengelolaan kebijakan moneter bersifat interpendensi sehingga kedua fungsi tersebut harus sejalan dan tidak boleh bertentangan satu dengan yang lain;
- 2) Memudahkan bank sentral memantau dampak kebijakan moneter yang dijalankan terhadap perbankan;
- 3) Adanya kaitan erat antara instrumen yang digunakan dalam pengawasan bank dengan pelaksanaan kebijakan moneter;
- 4) Data atau informasi yang lengkap dan akurat dari hasil pelaksanaan fungsi pengawasan bank sangat diperlukan dalam mengambil keputusan dan melaksanakan kebijakan moneter atau sebaliknya. Di sisi lain kecepatan penyampaian informasi tidak boleh terhambat oleh kerumitan birokrasi.<sup>177</sup>

Pembahasan terkait dengan usulan Pemerintah untuk mengalihkan tugas Bank Indonesia di bidang perbankan kepada lembaga baru yang akan dibentuk berjalan sengit dan alot. Argumen-argumen yang disampaikan secara terbuka oleh Pemerintah maupun oleh masing-masing Fraksi tidak dapat menghasilkan titik temu. Untuk menghindari jalan buntu pembahasan RUU Bank Indonesia, selanjutnya disepakati bahwa hal tersebut akan diselesaikan melalui forum lobby.<sup>178</sup>

Sebagai hasil kompromi maka disepakati bahwa tugas pengaturan perbankan tetap dilaksanakan oleh Bank Indonesia sedangkan tugas pengawasan akan serahkan kepada lembaga independen yang akan dibentuk. Lembaga yang akan menggantikan tugas Bank Indonesia dalam pengawasan perbankan selanjutnya juga akan mempunyai tugas untuk mengawasi lembaga keuangan lainnya.<sup>179</sup> Hal ini

<sup>176</sup> Pandangan Umum Fraksi disampaikan oleh Nico Daryanto pada 2 Februari 1999.

<sup>177</sup> Pandangan Umum Fraksi disampaikan oleh Djatmiko, D. pada 2 Februari 1999.

<sup>178</sup> Usul Pemerintah untuk mengalihkan wewenang Bank Indonesia di bidang perbankan masuk dalam Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) No.75. Berdasarkan Risalah Rapat DPR mengenai pembahasan RUU Bank Indonesia pada 16 Maret 1999 DIM No. 75 disepakati untuk diselesaikan melalui forum lobby, dengan demikian masalah tersebut diselesaikan secara politis.

<sup>179</sup> Indonesia, *Undang-Undang Bank Indonesia, op.cit.*, penjelasan Pasal 34 ayat (1).

dimaksudkan agar tidak terlihat bahwa pemisahan fungsi pengawasan tersebut adalah memangkas kewenangan Bank Indonesia.<sup>180</sup> Hasil kompromi antara Pemerintah dan DPR selanjutnya tercantum di dalam ketentuan, sebagai berikut :

- (1) Tugas mengawasi bank akan dilakukan oleh lembaga pengawasan sektor jasa keuangan yang independen, dan dibentuk dengan undang-undang.
- (2) Pembentukan lembaga pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), akan dilaksanakan selambat-lambatnya 31 Desember 2002.<sup>181</sup>

## 2. Gagasan Pembentukan Otoritas Jasa Keuangan

Sebagai tindak lanjut amanat untuk membentuk lembaga pengawasan sektor jasa keuangan, Menteri Keuangan melalui Surat Keputusan Nomor : 181/KMK.017/2000 tanggal 29 Mei 2000 membentuk Tim Penyusun RUU tentang Lembaga Pengawasan Sektor Jasa Keuangan. Surat Keputusan tersebut mengalami perubahan dengan Surat Keputusan Nomor : 341/KMK.017/2000 tanggal 18 Agustus 2000 dan menunjuk Direktur Jenderal Keuangan Departemen Keuangan Darmin Nasution sebagai Ketua Tim Pelaksana.

Istilah “LPJK” untuk pertama kali dipergunakan dalam rapat “1” Tim Penyusun RUU pada tanggal 31 Agustus 2000 sebagai sebutan terhadap lembaga pengawasan sektor jasa keuangan yang akan dibentuk. Berberapa hal yang menjadi dasar pertimbangan dalam mempersiapkan LPJK antara lain meliputi hal-hal sebagai berikut:

- a. Perubahan dalam industri jasa keuangan  
Telah terjadi perubahan dalam industri keuangan yang memerlukan perhatian, terutama menyangkut 3 hal :
  - 1) Produk jasa keuangan semakin bervariasi dan kompleks;
  - 2) Lembaga-lembaga keuangan cenderung berkonglomerasi atau bersinergi dalam 1 group;
  - 3) Globalisasi perdagangan jasa meningkatkan arus transaksi keluar atau masuk wilayah Indonesia.
- b. Perubahan paradigma pembinaan industri jasa keuangan  
Desakan demokratisasi di bidang ekonomi pada beberapa negara mengarahkan

---

<sup>180</sup> Zulkarnain Sitompul, *Problematika Perbankan*, op.cit. hlm. 145.

<sup>181</sup> Indonesia, *Undang-Undang Bank Indonesia*, op.cit., Pasal 34.

Pemerintah untuk mengurangi peran langsung dalam kegiatan produksi barang dan jasa. Pemerintah selanjutnya diharapkan dapat menjadi pembina yang adil bagi industri keuangan dengan sasaran :

- 1) Terwujudnya industri keuangan yang sehat, akuntabel dan kompetitif;
- 2) Penetapan harga produk jasa keuangan yang wajar dan adil.

c. Keterbatasan Pemerintah

Dengan sumber dana yang terbatas sedangkan teknologi berkembang semakin pesat, maka jenis-jenis kegiatan yang telah dapat ditangani oleh swasta sebaiknya dikelola oleh swasta. Pemerintah diharapkan berperan sebatas sebagai pendorong, sehingga dana yang selama ini dialokasikan Pemerintah untuk tujuan pengawasan industri keuangan dapat dialihkan untuk kegiatan-kegiatan Pemerintah lainnya.<sup>182</sup>

Berdasarkan pertimbangan tersebut LPJK direncanakan akan menjadi organisasi nirlaba yang tidak boleh mendapatkan keuntungan serta diharapkan tidak membebani keuangan Pemerintah. Untuk menjaga independensi organisasi dan integritas pegawai, pendanaan LPJK sejauh mungkin harus dilakukan secara swadana. Pendanaan dipungut dari lembaga-lembaga yang diawasi dalam bentuk:

- 1) Pendapatan registrasi untuk lembaga-lembaga keuangan baru;
- 2) *Fee* tahunan; dan
- 3) *Fee* pemeriksaan.

Meskipun demikian, Tim Penyusun RUU menemui keraguan saat membahas ruang lingkup wewenang LPJK yang antara lain tercermin dalam risalah rapat “2” Tim Penyusun RUU tanggal 5 September 2000, sebagai berikut :

- 1) Alternatif 1 : semua regulasi dan pengawasan berada di tangan LPJK, baik untuk bank, LKBB dan lembaga-lembaga pengelola dana masyarakat lainnya.
- 2) Alternatif 2 : regulasi bank ada di Bank Indonesia, pengawasan bank ada pada LPJK. Untuk lembaga-lembaga pengelola dana masyarakat lainnya belum jelas, kecuali pengawasan yang pasti ada di LPJK.

Dalam rapat konsinyiring “1” pada tanggal 20 Oktober 2000 keraguan mengenai

---

<sup>182</sup> Tim Penyusun RUU. *Naskah Akademik LPJK*, konsep 10 Desember 2000, hlm.2-4.

ruang lingkup wewenang LPJK kembali muncul. Hal tersebut tercermin dalam risalah rapat sebagai berikut “...pengawasan tidak akan efektif bila tidak didukung oleh pengaturan yang efektif. Untuk itu perlu dipilah mana yang boleh diatur oleh LPJK dan oleh Bank Indonesia”.

Keraguan yang dihadapi Tim Penyusun RUU merupakan keraguan terhadap efektifitas pelaksanaan tugas LPJK apabila wewenang LPJK terhadap perbankan hanya sebatas pada pengawasan tetapi tidak meliputi wewenang pengaturan. Untuk mengantisipasi permasalahan tersebut Darmin Nasution disebut telah melakukan upaya di DPR sehingga wewenang pengaturan perbankan diharapkan dapat masuk ke LPJK.<sup>183</sup>

Selain masalah keraguan terhadap efektifitas pelaksanaan tugas terkait dengan wewenang yang diberikan pada LPJK, juga terdapat keraguan terkait dengan batas waktu pembentukan LPJK dan keraguan terhadap sumber pembiayaan operasional LPJK. Hal tersebut tercermin dari pendapat Ketua Bapepam Herwidyatmo yang pada waktu itu menjabat Wakil Ketua Tim Penyusun RUU, sebagai berikut :

“Berkaitan dengan *LoI* diinformasikan bahwa tenggat waktu 31 Desember 2002 perlu ditinjau kembali. Mungkin diusulkan untuk diperpanjang sampai 31 Desember 2004. Mengenai financing LPJK memang perlu dipikirkan baik-baik. Karena institusi di negara lain masih belum ada yang benar-benar *settle*”<sup>184</sup>

Sebagaimana keraguan Herwidyatmo terkait dengan batas waktu yang telah ditentukan yaitu 31 Desember 2002, LPJK sebagai lembaga pengawasan sektor jasa keuangan terbukti tidak dapat terbentuk. Amanat untuk membentuk lembaga pengawasan sektor jasa keuangan selanjutnya tidak lagi dikembangkan dengan menggunakan konsep LPJK, tetapi sekaligus dipersiapkan untuk terbentuknya otoritas jasa keuangan. Perubahan orientasi dari konsep LPJK menjadi konsep otoritas jasa keuangan antara lain didorong oleh gagasan untuk melengkapi wewenang pengawasan dengan wewenang pengaturan bank.

#### **a. Urgensi Pembentukan Otoritas Jasa Keuangan**

Urgensi pembentukan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) pada dasarnya adalah

---

<sup>183</sup> Risalah *Workshop, Urgensi Pembentukan Lembaga Pengawas Sektor Jasa Keuangan Secara Terpadu Dalam Satu Atap*, Jakarta, 21 November 2000.

<sup>184</sup> *Ibid.*

sama dengan urgensi pembentukan LPJK, tetapi secara konsep OJK berbeda dengan LPJK. OJK akan mempunyai wewenang pengaturan dan pengawasan sedangkan LPJK hanya mempunyai wewenang pengawasan. Konsep LPJK disusun dengan menggunakan pendekatan terhadap amanat pembentukan lembaga pengawasan sektor jasa keuangan di dalam Undang-Undang Bank Indonesia, sehingga wewenang LPJK masih dibahas dalam 2 alternatif, yaitu :

- 1) Alternatif 1 : semua regulasi dan pengawasan berada di tangan LPJK, baik untuk bank, LKBB dan lembaga-lembaga pengelola dana masyarakat lainnya.
- 2) Alternatif 2 : regulasi bank ada di Bank Indonesia dan pengawasan bank ada pada LPJK. Untuk lembaga-lembaga pengelola dana masyarakat lainnya belum jelas, kecuali pengawasan yang pasti ada di LPJK.

Sedangkan pada penyusunan RUU OJK dicantumkan bahwa wewenang OJK akan meliputi :

- 1) Membuat dan menetapkan peraturan sebagai pelaksanaan peraturan perundang-undangan di bidang jasa keuangan;
- 2) Memberi dan mencabut izin untuk melakukan kegiatan di bidang jasa keuangan;
- 3) Melakukan pengawasan terhadap pengelolaan dan kegiatan sektor jasa keuangan;
- 4) Melakukan tindakan tertentu untuk mengurangi pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan di bidang jasa keuangan dan tingkat kejahatan keuangan;
- 5) Melakukan wewenang lain yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan di bidang jasa keuangan;
- 6) Mengenaikan sanksi atas pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan di bidang jasa keuangan.<sup>185</sup>

Pada sisi pembiayaan konsep OJK hampir sama dengan konsep LPJK, tetapi terdapat penjelasan sebagai berikut :

- 1) Biaya yang dibebankan secara berkala pada lembaga jasa keuangan;
- 2) Biaya yang dibebankan pada setiap pihak atas jasa atau kegiatan tertentu yang dilakukan oleh OJK;
- 3) Pinjaman kepada Pemerintah dalam hal penerimaan OJK lebih kecil dari pengeluaran dan pembentukan cadangan;
- 4) Penerimaan dari negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang penerimaan negara bukan pajak;
- 5) Penerimaan yang bersifat tidak mengikat.<sup>186</sup>

---

<sup>185</sup> RUU OJK, Pasal 52.

<sup>186</sup> *Ibid.*, Pasal 42.

Perbedaan dengan konsep sumber penerimaan LPJK adalah dalam konsep OJK terdapat penegasan kemungkinan pengajuan pinjaman kepada Pemerintah dan kemungkinan sumber dari penerimaan negara bukan pajak.

Hal yang menarik adalah meskipun amanat Undang-Undang Bank Indonesia menentukan bahwa lembaga pengawasan sektor jasa keuangan yang akan dibentuk adalah independen di luar Pemerintah, tetapi di dalam konsep LPJK dan OJK dicantumkan pertanggungjawaban kepada Presiden.<sup>187</sup> Bahkan secara khusus RUU OJK memuat konsep mengenai arahan Presiden, sebagai berikut :

Dalam hal untuk kepentingan nasional, Presiden dapat memberikan arahan kepada OJK mengenai kebijakan yang sedang atau direncanakan untuk dilaksanakan, atau prioritas yang sedang atau direncanakan untuk dilaksanakan oleh OJK dalam rangka pelaksanaan tugas dan wewenangnya.<sup>188</sup>

Konsep mengenai OJK diajukan menggantikan konsep LPJK karena Tim Penyusun RUU menyadari adanya kelemahan konsep LPJK, yang apabila tidak disertai dengan wewenang pengaturan maka kegiatannya dikhawatirkan tidak akan berjalan efektif. Selain itu Tim Penyusun RUU juga melihat kendala bahwa konsep OJK tidak sesuai dengan amanat pembentukan lembaga pengawasan sektor jasa keuangan di dalam Undang-Undang Bank Indonesia. Agar supaya dapat sejalan dengan RUU OJK, maka Tim Penyusun RUU mengupayakan amandemen terhadap Undang-Undang Bank Indonesia.<sup>189</sup> Secara paralel RUU OJK diajukan melalui Presiden Megawati kepada DPR untuk dilakukan pembahasan dengan surat Nomor R-06/PU/V/03 tanggal 26 Mei 2003.

Gagasan untuk membentuk OJK mengundang perdebatan dan pendapat banyak pihak. Gubernur Bank Indonesia Burhanuddin Abdullah mengatakan bahwa OJK sangat perlu dan merupakan gagasan yang baik. Namun masih dipertanyakan apakah memang sudah mendesak untuk membentuk OJK karena pembentukan OJK memiliki kendala yang cukup banyak. Salah satu kendala

---

<sup>187</sup> *Ibid.*, Pasal 8.

<sup>188</sup> *Ibid.*, Pasal 40.

<sup>189</sup> Dalam Risalah Rapat Panitia Kerja (Panja) RUU Amandemen atas Undang-Undang Bank Indonesia tanggal 2 Maret 2002, Darmin Nasution mewakili Pemerintah menyampaikan usul agar supaya Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Bank Indonesia dapat dilakukan amandemen sehingga tugas pengaturan dan pengawasan bank dapat dilakukan oleh lembaga pengawasan sektor jasa keuangan independen yang akan dibentuk.

adalah pembiayaan, apabila pembiayaan dibebankan pada pihak perbankan yang belum sepenuhnya pulih dari krisis menurut Burhanuddin hal itu sama saja dengan memberi beban pada masyarakat. Sedangkan jika dibebankan kepada Pemerintah, juga sedang mengalami kesulitan, oleh sebab itu Burhanuddin berpendapat OJK baru dapat dilaksanakan 5-10 tahun lagi.<sup>190</sup>

Apabila pihak Bank Indonesia berpendapat OJK baru dapat dibentuk 5 - 10 tahun lagi, pihak Departemen Keuangan berpendapat sebaliknya. Boediono yang waktu itu menjabat sebagai Menteri Keuangan sempat mengemukakan sikap pejabat Bank Indonesia yang dianggap mementahkan kesepakatan membentuk OJK, karena secara terang-terangan menyatakan bahwa OJK baru dapat didirikan 5 - 10 tahun lagi.<sup>191</sup> Secara terpisah Darmin Nasution menyatakan bahwa pembentukan OJK sudah mendesak direalisasikan. Untuk memelihara pertumbuhan sektor jasa keuangan yang sehat serta untuk mengawasi konglomerasi ekonomi dimana banyak terjadi kepemilikan silang antar sektor keuangan dan sektor riil. Menurut Darmin dengan pembentukan OJK maka diharapkan agar Bank Indonesia dapat fokus pada pengelolaan moneter dan tidak perlu mengurus pengawasan bank karena bank merupakan sektor dalam perekonomian. Selain itu pembentukan OJK juga dimaksudkan untuk memenuhi Pasal 34 Undang-Undang Bank Indonesia.<sup>192</sup>

Dari kalangan ekonom, Drajat Wibowo yang juga merupakan anggota Komisi XI DPR menilai bahwa yang paling mendesak untuk segera dibentuk adalah LPS. Menurut Drajat OJK ibarat rumah baru yang lebih besar tapi penghuninya diambil dari rumah lama dan daripada menghamburkan uang untuk "istana" baru lebih baik merenovasi rumah lama yang memang tidak sempurna.<sup>193</sup>

Senada dengan Drajat, mantan Menteri Keuangan Mar'ie Muhammad juga

<sup>190</sup> "Gubernur BI: Aspek Pembiayaan, Kendala Utama Pembentukan OJK" <<http://www2.kompas.com/utama/news/0305/29/140221.htm>>, 29 Mei 2003.

<sup>191</sup> "Menkeu : Ada yang Mementahkan Kembali Kesepakatan Soal OJK", <<http://www2.kompas.com/kompas-cetak/0306/13/finansial/367721.htm>>, 13 Juni 2003.

<sup>192</sup> "Tarik Ulur Pembentukan OJK, Cita-Cita Tinggi Kantong Terbatas", <<http://www.sinarharapan.co.id/ekonomi/keuangan/2003/0623/keu1.html>>, 23 Juni 2003.

<sup>193</sup> "Yang Disisipkan Dalam Amandemen", <<http://majalah.tempointeraktif.com/id/email/2003/07/07/EB/mbm.20030707.EB88796.id.html>>, 7 Juli 2003.

berpendapat bahwa pembentukan OJK didorong oleh terjadinya krisis perbankan yang betul-betul mencuat di atas permukaan pada tahun 1997. Krisis perbankan yang bersifat sistemik tersebut berdasarkan ketentuan undang-undang tidak dapat dilepaskan dari tanggung jawab dan berfungsinya pembinaan dan pengawasan perbankan oleh Bank Indonesia. Terlepas dari kontroversi pro dan kontra, menurut Mar'ie kendala terbesar pembentukan OJK adalah masalah sumber daya manusia. Jangan sampai sebatas “bedol desa” dengan sekedar memindahkan sebagian pegawai Bank Indonesia, sebagian pegawai Departemen Keuangan dan sebagian pegawai Bapepam untuk mengisi “wadah” OJK. Kendala kedua adalah mengenai pertanggungjawaban, apabila OJK bertanggungjawab kepada Presiden maka perlu dipertanyakan mengenai independensinya. Sedangkan apabila OJK bertanggungjawab kepada DPR, Mar'ie mengkhawatirkan OJK akan menjadi supermarket baru bagi para politisi DPR. Kendala ketiga adalah apabila sumber penerimaan OJK diupayakan berasal dari lembaga jasa keuangan yang diawasi oleh OJK, maka Mar'ie meragukan disiplin dan komitmen pembayaran iuran tepat waktu dengan jumlah sesuai kewajiban mereka.<sup>194</sup>

Di kalangan politisi juga tidak terlepas dari pro dan kontra, seperti tercermin pada pernyataan Baharuddin Aritonang. Menurut Aritonang proses amandemen Undang-Undang Bank Indonesia menyangkut aspek yang sangat luas, tidak hanya menyangkut hukum dan ekonomi tetapi juga menyangkut aspek politik karena pada saat yang sama Gubernur Bank Indonesia Syahril Sabirin sedang menghadapi tuntutan hukum. Tetapi persoalan tersebut menurut Aritonang merupakan persoalan yang dapat dimaklumi, karena Undang-Undang Bank Indonesia diundangkan pada saat kondisi negara sedang “mencari bentuk”. Mengenai OJK Aritonang berpendapat bahwa apabila pengawasan bank telah berjalan kenapa tidak diteruskan saja apa adanya. Membentuk OJK sebagai lembaga baru tentu akan memerlukan dana ekstra, sementara tidak terdapat kepastian mengenai efektivitasnya.<sup>195</sup>

#### Upaya menyelaraskan gagasan pembentukan OJK dengan proses

---

<sup>194</sup> “OJK Maju Kena Mundur Kena”, <[http://www.transparansi.or.id/berita/berita-juni2003/berita4\\_160603.html](http://www.transparansi.or.id/berita/berita-juni2003/berita4_160603.html)>. 16 Juni 2003.

<sup>195</sup> Bank Indonesia *Cyber Library, Penyempurnaan UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia*, <<http://library/cyberlib/detilberita.aspx?idberita=47061>>, 22 Agustus 2003.

amandemen Undang-Undang Bank Indonesia tidak berjalan sesuai harapan. Tidak terdapat perubahan mendasar terhadap hasil amandemen Pasal 34 Undang-Undang Bank Indonesia, kecuali memperpanjang jangka waktu pembentukan lembaga pengawasan sektor jasa keuangan, sebagai berikut :

- (1) Tugas mengawasi bank akan dilakukan oleh lembaga pengawasan sektor jasa keuangan yang independen, dan dibentuk dengan Undang-undang.
- (2) Pembentukan lembaga pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), akan dilaksanakan selambat-lambatnya 31 Desember 2010.<sup>196</sup>

Proses amandemen terhadap Undang-Undang Bank Indonesia memerlukan waktu cukup lama yaitu dimulai saat pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid pada tanggal 17 November 2000 dan secara resmi disahkan oleh Presiden Megawati pada tanggal 15 Januari 2004.

#### **b. Teori dan Keberadaan Otoritas Jasa Keuangan pada Beberapa Negara**

Banyak pelajaran yang dapat dipetik dari pengalaman krisis perbankan yang terjadi pada berbagai negara termasuk Indonesia, salah satunya adalah berkembangnya pemikiran untuk meninjau kembali efektivitas pengaturan dan pengawasan bank. Beberapa studi yang telah dilakukan menunjukkan bahwa krisis perbankan pada berbagai negara terjadi karena lembaga yang bertugas melakukan pengaturan dan pengawasan perbankan tidak memiliki independensi.<sup>197</sup> Pada waktu krisis melanda Indonesia tahun 1997, ketentuan perundang-undangan belum memberikan wewenang kepada Bank Indonesia untuk melaksanakan pengaturan dan pengawasan bank secara independen. Hal tersebut mendorong pemikiran untuk melengkapi wewenang pengaturan dan pengawasan bank oleh Bank Indonesia dengan independensi.

Meskipun demikian krisis tahun 1997 juga mendorong pemikiran dengan arah pendekatan berbeda, yaitu munculnya pendapat bahwa krisis tersebut tidak terlepas dari kegagalan Bank Indonesia dalam melaksanakan pengaturan dan pengawasan bank. Atas kegagalan tersebut perlu dibentuk lembaga baru yang independen yang akan melakukan pengaturan dan pengawasan bank serta

---

<sup>196</sup> Indonesia, *Undang-Undang Perubahan tentang Undang-Undang Bank Indonesia*, *op.cit.*, Pasal 34.

<sup>197</sup> Suseno; Piter Abdullah, *op.cit.*, hlm. 52

lembaga sektor jasa keuangan lainnya.

Kedua pemikiran tersebut, yaitu memberikan independensi kepada lembaga yang telah ada atau membuat lembaga baru yang independen untuk mengatur dan mengawasi seluruh industri keuangan, hingga saat ini masih menyisakan perdebatan panjang mengenai otoritas mana yang lebih tepat.

Untuk mengurai permasalahan tersebut maka dapat dilakukan melalui pendekatan teoritis, pendekatan sistem perbankan dan pendekatan empiris. Dari sudut teori terdapat 2 aliran (*school of thought*) dalam hal pengawasan lembaga keuangan. Pada satu pihak terdapat aliran yang berpendapat bahwa pengawasan industri keuangan sebaiknya dilakukan oleh lembaga tunggal seperti konsep OJK. Pada pihak lain terdapat aliran yang berpendapat bahwa pengawasan industri keuangan sebaiknya dilakukan oleh beberapa lembaga. Di Inggris misalnya industri keuangan dilakukan oleh lembaga tunggal yaitu *Financial Supervisory Authority (FSA)*. Sedangkan di Amerika industri keuangan diawasi oleh beberapa lembaga yaitu oleh *The Fed, Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC)* dan *The Office of the Comptroller of the Currency (OCC)*. Hal yang dipergunakan sebagai dasar untuk menentukan bentuk pengawasan adalah kesesuaian dengan sistem perbankan yang dianut oleh masing-masing negara dan juga seberapa dalam telah terjadi konvergensi diantara lembaga keuangan yang ada.

Dari sudut sistem terdapat *comercial banking system* dan *universal banking system*. Pada *comercial banking system* seperti berlaku di Amerika dan Indonesia, bank dilarang melakukan kegiatan usaha di luar kegiatan usaha perbankan. Sebaliknya pada *universal banking system* seperti yang berlaku di Inggris, bank dapat melakukan kegiatan usaha di luar kegiatan usaha perbankan seperti asuransi. Konvergensi yang dalam antar kegiatan usaha akan menimbulkan permasalahan mengenai kewenangan regulasi. Hal ini terjadi karena produk hibrida yang dihasilkan seringkali sedemikian menyatu sehingga sulit menentukan apakah suatu produk merupakan produk perbankan atau produk LKBB.<sup>198</sup> Di Indonesia produk hibrida yang berkembang masih bersifat

---

<sup>198</sup> Di dalam industri perbankan konvergensi (penyatuan) produk antara produk perbankan dengan produk LKBB, misalnya antara tabungan dengan asuransi dikenal dengan istilah produk "hibrida". Lihat Zulkarnain Sitompul, *Problematika Perbankan*, *op.cit.*, hlm. 146.

sederhana. Sebagai contoh adalah produk *bancassurance* di Indonesia yang pada dasarnya adalah merupakan produk murni asuransi tetapi dipasarkan dengan menggunakan jaringan perbankan. *Bancassurance* di Indonesia dikembangkan berdasar pengertian “*a french term referring to the selling of insurance through a bank’s established distribution channel*”<sup>199</sup>

Dari sudut empiris, survey yang dilakukan oleh *Cental Banking Publication* (1999) menyebutkan bahwa dari 123 negara yang diteliti, 92 diantaranya memberikan wewenang pengawasan industri perbankan kepada bank sentral. Hasil penelitian tersebut semakin menonjol untuk negara-negara berkembang. Pada negara berkembang wewenang pengawasan bank cenderung diberikan kepada bank sentral dengan pertimbangan bahwa bank sentral pada umumnya dinilai memiliki sumber daya yang lebih memadai.<sup>200</sup>

Terkait dengan peran bank sentral, pada pertemuan anggota *Bank for International Settlement (BIS)* di *Basel Swiss* pada tanggal 13 September 2004,<sup>201</sup> menyimpulkan perlunya integrasi pengawasan terhadap bank dan LKBB ke dalam bank sentral. Presentasi diawali oleh *Manuel Aquilera-Verduzco* Ketua Komisi Eksekutif *International Association of International Supervision (IAIS)*. *Manuel* memaparkan perlunya standarisasi pengaturan dan pengawasan terhadap perusahaan asuransi yang berlaku seragam secara internasional seperti halnya berlaku pada perbankan. Apabila hal tersebut tidak dilakukan maka dikhawatirkan akan membahayakan industri asuransi dan dapat memicu instabilitas industri keuangan secara keseluruhan.

Di Belanda, untuk menghindari resiko sebagaimana dipresentasikan oleh *Manuel* dilakukan dengan melakukan integrasi pengawasan LKBB ke dalam bank sentral sehingga regulasi dapat disesuaikan dengan yang diterapkan di perbankan. Beberapa negara Eropa lain seperti Spanyol juga telah melakukan integrasi pengawasan industri asuransi ke dalam bank sentral. Di Irlandia pengawasan seluruh industri LKBB bahkan telah diintegrasikan ke dalam bank sentral.<sup>202</sup>

---

<sup>199</sup> Zulkarnain Sitompul, *Problematika Perbankan*, *op.cit.*, hlm. 146-147.

<sup>200</sup> *Ibid*.

<sup>201</sup> *BIS* adalah semacam bank untuk bank sentral. Lihat Wimboh Santoso, <<http://www2.kompas.com/kompas-cetak/0410/02/ekonomi/13002846.htm>>, 2 Oktober 2004.

<sup>202</sup> “Wacana Baru Pengintegrasian Pengawasan LKBB di Bank Sentral”, <<http://www2.kompas.com/kompas-cetak/0410/02/ekonomi/13002846.htm>>. 2 Oktober 2004.

### c. Kendala dalam Pembentukan Otoritas Jasa Keuangan

Pembentukan OJK yang sesuai ketentuan diharapkan selesai pada akhir 2010 terancam batal, hal tersebut dapat terjadi apabila DPR berubah pikiran. Gagasan pembentukan OJK terkait erat dengan krisis tahun 1997, pada waktu itu efektifitas Bank Indonesia dalam mengatur dan mengawasi bank dipertanyakan sehingga timbul pemikiran untuk mengalihkan tugas Bank Indonesia di bidang perbankan kepada lembaga independen baru. Saat ini kemungkinan DPR telah mempunyai informasi dan pertimbangan yang cukup mengenai urgensi pembentukan OJK. Faktor independensi, kapabilitas, transparansi dan *good governance* merupakan elemen yang lebih penting dibandingkan sekedar membuat lembaga baru. RUU OJK telah diajukan oleh Pemerintah kepada DPR sejak tahun 2003, tetapi dengan memperhatikan proses pembahasan yang berjalan alot, sepertinya akan sulit pembahasan RUU tersebut selesai pada akhir 2010. Dalam penelitian ini setidaknya terdapat 2 hal utama yang menjadi kendala dalam proses pembentukan OJK, yaitu :

- 1) Rencana pembentukan OJK akan menimbulkan dualisme khususnya terkait dengan wewenang pengaturan perbankan. Dualisme tercermin pada potensi timbulnya konflik norma sebagai berikut :  
Untuk melaksanakan tujuan mencapai dan memelihara kestabilan nilai Rupiah, Bank Indonesia mempunyai tugas sebagai berikut :
  - a) menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter;
  - b) mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran;
  - c) mengatur dan mengawasi bank.<sup>203</sup>

Dengan demikian wewenang Bank Indonesia di bidang perbankan pada dasarnya terdiri dari wewenang pengaturan dan wewenang pengawasan. Hanya wewenang pengawasan perbankan yang akan diserahkan kepada lembaga independen baru, sesuai dengan ketentuan sebagai berikut :

- (1) Tugas mengawasi bank akan dilakukan oleh lembaga pengawasan sektor jasa keuangan yang independen, dan dibentuk dengan Undang-undang.
- (2) Pembentukan lembaga pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), akan dilaksanakan selambat-lambatnya 31 Desember 2010.<sup>204</sup>

<sup>203</sup> Indonesia, *Undang-Undang Bank Indonesia, op.cit.* Pasal 8.

<sup>204</sup> *Ibid.* Pasal 34.

Meskipun demikian di dalam RUU OJK terdapat konsep wewenang yang akan bersinggungan dengan wewenang Bank Indonesia, yaitu :

- a) Membuat dan menetapkan peraturan sebagai pelaksanaan peraturan perundang-undangan di bidang jasa keuangan;
- b) Memberi dan mencabut izin untuk melakukan kegiatan di bidang jasa keuangan;
- c) Melakukan pengawasan terhadap pengelolaan dan kegiatan sektor jasa keuangan;
- d) Melakukan tindakan tertentu untuk mengurangi pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan di bidang jasa keuangan dan tingkat kejahatan keuangan;
- e) Melakukan wewenang lain yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan di bidang jasa keuangan;
- f) Mengenaikan sanksi atas pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan di bidang jasa keuangan.<sup>205</sup>

Demikian juga apabila merujuk pada Undang-Undang Perubahan atas Undang-Undang Perbankan, maka wewenang pencabutan izin usaha perbankan adalah merupakan wewenang Bank Indonesia, sebagai berikut :

Apabila menurut penilaian Bank Indonesia keadaan suatu bank dapat membahayakan sistem perbankan, Pimpinan Bank Indonesia dapat mencabut izin usaha bank dan memerintahkan direksi bank untuk segera menyelenggarakan Rapat Umum Pemegang Saham guna membubarkan badan hukum bank dan membentuk tim likuidasi.<sup>206</sup>

Menurut anggota Komisi XI DPR, Harry Azhar Aziz rencana Pemerintah membentuk OJK sebagai lembaga otoritas bagi bank dan LKBB akan sulit direalisasikan pada tahun 2010. Harry menyatakan apabila Pemerintah bermaksud mengajukan RUU OJK kepada DPR maka harus didahului dengan mengajukan amendemen terhadap Undang-Undang Bank Indonesia.<sup>207</sup>

- 2) Sesuai dengan Undang-Undang Bank Indonesia pada awalnya lembaga yang akan dibentuk adalah lembaga dengan wewenang sebatas pada wewenang pengawasan yang kemudian dikenal dengan nama LPJK. Dengan pertimbangan bahwa industri keuangan berkembang dengan pesat sedangkan Pemerintah mempunyai berbagai keterbatasan, maka organisasi LPJK

<sup>205</sup> RUU OJK, Pasal 52

<sup>206</sup> Indonesia, *Undang-Undang Perubahan Atas Undang-Undang Perbankan*, *op.cit.*, Pasal 37 ayat (2) huruf b.

<sup>207</sup> Bank Indonesia *Cyber Library, Pembentukan OJK Terganjil UU BI*, 20 Juli 2006, <<http://library/cyberlib/detilberita.aspx?idberita=47061>>, 20 Juli 2006.

dipersiapkan agar supaya Pemerintah dapat mengurangi perannya secara langsung pada industri keuangan. Dengan demikian dana yang semula dipergunakan untuk mengawasi industri keuangan dapat dimanfaatkan untuk prioritas pembangunan lainnya. LPJK dipersiapkan sebagai lembaga nirlaba dan diharapkan dapat dibiayai dari industri keuangan yang menjadi obyek pengawasannya.

Meskipun demikian konsep LPJK kemudian ditinggalkan dan berkembang menjadi konsep OJK dengan wewenang yang lebih luas. Berbeda dengan LPJK yang mengandalkan sumber pembiayaan dari lembaga keuangan yang diawasi, di dalam RUU OJK terdapat skenario sumber pembiayaan yang berasal dari pinjaman Pemerintah serta penerimaan negara bukan pajak. Dengan wewenang yang sedemikian luas OJK diyakini memerlukan biaya besar, konsep pembiayaan OJK menimbulkan kekhawatiran bahwa OJK kemungkinan tidak akan sepenuhnya mandiri dalam hal pembiayaan.

Dengan kondisi tersebut cukup beralasan apabila beberapa kalangan mempertanyakan urgensi pembentukan OJK sebagai suatu kegiatan prioritas mengingat kondisi perbankan dan perekonomian di Indonesia pada akhir tahun 2002 belum sepenuhnya pulih. Selain itu dengan berkembangnya trend global yang justru menunjukkan perlunya integrasi pengawasan LKBB ke dalam bank sentral maka faktor biaya menjadi suatu pertanyaan yang sangat relevan terkait dengan efektivitas pembentukan OJK.

Sebagai lembaga yang telah mempunyai pengalaman dalam melaksanakan tugas pengaturan dan pengawasan bank, Bank Indonesia memperkirakan biaya yang diperlukan untuk membentuk OJK sama seperti membangun sebuah departemen baru. Untuk proses pembentukan OJK, *Asia Development Bank (ADB)* telah menyampaikan komitmen untuk menyediakan dana sebesar 150 juta Dollar Amerika.<sup>208</sup> Meskipun demikian Gubernur Bank Indonesia Burhanuddin Abdullah menyatakan bahwa dana tersebut merupakan pinjaman

---

<sup>208</sup> “ADB Akan Kucurkan US\$ 150 Juta Untuk Pembentukan OJK”, <<http://www.tempointeraktif.com>>, 28 Mei 2003.

sehingga akan memberatkan keuangan negara. Selanjutnya Burhanuddin meminta kearifan dari Pemerintah untuk memikirkan kembali mengenai tawaran ADB tersebut.<sup>209</sup>



---

<sup>209</sup> “Jika Dipaksakan, Pembentukan OJK Beratkan Masyarakat”, <<http://www.balipost.co.id/BaliPoscetak/2003/5/31/e3.htm>>. 31 Mei 2003.

## BAB IV PEMBAHASAN DAN ANALISA

### A. Analisa mengenai Dasar Hukum Pembentukan Otoritas Jasa Keuangan

Untuk mengetahui dasar hukum OJK, maka hal tersebut harus ditinjau dari awal serta harus dikaji secara utuh. Keberadaan gagasan untuk membentuk OJK adalah tidak terlepas dari rangkaian upaya yang ditempuh Pemerintah untuk keluar dari krisis tahun 1997. Dalam keadaan perekonomian moneter yang kacau dan nilai tukar Rupiah yang semakin merosot, Pemerintah akhirnya memutuskan untuk meminta bantuan kepada *IMF* dan *World Bank*. Permintaan Pemerintah tersebut disetujui dengan paket *IMF* dalam bentuk bantuan teknis dan bantuan dana sebagaimana tercantum di dalam *LoI-I* tanggal 31 Oktober 1997, yang di dalamnya termasuk rencana penutupan 16 bank.

Implementasi *LoI-I* terkait dengan penutupan 16 bank pada 1 November 1997 tidak berjalan sesuai harapan. Penutupan bank pada saat krisis yang dimaksudkan untuk memperbaiki keadaan ternyata justru menghasilkan dampak yang sebaliknya dan keadaan semakin bertambah kacau. Dalam 16 bank yang ditutup terdapat bank Andromeda dan bank Jakarta yang pemiliknya memiliki kedekatan dengan istana.<sup>210</sup> Sistem perbankan yang belum dilengkapi dengan mekanisme penjaminan simpanan, tuntutan pemilik bank Andromeda dan bank Jakarta kepada Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) serta selebaran gelap yang banyak beredar mengenai isu likuidasi lanjutan turut mempengaruhi opini masyarakat. Kepercayaan masyarakat terhadap perbankan menjadi runtuh dan selanjutnya terjadi penarikan serta pemindahan dana secara besar-besaran dari suatu bank ke bank lain yang dinilai lebih aman atau terjadi konversi dari Rupiah menjadi valuta asing.

Sebagai bagian dari evaluasi terhadap hasil *LoI-I*,<sup>211</sup> Pemerintah dan *IMF*

---

<sup>210</sup> J. Soedradjad Djiwandono, *et.al.*, *Sejarah Bank Indonesia Periode V, 1997–1999*, *op. cit.* hlm. 5

<sup>211</sup> Kerjasama Pemerintah dengan *IMF* dalam upaya keluar dari krisis tahun 1997 tercantum di dalam 11 *LoI*, yaitu : *LoI-I* 31 Oktober 1997, *LoI-II* 15 Januari 1998, *LoI-III* 10 April 1998, *LoI-IV* 24 Juni 1998, *LoI-V* 29 Juli 1998, *LoI-VI* 11 September 1998, *LoI-VII* 19 Oktober 1998, *LoI-VIII* 13 November 1998, *LoI-IX* 11 Maret 1999, *LoI-X* 14 Mei 1999 dan *LoI-XI* 22 Juli 1999. Lihat J. Soedradjad Djiwandono, *et.al.*, *Sejarah Bank Indonesia Periode V, 1997–1999*, *Ibid.* hlm. 719-926.

selanjutnya menandatangani *LoI-II* pada tanggal 15 Januari 1998. Di dalam paket *LoI-II* terdapat kesepakatan antara lain mengenai independensi Bank Indonesia. Untuk menjamin independensi, hal tersebut akan dicantumkan di dalam undang-undang yang akan diajukan kepada DPR selambat-lambatnya pada akhir tahun 1998. Selain masalah independensi, di dalam *LoI-II* juga terdapat rencana untuk memperkuat aspek hukum dan kerangka pengawasan perbankan sebagai berikut :

*“...The central bank’s capacity for risk based supervision will be further strengthened with technical assistance from the IMF and the World Bank. Beginning of March 1998, internationally recognized specialist are to provide active support in on and off site supervision. Moreover, to eliminate the conflict interest inheret central bank ownership of banks, Bank Indonesia has established a program for divestiture of its interest in private bank, and has already made substansial progress towards this goal”.*

Sebagai tindak lanjut *LoI-II* mengenai independensi Bank Indonesia, Presiden Soeharto menerbitkan Inpres Nomor 14 Tahun 1998 tanggal 22 April 1998 yang berisi perintah kepada Menteri Keuangan selaku Ketua Dewan Moneter untuk menyiapkan RUU Bank Indonesia. Dengan pengunduran diri Presiden Soeharto, kebijakan tersebut dilanjutkan oleh Presiden B.J. Habibie. Dalam proses pencarian bentuk independensi bagi Bank Indonesia, Pemerintah menunjuk *Helmut Schlesinger* mantan Gubernur *Bundesbank* sebagai konsultan.<sup>212</sup> Konsep independensi yang disampaikan oleh *Schlesinger* adalah merujuk pada bentuk independensi yang diterapkan pada *Bundesbank* yang tidak mengawasi bank. Konsep *Schlesinger* mengenai bentuk independensi diterima oleh Pemerintah dan selanjutnya diajukan kepada DPR melalui surat Presiden B.J. Habibie Nomor R.17/PU/XII/1998 tanggal 31 Desember 1998. Sesuai konsep *Schlesinger*, di dalam RUU Bank Indonesia tercantum bahwa tugas mengatur dan mengawasi bank akan dilakukan oleh lembaga pengawasan independen yang akan dibentuk dengan undang-undang selambat-lambatnya pada pertengahan tahun 2000.<sup>213</sup>

Dalam rangka membentuk lembaga independen baru yang akan menerima pengalihan tugas pengaturan dan pengawasan bank dari Bank Indonesia, di dalam RUU Bank Indonesia tercantum bahwa Bank Indonesia wajib memberikan bantuan berupa :

---

<sup>212</sup> Zulkarnaen Sitompul, *Problematika Perbankan*, *op.cit.* hlm. 145.

<sup>213</sup> RUU Bank Indonesia, Pasal 24.

1. informasi yang berkaitan dengan kegiatan Bank di pasar uang yang membahayakan kelangsungan kegiatan usaha bank;
2. informasi penting yang dianggap perlu.

Selain itu, Bank Indonesia juga mempunyai kewajiban untuk memberikan bantuan antara lain berupa :

1. pengembangan sumber daya manusia;
2. teknologi informasi;
3. jaringan kantor;
4. bantuan teknis lainnya.<sup>214</sup>

Usul Pemerintah untuk mengalihkan tugas pengaturan dan pengawasan bank kepada lembaga di luar Bank Indonesia mendapat banyak tentangan dari DPR. Penjelasan Menteri Keuangan bahwa pengalihan tugas pengaturan dan pengawasan bank dari Bank Indonesia dimaksudkan untuk menghindari *conflict of interest* dengan tugas di bidang moneter tidak dapat diterima oleh DPR. Perdebatan berlangsung alot saat dilakukan pembahasan mengenai kapabilitas, pengalaman, kredibilitas, dan integritas lembaga pengaturan dan pengawasan yang akan dibentuk. Keterbatasan lembaga independen baru yang akan dibentuk sebenarnya juga disadari oleh Pemerintah sebagaimana tercermin dari berbagai bentuk bantuan teknis yang masih banyak tergantung kepada Bank Indonesia. Mengingat pembahasan secara terbuka menemui jalan buntu, maka Pemerintah dan DPR pada tanggal 16 Maret 1999 akhirnya memilih untuk menyelesaikan permasalahan tersebut melalui kompromi yaitu melalui forum lobby.

Hasil kompromi antara Pemerintah dan DPR menyepakati bahwa tugas pengaturan tetap merupakan tugas Bank Indonesia, sedangkan tugas pengawasan perbankan akan dilaksanakan oleh lembaga independen yang akan dibentuk selambat-lambatnya akhir Desember 2002. Untuk menghindari kesan pemangkasan tugas Bank Indonesia, maka kepada lembaga independen baru yang akan dibentuk sekaligus mendapat tugas untuk mengawasi lembaga keuangan lainnya.<sup>215</sup> Hal tersebut dapat diteliti dari naskah awal RUU Bank Indonesia yang pada dasarnya berisi tentang konsep independensi Bank Indonesia dalam kaitannya dengan tugas pengaturan dan pengawasan bank dan sama sekali tidak terdapat konsep mengenai lembaga keuangan lainnya. Bahkan

---

<sup>214</sup> *Ibid*, penjelasan Pasal 24 ayat (4).

<sup>215</sup> Zulkarnaen Sitompul, *Problematika Perbankan*, *op.cit.* hlm. 145.

apabila ditinjau dari sudut *LoI*, justru tercantum bahwa kapasitas bank sentral dalam rangka pengawasan perbankan berbasis resiko yang akan diperkuat dengan bantuan teknis dari *IMF* maupun *World Bank*. Rencana Pemerintah yang akan mengalihkan tugas pengaturan dan pengawasan bank dari Bank Indonesia kepada lembaga independen baru bukan merupakan bagian dari *LoI*.

Untuk memenuhi ketentuan undang-undang mengenai pembentukan lembaga pengawasan sektor jasa keuangan, maka Menteri Keuangan membentuk Tim Penyusun RUU tentang lembaga pengawasan sektor jasa keuangan.<sup>216</sup> Sesuai dengan amanat undang-undang maka pada rapat pertama "1" tanggal 31 Agustus 2000 Tim Penyusun RUU mulai mempersiapkan pembentukan lembaga pengawasan dengan konsep LPJK. Di dalam Naskah Akademik LPJK disebutkan bahwa LPJK dipersiapkan untuk melaksanakan tugas pengawasan bank dan LKBB yang meliputi perusahaan asuransi, dana pensiun, perusahaan modal ventura, perusahaan pembiayaan, perusahaan sekuritas dan lembaga-lembaga lain yang mengelola dana masyarakat.

Kerangka acuan yang dipergunakan oleh Tim Perumus RUU dalam mempersiapkan LPJK adalah amanat Undang-Undang Bank Indonesia, sebagai berikut :

- (1) Tugas mengawasi bank akan dilakukan oleh lembaga pengawasan sektor jasa keuangan yang independen, dan dibentuk dengan undang-undang.
- (2) Pembentukan lembaga pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), akan dilaksanakan selambat-lambatnya 31 Desember 2002.<sup>217</sup>

dengan penjelasan, sebagai berikut :

Lembaga pengawasan jasa keuangan yang akan dibentuk melakukan pengawasan terhadap bank dan perusahaan-perusahaan sektor jasa keuangan lainnya yang meliputi asuransi, dana pensiun, sekuritas, modal ventura dan perusahaan pembiayaan serta badan-badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan dana masyarakat.

Lembaga ini bersifat independen dan menjalankan tugasnya berada di luar Pemerintah dan berkewajiban menyampaikan laporan kepada Badan Pemeriksa Keuangan dan Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam melaksanakan tugasnya, lembaga ini (*supervisory*

---

<sup>216</sup> Pembentukan Tim Penyusun RUU dilakukan melalui Surat Keputusan No. 181/KMK.017/2000 tanggal 29 Mei 2000 yang kemudian diubah dengan Surat Keputusan No. 341/KMK.017/2000 tanggal 18 Agustus 2000.

<sup>217</sup> Indonesia. *Undang-Undang Bank Indonesia, op.cit.*. Pasal 34.

*board*) melakukan koordinasi dan kerjasama dengan Bank Indonesia sebagai bank sentral yang akan diatur dalam undang-undang pembentukan lembaga dimaksud.

Lembaga pengawasan ini dapat mengeluarkan ketentuan yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas pengawasan bank dengan koordinasi dengan Bank Indonesia dan meminta penjelasan dari Bank Indonesia, keterangan dan data makro yang diperlukan.

Adapun tugas mengatur akan tetap dilakukan oleh Bank Indonesia.<sup>218</sup>

Mengacu pada Undang-Undang Bank Indonesia, maka terdapat pemisahan wewenang pengaturan dan pengawasan bank, hal tersebut dapat ditinjau dari ketentuan yang menyatakan bahwa untuk mencapai dan memelihara kestabilan nilai Rupiah, Bank Indonesia mempunyai tugas :

1. menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter;
2. mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran;
3. mengatur dan mengawasi bank.<sup>219</sup>

Dalam rangka melaksanakan tugas mengatur dan mengawasi bank, Bank Indonesia berwenang menetapkan ketentuan-ketentuan perbankan yang memuat prinsip kehati-hatian yang akan ditetapkan dengan Peraturan Bank Indonesia. Berbagai ketentuan yang akan ditetapkan dengan Peraturan Bank Indonesia antara lain mengenai :

1. perizinan bank;
2. kelembagaan bank, termasuk kepengurusan dan kepemilikan;
3. kegiatan usaha bank pada umumnya;
4. kegiatan usaha bank berdasarkan prinsip syariah;
5. merger, konsolidasi dan akuisisi bank;
6. sistem informasi antar bank;
7. tata cara pengawasan bank;
8. sistem pelaporan bank kepada Bank Indonesia;
9. penyehatan perbankan;
10. pencabutan izin usaha, likuidasi dan pembubaran bentuk hukum bank;
11. lembaga-lembaga pendukung sistem perbankan.<sup>220</sup>

Sedangkan wewenang pengawasan yang akan diserahkan kepada LPJK terdiri dari wewenang pengawasan langsung dan pengawasan tidak langsung. Pengertian

<sup>218</sup> *Ibid.*, penjelasan Pasal 34.

<sup>219</sup> *Ibid.*, Pasal 8.

<sup>220</sup> *Ibid.*, penjelasan Pasal 25.

pengawasan langsung adalah dalam bentuk pemeriksaan yang disusul dengan tindakan - tindakan perbaikan, adapun pengertian pengawasan tidak langsung terutama dalam bentuk pengawasan dini melalui penelitian, analisis, dan evaluasi laporan bank.<sup>221</sup>

Secara konsep, pemisahan antara wewenang pengawasan oleh LPJK dengan wewenang pengaturan bank oleh Bank Indonesia adalah tidak tepat dan lemah karena akan menimbulkan masalah koordinasi. Hal tersebut disadari oleh Tim Penyusun RUU saat melakukan pembahasan mengenai ruang lingkup wewenang LPJK sebagaimana tertuang di dalam Naskah Akademik LPJK, sebagai berikut :

“...agar efektif, fungsi pengaturan dan fungsi pengawasan penyelenggaraan lembaga-lembaga keuangan seyogyanya dijalankan oleh satu lembaga. Penyatuan fungsi-fungsi ini tampaknya tidak akan sulit dilakukan untuk lembaga-lembaga keuangan bukan bank. Namun tidak demikian halnya untuk pengaturan dan pengawasan bank mengingat penjelasan Pasal 34 Undang-Undang tentang Bank Indonesia menegaskan bahwa wewenang pengaturan bank tetap berada pada Bank Indonesia”.

Dengan kondisi tersebut Tim Penyusun RUU selanjutnya mengajukan 2 alternatif pemikiran fungsi LPJK. Pertama, LPJK berfungsi sebagai pengatur dan pengawas untuk LKBB, tetapi hanya berfungsi sebagai pengawas untuk bank dan lembaga-lembaga pengelola dana masyarakat. Alternatif kedua, LPJK berfungsi sebagai pengatur dan pengawas lembaga keuangan bank dan LKBB. Pada alternatif kedua, LPJK hanya akan mengatur masalah yang berkaitan dengan *prudential regulation* dan fungsi bank sebagai lembaga keuangan. Sedangkan pengaturan yang berkaitan dengan fungsi bank sebagai pemain di pasar uang dalam kaitannya dengan kebijakan moneter akan berada di Bank Indonesia.

Apabila dicermati pada alternatif kedua fungsi LPJK yang diajukan dengan konsep wewenang pengaturan *prudential regulation* bank, hal tersebut akan menimbulkan dualisme dalam pengaturan perbankan. Potensi dualisme muncul mengingat di dalam Undang-Undang Bank Indonesia secara tegas telah ditetapkan bahwa dalam rangka pengaturan bank, Bank Indonesia berwenang menetapkan ketentuan-ketentuan perbankan yang memuat prinsip kehati-hatian. Sebagai catatan perlu diketahui bahwa sampai dengan akhir batas waktu 31 Desember 2002 pembentukan lembaga

---

<sup>221</sup> *Ibid.*, penjelasan Pasal 27.

pengawasan sektor jasa keuangan sesuai dengan amanat Undang-Undang Bank Indonesia tidak dapat terwujud.

Pada sisi lain, Undang-Undang Bank Indonesia yang secara resmi disahkan oleh Presiden B.J. Habibie pada tanggal 17 Mei 1999, ternyata pada tanggal 17 November 2000 telah digiring kembali untuk dilakukan amandemen. Beberapa kalangan menilai proses amandemen sebenarnya lebih dimaksudkan Presiden Abdurrahman Wahid sebagai upaya untuk menggusur Gubernur Bank Indonesia waktu itu Syahril Sabirin. Dalam perkembangannya ketika pemerintahan berganti dari Presiden Abdurrahman Wahid kepada Presiden Megawati pada akhir Juli 2001, proses amandemen belum juga tuntas bahkan materi yang dibahas semakin berkembang dan bertambah.<sup>222</sup>

Proses amandemen Undang-Undang Bank Indonesia merumuskan lima materi utama, yaitu penetapan target inflasi, pembentukan Badan Supervisi, pencalonan Deputi Gubernur, penyediaan kredit likuiditas darurat dan pengalihan fungsi pengawasan bank.<sup>223</sup> Terkait dengan materi pengalihan fungsi pengawasan bank, Pemerintah tidak lagi mengajukan konsep lembaga pengawasan sektor jasa keuangan dengan bentuk LPJK tetapi Pemerintah mengajukan dengan bentuk OJK.

Berbeda dengan konsep LPJK yang masih menggunakan pendekatan pemisahan wewenang pengaturan dan pengawasan bank sesuai amanat Undang-Undang Bank Indonesia, OJK tidak lagi menggunakan Undang-Undang Bank Indonesia sebagai acuan dengan konsep sebagaimana tabel berikut :

	bank	bukan bank	lembaga lain
Pengaturan	OJK	OJK	?
Pemberian izin	OJK	OJK	OJK
Pengawasan	OJK	OJK	OJK
Pencabutan izin	OJK	OJK	OJK

<sup>222</sup> "Memetakan Kembali Amandemen Undang-Undang Bank Indonesia", <<http://www.kompas-cetak/0310/17/opini/628828.htm>> , 17 Oktober 2003.

<sup>223</sup> "BI Pasca Amandemen Undang-Undang", <<http://www2.kompas.com/Kompas-cetak/0402/03/finansial/833902.htm>>, 3 Februari 2004.

1. Lembaga bukan bank meliputi perusahaan-perusahaan yang bergerak di bidang usaha asuransi, perusahaan-perusahaan yang bergerak di bidang pasar modal dan perdagangan berjangka, dana pensiun, perusahaan pembiayaan, pegadaian, modal ventura, badan penyelenggara program jaminan sosial tenaga kerja, badan penyelenggara program pensiun atau program jaminan atau santunan lain untuk pegawai negeri sipil dan anggota TNI/POLRI, koperasi simpan pinjam;
2. Lembaga lain adalah lembaga keuangan lain dan badan-badan lain yang mengelola dana masyarakat;
3. Pengaturan kegiatan bank yang terkait dengan kewenangan Bank Indonesia sebagai otoritas moneter, tetap berada di tangan Bank Indonesia.<sup>224</sup>

Pemerintah melihat bahwa konsep OJK telah bergeser dari amanat Undang-Undang Bank Indonesia. Menyadari hal tersebut Pemerintah selanjutnya mengupayakan agar proses amandemen Undang-Undang Bank Indonesia dapat menyetujui pengaturan dan pengawasan bank dilaksanakan oleh lembaga pengawasan sektor jasa keuangan yang akan dibentuk.<sup>225</sup> Secara paralel RUU OJK diajukan melalui Presiden Megawati kepada DPR dengan surat Nomor R-06/PU/V/03 tanggal 26 Mei 2003 untuk dilakukan pembahasan. Upaya tersebut ditempuh oleh Pemerintah dengan maksud agar proses amandemen terhadap Undang-Undang Bank Indonesia dapat menghasilkan dasar hukum bagi pembentukan OJK.

Setelah melalui proses selama lebih dari 3 tahun, amandemen terhadap Undang-Undang Bank Indonesia akhirnya dapat diselesaikan. Ketentuan Pasal 34 Undang-Undang Bank Indonesia yang menjadi dasar hukum pembentukan lembaga pengawasan sektor jasa keuangan mengalami proses amandemen, sebagai berikut :

- (1) Tugas mengawasi bank akan dilakukan oleh lembaga pengawasan sektor jasa keuangan yang independen, dan dibentuk dengan undang-undang.
- (2) Pembentukan lembaga pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), akan dilaksanakan selambat-lambatnya 31 Desember 2010.<sup>226</sup>

---

<sup>224</sup> Lihat *Naskah Akademik Pembentukan OJK*, konsep 13 Februari 2002, hlm. 20-21.

<sup>225</sup> Risalah Rapat Panitia Kerja RUU Amandemen Atas UU Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, 2 Maret 2002.

<sup>226</sup> Indonesia, *Undang-Undang Perubahan Atas Undang-Undang Bank Indonesia*, *op.cit.*, Pasal 34.

dengan penjelasan, sebagai berikut

- (1) Lembaga pengawasan jasa keuangan yang akan dibentuk melakukan pengawasan terhadap bank dan perusahaan-perusahaan sektor jasa keuangan lainnya yang meliputi asuransi, dana pensiun, sekuritas, modal ventura dan perusahaan pembiayaan serta badan-badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan dana masyarakat.

Lembaga ini bersifat independen dan menjalankan tugasnya berada di luar Pemerintah dan berwajib menyampaikan laporan kepada Badan Pemeriksa Keuangan dan Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam melaksanakan tugasnya, lembaga ini (*supervisory board*) melakukan koordinasi dan kerjasama dengan Bank Indonesia sebagai bank sentral yang akan diatur dalam undang-undang pembentukan lembaga dimaksud.

Lembaga pengawasan ini dapat mengeluarkan ketentuan yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas pengawasan bank dengan koordinasi dengan Bank Indonesia dan meminta penjelasan dari Bank Indonesia, keterangan dan data makro yang diperlukan.

- (2) Pengalihan fungsi pengawasan bank dari Bank Indonesia kepada lembaga pengawasan sektor jasa keuangan dilakukan secara bertahap setelah dipenuhinya syarat-syarat yang meliputi infrastuktur, anggaran, personalia, struktur organisasi, sistem informasi, sistem dokumentasi, dan berbagai peraturan pelaksanaan berupa perangkat hukum serta dilaporkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.<sup>227</sup>

Adapun wewenang Bank Indonesia yang terkait dengan ketentuan pengaturan perbankan tidak mengalami perubahan, Bank Indonesia tetap mempunyai wewenang untuk menetapkan ketentuan perbankan. Dengan memperhatikan hasil amandemen, maka usul Pemerintah agar supaya wewenang pengaturan dan pengawasan bank dilakukan oleh lembaga pengawasan sektor jasa keuangan yang akan dibentuk dapat disimpulkan telah gagal. DPR hanya menyetujui perpanjangan pembentukan lembaga pengawasan sektor jasa keuangan sampai dengan 31 Desember 2010. Pada sisi lain RUU OJK yang telah diajukan kepada DPR sejak tahun 2003 hingga saat ini belum juga mendapat persetujuan.

Dengan memperhatikan proses pembentukan OJK serta dengan memperhatikan fakta-fakta yang menyertainya, maka dapat disimpulkan bahwa OJK tidak dapat dibentuk dengan menggunakan Undang-Undang Perubahan Atas Undang-Undang Bank Indonesia sebagai dasar hukum. Lembaga yang dapat dibentuk dengan menggunakan Undang-

---

<sup>227</sup> *Ibid.*, penjelasan Pasal 34.

Undang Perubahan Atas Undang-Undang Bank Indonesia sebagai dasar hukum adalah lembaga dengan wewenang sebatas pada pengawasan perbankan dan perusahaan-perusahaan sektor jasa keuangan lainnya. Adapun yang dimaksud dengan perusahaan sektor jasa keuangan lainnya adalah asuransi, dana pensiun, sekuritas, modal ventura dan perusahaan pembiayaan serta badan-badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan dana masyarakat.

Meskipun demikian, membentuk lembaga yang akan memisahkan pengaturan dengan pengawasan perbankan dengan mengedepankan “kepastian hukum” *an-sich*, menurut Satjipto akan mengubah makna hukum, hukum tidak lagi untuk manusia melainkan manusia untuk hukum. Saat kita menyadari bahwa pemisahan wewenang pengawasan dan wewenang pengaturan perbankan justru akan menghasilkan mekanisme kerja yang lemah, maka kita harus secara progresif mempertanyakan makna pemisahan tersebut.

Kelemahan dalam konsep pemisahan wewenang pengaturan dan pengawasan perbankan dapat dipahami mengingat pada saat penyusunan Undang-Undang Bank Indonesia, kondisi bangsa dan negara sedang mencari bentuk untuk memenuhi tuntutan reformasi.<sup>228</sup> Pembahasan secara terbuka antara Pemerintah dengan DPR untuk menemukan rumusan yang terbaik menemui jalan buntu sedangkan pada sisi lain Pemerintah masih mempunyai cukup banyak agenda tindak lanjut *LoI* dengan *IMF*. Untuk menghindari jalan buntu Pemerintah dan DPR selanjutnya menempuh kesepakatan untuk menyelesaikan permasalahan tersebut melalui forum lobby. Hal ini menunjukkan bahwa produk yang dihasilkan tidak disusun dalam ruang hampa tetapi sangat dipengaruhi oleh kepentingan-kepentingan politik yang subyektif. Menurut Satjipto tragedi hukum dimulai dari kondisi seperti itu, sejak hukum dituliskan, orang terpaksa pada pembacaan peraturan sehingga mempunyai resiko meminggirkan keadilan dan ihwal masuk akal.<sup>229</sup>

---

<sup>228</sup> Lihat *Cyber Library Bank Indonesia*, Baharuddin Aritonang : *Penyempurnaan UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia*, 22 Agustus 2003.

<sup>229</sup> Satjipto Rahardjo, *Biarkan Hukum Mengalir*, *op.cit.*, hlm. 85.

## B. Analisa mengenai Urgensi Pembentukan Otoritas Jasa Keuangan

Dalam proses *fit and proper test* sebagai calon Deputy Gubernur Senior (DGS) Bank Indonesia, Darmin Nasution mengatakan krisis keuangan di Indonesia terjadi karena Bank Indonesia terlambat mengantisipasi dan tidak bisa mengimbangi inovasi produk di sektor keuangan. Indonesia harus bergerak mencegah krisis terulang, karena ongkos krisis yang terjadi tahun 1997 sangat mahal dibandingkan dengan skala perekonomian Indonesia itu sendiri. Krisis ibarat nyeri yang dalam merasuki tubuh, hal tersebut menunjukkan ada sesuatu yang salah atau bekerja kurang tepat dalam sistem perekonomian Indonesia. Darmin menambahkan adalah sangat tidak masuk akal dan bodoh apabila kita tidak mengambil pelajaran dari permasalahan masa lalu, seperti pepatah hanya keledai yang jatuh ke lubang yang sama dua kali.<sup>230</sup>

Semua pihak tentu setuju dengan pendapat Darmin bahwa krisis tahun 1997 terasa sangat nyeri dan Indonesia harus bergerak melakukan pencegahan. Meskipun demikian untuk menyusun formula pencegah krisis, sesuatu yang menurut Darmin “salah” atau “bekerja kurang tepat” dalam sistem perekonomian Indonesia terlebih dahulu harus dipahami dengan baik dan benar. Pada sektor perbankan, krisis tahun 1997 telah mendorong upaya untuk melakukan restrukturisasi yang antara lain dilakukan dengan meninjau kembali efektivitas pengaturan dan pengawasan bank. Langkah tersebut sangat strategis mengingat lebih dari 90 % industri keuangan di Indonesia dikelola oleh perbankan. Beberapa studi yang telah dilakukan menunjukkan bahwa krisis perbankan pada berbagai negara terjadi karena lembaga yang bertugas melakukan pengaturan dan pengawasan perbankan tidak memiliki independensi. Hal tersebut mendorong menguatnya argumen bahwa pengaturan dan pengawasan perbankan sebaiknya memiliki independensi untuk menjaga dan memelihara stabilitas sektor keuangan.<sup>231</sup>

Pada saat krisis terjadi tahun 1997, tugas pengaturan dan pengawasan bank

---

<sup>230</sup> “Darmin : Krisis 1998 Karena BI Terlambat Mengantisipasi”, <<http://www.detikfinance.com/read/2009/05/11/154824/1129594/5/darmin-krisis-1999>>, 11 Mei 2009.

<sup>231</sup> Suseno; Piter Abdullah, *op.cit.*, hlm. 51.

dilaksanakan oleh Bank Indonesia. Meskipun demikian tugas tersebut belum disertai dengan independensi sebagaimana dapat ditinjau pada 2 ketentuan pokok di bidang perbankan, yaitu di dalam Undang-Undang Perbankan sebagai berikut :

Apabila menurut penilaian Bank Indonesia :

- (1) keadaan suatu bank membahayakan sistem perbankan; atau
- (2) tindakan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) belum cukup untuk mengatasi kesulitan yang dihadapi bank;

Bank Indonesia mengusulkan kepada Menteri (Keuangan) untuk mencabut izin usaha bank tersebut.<sup>232</sup>

serta dapat pula ditinjau di dalam Undang-Undang Bank Sentral bahwa dalam rangka pembinaan perbankan, tugas tersebut dilaksanakan oleh Bank Indonesia berdasarkan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Pemerintah. Dalam merumuskan kebijaksanaan Pemerintah dibantu oleh Dewan Moneter yang diketuai oleh Menteri Keuangan, adapun Gubernur Bank Indonesia berkedudukan sebagai anggota.<sup>233</sup>

Dengan mekanisme tersebut efektivitas pelaksanaan tugas Bank Indonesia di bidang perbankan sangat ditentukan oleh arah kebijaksanaan Dewan Moneter. Dalam praktek di lapangan peran Dewan Moneter seringkali melampaui batas-batas wewenangnya, termasuk melakukan intervensi kebijakan-kebijakan teknis di bidang perbankan. Sebagai pembina dan pengawas perbankan, Bank Indonesia justru tidak dapat berbuat banyak dan sangat terbatas pada tindakan-tindakan yang bersifat rutin dan teknis. Penolakan usul Bank Indonesia untuk menutup bank bermasalah karena Pemerintah menilai hal tersebut akan mengganggu pemilu tahun 1998, menunjukkan belum terdapat independensi dalam pengaturan dan pengawasan perbankan.

Pada waktu krisis tahun 1997, mekanisme pengaturan dan pengawasan perbankan Indonesia dilaksanakan oleh Bank Indonesia dengan menggunakan *Basel Principles* sebagai kerangka acuan. Selain di Indonesia, *Basel Principles* juga telah dipergunakan sebagai acuan bagi pengaturan dan pengawasan perbankan pada lebih dari 100 negara di dunia. Adapun *Basel Principles* adalah pokok-pokok pengawasan bank yang direkomendasikan oleh *BIS* berdasarkan *best practises* pada bank sentral dan otoritas pengawasan bank yang tergabung dalam *Basel Committe*. Konsep dasar yang

---

<sup>232</sup> Indonesia, *Undang-Undang Perbankan, op.cit.*, Pasal 37 ayat (3).

<sup>233</sup> Indonesia, *Undang-Undang Bank Sentral, op.cit.*, Pasal 8.

dipergunakan dalam mengembangkan *Basel Principles* sebagai suatu formulasi pengaturan dan pengawasan yang efektif adalah perlunya otoritas perbankan mempunyai independensi untuk mengambil suatu keputusan.

Pemikiran mengenai independensi bagi pengaturan dan pengawasan bank akhirnya terwujud setelah melalui proses restrukturisasi perbankan pasca krisis tahun 1997. Sebagai langkah awal pada 10 November 1999 dilakukan penghapusan dualisme wewenang pengaturan dan pengawasan perbankan yang semula berada diantara Departemen Keuangan dan Bank Indonesia, sebagai berikut :

Apabila menurut penilaian Bank Indonesia keadaan suatu bank dapat membahayakan sistem perbankan, Pimpinan Bank Indonesia dapat mencabut izin usaha bank dan memerintahkan direksi bank untuk segera menyelenggarakan Rapat Umum Pemegang Saham guna membubarkan badan hukum dan membentuk tim likuidasi.<sup>234</sup>

5 bulan kemudian Bank Indonesia memperoleh independensi, bebas dari campur tangan Pemerintah dan atau pihak-pihak lainnya, kecuali untuk hal-hal yang secara tegas diatur dalam Undang-Undang Bank Indonesia.<sup>235</sup>

Meskipun demikian krisis tahun 1997 juga mendorong pemikiran dengan arah pendekatan berbeda, yaitu munculnya pemikiran seperti pendapat Darmin yang lebih menekankan bahwa krisis yang terjadi adalah karena kegagalan Bank Indonesia dalam melaksanakan pengaturan dan pengawasan bank. Atas kegagalan tersebut perlu dibentuk lembaga baru yang akan melakukan pengaturan dan pengawasan terhadap bank dan lembaga sektor jasa keuangan lainnya yang kemudian dikenal dengan konsep OJK.

Beberapa pendekatan yang dipergunakan sebagai dasar pemikiran dalam menyusun urgensi pembentukan OJK, meliputi hal-hal sebagai berikut :

1. Terdapat 4 perubahan dalam industri keuangan

Pertama, produk jasa keuangan semakin bervariasi dan kompleks. Produk murni perbankan dan LKBB mulai ditinggalkan dan semakin berkembang perpaduan antara produk perbankan dan produk LKBB.

---

<sup>234</sup> Indonesia, *Undang-Undang Perubahan Atas Undang-Undang Perbankan, op.cit.*, Pasal 37 ayat (2) huruf b.

<sup>235</sup> Indonesia, *Undang-Undang Bank Indonesia, op.cit.*, Pasal 4 ayat (2) dan Pasal 9.

Kedua, lembaga-lembaga keuangan cenderung melakukan konglomerasi, perusahaan yang semula hanya bergerak pada subsektor jasa keuangan tertentu melebarkan usaha dengan membentuk anak perusahaan yang bergerak pada subsektor jasa keuangan yang berbeda.

Ketiga, globalisasi perdagangan jasa yang meningkatkan arus transaksi keluar atau masuk Indonesia. Produk jasa keuangan asing masuk ke Indonesia atau perusahaan jasa keuangan Indonesia melangkah keluar Indonesia tanpa kehadiran fisik.

Keempat, dengan perkembangan teknologi transaksi bisnis dapat dilakukan melalui internet (*e commerce*), sehingga perlindungan kepada konsumen harus semakin jelas.

## 2. Pembenahan dalam industri keuangan

Indonesia merupakan negara yang *banking centric*, industri perbankan memegang peranan penting dalam industri keuangan karena lebih dari 80 % aset lembaga keuangan dikuasai oleh perbankan. Kondisi tersebut akan menempatkan Indonesia pada resiko sistemik sehingga perlu ditempuh upaya untuk mengurangi dampak negatif dari dominasi sektor perbankan dengan mengembangkan sektor LKBB.

## 3. Pemurnian otoritas fiskal dan moneter

Dalam sistem perekonomian Indonesia dikenal 2 fungsi penjaga stabilitas ekonomi yaitu fungsi fiskal dan fungsi moneter, fungsi fiskal dilaksanakan oleh Departemen Keuangan sedangkan fungsi moneter dilaksanakan oleh Bank Indonesia. Dalam melaksanakan fungsi fiskal Departemen Keuangan bertugas menggali potensi-potensi penerimaan negara untuk membiayai penyelenggaraan pembangunan, selain itu Departemen Keuangan juga harus bertugas untuk membina LKBB. Adapun fungsi moneter dilaksanakan Bank Indonesia untuk menjaga kestabilan moneter dan nilai tukar Rupiah, selain itu Bank Indonesia juga bertugas sebagai pembina perbankan. Beban kerja yang tinggi serta keterbatasan sarana dan sumberdaya pengawasan yang dimiliki menyebabkan pelaksanaan tugas Bank Indonesia menjadi tidak efektif.

## 4. Perubahan paradigma untuk membina industri keuangan

Pada masa lalu Pemerintah terlibat terlalu jauh dalam mengelola sektor jasa keuangan, peran Pemerintah dalam membina sering berubah menjadi sekedar melindungi dan menjaga eksistensi perusahaan jasa keuangan meskipun dalam kondisi yang tidak sehat. Dalam beberapa hal kondisi buruk perusahaan keuangan

tidak mungkin lagi ditutupi, meskipun demikian pada saat itu biaya untuk penyelamatan kemungkinan sudah tidak lagi terjangkau. Dengan adanya desakan demokratisasi ekonomi, maka Pemerintah diharapkan dapat bertindak sebagai fasilitator yang adil terhadap pelaku kegiatan ekonomi, pertukaran informasi secara akurat dan terbuka harus diciptakan.

#### 5. Efisiensi peranan Pemerintah

Dengan sumber dana yang terbatas, Pemerintah harus membuat prioritas terhadap kegiatan-kegiatan yang mendorong tumbuhnya perekonomian, dan biaya yang minimum harus menjadi pilihan utama. Industri yang dewasa dapat mengatur dirinya sendiri sehingga Pemerintah tidak lagi harus terus menerus menjadi polisi, selanjutnya Pemerintah dapat melakukan efisiensi sebagian atau seluruh dana yang sebelumnya dipergunakan untuk pengawasan terhadap industri keuangan.<sup>236</sup>

Kedua pemikiran tersebut, yaitu melakukan restrukturisasi efektivitas pelaksanaan tugas pengaturan dan pengawasan bank oleh Bank Indonesia atau membentuk OJK yang akan menjadi regulator terhadap seluruh industri keuangan, hingga saat ini masih menyisakan perdebatan panjang.

Untuk menemukan jawaban atas dua bentuk pemikiran tersebut maka dapat dilakukan melalui pendekatan teoritis, pendekatan sistem dan pendekatan empiris.<sup>237</sup> Dari sudut teori terdapat 2 aliran (*school of thought*) dalam pengawasan industri keuangan. Teori pertama menempatkan pengawasan seluruh industri keuangan pada 1 lembaga tunggal seperti konsep OJK, adapun teori kedua menempatkan pengawasan industri keuangan pada beberapa lembaga. Inggris adalah negara pelopor teori pengawasan industri keuangan oleh lembaga tunggal, sedangkan Amerika dan Indonesia menggunakan teori pengawasan industri keuangan oleh beberapa lembaga. Pemilihan teori untuk melaksanakan pengawasan dan pengaturan terhadap industri keuangan sangat ditentukan oleh sistem perbankan yang dianut oleh masing-masing negara.

Dari sudut sistem terdapat *comercial banking system* dan *universal banking*

---

<sup>236</sup> Bentuk otoritas jasa keuangan yang menjadi rujukan bagi pembentukan OJK diantaranya adalah FSA dan APRA. Lihat *Naskah Akademik Pembentukan OJK*, konsep 13 Februari 2002, hlm.4 – 12.

<sup>237</sup> Zulkarnain Sitompul, *Problematika Perbankan*, *op.cit.* hlm. 146-147.

*system*. Pada *comercial banking system* seperti diterapkan di Amerika dan Indonesia bank dilarang melakukan kegiatan usaha di luar kegiatan usaha perbankan sebaliknya pada *universal banking system* seperti diterapkan di Inggris, bank dapat melakukan kegiatan usaha di luar kegiatan usaha perbankan seperti asuransi. Konvergensi yang dalam antar kegiatan usaha pada *comercial banking system* akan menimbulkan permasalahan mengenai kewenangan regulasi.

Dari sudut empiris, survey yang dilakukan oleh *Cental Banking Publication* tahun 1999 menyebutkan bahwa dari 123 negara yang diteliti, 92 diantaranya memberikan wewenang pengawasan industri perbankan kepada bank sentral. Hasil penelitian tersebut semakin menonjol untuk negara-negara yang sedang berkembang. Pada negara yang sedang berkembang wewenang pengawasan bank cenderung diberikan kepada bank sentral.<sup>238</sup>

Berdasarkan ketiga pendekatan tersebut, keputusan untuk memilih bentuk pengawasan lembaga keuangan untuk diterapkan di Indonesia pada akhirnya akan menjadi keputusan bersama antara Pemerintah dan DPR. Sebagai catatan perlu kita ketahui bahwa kehendak Pemerintah untuk membentuk OJK pernah ditolak oleh DPR sebagaimana tercermin pada hasil amandemen Undang-Undang Bank Indonesia.

Untuk mendalami keputusan yang akan ditempuh Pemerintah dan DPR mengenai pembentukan OJK, maka menurut *Pound* hal tersebut harus diteliti dari sudut kepentingan dengan sedapat mungkin menghindari persengketaan dan pemborosan. Beberapa perkembangan terakhir yang dapat dipergunakan sebagai pertimbangan untuk meneliti derajat kepentingan dengan menggunakan pemikiran *Pound*, antara lain meliputi hal-hal sebagai berikut :

1. Pelajaran dari krisis *Subprime Mortgage* dan *Northren Rock*

Krisis *Subprime* yang terjadi di Amerika yang menganut sistem pengawasan lembaga keuangan oleh beberapa lembaga menghasilkan kebijakan baru mengenai perlunya bank sentral mempunyai akses pengawasan bukan hanya pada perbankan.<sup>239</sup> Melalui

---

<sup>238</sup> *Ibid.*

<sup>239</sup> Kompas, "Akhirnya AS Bersedia Tata Lembaga Keuangan", 1 April 2008, hlm.1

cetak biru kebijakan baru mengenai sistem keuangan Amerika, *The Fed* akan menjadi regulator stabilisator pasar sehingga akan mendorong *The Fed* menjadi regulator keuangan yang sangat hati-hati.<sup>240</sup>

Dalam krisis *Northren* sistem pengawasan oleh lembaga tunggal ternyata juga mempunyai kelemahan serta tidak menjamin koordinasi antar institusi dapat berjalan dengan baik. Dalam perkembangan selanjutnya *FSA* dan *APRA* yang menjadi lembaga rujukan dalam rencana pembentukan OJK, pada akhirnya justru mengembalikan fungsi pengawasan bank kepada bank sentral.<sup>241</sup> Dengan demikian belum terdapat contoh yang sukses mengenai fungsi dan peran lembaga pengawasan tunggal sebagaimana konsep OJK, dan saat ini efektivitas OJK sedang banyak dipertanyakan di seluruh dunia.<sup>242</sup>

## 2. Wacana baru integrasi pengawasan LKBB dalam pengawasan bank sentral

Dalam pertemuan di *Basel Swiss* pada 13 September 2004, para Gubernur bank sentral anggota *BIS* membahas berbagai issue yang berkaitan dengan perkembangan usaha asuransi. Dalam presentasi *Manuel Aquilera-Verduzco*, diuraikan mengenai perlunya standarisasi pengaturan dan pengawasan terhadap perusahaan asuransi yang berlaku seragam secara internasional seperti halnya berlaku pada perbankan. Apabila hal tersebut tidak dilakukan maka dikhawatirkan akan membahayakan industri asuransi dan dapat memicu instabilitas industri keuangan secara keseluruhan.

Pada beberapa negara di Eropa seperti Belanda dan Spanyol untuk menghindari resiko sebagaimana dipresentasikan oleh *Manuel* ditempuh dengan melakukan integrasi pengawasan LKBB ke dalam bank sentral sehingga regulasi dapat disesuaikan dengan yang diterapkan di perbankan. Di Irlandia pengawasan seluruh industri LKBB bahkan telah diintegrasikan ke dalam bank sentral sejak tahun 2002. Berdasarkan hasil pembahasan *BIS* selanjutnya menyimpulkan bahwa sebaiknya

---

<sup>240</sup> Republika, "AS Akan Keluarkan Kebijakan Finansial Baru", 1 April 2008, hlm. 16.

<sup>241</sup> "Efektivitas Pembentukan OJK Harus Dikaji Lagi", <<http://cms.cip.id/hukumonline/detail.asp?id=8821&cl=berita>>, 17 September 2003.

<sup>242</sup> "Menagih Lahirnya OJK", <<http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=19432&cl=Berita>>, 6 Juni 2008.

dilakukan integrasi pengawasan LKBB ke dalam pengawasan bank sentral.<sup>243</sup>

3. Rekomendasi *Basel Principles* mengenai penyatuan wewenang pengaturan dan pengawasan bank

Naskah Akademik OJK yang memuat dasar pemikiran perlunya penggabungan antara wewenang pengaturan dan pengawasan perbankan adalah disusun dengan menggunakan *Basel Principles* sebagai acuan. *Basel Principles* sebagai suatu standar internasional bagi pengaturan dan pengawasan perbankan merekomendasikan penggabungan fungsi pengaturan (*regulation*), pemberian izin (*licensing*), pencabutan izin (*delicensing*) dan pengawasan (*supervision*) berada dalam 1 lembaga.<sup>244</sup>

Dengan demikian pengaturan dan pengawasan perbankan oleh OJK akan mempunyai banyak persamaan dengan pengaturan dan pengawasan perbankan oleh Bank Indonesia, karena *Basel Principles* sebagai acuan telah dipergunakan oleh Bank Indonesia sebelumnya. Mengingat teknis pengaturan dan pengawasan bank akan mempunyai banyak persamaan, maka fungsi baru yang terdapat dalam konsep OJK adalah terkait dengan sinkronisasi kebijakan antara sektor perbankan dan LKBB. Suatu fungsi yang juga telah ada pada FSSK yang dibentuk untuk mengantisipasi krisis tanpa menghilangkan independensi instansi terkait di dalamnya.

4. Independensi dalam pengaturan dan pengawasan bank

Berbagai hasil studi menunjukkan perlunya independensi dalam pengaturan dan pengawasan bank untuk menjaga stabilitas sektor keuangan. Syarat independensi merupakan konsep dasar *Basel Principles* agar supaya otoritas perbankan mampu menghasilkan formulasi pengawasan bank yang efektif. Merujuk pada RUU OJK tercantum rumusan bahwa OJK adalah lembaga independen dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, tetapi juga disebutkan bahwa OJK akan bertanggungjawab kepada Presiden. Secara khusus RUU OJK menyusun rumusan mengenai arahan Presiden sebagai berikut :

---

<sup>243</sup> Wacana Baru Pengintegrasian Pengawasan LKBB di Bank Sentral, <<http://www2.kompas.com/kompas-cetak/0410/02/ekonomi/1302846.htm>>, 2 Oktober 2004.

<sup>244</sup> Tim Penyusun RUU tentang OJK dan Persiapan Pembentukan OJK, *Naskah Akademik Pembentukan OJK, op.cit.*, hlm. 16.

- (1) Dalam hal untuk kepentingan nasional, Presiden dapat memberikan arahan kepada OJK mengenai kebijakan yang sedang atau direncanakan untuk dilaksanakan, atau prioritas yang sedang atau direncanakan untuk dilaksanakan oleh OJK dalam rangka pelaksanaan tugas dan wewenangnya.
- (2) Arahan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dikeluarkan oleh Presiden setelah terlebih dahulu berkonsultasi dengan DPR.
- (3) Arahan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), wajib diumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia selambat-lambatnya 2 (dua) hari kerja setelah penyampaian arahan tertulis kepada OJK.<sup>245</sup>

Lebih lanjut ditegaskan bahwa meskipun OJK merupakan lembaga di luar Pemerintah tetapi OJK akan tetap menjadi bagian dari pemerintahan.<sup>246</sup>

Apabila kita cermati mekanisme tanggung jawab OJK kepada Presiden memiliki persamaan dengan mekanisme pembinaan perbankan sebelum krisis tahun 1997 yang dilaksanakan oleh Bank Indonesia berdasarkan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Pemerintah.<sup>247</sup> Efektivitas konstruksi independensi OJK sangat menarik untuk dikaji apakah hal tersebut berarti pengaturan perbankan akan kembali pada konsep sebelum krisis 1997. Perlu diketahui bahwa untuk menjaga independensi Bank Indonesia dalam melaksanakan tugas, Presiden B.J. Habibie saat itu menempuh kebijaksanaan untuk tidak menempatkan Gubernur Bank Indonesia dalam jajaran Kabinet.<sup>248</sup>

Menjelang akhir batas waktu pembentukan 2010, kondisi perbankan dan kondisi perekonomian Indonesia telah jauh lebih baik dibandingkan dengan kondisi tahun 2002 saat pembentukan lembaga pengawasan jasa keuangan ditunda. Meskipun demikian dengan memperhatikan arah trend global yang justru memberikan wewenang lebih kepada bank sentral untuk mempunyai akses kepada bank dan LKBB, maka efisiensi gagasan pembentukan lembaga OJK sangat menarik untuk dipertanyakan.

---

<sup>245</sup> RUU OJK, Pasal 40.

<sup>246</sup> Tim Penyusun RUU tentang OJK dan Persiapan Pembentukan OJK, *Naskah Akademik Pembentukan OJK, op.cit.*, hlm. 15

<sup>247</sup> Indonesia, *Undang-Undang Bank Sentral, op.cit.* Pasal 8 ayat (1).

<sup>248</sup> Didik J. Rachbini, *et.al, op.cit.* hlm. 14.

## BAB V PENUTUP

### A. Kesimpulan

1. Lembaga OJK tidak dapat dibentuk dengan menggunakan Undang-Undang Perubahan Atas Undang-Undang Bank Indonesia sebagai dasar hukum. Lembaga yang dapat dibentuk dengan menggunakan Undang-Undang Perubahan Atas Undang-Undang Bank Indonesia sebagai dasar hukum adalah lembaga dengan wewenang sebatas pada wewenang pengawasan terhadap perbankan dan perusahaan-perusahaan sektor jasa keuangan lainnya. Berdasarkan Undang-Undang Perubahan Atas Undang-Undang Bank Indonesia maka pengawasan perbankan dan perusahaan sektor jasa keuangan lainnya yang meliputi asuransi, dana pensiun, sekuritas, modal ventura dan perusahaan pembiayaan serta badan-badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan dana masyarakat akan dilakukan oleh lembaga di luar Bank Indonesia.  
Pembentukan OJK harus mempunyai dasar hukum, dan hal tersebut dapat dilakukan dengan cara terlebih dahulu melakukan amandemen terhadap Undang-Undang Perubahan Atas Undang-Undang Bank Indonesia.
2. Gagasan OJK adalah gagasan mengenai pembentukan lembaga tunggal di luar bank sentral dan Departemen Keuangan untuk melaksanakan tugas pengaturan dan pengawasan terhadap seluruh industri keuangan. Salah satu referensi bagi pembentukan OJK adalah *FS4* Inggris yang merupakan pelopor konsep lembaga tunggal sebagai regulator bagi industri keuangan. Meskipun demikian dengan memperhatikan bahwa Inggris telah meninggalkan konsep tersebut dan *Basel Principles* yang merekomendasikan pentingnya integrasi pengawasan LKBB ke dalam bank sentral maka gagasan mengenai urgensi OJK adalah perlu ditinjau ulang. Gagasan untuk membentuk OJK pada dasarnya adalah gagasan yang berkembang karena proses pencarian bentuk lembaga pengawasan sektor jasa keuangan berdasarkan Undang-Undang Bank Indonesia mengalami kendala. Apabila dirunut dengan lebih mendalam lagi yaitu dari konsep awal RUU Bank

Indonesia, maka gagasan mengenai OJK sebagai sesuatu lembaga yang urgen bagi industri keuangan sebenarnya tidak pernah ada.

## B. Saran

1. Perlu disadari bahwa keputusan untuk membentuk OJK pada akhirnya akan menjadi keputusan bersama antara Pemerintah dan DPR. Meskipun demikian keputusan yang akan ditempuh hendaknya bukan berupa keputusan politik sesaat serta harus sedapat mungkin menghindarkan persengketaan dan pemborosan. Keputusan yang akan diambil hendaknya mempertimbangkan keberadaan Undang-Undang Perubahan Atas Undang-Undang Bank Indonesia, akar penyebab krisis tahun 1997, bentuk kebijakan perbankan Indonesia sebelum krisis tahun 1997, *best practise* yang memberikan wewenang lebih kepada bank sentral dalam pengaturan dan pengawasan industri keuangan serta dengan mempertimbangkan bahwa bentuk pengaturan dan pengawasan industri keuangan oleh lembaga tunggal adalah mulai ditinggalkan.
2. Apabila proses amandemen tidak ditempuh dan pembentukan lembaga sektor jasa keuangan dilanjutkan sesuai dengan amanat Undang-Undang Perubahan Atas Undang-Undang Bank Indonesia, maka hal tersebut juga harus dipertimbangkan dengan bijak. Pengaturan dan pengawasan adalah proses dinamis yang berkesinambungan. Pengaturan dilakukan setelah dilakukan pengamatan terhadap gejala dan praktik di lapangan. Peraturan yang dihasilkan harus ditegakkan dan untuk itu pelaksanaan di lapangan harus diawasi. Hasil pengawasan akan menghasilkan pemikiran-pemikiran untuk menghasilkan peraturan baru yang lebih sempurna. Pemisahan fungsi pengaturan dan pengawasan bank akan menghasilkan mekanisme kerja yang lemah dan hal tersebut telah disadari sepenuhnya oleh Pemerintah.

Amanat pembentukan lembaga pengawasan sektor jasa keuangan berdasarkan Undang-Undang Perubahan Atas Undang-Undang Bank Indonesia hendaknya tidak dipandang dengan mengedepankan positivisme *an-sich*. Harus secara progresif dipertanyakan makna pemisahan fungsi pengaturan dan pengawasan bank apabila hal tersebut hanya akan menghasilkan mekanisme kerja yang lemah.

Harus secara progresif dipertanyakan makna pemisahan fungsi pengaturan dan pengawasan bank yang sebenarnya, selain hanya karena merupakan hasil kompromi semata. Bersikukuh menjalankan hukum begitu saja adalah mempertahankan status quo, yang lazim berlindung di belakang konsep kepastian hukum.



### DAFTAR PUSTAKA

- Ascarya. *Instrumen-Instrumen Pengendalian Moneter*, Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan (PPSK) Bank Indonesia, Cet. II, 2005.
- Bimantoro, Suarpika dan Syahrul Bahroen. *Organisasi Bank Indonesia*. Jakarta : Pusat Pendidikan Dan Studi Kebanksentralan (PPSK), 2003.
- Djiwandono, Soedradjad J. *Mengelola Bank Indonesia Dalam Masa Krisis*. Jakarta : Pustaka LPES Cet. Pertama, 2001.
- Djiwandono, Soedradjad J. *et.al.*, *Sejarah Bank Indonesia Periode 1-V : 1945 -1999 Bank Indonesia pada Masa Krisis Ekonomi, Moneter dan Perbankan*, Jakarta : Bank Indonesia, Edisi Pertama, 2005 - 2006.
- Djumhana, Muhamad. *Hukum Perbankan Indonesia*. Bandung : PT Citra Aditya Abadi, 2006.
- Gandapraja, Permadi. *Dasar dan Prinsip Pengawasan Bank*. Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama, 2004.
- Hadjon M. Philipus dan Tatiek Sri Djatmiati. *Argumentasi Hukum*. Yogyakarta : Gajah Mada University Press, Cet. Ketiga, 2008.
- Husein, Yunus. *Negeri Sang Pencuci Uang*. Jakarta : Pustaka Juanda Tigalima Cet. 1, 2008.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta : Kencana Prenada Media Group Cet. 2, 2006.
- Mishkin, Frederic S. *Prudential Supervision What Works and What Doesn't*. Chicago : University of Chicago Perss, 2001.
- Pound, Roscoe. *Tugas Hukum (The Task Of Law)*, diterjemahkan oleh Muhammad Radjab. Jakarta : Bhratara, 1965.
- Rachbini, Didik J. *et.al.*, *Bank Indonesia Menuju Independensi Bank Sentral*. Jakarta : PT Mardi Mulyo, 2000.
- Rahardjo, Satjipto. *Biarkan Hukum Mengalir*. Jakarta : Penerbit Buku Kompas, 2007.
- .Membedah Hukum Progresif*. Jakarta : Penerbit Buku Kompas, 2008.
- .Sisi-sisi Lain dari Hukum Di Indonesia*. Jakarta : Penerbit Buku Kompas, 2006.
- Sapardjaja, Emong Komariah. *et.al.*, *Kajian Hukum Peradilan Pidana Terhadap Dr. Syahril Sabirin dalam Kaitan dengan Pelaksanaan Program Penjaminan Pemerintah (Kasus Bank Bali)*. Bandung : Unpad Press, 2003.
- Soekanto, Soerdjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singka'* Jakarta : PT RajaGrafindo Persada, 2007.
- Soekanto, Soerdjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta : UI Press Cet.3, 2006.
- Siamat, Dahlan. *Sistem Keuangan Indonesia*. Jakarta : Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2001.

- Sitompul, Zulkarnain. *Lembaga Penjamin Simpanan Substansi dan Permasalahan*. Bandung : BooksTerrace & Library, 2007.
- . *Problematika Perbankan*. Bandung : BooksTerrace & Library, 2005.
- Sri Susilo, Y.; Sigit Triandaru; dan A. Totok Budi Santosa. *Bank & Lembaga Keuangan Lain*. Jakarta : Penerbit Salemba Empat, 2000.
- Sugiyono, F.X dan Ascarya. *Kelembagaan Bank Indonesia*, Jakarta : Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan (PPSK) Bank Indonesia, 2003.
- Suseno dan Piter Abdullah. *Sistem dan Kebijakan Perbankan di Indonesia*. Jakarta : Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan (PPSK) Bank Indonesia, 2003.
- Suyatno, Thomas. *et.al., Kelembagaan Perbankan*, Jakarta: Gramedia Pustaka Umum, 1999.
- Tanya L. Bernard; Yoan N. Simanjuntak; dan Markus Y. Hage, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*. Surabaya: CV Kita, 2006.
- Warjiyo, Perry. *Mekanisme Transmisi Kebijakan Moneter di Indonesia*. Jakarta : Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan (PPSK) Bank Indonesia, 2004.
- Warjiyo, Perry dan Solikin. *Kebijakan Moneter di Indonesia*. Jakarta : Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan (PPSK) Bank Indonesia, 2003.
- Bryan A. Garner,. *Black Law Dictionary*. Thompson West,2004 Eight Edition.
- Hikmah, Mutiara. "Fungsi Bank Indonesia Sebagai Pengawas Perbankan di Indonesia," *Jurnal Hukum & Pembangunan* Tahun ke-37. Depok : Badan Penerbit FHUI, 2007.
- Human Resources Management at the Deutsche Bundesbank, Workshop On Organisation, Instrument ans Strategic Human Resources. 15-17 April 2008.*
- Husein, Yunus dan Zulkarnain Sitompul. *Hukum Perbankan I*. Bahan Kuliah Program Pasca Sarjana FHUI, 2001.
- . *Hukum Perbankan II*. Bahan Kuliah Program Pasca Sarjana FHUI, 2001.
- Mamudji, Sri. "Penelusuran Literatur Hukum," Bahan Kuliah Program Pasca Sarjana FHUI, 2007.
- Indonesia, *Undang-Undang Nasionalisasi De Javasche Bank*. UU No. 24 Tahun 1951. LN No. 120 tahun 1950.
- Indonesia, *Undang-Undang Pokok Bank Indonesia*. UU No. 11 Tahun 1953 LN No. 40 Tahun 1953.
- Indonesia, *Undang-Undang Penanaman Modal Asing*. UU No. 1 Tahun 1967, LN No. 1 Tahun 1967, TLN No. 2818.
- Indonesia, *Undang-Undang Pokok-Pokok Perbankan*. UU No. 14 Tahun 1967, LN No. 34 Tahun 1967, TLN No. 2842
- Indonesia, *Undang-Undang Bank Sentral*. UU No. 13 Tahun 1968, LN No. 63 Tahun 1968, TLN No. 2865.

- Indonesia, *Undang-Undang Perbankan*. UU No. 7 Tahun 1992. LN No. 31 Tahun 1992 TLN No. 3472.
- Indonesia, *Undang-Undang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan*. UU No. 10 Tahun 1998. LN No. 182 Tahun 1998. TLN No. 3790.
- Indonesia, *Undang-Undang Bank Indonesia* No. 23 Tahun 1999. LN No. 66 Tahun 1999 TLN No. 3843.
- Indonesia, *Undang-Undang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia*. UU No. 3 Tahun 2004. LN No. 7 Tahun 2004. TLN No. 4357.
- Tim Penyusun Rancangan Undang-Undang Lembaga Pengawas Jasa Keuangan, *Naskah Akademik Lembaga Pengawasam Sektor Jasa Kuangan, Financial Services Supervisory Institution (FSSI)*, konsep tanggal 10 Desember 2000.
- Tim Penyusun Rancangan Undang-Undang Tentang Otoritas Jasa Keuangan dan Persiapan Pembentukan Otoritas Jasa Keuangan, *Naskah Akademik Otoritas Jasa Keuangan*, konsep tanggal 13 Februari 2002.
- Rancangan Undang-Undang Tentang Otoritas Jasa Keuangan.
- Rancangan Undang-Undang Tentang Bank Indonesia.
- Risalah Rapat DPR Panja Kelima RUU Amandemen Atas UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, 2 Maret 2002.
- Risalah Rapat DPR mengenai Pembahasan RUU Bank Indonesia, 16 Maret 1999.
- Risalah Rapat Tim Pelaksana dan Tim Kerja Penyusunan RUU tentang LPJK, 31 Agustus 2000 – 21 November 2000.
- Anugerah Perkasa, “Pembentukan OJK Dilakukan Secara Hati-Hati,” *Bisnis Indonesia*, (Maret 2008) : F12.
- Muhammad, Mar’ie. “OJK, Maju Kena Mundur Kena”, Koran Tempo, 16 Juni 2003.
- “Bancassurance Untungkan Industri Asuransi dan Bank”, <<http://www.sinarharapan.co.id/ekonomi/keuangan/2003/2003/0616/keu2.html>>. 2003
- “Beni Shindunata : Harmonisasi Depkeu dan Bank Indonesia Kunci Sukses Arsitektur Industri Keuangan”, <<http://els.bappenas.go.id/upload/other/harmonisasi%20Depkeu.htm>>.
- “Hadiah Akhir Tahun Buat BI,” <<http://www2.kompas.com/kompas-cetak/0312/27/ekonomi/760467.htm>>. 27 Desember 2003.
- “Jangan Jadikan OJK Sumber Korupsi Baru,” <<http://www.sinarharapan.co.id/berita/0207/22/taj01.html>>. 22 Juli 2002.
- “Jika Dipaksakan, Pembentukan OJK Beratkan Masyarakat,” <<http://www.balipost.co.id/BalipostCetak/2003/5/31/e3.htm>>. 31 Mei 2003.
- “Kamus Besar Bahasa Indonesia,” <<http://www.pusatbahasa.diknas.go.id/kbbi/index.php.2008>>.

- “Komisi XI DPR Setujui Boediono Jadi Gubernur BI”, <<http://www.antara.co.id/arc/2008/4/7/komisi-xi-dpr-setujui-boediono-jadi-gubernur-bi/>>. 7 April 2008.
- “Menagih Lahirnya OJK”, <http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=19432&c1=berita>. 26 Desember 2008.
- “Menkeu : Ada Yang Mementahkan Kembali Kesepakatan Soal OJK”, <<http://www2.kompas.com/kompas-cetak/0306/13/financial/367721.htm>>. 13 Juni 2003.
- “OJK, Maju Kena Mundur Kena,” <<http://www.transparansi.or.id/berita/berita-juni2003/berita4160603.html>>. 16 Juni 2003.
- “Otoritas Jasa Keuangan (OJK), Kebutuhan Mendesak, Tapi Mandek Biaya ?,” <<http://www.sinarharapan.co.id/ekonomi/keuangan/2003/0602/keu2.html>>. 2003.
- “PPATK Sambut Baik Ketentuan Kenal Nasabah bagi LKNB”, <<http://www.ppatk.go.id/berita.php?nid=030>>, 27 Februari 2009.
- “Tarik Ulur Pembentukan OJK, Cita-cita Tinggi Kantong Terbatas”, <<http://www.sinarharapan.co.id/ekonomi/Keuangan/2003/0623/keu1.html>>. 2003.





PRESIDEN  
REPUBLIK INDONESIA

ASSES I  
RU 01

Jakarta, 31 Desember 1998

or : R.17/PU/XII/1998  
pirah : Segera  
al : 1 (satu)  
al : Rancangan Undang-undang  
tentang Bank Indonesia.

Kepada Yth.  
Sdr. PIMPINAN  
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT  
REPUBLIK INDONESIA  
di  
Jakarta

Dengan ini Pemerintah menyampaikan :

----- Rancangan Undang-undang tentang Bank Indonesia -----  
untuk dibicarakan dalam Sidang Dewan Perwakilan Rakyat, guna  
mendapatkan persetujuan dengan prioritas utama.

Selanjutnya untuk keperluan pembahasan Rancangan Undang-  
undang tersebut, kami menugaskan Saudara Menteri Keuangan guna  
mewakili Pemerintah.

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

BACHARUDDIN JUSUF HABIBIE

Tembusan disampaikan kepada Yth. :

1. Sdr. Menteri Negara Koordinator Bidang  
Ekonomi, Keuangan dan Industri;
2. Sdr. Menteri Keuangan;
3. Sdr. Menteri Kehakiman;
4. Sdr. Gubernur Bank Indonesia.

RANCANGAN  
UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA  
NOMOR TAHUN 1998  
TENTANG  
BANK INDONESIA

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Mengingat

- a. bahwa untuk memelihara kesinambungan pelaksanaan pembangunan nasional guna mewujudkan masyarakat Indonesia yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, pelaksanaan pembangunan ekonomi diarahkan pada terwujudnya perekonomian nasional yang mandiri dan andal serta mampu bersaing di kancah perekonomian internasional;
- b. bahwa sejalan dengan tantangan pembangunan ekonomi yang semakin kompleks, sistem keuangan yang semakin maju serta perekonomian internasional yang semakin kompetitif dan terintegrasi, maka kebijakan moneter perlu dititikberatkan pada upaya memelihara stabilitas nilai rupiah;
- c. bahwa untuk pelaksanaan kebijakan moneter, diperlukan sistem keuangan yang sehat dan sistem pembayaran yang efisien, cepat dan aman;
- d. bahwa dengan pertimbangan-pertimbangan tersebut di atas, maka untuk dapat melakukan tugas dan wewenang Bank Indonesia dengan baik, kepada Bank Indonesia harus diberikan kedudukan yang independen dalam Undang-undang baru

Mengingat : Pasal 5 ayat (1), Pasal 20 ayat (1) dan Pasal 23 Undang-Undang Dasar 1945;

Dengan persetujuan.

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA

MEMUTUSKAN :

Menetapkan : UNDANG-UNDANG TENTANG BANK INDONESIA.

## BAB I

### KETENTUAN UMUM

#### Pasal 1

Dalam Undang-undang ini yang dimaksud dengan :

1. Dewan Gubernur adalah pimpinan Bank Indonesia;
2. Gubernur adalah pemimpin merangkap anggota Dewan Gubernur;
3. Deputi Gubernur Senior adalah wakil pemimpin merangkap anggota Dewan Gubernur;
4. Deputi Gubernur adalah anggota Dewan Gubernur;
5. Bank adalah Bank Umum dan Bank Perkreditan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang tentang Perbankan yang berlaku;

Pasal 21

Bank Indonesia berwenang mengatur sistem kliring antar bank dalam mata uang Rupiah dan atau valuta asing.

Pasal 22

- (1) Penyelenggaraan kegiatan kliring antar bank dalam mata uang Rupiah dan atau valuta asing dapat dilakukan oleh Bank Indonesia atau pihak lain dengan persetujuan Bank Indonesia.
- (2) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Bank Indonesia.

Pasal 23

- (1) Bank Indonesia menyelenggarakan penyelesaian akhir transaksi pembayaran antar bank dalam mata uang Rupiah dan atau valuta asing.
- (2) Penyelenggaraan kegiatan penyelesaian akhir transaksi pembayaran antar bank sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat dilakukan oleh pihak lain dengan persetujuan Bank Indonesia.
- (3) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Bank Indonesia.

BAB VII

TUGAS MENGATUR DAN MENGAWASI BANK

Pasal 24

- (1) Tugas mengatur dan mengawasi bank akan dilakukan oleh lembaga pengawasan perbankan yang independen dan dibentuk dengan undang-undang.

(2) Pembentukan ...

- (2) Pembentukan lembaga pengawasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) akan dilaksanakan selambat-lambatnya pertengahan tahun 2000.
- (3) Lembaga pengawasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) wajib :
  - a. mengupayakan kesepakatan dengan Bank Indonesia dalam mengeluarkan peraturan-peraturan tentang pengawasan perbankan;
  - b. memberikan informasi penting kepada Bank Indonesia mengenai data perbankan.
- (4) Bank Indonesia wajib membantu lembaga pengawasan perbankan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dalam melaksanakan tugasnya dan memberikan informasi penting mengenai keadaan bank.

#### Pasal 25

- (1) Bank Indonesia mengatur dan mengembangkan sistem informasi kredit atas nama lembaga pengawasan perbankan.
- (2) Sistem informasi kredit sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat dilaksanakan oleh Bank Indonesia sendiri atau pihak lain dengan persetujuan Bank Indonesia.

#### Pasal 26

Sepanjang lembaga pengawasan perbankan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (1) belum dibentuk, pengaturan dan pengawasan bank dilaksanakan oleh Bank Indonesia.

BAB VIII

HUBUNGAN KEUANGAN DENGAN PEMERINTAH

Pasal 27

Bank Indonesia bertindak sebagai pemegang kas Pemerintah.

Pasal 28

Bank Indonesia untuk dan atas nama Pemerintah dapat menerima pinjaman luar negeri, menatausahakan, serta menyelesaikan tagihan dan kewajiban keuangan Pemerintah terhadap pihak luar negeri.

Pasal 29

- (1) Dalam hal Pemerintah akan menerbitkan surat-surat hutang negara, Pemerintah wajib terlebih dahulu berkonsultasi dengan Bank Indonesia.
- (2) Bank Indonesia dapat membantu penerbitan surat-surat hutang negara yang diterbitkan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1).
- (3) Bank Indonesia dilarang membeli untuk diri sendiri surat-surat hutang negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) kecuali di pasar sekunder.

Pasal 30

Bank Indonesia dilarang memberikan kredit kepada Pemerintah.

c. tata cara pemberian persetujuan terhadap pihak lain yang akan menyelenggarakan kliring.

Ayat (1)

Cukup jelas

Ayat (2)

Cukup jelas

Ayat (3)

Pokok-pokok ketentuan yang akan ditetapkan dalam Peraturan Bank Indonesia memuat antara lain :

- a. persyaratan dan bentuk hukum pihak lain yang dapat menyelenggarakan penyelesaian akhir transaksi pembayaran antar bank;
- b. tata cara pemberian persetujuan terhadap pihak lain yang akan menyelenggarakan penyelesaian akhir transaksi pembayaran antar bank;
- c. mekanisme untuk meminimalkan risiko kegagalan pemenuhan kewajiban bank dalam penyelesaian akhir transaksi pembayaran antar bank.

Pasal 24

Ayat (1)

Lembaga pengawasan perbankan yang akan mengambil alih tugas Bank Indonesia dalam mengatur dan mengawasi bank harus independen dan dibentuk dengan Undang-undang.

Ayat (2) ...

Ayat (2)

Cukup jelas

Ayat (3)

Huruf a.

Cukup jelas

Huruf b.

Informasi penting yang wajib disampaikan kepada Bank Indonesia meliputi antara lain :

- a. data keuangan individual Bank;
- b. data pinjaman luar negeri Bank;
- c. data transaksi off balance sheet.

Ayat (4)

Bantuan yang wajib diberikan oleh Bank Indonesia kepada lembaga pengawasan perbankan dapat berupa :

- a. informasi yang berkaitan dengan kegiatan Bank di pasar uang yang membahayakan kelangsungan kegiatan usaha Bank;
- b. informasi penting lainnya yang dianggap perlu.

Selain itu, Bank Indonesia juga wajib memberikan bantuan antara lain berupa :

- a. pengembangan sumber daya manusia;
- b. teknologi informasi;
- c. jaringan kantor;
- d. bantuan teknis lainnya.

Pasal 25 ...

Pasal 25

Ayah (1)

Sistem informasi kredit dimaksudkan untuk memperlancar dan mengamankan kegiatan usaha Bank. Data informasi kredit yang dapat diberikan oleh Bank Indonesia berupa status dan keadaan debitur suatu Bank dan jumlah kredit yang telah diterima oleh debitur guna mencegah kredit rangkap. Dengan demikian Bank dapat menilai tingkat risiko yang mungkin akan timbul sebelum memberikan kredit kepada nasabah.

Ayah (2)

Perluasan sistem informasi kepada lembaga pembiayaan (finance company) diperlukan karena adanya keterkaitan antara kegiatan usaha Bank dan lembaga tersebut khususnya dalam pemberian kredit, termasuk penerbitan kartu kredit.

Pasal 26

Selama tugas pengaturan dan pengawasan belum diserahkan kepada lembaga pengawasan perbankan, yang bertindak sebagai otoritas pengawasan Bank adalah Bank Indonesia. Pelaksanaan pengawasan Bank tersebut dilakukan berdasarkan Undang-undang tentang Perbankan.

Pasal 27

Sebagai pemegang kas Pemerintah, Bank Indonesia menatausahakan rekening Pemerintah.

Pasal 28

Penerimaan pinjaman luar negeri untuk kepentingan Pemerintah, hanya dilakukan oleh Bank Indonesia atas nama Pemerintah sesuai permintaannya. Sedangkan yang dimaksud dengan menyelesaikan kewajiban Pemerintah terhadap luar negeri adalah Bank Indonesia melakukan pembayaran kewajiban Pemerintah atas beban rekening Pemerintah pada Bank Indonesia.

Pasal 29 ...

TERBATAS



DAFTAR INVENTARISASI MASALAH (DIM)  
RANCANGAN UNDANG-UNDANG  
TENTANG  
BANK INDONESIA

SEKRETARIAT KOMISI VIII  
SEKRETARIAT JENDERAL DPR RI

		<p>SEBELUM PERUBAHAN</p> <p>(2) Dalam keadaan akhir, Bank Indonesia dapat melakukan pembayaran antar bank sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat dilakukan oleh pihak lain dengan persetujuan Bank Indonesia.</p>	<p>SETELAH PERUBAHAN</p> <p>TETAP SESUAI RUU</p>		<p>SETELAH PERUBAHAN</p> <p>(2) Penyelenggaraan kegiatan penyelesaian akhir transaksi pembayaran antar bank sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat dilakukan oleh pihak lain sesuai dengan Peraturan Bank Indonesia.</p>
72	<p>(3) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Bank Indonesia.</p>	<p>USUL PERUBAHAN</p> <p>Kata-kata "dalam" sebelum kata-kata "ayat (1)" diganti dengan kata-kata "pada".</p> <p>SETELAH PERUBAHAN</p> <p>(3) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Bank Indonesia.</p>	<p>USUL PERUBAHAN</p> <p>TETAP SESUAI RUU</p> <p>SETELAH PERUBAHAN</p> <p>TETAP SESUAI RUU</p>		<p>USUL PERUBAHAN</p> <p>TETAP</p> <p>SETELAH PERUBAHAN</p> <p>TETAP</p>
73	<p>BAB VII TUGAS MENGATUR DAN MENGAWASI BANK</p>	<p>USUL PERUBAHAN</p> <p>TETAP</p> <p>SETELAH PERUBAHAN</p> <p>TETAP</p>	<p>USUL PERUBAHAN</p> <p>Conform dengan usul perubahan pada Pasal 5 seluruh Bab VII perlu didiskusikan.</p> <p>SETELAH PERUBAHAN</p>	<p>USUL PERUBAHAN</p> <p>Kata-kata "Mengawasi Bank" dihapus diganti dengan kata-kata "Menjaga sistem pembayaran"</p> <p>SETELAH PERUBAHAN</p> <p>BAB VII TUGAS MENGATUR DAN <u>MENJAGA</u> <u>KELANCARAN SISTEM PEMBAYARAN</u></p>	<p>USUL PERUBAHAN</p> <p>-BAB VII judul diganti "PEMBINAAN DAN PERGAWASAN"</p> <p>SETELAH PERUBAHAN</p> <p>BAB VII <u>PEMBINAAN DAN PERGAWASAN</u></p>

08/11

**DAFTAR INVENTARISASI MASALAH (DIM)  
RANCANGAN UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA  
TENTANG  
BANK INDONESIA**

NO.	NASKAH RUU	FABRI	FKP	FPP	FPDI
1	<p style="text-align: center;">RANCANGAN UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR TAHUN 1998 TENTANG BANK INDONESIA</p> <p style="text-align: center;">DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA</p> <p style="text-align: center;">PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,</p>	<p style="text-align: center;">USUL PERUBAHAN</p> <p>Tahun 1998 diganti tahun 1999</p> <p style="text-align: center;">SETELAH PERUBAHAN</p> <p style="text-align: center;">RANCANGAN UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR TAHUN 1999 TENTANG BANK INDONESIA</p>	<p style="text-align: center;">USUL PERUBAHAN</p> <p>Tahun 1998 diganti dengan tahun 1999.</p> <p style="text-align: center;">SETELAH PERUBAHAN</p> <p style="text-align: center;">RANCANGAN UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR TAHUN 1999 TENTANG BANK INDONESIA</p>	<p style="text-align: center;">USUL PERUBAHAN</p> <p style="text-align: center;">SETELAH PERUBAHAN</p>	<p style="text-align: center;">USUL PERUBAHAN</p> <p style="text-align: center;">TETAP</p> <p style="text-align: center;">SETELAH PERUBAHAN</p> <p style="text-align: center;">TETAP</p>
2	<p>Mengingat :</p>	<p style="text-align: center;">USUL PERUBAHAN</p> <p>Kata "Mengingat" diganti dengan kata "Menimbang"</p> <p style="text-align: center;">SETELAH PERUBAHAN</p> <p><u>Menimbang :</u></p>	<p style="text-align: center;">USUL PERUBAHAN</p> <p>Mengingat diganti Menimbang.</p> <p style="text-align: center;">SETELAH PERUBAHAN</p> <p><u>Menimbang :</u></p>	<p style="text-align: center;">USUL PERUBAHAN</p> <p>Kata " Mengingat" diganti dengan kata "Menimbang".</p> <p style="text-align: center;">SETELAH PERUBAHAN</p> <p><u>Menimbang:</u></p>	<p style="text-align: center;">USUL PERUBAHAN</p> <p style="text-align: center;">SETELAH PERUBAHAN</p>

PASAL 2

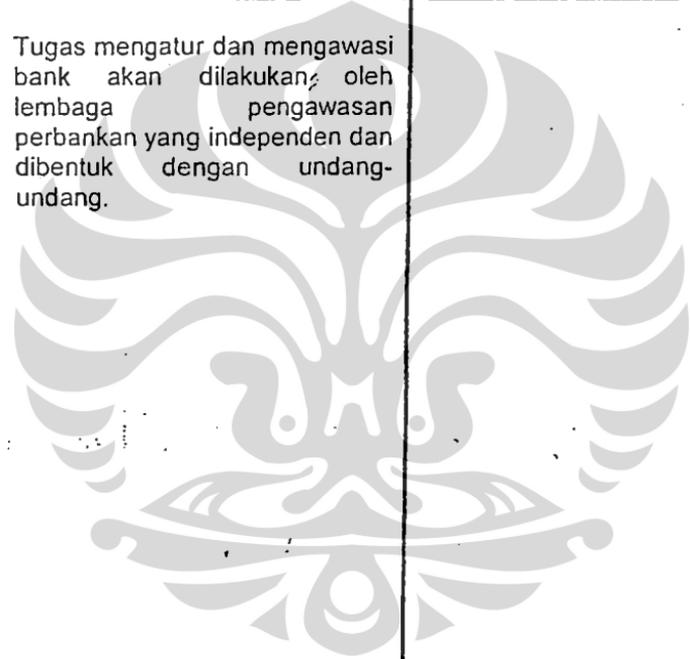
USUL PERUBAHAN

Pasal 24, 25 dan 26 diganti dengan Pasal baru yang substansinya disesuaikan dengan perubahan Pasal 5.

SETELAH PERUBAHAN

75

- (1) Tugas mengatur dan mengawasi bank akan dilakukan oleh lembaga pengawasan perbankan yang independen dan dibentuk dengan undang-undang.



<p>USUL PERUBAHAN</p> <p>Perlu didiskusikan.</p>	<p>USUL PERUBAHAN</p> <p>Rumusan Pasal 24 diganti sebagai berikut  (1) Bank Indonesia berwenang menetapkan dan melaksanakan sistem pembayaran.</p>	<p>USUL PERUBAHAN</p> <p>- Pasal 24 RUU dihapus dan diganti "Pembinaan dan Pengawasan Bank dilakukan oleh Bank Indonesia sebagaimana diatur dalam BAB V Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 7 tahun 1992 tentang Perbankan</p>
<p>SETELAH PERUBAHAN</p>	<p>SETELAH PERUBAHAN</p> <p>(1) <u>Bank Indonesia berwenang menetapkan dan melaksanakan sistem pembayaran.</u></p>	<p>SETELAH PERUBAHAN</p> <p>Pasal 24  <u>Pembinaan dan Pengawasan Bank dilakukan oleh Bank Indonesia sebagaimana diatur dalam BAB V Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 7 tahun 1992 tentang Perbankan.</u></p>

76

(2) Pembentukan lembaga pengawasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) akan dilaksanakan selambat-lambatnya pertengahan tahun 2000.

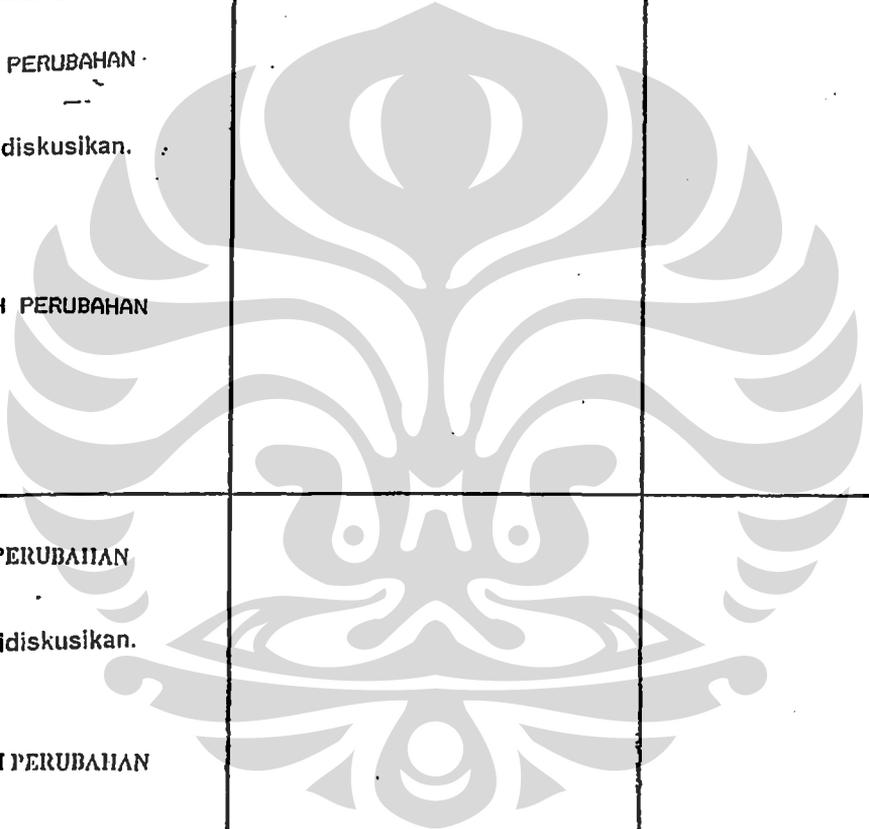
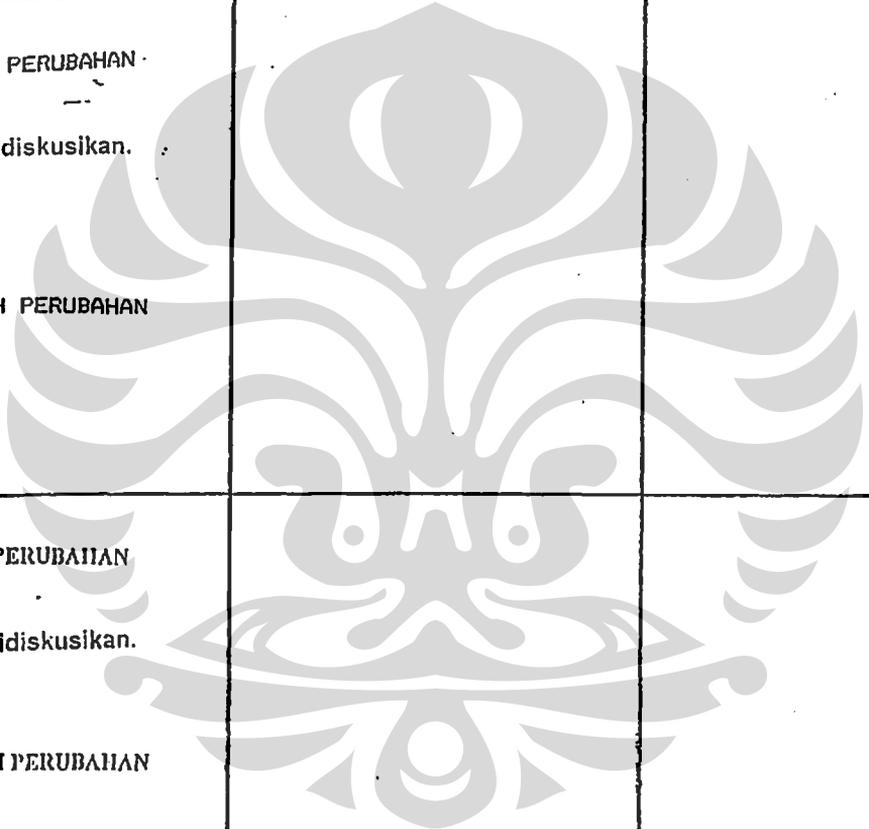
77

(3) Lembaga pengawasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) wajib :

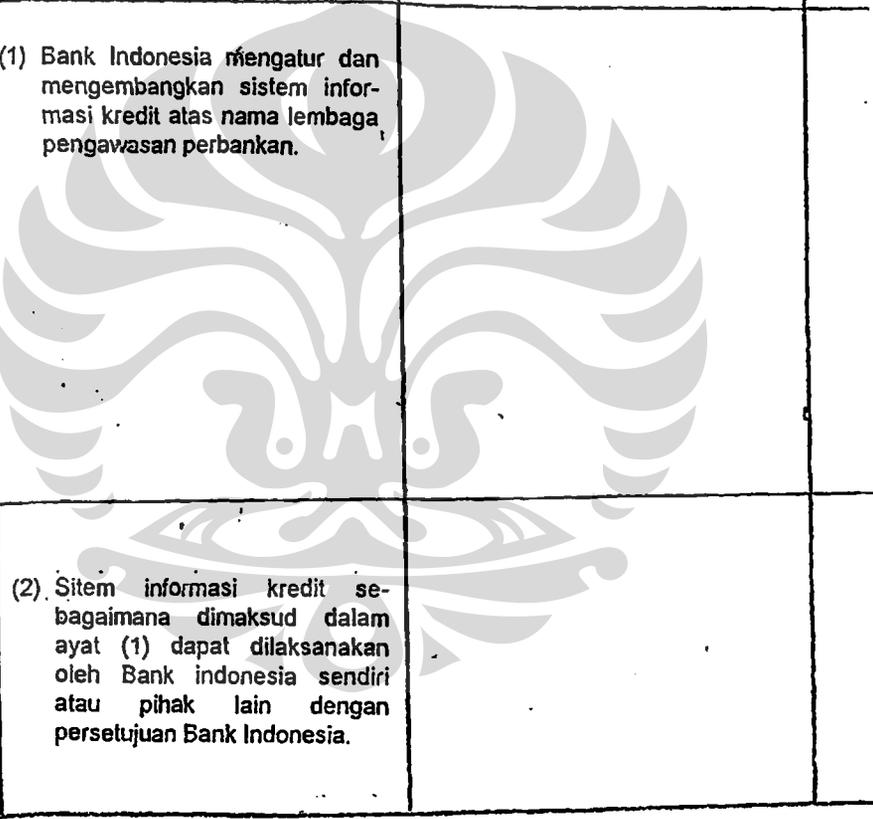
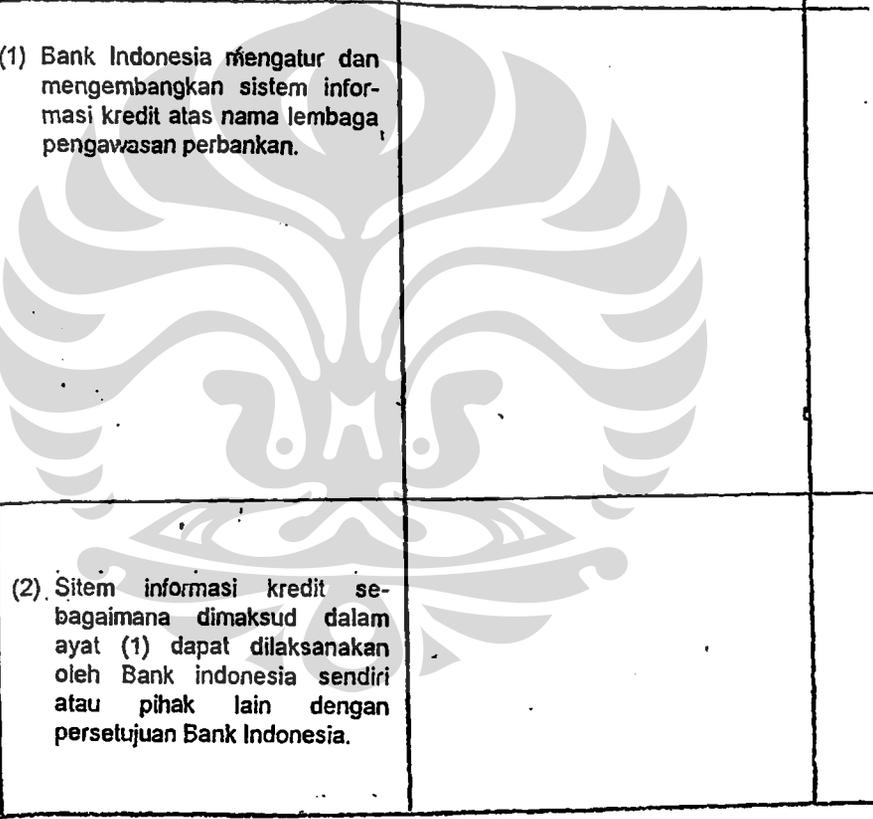
- a. mengupayakan kesepakatan dengan Bank Indonesia dalam mengeluarkan peraturan-peraturan tentang pengawasan perbankan;
- b. memberikan informasi penting kepada Bank Indonesia mengenai data perbankan.

78

(4) Bank Indonesia wajib membantu lembaga pengawasan perbankan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dalam melaksanakan tugasnya dan memberikan informasi penting mengenai keadaan bank.

<p><b>USUL PERUBAHAN</b></p> <p>Perlu didiskusikan.</p> <p><b>SETELAH PERUBAHAN</b></p>	<p><b>USUL PERUBAHAN</b></p> <p>dalam ayat (2) ini Pokok-pokok pikiran tentang wewenang yang ada dalam penjelasan dipindahkan ke dalam batang tubuh.</p> <p><b>SETELAH PERUBAHAN</b></p>	
<p><b>USUL PERUBAHAN</b></p> <p>Perlu didiskusikan.</p> <p><b>SETELAH PERUBAHAN</b></p>		
<p><b>USUL PERUBAHAN</b></p> <p>Perlu didiskusikan.</p> <p><b>SETELAH PERUBAHAN</b></p>		

		SEBELUM	SETELAH PERUBAHAN		
82	Pasal 26	USUL PERUBAHAN DISESUAIKAN SETELAH PERUBAHAN DISESUAIKAN		USUL PERUBAHAN Pasal 26 RUU dihapus. Pasal 26 baru, diambil dari Pasal 17 RUU. SETELAH PERUBAHAN <u>Uang yang dikeluarkan oleh Bank Indonesia, dibebaskan dari bea meterai.</u>	USUL PERUBAHAN Pasal 26 EOU dihapus. SETELAH PERUBAHAN
82. A	Sepanjang lembaga pengawasan perbankan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (1) belum dibentuk, pengaturan dan pengawasan bank dilaksanakan oleh Bank Indonesia.		USUL PERUBAHAN Perlu didiskusikan. SETELAH PERUBAHAN		
83	BAB VIII HUBUNGAN KEUANGAN DENGAN PEMERINTAH	USUL PERUBAHAN TETAP SETELAH PERUBAHAN TETAP	USUL PERUBAHAN TETAP SESUAI RUU SETELAH PERUBAHAN	USUL PERUBAHAN Bab VIII Dipindahkan setelah Pasal 32 baru. SETELAH PERUBAHAN	USUL PERUBAHAN judul BAB VIII diganti dengan "PEKAN BARE INDONESIA DALAM PEMERINTAHAN" SETELAH PERUBAHAN BAB VIII <u>PEKAN BARE INDONESIA DALAM PEMERINTAHAN</u>

79	Pasal 25	<p>USUL PERUBAHAN</p> <p><b>DISESUAIKAN</b></p> <p>SETELAH PERUBAHAN</p> <p><b>DISESUAIKAN</b></p>
80	<p>(1) Bank Indonesia mengatur dan mengembangkan sistem informasi kredit atas nama lembaga pengawasan perbankan.</p>	
81	<p>(2) Sistem informasi kredit sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat dilaksanakan oleh Bank Indonesia sendiri atau pihak lain dengan persetujuan Bank Indonesia.</p>	

	<p align="center"><b>USUL PERUBAHAN</b></p> <p>Pasal 25 RUU dihapus          Pasal 25 baru diambil dari Pasal 16          RUU,</p> <p align="center"><b>SETELAH PERUBAHAN</b></p>	<p align="center"><b>USUL PERUBAHAN</b></p> <p align="center">Pasal 25 RUU dihapus.</p> <p align="center"><b>SETELAH PERUBAHAN</b></p>
<p><b>USUL PERUBAHAN</b></p> <p>Perlu didiskusikan.</p> <p><b>SETELAH PERUBAHAN</b></p>	<p><u>Bank Indonesia mempunyai hak tunggal          untuk mengeluarkan dan menzardarkan uang          Rupiah serta mencetak dan menarik uang          dimaksud dari peredaran.</u></p>	
<p><b>USUL PERUBAHAN</b></p> <p>Perlu didiskusikan.</p>		



Sudah dikoreksi

**DEWAN PERWAKILAN RAKYAT  
REPUBLIK INDONESIA**

**LAPORAN SINGKAT  
PEMBAHASAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG  
TENTANG  
BANK INDONESIA**

Tahun Sidang : 1998-1999  
Masa Persidangan : III  
Rapat : ke-9  
Jenis Rapat : Rapat Kerja Komisi VIII ke-9  
Dengan : Menteri Keuangan Republik Indonesia  
Sifat Rapat : Terbuka  
Hari, Tanggal : Selasa, 16 Maret 1999  
Ketua Rapat : Tayo Tarmadi, S. Sos.  
Sekretaria Rapat : H. Anwar Sjarwan, SE  
A c a r a : Pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) RUU  
tentang Bank Indonesia  
Hadir : 44 dari 64 Anggota Komisi VIII

**KESIMPULAN/KEPUTUSAN RAPAT**

**I. PENDAHULUAN**

1. Skors Rapat dicabut dan Ketua Rapat membuka kembali rapat pada pukul 09.35 WIB setelah kuorum dan keempat fraksi terpenuhi, serta dinyatakan terbuka untuk umum.
2. Koreksi Laporan Singkat disampaikan oleh FKP.
3. Rapat diskors pada pukul 17.15 WIB untuk dilanjutkan hari Rabu, 17 Maret 1999 pukul 13.00 WIB setelah rapat kerja pembahasan RUU tentang Perubahan atas APBN Tahun Anggaran 1998/1999.

## II. KEPUTUSAN RAPAT

1. DIM No. 55, mengenai Pasal 16 disepakati pembahasannya diserahkan kepada Tim Perumus/Tim Sinkronisasi.

Catatan : Usulan FPP disepakati dibahas pada saat membicarakan pasal-pasal mengenai pengawasan.

2. DIM No. 56, mengenai Pasal 17 disetujui tidak ada perubahan dan tetap sesuai dengan naskah RUU dengan rumusan sebagai berikut.

"Pasal 17

Uang yang dikeluarkan oleh Bank Indonesia dibebaskan dari bea materai."

3. DIM No. 57, mengenai Pasal 18 disepakati pembahasannya diserahkan kepada Timus/Timsin.
4. DIM No. 58, mengenai Pasal 19 disetujui tidak ada perubahan dan tetap sesuai dengan naskah RUU dengan rumusan sebagai berikut.

"Pasal 19

Bank Indonesia tidak memberikan penggantian kerugian atas uang yang hilang atau musnah karena sebab apapun."

5. DIM No. 59, mengenai Pasal 20 ayat (1) tidak ada perubahan dan tetap sesuai dengan naskah RUU dengan rumusan sebagai berikut.  
 "(1) Bank Indonesia dapat mencabut dan menarik uang Rupiah dari peredaran dengan memberikan penggantian dengan nilai yang sama."
6. DIM No. 60, mengenai Pasal 20 ayat (2) disetujui dengan rumusan sebagai berikut.  
 "(2) Apabila 5 (lima) tahun sesudah tanggal pencabutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), masih terdapat uang yang belum ditukarkan, nilai uang tersebut diperhitungkan sebagai penerimaan tahun anggaran berjalan."
7. DIM No. 61, mengenai Pasal 20 ayat (3) disetujui dengan rumusan sebagai berikut.  
 "(3) Uang yang ditukarkan sesudah berakhirnya jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (2), diperhitungkan sebagai pengeluaran tahun anggaran berjalan."
8. DIM No. 62, mengenai Pasal 20 ayat (4) disetujui tidak ada perubahan dan tetap sesuai dengan naskah RUU dengan rumusan sebagai berikut.  
 "(4) Hak untuk menuntut penukaran uang yang sudah dicabut, tidak berlaku lagi setelah 10 (sepuluh) tahun sejak tanggal pencabutan."

9. DIM No. 63, mengenai Pasal 20 ayat (5) disetujui dengan rumusan sebagai berikut.  
 "(5) Pelaksanaan pencabutan dan penarikan uang dari peredaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Bank Indonesia."

10. DIM No. 64, mengenai nomor Pasal 21 disetujui tetap.

11. DIM No. 65, mengenai Pasal 21 disetujui tidak ada perubahan dan tetap sesuai dengan naskah RUU dengan rumusan sebagai berikut.

"Pasal 21

Bank Indonesia berwenang mengatur sistem kliring antar bank dalam uang Rupiah dan/atau valuta asing."

12. DIM No. 66, mengenai nomor Pasal 22 disetujui tetap.

13. DIM No. 67, mengenai Pasal 22 ayat (1) disetujui dengan penyempurnaan rumusan sebagai berikut.

"(1) Penyelenggaraan kegiatan kliring antar bank dalam mata uang Rupiah dan/atau valuta asing dilakukan oleh Bank Indonesia atau dapat dilakukan oleh pihak lain dengan persetujuan Bank Indonesia."

14. DIM No. 68, mengenai Pasal 22 ayat (2) disetujui dengan rumusan sebagai berikut.

"(2) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Bank Indonesia."

15. DIM No. 69, mengenai nomor Pasal 23 disetujui tetap.

16. DIM No. 70, mengenai Pasal 23 ayat (1) disetujui tidak ada perubahan dan tetap sesuai dengan naskah RUU dengan rumusan sebagai berikut.

"(1) Bank Indonesia menyelenggarakan penyelesaian akhir transaksi pembayaran antar bank dalam mata uang Rupiah dan/atau valuta asing."

17. DIM No. 71, mengenai Pasal 23 ayat (2) disetujui dengan rumusan sebagai berikut.

"(2) Penyelenggaraan kegiatan penyelesaian akhir transaksi pembayaran antar bank sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan oleh pihak lain dengan persetujuan Bank Indonesia."

18. DIM No. 72, mengenai Pasal 23 ayat (3) disetujui dengan rumusan sebagai berikut.

"(3) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Bank Indonesia."

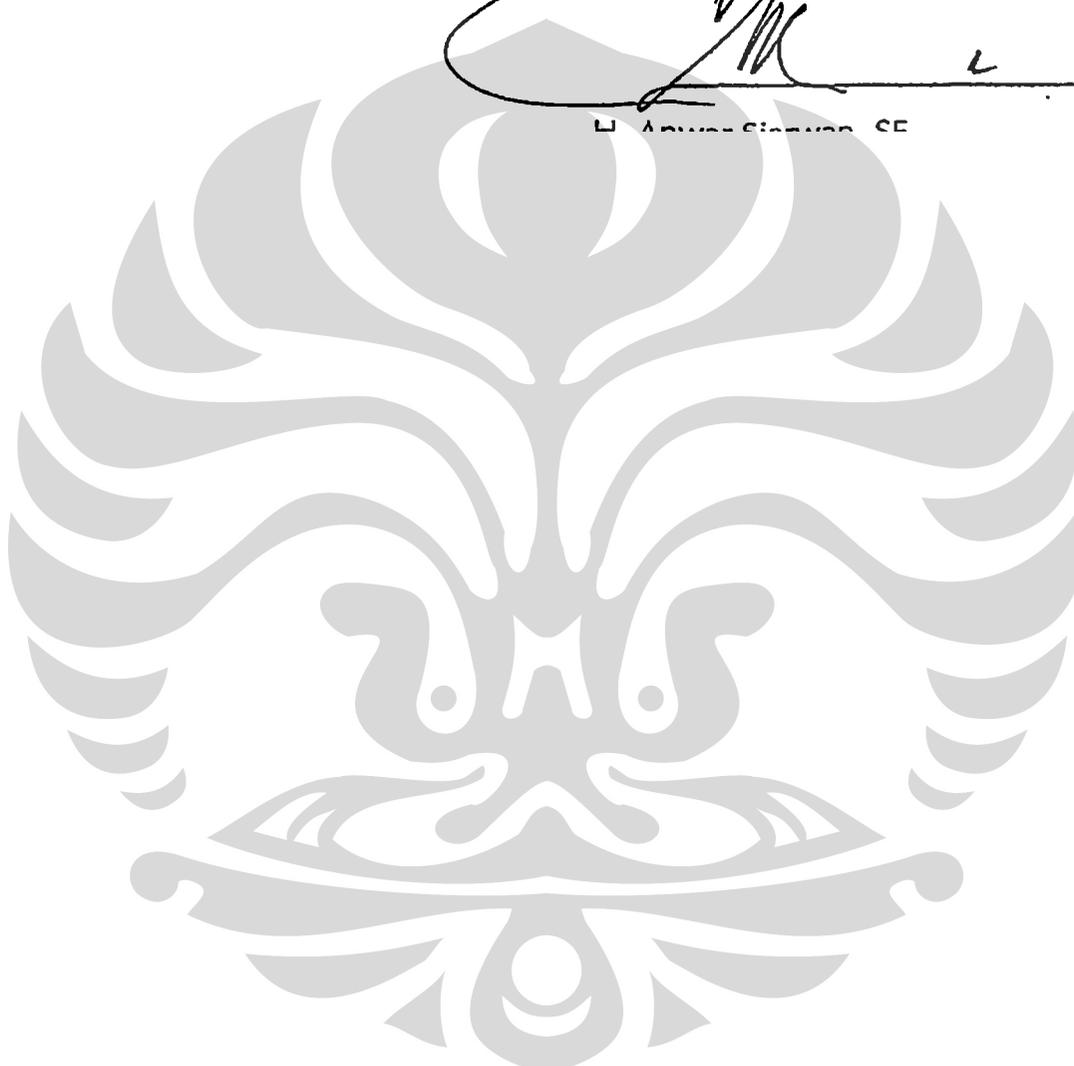
19. DIM No. 73, mengenai BAB VII TUGAS MENGATUR DAN MENGAWASI BANK disetujui judul BAB sedangkan angka BAB VII akan dibahas bersama-sama dengan sistematika RUU.
20. DIM No. 74 sampai dengan DIM No. 82 A mengenai Pasal 24, Pasal 25 dan Pasal 26 dipending dan disetujui pembahasannya dalam forum lobi.
21. DIM No. 83, mengenai BAB VIII HUBUNGAN KEUANGAN DENGAN PEMERINTAH disetujui judul BAB sedangkan angka BAB VIII akan dibahas bersama-sama dengan sistematika RUU.
22. DIM No. 84, mengenai nomor Pasal 27 disetujui tetap.
23. DIM No. 85, mengenai Pasal 27 disetujui tidak ada perubahan dan tetap sesuai dengan naskah RUU dengan rumusan sebagai berikut.
- "Pasal 27  
Bank Indonesia bertindak sebagai kas Pemerintah."
24. DIM No. 86, mengenai nomor Pasal 28 disetujui tetap.
25. DIM No. 87, mengenai Pasal 28 disetujui tidak ada perubahan dan tetap sesuai dengan naskah RUU dengan rumusan sebagai berikut.
- "Pasal 28  
Bank Indonesia untuk dan atas nama Pemerintah dapat menerima pinjaman luar negeri, menatausahakan serta menyelesaikan tagihan dan kewajiban keuangan Pemerintah terhadap pihak luar negeri."
26. DIM No. 88, mengenai nomor Pasal 29 disetujui tetap.
27. DIM No. 89, mengenai Pasal 29 ayat (1) disetujui tidak ada perubahan dan tetap sesuai dengan naskah RUU dengan rumusan sebagai berikut.
- "(1) Dalam hal Pemerintah akan menerbitkan surat-surat hutang negara, Pemerintah wajib terlebih dahulu berkonsultasi dengan Bank Indonesia."
28. DIM No. 90, usulan FKP mengenai tambahan ayat (2) baru disepakati pembahasannya diserahkan kepada Timus.
29. DIM No. 91, mengenai Pasal 29 ayat (2) disetujui dengan rumusan sebagai berikut.
- "(2) Bank Indonesia dapat membantu penerbitan surat-surat hutang negara yang diterbitkan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1)."

95. DIM No. 157 mengenai Pasal 44 disetujui ditunda pembahasannya untuk dilanjutkan pada tanggal 17 Maret 1999.

Jakarta, 16 Maret 1999  
a.n. KETUA RAPAT  
SEKRETARIS RAPAT,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'M' followed by a horizontal line and a small flourish.

M. Anwar Sidiq, SE



Naskah Akademik

**LEMBAGA PENGAWAS JASA KEUANGAN (LPJK)  
Financial Services Supervisory Institution (FSSI)**



**TIM PENYUSUN RUU LEMBAGA PENGAWAS JASA KEUANGAN  
JAKARTA  
DESEMBER 2000**

perundang-undangan tidak dapat dibebankan pada pejabat atau karyawan LPJK. Alternatif dari status badan hukum adalah LPJK sebagai suatu badan khusus dengan lingkup hak, kewajiban, tugas dan wewenang yang juga dinyatakan secara tegas dalam ketentuan perundangan.

Walaupun bersifat independen, LPJK tetap perlu berhubungan kerja dengan departemen, lembaga pemerintah nondepartemen atau lembaga negara yang lain. Walaupun pembagian fungsi pembinaan moneter, fiskal, serta pasar modal dan lembaga keuangan di antara Bank Indonesia, pemerintah dan LPJK nantinya akan lengkap diatur dalam ketentuan perundangan, dalam praktik akan tetap ada situasi dan area kebijakan yang harus ditangani bersama-sama.

Dalam bidang-bidang yang menyangkut kepentingan masyarakat, LPJK mungkin juga harus berhubungan kerja dengan DPR, lembaga-lembaga perlindungan hak konsumen atau lembaga-lembaga peradilan.

LPJK juga akan perlu berkoordinasi dengan lembaga-lembaga lain yang saat ini belum terbentuk. Sebagai contoh, apabila pemerintah membentuk lembaga penjaminan simpanan (*deposit insurance institution*), LPJK akan harus melakukan kerja sama yang erat dengan lembaga ini untuk menghindari penyalahgunaan program penjaminan simpanan oleh pemilik atau pengelola bank atau pihak-pihak lain.

#### IV.2 Fungsi

Berdasarkan ketentuan pasal 34 Undang-undang nomor 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia beserta penjelasannya dapat disimpulkan bahwa LPJK akan bertugas mengawasi bank, lembaga-lembaga usaha perasuransian, lembaga-lembaga usaha pasar modal, dana pensiun, lembaga-lembaga usaha pembiayaan, modal ventura, dan lembaga-lembaga lain yang mengelola dana masyarakat. Dengan demikian LPJK akan mengambil alih sebagian tugas dan wewenang Bank Indonesia, Direktorat Jenderal Lembaga Keuangan, Badan Pengawas Pasar Modal, dan institusi-institusi pemerintah lain yang selama ini mengawasi lembaga pengelola dana masyarakat.

Agar lebih efektif, fungsi pengaturan dan fungsi pengawasan penyelenggaraan lembaga-lembaga keuangan seyogyanya dijalankan oleh satu lembaga.

Penyatuan fungsi-fungsi ini tampaknya tidak akan sulit dilakukan untuk lembaga-lembaga keuangan bukan bank. Namun tidak demikian halnya untuk pengaturan dan pengawasan bank mengingat penjelasan pasal 34 Undang-undang tentang Bank Indonesia menegaskan bahwa wewenang pengaturan bank tetap berada pada Bank Indonesia. Masalah penyatuan fungsi juga harus dikaji lebih dalam untuk lembaga-lembaga lain yang mengelola dana masyarakat.

Setidaknya terdapat dua alternatif pemikiran fungsi LPJK. Pertama, LPJK berfungsi sebagai pengatur dan pengawas untuk lembaga keuangan yang bukan bank, tetapi hanya berfungsi sebagai pengawas untuk bank dan lembaga-lembaga pengelola dana masyarakat. Alternatif kedua, LPJK berfungsi sebagai pengatur dan pengawas untuk lembaga keuangan bank dan bukan bank. Pada alternatif kedua, LPJK hanya akan mengatur masalah yang berkaitan dengan *prudential regulation* dan fungsi bank sebagai lembaga keuangan. Sementara pengaturan yang berkaitan dengan fungsi bank sebagai pemain di pasar uang dan kaitannya dengan kebijakan moneter akan tetap ada pada Bank Indonesia.

Lembaga atau perusahaan yang menjadi objek pengawasan LPJK juga masih perlu dibicarakan lebih jauh. Daftar objek pengawasan LPJK yang tercantum dalam penjelasan pasal 34 Undang-undang tentang Bank Indonesia merupakan daftar terbuka karena adanya *item* "badan-badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan dana masyarakat". Karena adanya *item* tersebut, lembaga-lembaga yang secara konvensional tidak dikategorikan sebagai lembaga keuangan namun mengelola dana masyarakat, juga menjadi objek pengawasan LPJK. Termasuk dalam kelompok ini antara lain adalah badan penyelenggara program jaminan sosial tenaga kerja, badan penyelenggara program pensiun atau program-program santunan/jaminan lain untuk pegawai negeri sipil dan anggota TNI/POLRI, dan koperasi simpan pinjam.

Di masa yang akan datang, jenis lembaga keuangan yang muncul dan berkembang di Indonesia akan semakin bervariasi. Oleh karena itu, daftar objek pengawasan LPJK harus tetap terbuka. Sementara ini, objek pengawasan LPJK adalah sebagai berikut:

1. bank;
2. perusahaan-perusahaan yang bergerak di bidang usaha perasuransian;



DEWAN PERWAKILAN RAKYAT  
REPUBLIK INDONESIA

RISALAH RAPAT PANJA  
RUU AMANDEMEN ATAS UU NOMOR 23 TAHUN 1999  
TENTANG BANK INDONESIA

Rapat : Panja Kelima  
Tahun Sidang : 2001 - 2002  
Masa Pesidangan : III  
Sifat Rapat : Tertutup  
Hari/tanggal : Sabtu, 2 Maret 2002  
Waktu : Pk. 09.00 WIB  
Ketua Rapat : Ir. Daryatmo Mardiyanto  
Sekretaris Rapat : Usijana, SH.  
Acara Rapat : Pembahasan usul penyempurnaan dari Pemerintah  
T e m p a t : Ruang Rapat "Teluk Jakarta" Hotel Horison Jakarta Utara.  
Hadir : - 30 dari 41 Anggota Panja  
Pemerintah : Dirjen Lembaga Keuangan beserta jajaran  
Bank Indonesia : Deputi Gubernur beserta jajaran

**A. Anggota Panja DPR RI :**

1. Dudhie Makmun Murod, MBA.
2. Ir. Daryatmo Mardiyanto
3. H. Afandi, SIP.
4. H. Didi Supriyanto, SH.
5. V.B. Da Costa, SH.
6. dr. Sukowaluyo Mintorahardjo
7. Tjiandra Widjaja
8. Drs. H.M. Paskah Suzetta, MBA.
9. Drs. Antony Zeidra Abidin
10. H. Abdullah Zainie, SH.
11. Drs. T.M. Nurlif
12. H. Azhar Muchlis
13. Drs. Hengky Baramuli, MBA.
14. Marthin Bria Seran, BSc.
15. H. Faisal Baasir, SH.
16. H.M. Danial Tandjung
17. H. Sofyan Usman
18. Drs. H. Endin A.J. Soefihara, MM.
19. H.M. Mukhtar Noerjaya, MSi.
20. Drs. H. Aly As'ad
21. Drs. H. Rizal Djalil, MM.
22. Drs. H.M. Hatta Taliwang, BSw.
23. Syamsul Balda, SE, MM, MBA, MSi.
24. Mardiono
25. Drs. Sudirman, SE, MSi.
26. H.M.S. Kaban, SE, MSi.

**Izin :**

27. Hamka Yandhu, YR.
28. Drs. H. Ali Masykur Musa, MSi.
29. Drs. H. Abdullah Alwahdi

**Sakit :**

30. F.X. Soemitro, SH.

**B. Pemerintah :**

1. Darmin Nasution
2. Soekarno
3. Sri Harmijah
4. Komara Djaja
5. Anggito Abimanyu
6. Hadiyanto
7. H. Wardi
8. Ngalim
9. Achmad Sofyan
10. Anis Wicaksono

**C. Bank Indonesia**

1. Bun Bunan Hutapea, SE, Akt, MM.
2. Dr. Ir. Maman Soemantri
3. Kusumaningtuti SS.
4. Halim Alamsyah
5. Edy Setiadi
6. Bambang Djauhari
7. Nelly P. Ronggo
8. Hernowo Koentoadji
9. Dandy Indarto S.
10. Imam Suberkah

11. Ikhsanudin

11. Syamsul Arifin

12. Baridjussalam Hadi

KETUA RAPAT (Ir. DARYATMO MARDIYANTO) :

Assalamu'alaikum warahmatullahi wabarakaatuh;

Bapak dan Ibu sekalian Anggota Panja yang kami hormati;

Skorsing rapat Panitia Kerja Panitia Khusus RUU Perubahan Undang-undang No. 23 tahun 1999 saya cabut, dan rapat kami buka kembali.

Selamat pagi dan salam sejahtera.

Pertama, terima kasih Pak Affandi hadir bersama-sama kami di depan selaku Pimpinan Panja, hari ini Sabtu tanggal 2 Maret kita harapkan Panitia Kerja bisa lebih efektif untuk membahas materi-materi yang menjadi tugas Panitia Kerja. Oleh sebab itu pada pagi yang segar ini kita akan melanjutkan kembali pembahasan yang sudah kita jalani pada sesi malam hari pada hari Jum'at kemarin dan kita masuki materinya. Apabila kita ulang catatan yang terjadi pada sesi tadi malam, maka tadi malam kita mengambil pertimbangan untuk memending atau menunda pembahasan pada DIM Nomor 83 di halaman 9 khusus mengenai tugas-tugas dari Bank Indonesia, khususnya yang menyangkut kewenangannya. Jadi pada DIM 83 yaitu hasil penundaan kemarin setelah diendapkan selama 1 (satu) malam dan kami berinisiatif untuk menghubungi Pemerintah dalam hal ini Pemerintah bersama BI untuk mencari jalan keluar dari alternatif-alternatif yang dimunculkan kemarin termasuk kemudian memunculkan alternatif baru.

Jadi rumusan kalimat dalam Undang-undang No. 23 yaitu yang ada dilayar sebelah kiri menetapkan sasaran-sasaran moneter dengan memperhatikan sasaran laju inflasi yang ditetapkannya" itu akan diamandir dengan rumusan "menetapkan sasaran-sasaran moneter dengan memperhatikan sasaran laju inflasi".

Penjelasan yang menyangkut tentang subyek yang menetapkan sasaran laju inflasi serta proses untuk menetapkan sasaran laju inflasi tersebut dirumuskan didalam penjelasan, dengan demikian apabila di bagian tengah itu ada rumusan yang paling bawah mengubah penjelasan Ayat (1) huruf "a" sehingga menjadi alternatif jalan keluarnya adalah "sasaran laju inflasi ditetapkan oleh Pemerintah". Dalam menetapkan sasaran laju inflasi, Pemerintah wajib memperhatikan pendapat Bank Indonesia. Itu saya kira rumusan jalan keluar dan oleh sebab itu kami usulkan kita memulai dengan masalah ini dengan fokus perhatian pada jalan keluar tadi barangkali kalau ada pertimbangan atau pendapat Anggota Panitia Kerja, kami harapkan juga menitikberatkan pada arah jalan keluar yang akan kita cari. Silakan Pak Darmin.

PEMERINTAH (DARMIN NASUTION) :

Bapak Ketua, ada penjelasan sedikit dari Pemerintah. Batang Tubuh Pemerintah seperti yang tadi sudah kami usulkan sependapat, tetapi di Penjelasan rekan saya dari Biro Hukum mempertanyakan kata-kata "Pemerintah wajib memperhatikan pendapat Bank Indonesia", karena secara hukum memang Pemerintah itu adalah Presiden bukan yang lain. Biro Hukum mempertanyakan apa betul Presiden wajib berkonsultasi dengan Bank Indonesia, wajib memperhatikan pendapat BI. Kata-kata "wajib" itu yang dipertanyakan. Jadi supaya tidak memperluas diskusinya persoalan Biro Hukum adalah kata-kata "wajib" usulnya diganti dengan kata "dengan", alasannya itu tadi Pak. Tapi mari kita diskusikan dan mohon barangkali tidak perlu mendiskusikan yang lain-lain, cukup perbendaan itu, Bank Indonesia mungkin juga punya pandangannya sendiri.

KETUA RAPAT :

( RAPAT : SETUJU )

DIM 166 tidak copy samping

DIM 167 tetap

( RAPAT : SETUJU )

DIM 168 tetap

( RAPAT : SETUJU )

DIM 169 tetap

( RAPAT : SETUJU )

Lompat ke DIM 172 tetap

( RAPAT : SETUJU )

DIM 173 tetap

( RAPAT : SETUJU )

DIM 174 tetap

( RAPAT : SETUJU )

DIM 176 tetap

( RAPAT : SETUJU )

DIM 177 tetap :

( RAPAT : SETUJU )

DIM 178 tetap

( RAPAT : SETUJU )

DIM 180 tetap

( RAPAT : SETUJU )

DIM 182 tetap

Oh maaf saya membaca yang sebelah kanan maaf ya jadi dalam catatan kami tetap hasil rapat pada 10 Februari 2001 tetapi kemudian masuk usulan yang berkaitan dengan usul pemerintah. Jadi baik kita sampai akan memasuki DIM 182 barangkali untuk memulai ini ya kami serahkan waktu untuk Pemerintah untuk memberikan penjelasan karena kita sudah masuk bagian yang berkaitan dengan usul-usul kepada pemerintah silahkan.

**DARJEN LEMBAGA KEUANGAN (DARMIN NASUTION)**

Bapak-bapak dan Ibu yang terhormat,

Mengenai tugas pengawasan bank itu yang diperintahkan oleh UU ini dipersiapkan lembaga pengawasan jasa keuangan mohon dicatat bahwa itu hurufnya huruf kecil semua dan nama sebenarnya lembaga pengawasan jasa keuangan. Itu pemerintah bersama-sama dengan pemerintah melalui Menteri Keuangan telah membentuk suatu Tim

untuk mempersiapkan yang sudah bekerja sejak 1,5 tahun yang lalu. Tim itu strukturnya adalah string komite yang anggotanya adalah Menko Perekonomian, Menteri Keuangan, Menteri Hukum dan Perundang-undangan, Gubernur Bank Indonesia, kemudian Sekretaris Negara. Di dalam Tim pelaksanaannya itu juga diwakili oleh instansi-instansi tersebut dari Bank Indonesia sebagai dua deputy gubernur termasuk deputy senior, dari departemen keuangan ada Dirjen Lembaga Keuangan, Ketua Bapepam, dan Sekretaris Jenderal kemudian ada dari Sekneg dan ada dari Dirjen Kumdang dan dari Menkeu dengan melibatkan berbagai konsultan. Itu disadari bahwa tugas supervisi itu tidak akan efektif kalau tanpa raih atau hak untuk mengatur, artinya kalau pengaturan di instansi lain kemudian supervisi suatu instansi tidak akan efektif ini berjalan. Oleh karena itu tugas supervisi itu tanggung jawabnya sebetulnya adalah bukan sekedar diawasi saja tapi mengenfors supaya seluruh prudential regulation itu dipatuhi. Dan enforcement tersebut bukan dalam pengertian menyetatkan seperti paradigma krisis sekarang ini tetapi dalam pengertian preventif supaya jangan sampai kalau ada masalah suatu lembaga keuangan apakah bank, asuransi dan lain-lain itu jangan sampai setelah asetnya sudah kalah jauh dengan kewajibannya baru mulai tutup. Sebagai akibatnya negara memikul beban terlalu mahal pengalaman pahit yang terjadi beberapa tahun terakhir ini itu harus ditinggalkan. Sehingga di dalam penyusunan dalam RUU nya konsep-konsep yang sudah disepakati oleh tim termasuk sudah disetujui oleh string komite tim pengarah itu adalah akan diusulkan dalam rangka amandemen ini bahwa selain tugas pengawasan dimasukkan pula tugas pengaturan yang terkait dengan kalau dalam hal bank terkait dengan bank sebagai badan usaha secara mikro. Tetapi semua pengaturan bank yang terkait dengan kebijakan moneter itu tetap di Bank Indonesia karena itu untuk mendukung pelaksanaan tugas-tugas Bank Indonesia mencapai kestabilan moneter. Oleh karena itu maka dengan latar belakang seperti itu pemerintah mengusulkan Pasal 34 ayat (1) ini di amandemen dengan sehingga menjadi tugas mengatur dan mengawasi bank akan dilakukan oleh lembaga pengawasan sektor jasa keuangan yang independent dan dibentuk dengan UU.

Di dalam penjelasan pada Pasal 34 ayat (1) ini UU No 23 sebenarnya lembaga pengawasan ini itu dikatakan selain independent berada diluar pemerintah. Seperti Bank Indonesia di dalam diskusi yang berlangsung sudah cukup panjang pemerintah bersama sama Bank Indonesia menyadari bahwa berada diluar pemerintah itu menimbulkan persoalan-persoalan baru yang kemudian menimbulkan kerancuan-kerancuan dengan ketata negaraan kita. Sehingga string komite pada akhirnya memutuskan lembaga ini independent tetapi dia tidak diluar pemerintahan hanya saja dia bukan masuk di dalam kabinet dalam arti pemerintahan sehari-hari. Dalam terminologi bahasa asingnya pemerintahan yang sebetulnya ada juga term itu di dalam UU kata penyelenggaraan pemerintahan negara begitu bunyinya itu dalam bahasa asingnya sekutu tapi bukan kabinet. Nah sehingga hal-hal lain yang terkait dengan ini dia independent tapi tidak diluar pemerintahan dia di dalam pemerintahan hanya dia bukan termasuk di dalam kabinet. Artinya kepala negara apa lembaga ini bertanggung jawab kepada presiden sebagai kepala negara, nah sehingga penjelasan Pasal 34 tersebut diusulkan oleh pemerintah menjadi pilihan maaf ini ada kekeliruan lembaga pengawasan jasa keuangan ini ditulis huruf besar seharusnya huruf kecil seperti di batang tubuhnya tadi dan aslinya juga memang huruf kecil lembaga pengawasan jasa keuangan yang mestinya huruf kecil yang akan dibentuk melakukan pengaturan dan pengawasan terhadap bank dan perusahaan-perusahaan sektor jasa keuangan lainnya yang meliputi asuransi, dana pensiun, sekuritas modal ventura, perusahaan pembiayaan dan badan-badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan dana masyarakat. Lembaga ini bersifat independent dalam menjalankan tugasnya dan berkewajiban menyampaikan laporan kepada Presiden dan DPR.

Dalam melaksanakan tugasnya lembaga ini melakukan koordinasi dan kerjasama dengan Bank Indonesia sebagai bank sentral yang akan diatur dalam UU pembentukan lembaga pengawasan dimaksud. Lembaga pengawasan mengeluarkan ketentuan yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan pengaturan dan pengawasan bank dengan koordinasi dengan Bank Indonesia dan meminta penjelasan dari Bank Indonesia keterangan dan data makro yang diperlukan karena makro moneter dan sistem pembayaran itu merupakan tugas dan tanggung jawab Bank Indonesia.

Kemudian mengenai peroidesasi aslinya UU ini mengatakan pembentukan lembaga pengawasan sebagaimana dimaksud ayat (1) akan dilaksanakan selambat-lambatnya tanggal 31 Desember 2002. Dalam pembahasan yang lalu pemerintah dan DPR telah sepakat merubah menjadi UU sebagaimana dimaksud ayat (1) di undangkan paling lambat 31 Desember 2002. UU nya yang ditetapkan pada 31 Desember 2002 karena proses pembantuan dari lembaga di yakini dari sekarang akan memakan waktu yang cukup panjang. Sehingga walaupun proses pembentukannya akan dimulai pada tahun 2003 akan tetapi bekerjanya secara penuh itu diperkirakan adalah pada tahun 2004, nah itu kemudian terkait dengan Pasal 35 sebetulnya yang di dalam usulan penyempurnaan pemerintah belum dimasukan tapi kalau dicermati Pasal 35 ini adalah sepanjang lembaga pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 ayat (1) tugas pengaturan dan pengawasan bank dilaksanakan oleh Bank Indonesia. Pasal ini mengisyaratkan bahwa begitu pembentukan pembentuk lembaga ini sudah dilakukan seluruh kerangka itu sudah harus pindah. Padahal sebagaimana kami sampaikan tadi proses pembentukannya sampai beroperasi penuh bisa 1 tahun sehingga sebetulnya Pasal 35 ini juga perlu ada modifikasi sedikit supaya ada ruang bagi proses pembentukan itu yang tidak serta merta begitu dibentuk begitu pindah seluruh kewenangan yang terkait dari Bank Indonesia.

#### KETERANGAN

Terima kasih ibu bapak sekalian jadi usul-usul yang menyangkut perubahan pasal ini akan dikaitkan dengan Pasal 34 UU yang No 23 tahun 1999 yang pada ayat (2) memang mengamanatkan adanya pembentukan lembaga pengawas yang berkaitan dengan tugas pengawasan bank. Di sana ditegaskan pembentukannya tanggal 31 Desember 2002 sejak UU No yang ditetapkan tanggal 17 Mei 1999. Sebelumnya kami ingin klarifikasi di hal 17 dari naskah kita khususnya kolom tentang hasil pembahasan DPR dengan Pemerintah sampai dengan Januari yaitu menyangkut ayat (2) disana tertulis undang-undang sebagaimana dimaksud ayat (2) diundangkan paling lambat 31 Desember 2002. Dalam catatan kami sedang cek lagi klarifikasi hasil rapat pada 10 Februari 2001 pada waktu itu hasilnya adalah UU yang dimaksud di undangkan paling lambat 31 Desember 2001. Ini kita sedang klarifikasi karena pada waktu pembahasannya cukup intensif jadi ini untuk mencocokkan itu dulu. Ya catatan kami juga sedang cek ulang ke sekretariat tapi disini 2002 walaupun kemudian terkait dengan di cek ulang bank ini tambahan dari kami pemerintah sudah menjelaskan yang berkaitan dengan usulan-usulan yang kita sudah masuki yang kita bahas karena ini menyangkut substansi. Itu salah satu butir yang disampaikan pemerintah kemarin yaitu DIM utama dari kelompok masalahnya yaitu membicarakan LPJK. Nah sekarang kami berikan kesempatan pada anggota untuk menyampaikan pendapatnya.

ANGGOTA F. HANI POLRI (DRS. SUDIRMAN, SE, MSi)

Kami sarankan satu-satunya kita selesaikan dulu pak jadi ayat (1) dulu kalau sudah ayat (2).