



UNIVERSITAS INDONESIA

**PEMISAHAN FUNGSI PENGATURAN DAN PENGAWASAN
PERBANKAN DALAM RANGKA PEMBENTUKAN
OTORITAS JASA KEUANGAN**

T E S I S

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum

SAMUEL SIHOMBING

NPM 0906497462

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
HUKUM EKONOMI
JAKARTA
JULI 2011**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

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

Nama : SAMUEL

NPM : 0906497462

Tanda Tangan :



Tanggal : 5 Juli 2011

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :

Nama : Samuel Sihombing

NPM : 0906497462

Program Studi : Magister Ilmu Hukum

Judul Tesis : Pemisahan Fungsi Pengaturan dan Pengawasan Perbankan dalam Rangka Pembentukan Otoritas Jasa Keuangan

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

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Dr. Yunus Husein, S.H., LL.M.

Penguji : Dr. Zulkarnain Sitompul, S.H., LL.M.

Penguji : Akhmad Budi Cahyono, S.H., M.H.



Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 5 Juli 2011

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kepada Allah Bapa, Yesus Kristus, dan Roh Kudus atas Berkat-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini yang berjudul “Pemisahan Fungsi Pengaturan dan Pengawasan Perbankan dalam Rangka Pembentukan Otoritas Jasa Keuangan”. Tesis ini disusun dalam rangka memenuhi persyaratan untuk memperoleh gelar Magister Hukum di Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Penulis menyadari tesis ini masih belum sempurna. Oleh karena itu, penulis mengharapkan masukan dan informasi yang sifatnya menyempurnakan isi tesis ini. Dan dalam menulis tesis ini, penulis banyak mendapatkan bantuan dari berbagai pihak. Untuk itu, pada kesempatan ini penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada :

1. Bapak Dr. Yunus Husein, S.H., LL.M. selaku dosen pembimbing tesis yang telah memberikan masukan, sehingga penulisan tesis ini selesai;
2. Bapak Dr. Zulkarnain Sitompul, S.H., LL.M. dan Bapak Akhmad Budi Cahyono, S.H., M.H. selaku dosen penguji dalam sidang akhir penulis
3. Seluruh dosen pengajar pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia yang telah mencurahkan ilmunya kepada penulis;
4. Seluruh Staf Sekretariat Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia yang telah memberikan bantuannya kepada penulis baik selama masa kuliah maupun dalam penulisan tesis ini;
5. Orangtua tercinta, Bapak Hasiholan Sihombing, S.Pd. dan Ibu Derliana Sinaga, S.Pd. beserta Opung yang saya kasihi yang berada jauh di kampung sana yang selalu menginspirasi dan memberi semangat kepada penulis;
6. Saudara/i kandung dari penulis yang terkasih, Lukman Midian beserta istri dan anak-anaknya, Elysa Roswaty dan Rebekca;
7. Rekan kerja penulis di Bagian Hukum Sekretariat Kota Administrasi Jakarta Timur yang telah memberikan izin dalam hari-hari kerja dan mendukung penulis menyelesaikan tesis ini;
8. Mbak Prie, Mbak Dini, Mbak Wina, Mbak Ari, Deasita, Tiara, dan teman-teman angkatan Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas

Indonesia atas bantuan dan kebersamaan dan perhatiannya, penulis mengucapkan terima kasih;

9. Fritzko, Posma, Budi, Iwen, Derma, dan Citra yang selalu mengingatkan penulis dalam mengerjakan tesis;
10. Billie Joe Armstrong, Lars Frederiksen, Tim Armstrong, Mike Dirnt, dan Tre Cool yang menjadi panutan dan inspirasi penulis di kala penulis menemukan titik jenuh dalam pengerjaan tesis ini
11. Pihak-pihak lain yang tidak dapat disebutkan satu-persatu yang telah memberikan bantuan dalam penyelesaian studi pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Akhir kata, penulis berharap semoga Tuhan Yang Maha Esa berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga tesis ini dapat bermanfaat baik bagi penulis sendiri maupun bagi semua pihak dan dapat memberikan sumbangan bagi perkembangan ilmu hukum.

Jakarta, 5 Juli 2011

Penulis

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

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

Nama : Samuel Sihombing
NPM : 0906497462
Program Kekhususan : Hukum Ekonomi
Fakultas : Hukum
Jenis Karya : Tesis

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

**PEMISAHAN FUNGSI PENGATURAN DAN PENGAWASAN
PERBANKAN DALAM RANGKA PEMBENTUKAN OTORITAS
JASA KEUANGAN**

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

Demikian pernyataan ini penulis buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta
Pada tanggal: 5 Juli 2011

Yang menyatakan



(Samuel Sihombing)

Judul : PEMISAHAN FUNGSI PENGATURAN DAN
PENGAWASAN PERBANKAN DALAM RANGKA
PEMBENTUKAN OTORITAS JASA KEUANGAN
Program Kekhususan : Hukum Ekonomi
Nama : Samuel Sihombing

ABSTRAK

Sistem perbankan memiliki peran sentral dan strategis dalam perekonomian negara. Perihal pengawasan bank yang belum efektif merupakan salah satu bagian permasalahan yang dihadapi oleh perbankan saat ini. Sebagaimana diketahui, lebih dari 87% (delapan puluh tujuh persen) aset industri jasa keuangan di Indonesia merupakan aset industri perbankan. Peran Bank Indonesia dalam menjalankan fungsinya sebagai otoritas perbankan dan moneter dikhawatirkan akan muncul adanya potensi *conflict of interest* sebagai akibat pelaksanaan kedua fungsi yang masing-masing memiliki kepentingan berbeda oleh lembaga tersebut, oleh karena itu dibutuhkan suatu lembaga yang fokus mengawasi sektor perbankan dan agar Bank Indonesia dapat memfokuskan diri sebagai otoritas moneter di Indonesia. Adapun 2 (dua) permasalahan dalam penelitian ini, yaitu: Pertama, bagaimana *Basel Core Bank Principles* (BCBS) sebagai standar internasional dalam pembentukan pengawasan perbankan melihat pemisahan fungsi pengaturan dan pengawasan perbankan oleh suatu lembaga. Kedua, apakah yang menjadi pertimbangan hukum dalam pembentukan otoritas jasa keuangan di Indonesia. Di dalam menjawab permasalahan dalam penulisan tesis ini, maka penulis akan menggunakan metode pendekatan hukum normatif yang dapat diartikan sebagai penelitian hukum kepustakaan yang dilakukan berdasarkan pada kepustakaan atau data-data sekunder. Berdasarkan pemaparan dan pembahasan dalam penelitian ini, maka penulis menyimpulkan bentuk pemisahan fungsi pengaturan dan pengawasan perbankan sangat tidak lazim di lingkungan *prudential* sektor keuangan. Di dalam BCBS tersebut disebutkan bahwa lembaga pengawasan memiliki kebijakan pengawasan yang tepat untuk melakukan tindakan perbaikan, selain itu pertimbangan-pertimbangan di dalam pembentukan otoritas jasa keuangan dikarenakan lemahnya pengaturan dan pengawasan yang dilakukan oleh Bank Indonesia guna menghindari terjadinya *conflict of interest*.

Title : SEPARATION OF FUNCTIONS OF ARRANGEMENTS
AND BANKING SUPERVISION IN THE FRAMEWORK
OF THE FORMATION OF FINANCIAL SERVICES
AUTHORITY

Name : Samuel Sihombing

Special Program : Economy Law

ABSTRACT

Banking system has a central and strategic role in the economy of the country. About that have not been effective bank supervision is one of the problems faced by banks today. As is known, more than 87% (eighty seven percent) of assets financial services industry in Indonesia is an asset of the banking industry. The role of Bank Indonesia in carrying out its function as a banking and monetary authorities fear it would appear there is potential conflict of interest as a result of the implementation of the two functions that each have different interests by the agency, and therefore needed an agency that focuses supervise the banking sector and for Bank Indonesia to focus as the monetary authority in Indonesia. As for 2 (two) problem in this research, namely: First, how the Bank's Basel Core Principles (BCBS) as the international standard in the establishment of banking supervision and regulation function to see the separation of banking supervision by an agency. Second, what are the legal considerations in the establishment of the financial services authority in Indonesia. In the answer the problem in writing this thesis, the author will use a method of normative legal approaches that can be construed as legal research library that is based on literature or secondary data. Based on the exposure and discussion in this study, the authors conclude the separation of banking regulation and supervision function is not common in the financial sector prudential environment. In the BCBS mentioned that oversight agencies have policies that control right to take remedial action, in addition to these considerations in the formation of financial services authority due to a weak regulatory and oversight conducted by Bank Indonesia in order to avoid any conflict of interest.

DAFTAR ISI

Halaman Judul	i
Halaman Pernyataan Originalitas	ii
Halaman Pengesahan	iii
Kata Pengantar	iv
Lembar Persetujuan Publikasi Karya Ilmiah	vi
Abstrak	vii
Daftar Isi	viii

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Permasalahan.....	1
1.2. Perumusan Masalah.....	8
1.3. Tujuan Penelitian.....	8
1.4. Manfaat Penelitian.....	8
1.5. Kerangka Teori.....	9
1.6. Kerangka Konseptual.....	15
1.7. Metode Penelitian.....	16
1.8. Sistematika Penulisan.....	17

BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG PERKEMBANGAN PENGATURAN DAN PENGAWASAN BANK SEBELUM ADANYA OTORITAS JASA KEUANGAN (OJK) SERTA INDEPENDENSI BANK INDONESIA

2.1. Dasar Pertimbangan dan Siklus dari Proses Pengawasan Bank.....	20
2.1.1. Dasar Pertimbangan Proses Pengawasan Bank.....	20
2.1.2. Siklus Tahapan Proses Pengawasan Bank.....	22
2.2. Prinsip Kehati-hatian Pengaturan dan Pengawasan Bank.....	24
2.3. Pengaturan dan Pengawasan Bank (Sebelum Terbentuknya OJK). 26	26
2.4. Independensi Bank Indonesia.....	34
2.4.1. Prinsip-Prinsip Perbankan yang Sehat.....	34
2.4.2. Perdebatan Mengenai Independensi.....	35
2.4.3. Ciri-Ciri Independensi dari Bank Sentral.....	35
2.4.4. Proses Independensi Bank Indonesia.....	37

2.4.5. Tingkat Independensi Bank Indonesia.....	41
2.5. Kewenangan Bank Indonesia dalam Pengaturan dan Pengawasan Bank.....	43
2.5.1. Pendekatan Pengawasan Bank oleh Bank Indonesia.....	45
2.5.2. Prinsip Kerja Pengawasan Bank oleh Bank Indonesia.....	48

BAB III PEMBENTUKAN OJK SEBAGAI OTORITAS TUNGGAL PENGAWASAN INDUSTRI JASA KEUANGAN DI INDONESIA

3.1. Peralihan Kewenangan Bank dari Bank Indonesia Kepada OJK..	51
3.2. Kelemahan Argumen Pemisahan Fungsi Pengaturan dan Pengawasan Bank.....	52
3.3. Perbedaan dan Pendapat Mengenai Pengaturan dan Pengawasan Bank oleh Bank Sentral.....	56
3.3.1. Perbedaan antara Pengawasan Bank oleh Bank Sentral dan Diluar Bank Sentral.....	57
3.3.2. Pendapat yang Mendukung Pengawasan Bank oleh Bank Sentral.....	58
3.3.3. Pendapat yang Menentang Pengawasan Bank oleh Bank Sentral.....	61
3.4. Pembentukan Otoritas Jasa Keuangan (OJK).....	62
3.4.1. Model Pengawasan Industri Jasa Keuangan secara Global..	62
3.4.2. Ide Pembentukan OJK di Indonesia.....	64
3.4.3. Prinsip-Prinsip Reformasi Pengaturan dan Pengawasan Industri Jasa Keuangan.....	67
3.4.4. Isu-Isu Fundamental dalam Rangka Pembentukan OJK.....	70
3.4.5. Harapan dalam Pembentukan OJK.....	75
3.4.6. Konsep Pembentukan OJK di Indonesia.....	76
3.5. Peralihan dalam Proses Perubahan dalam Pengawasan Terpadu.....	80
3.5.1. Pendekatan Peralihan Kewenangan dan Proses Menuju Pengawasan Industri Jasa Keuangan.....	80
3.5.2. Risiko Terhadap Proses Perubahan Menuju Pengawasan Terpadu.....	83

3.5.3. Mengembangkan Pengawasan Terpadu yang Baik Pada Waktu Peralihan.....	84
3.6. Pendapat Mengenai Pengawasan Terpadu Terhadap Industri Jasa Keuangan.....	88
3.6.1. Pendapat yang Mendukung Pengawasan Terpadu.....	88
3.6.2. Alasan Negara Memilih Struktur Pengawasan Terpadu.....	90
3.6.3. Pendapat yang Menentang Pengawasan Terpadu.....	94
3.7. Pengawasan Industri Jasa Keuangan yang Baik dan Efektif.....	99
3.7.1. Dua Pilar Pendukung Pengawasan yang Baik dan Efektif..	100
3.7.1.1. Kemampuan Untuk Bertindak.....	101
3.7.1.2. Kehendak Untuk Bertindak.....	103
3.8. Peran Bank Sentral dalam Pengawasan Industri Jasa Keuangan....	106
3.9. Peran Bank Sentral di Masa Depan.....	108

BAB IV PENUTUP

4.1. Kesimpulan.....	112
4.2. Saran.....	113

DAFTAR PUSTAKA

xi

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Permasalahan

Bank adalah bagian dari sistem keuangan dan sistem pembayaran suatu negara dan mempunyai peranan yang sangat penting dalam kedua sistem tersebut. Dalam rangka pembangunan Negara Indonesia, perbankan Indonesia diberi peranan yang strategis oleh undang-undang perbankan sebagai salah satu sarana dalam menyetarakan dan menyeimbangkan masing-masing unsur dari trilogi pembangunan, yaitu pemerataan pembangunan, pertumbuhan ekonomi dan stabilitas nasional.¹ Pembangunan nasional Indonesia untuk mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 telah mencapai berbagai kemajuan termasuk di bidang ekonomi dan moneter. Sementara itu, dalam pembangunan tersebut terdapat kelemahan struktur dan sistem perekonomian Indonesia yang menimbulkan penyimpangan-penyimpangan antara lain ketidakhati-hatian dan kecurangan dunia perbankan.² Sektor keuangan baik pasar maupun instrumennya, penguatan pengawasan perbankan dan manajemen risiko, serta pengaturan *hedge fund* (kumpulan dana investasi yang juga dipakai berspekulasi) yang selama ini terlepas dari pengawasan dan turut berperan dalam krisis keuangan global.³

Kebijakan “mikro” yang paling urgen dan paling rumit untuk dilaksanakan dalam krisis adalah membenahi sektor keuangan, khususnya perbankan, agar dapat kembali beroperasi normal guna mendukung kegiatan ekonomi yang

¹ Mutiara hikmah, Fungsi Bank Indonesia Sebagai Pengawas Perbankan di Indonesia, Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun ke-37 No.4 Oktober – Desember 2007, hal. 515.

² Republik Indonesia (a), Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia. Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3843, bagian penjelasan umum.

³ <http://www.bi.go.id>, Artikel Muslimin Anwar (*Peran Otoritas Jasa Keuangan Negara G20*), diakses tanggal 3 Mei 2010.

normal.⁴ Sektor perbankan menjadi rentan terhadap gejolak ekonomi, hal ini dikarenakan:⁵

1. Selama ini terdapat jaminan terselubung dari bank sentral bagi bank yang mendorong timbulnya *moral hazard*. *Moral hazard* ini menggeser risiko perbankan ke pemerintah serta mendorong perbankan untuk memberikan kredit ke sektor-sektor yang berisiko tinggi;
2. Sistem pengawasan bank sentral yang kurang efektif untuk mengimbangi majunya kegiatan operasional perbankan;
3. Adanya *connected lending* yang mempertinggi risiko kemacetan kredit;
4. Relatif lemahnya kemampuan manajerial bank sehingga terjadi penurunan kualitas aset produktif dan peningkatan risiko bank; dan
5. Informasi yang kurang transparan mengakibatkan kondisi keuangan bank sulit diprediksi dan dikontrol oleh masyarakat.

Sistem perbankan memiliki peran sentral dan strategis dalam perekonomian negara. Berbagai penelitian menyimpulkan adanya hubungan timbal balik antara sistem perbankan yang sehat dengan kondisi dan kebijakan ekonomi makro. Kesehatan sistem perbankan itu sendiri ditentukan oleh ekonomi makro yang memadai (*appropriate*) dan kondusif; serta pengawasan bank yang efektif.⁶ Fungsi pokok perbankan pada dasarnya terdiri dari 3 (tiga) aspek kegiatan, yaitu menghimpun dana dari masyarakat, yang didukung dengan

⁴ Boediono, *Ekonomi Indonesia mau kemana?*, (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2009), hal. 99, tulisan ini merupakan bahan kuliah yang disampaikan kepada mahasiswa Fakultas Ekonomi Universitas Gajah mada pada 28 Nopember 2005.

⁵ Sri Adiningsih, dkk (Pusat Studi Asia Pasifik (PSAP) Universitas Gajah Mada), *Satu Dekade Pasca – Krisis Indonesia: Badai Pasti Berlalu?*, (Yogyakarta, Kanisius, 2008), hal. 31.

⁶ Permadi Gandapraja, *Dasar dan Prinsip Pengawasan Bank*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka, 2004), hal. 16.

kemampuan mendapatkan dana secara aman, hati-hati, dan efisien, serta menjadi media dan melaksanakan lalu lintas pembayaran secara aman, lancar, dan efisien.⁷

Pentingnya pengawasan terhadap industri perbankan secara jelas dinyatakan oleh Adam Smith, sebagai berikut: *“Being the managers of other people’s money than their own, it cannot well be expected that they should watch over it with the same anxious vigilance with which 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 of such a company”*.⁸ Di Indonesia, misalnya menurut Yunus Husein (2003), industri perbankan menguasai sekitar 57% dari total aset industri keuangan. Dalam kondisi yang demikian, apabila lembaga perbankan tidak sehat dan tidak dapat berfungsi secara optimal maka dapat dipastikan akan berakibat pada terganggunya kegiatan perekonomian dan juga akan mengakibatkan lalu lintas pembayaran yang dilakukan oleh sistem perbankan tidak lancar dan efisien.⁹

Perihal pengawasan bank yang belum efektif merupakan salah satu bagian permasalahan yang dihadapi oleh perbankan saat ini, menurut riset dari Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM yang diketuai oleh Yunus Husein, adapun permasalahan-permasalahan lainnya seperti rendahnya kapasitas kredit, ketimpangan struktur perbankan, kebutuhan masyarakat yang belum sepenuhnya terpenuhi, kapabilitas perbankan yang masih lemah,

⁷ Bank Indonesia (a), *Studi Hukum Bantuan Likuiditas Bank Indonesia*, (Jakarta: Penerbit Bank Indonesia, 2002), hal. 47.

⁸ Zulkarnain Sitompul, *Problematika Perbankan*, (Bandung: Penerbit Book Terrace and Library, 2005), hal. 6.

⁹ jumlah lembaga keuangan perbankan mencakup 56,71% dari jumlah total lembaga keuangan. Sementara itu lembaga keuangan non-perbankan hanya mencakup 43,29%. Selain itu pangsa aset perbankan mencapai 87% sedangkan 13% pangsa aset terdiri dari enam lembaga keuangan lainnya, yaitu perusahaan pembiayaan, dana pensiun, reksa dana, pegadaian, asuransi, dan modal ventura. Sumber: BI (2010), Bapepam-LK (2009), Biro Dana Pensiun (2009), Biro Perasuransian (2008). Jumlah bank umum dan BPR berdasarkan Mei 2010. Bank Syariah meliputi bank umum syariah, unit usaha syariah, dan BPR syariah. Asuransi meliputi asuransi non-jiwa, reasuransi, asuransi jiwa, asuransi sosial, dan asuransi PNS, TNI, dan Polri. Jumlah emiten pasar modal dan obligasi berdasarkan kuartal I/2009.

profitabilitas dan efisiensi operasional bank yang tidak *sustainable*, infrastruktur perbankan, perlindungan nasabah yang masih harus ditingkatkan, perkembangan teknologi pengawasan, koordinasi pengawasan yang perlu diperkuat, dan organisasi sumber daya manusia pengawasan yang perlu disempurnakan.¹⁰ Kalangan eksekutif IMF (*International Monetary Fund*) telah sepakat bahwa untuk memperkuat sistem keuangan, maka harus:¹¹

1. Memperkuat pengaturan internal oleh pemilik bank, direksi, dan manajer;
2. Meningkatkan transparansi dan peranan kekuatan pasar;
3. Membatasi distorsi yang disebabkan oleh kebijakan sektor publik;
4. Mengatur risiko melalui pengawasan dan pengaturan;
5. Memperkuat kerangka struktur perbankan lebih luas; dan
6. Meningkatkan koordinasi pengawasan tingkat nasional dan internasional.

Dari sisi fungsi moneter, Bank Indonesia sebagai pemegang otoritas tersebut mempunyai tugas utama menjaga kestabilan moneter dan nilai tukar Rupiah. Tugas ini juga tidak dapat dikatakan ringan. Dengan sistem nilai tukar yang dianut saat ini, yaitu sistem nilai tukar mengambang (*floating rate*), banyak faktor dapat mempengaruhi nilai tukar rupiah. Dengan kewenangan dan instrumen-instrumen moneter yang dimilikinya, Bank Indonesia dituntut untuk selalu dapat mengendalikan dan menjaga kestabilan nilai rupiah pada tingkat harga yang wajar. Di luar tugas-tugas di bidang moneter, Bank Indonesia juga menjalankan tugas pengaturan dan pengawasan perbankan. Sebagaimana diketahui, lebih dari 87% (delapan puluh tujuh persen) aset industri jasa keuangan

¹⁰ Yunus Husein (a), dkk, *Analisis dan Evaluasi Hukum tentang Perubahan Undang-Undang Perbankan (UU No.7 Tahun 1992 Jo. UU No.10 Tahun 1998)*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, 2007), hal. 12-20.

¹¹ Taufani Sukmana Evandri, Tesis: *Peningkatan efektifitas Fungsi Pengawasan Bank Indonesia Guna Menghadapi Liberalisasi Perbankan*, (Jakarta: Program Studi Hukum Ekonomi Pasca Sarjana Universitas Indonesia, 2006), hal. 8-9. lihat pula Kenneth Kaoma Mwenda, *Banking Supervision and Systemic Bank Restructuring – An International and Comparative Legal Perspective*, (United Kingdom: Cavendish Publishing Limited, 2000), hal. 19.

di Indonesia merupakan aset industri perbankan. Dari besarnya jumlah aset perbankan tersebut, kita sudah dapat membayangkan akan tingginya beban kerja Bank Indonesia dalam menjalankan fungsinya sebagai pengatur dan pengawas industri perbankan, sementara tuntutan masyarakat akan perbaikan kinerja Bank Indonesia dalam menjalankan fungsi moneter untuk memperbaiki nilai rupiah yang semakin terpuruk, juga semakin tinggi.¹² Tingginya beban kerja Bank Indonesia dalam menjalankan kedua fungsi di atas dan terbatasnya sarana dan sumber daya pengawasan yang dimiliki, menjadi salah satu penyebab ketidakefektifan kegiatan pengawasan perbankan yang dilakukannya, sebagaimana dinilai oleh banyak kalangan. Disamping itu, adanya potensi *conflict of interest* sebagai akibat pelaksanaan kedua fungsi yang masing-masing memiliki kepentingan berbeda oleh lembaga tersebut, juga dianggap sebagai penyebab lain kegagalan pencapaian tujuan pengawasan perbankan.

Dilihat dari sejarah bank sentral (secara global) dalam prakteknya secara umum, Fischer membedakan 4 (empat) tahap dalam perkembangan bank sentral, antara lain:¹³

1. Pemerintah membentuk bank-bank khusus untuk meningkatkan pinjaman pemerintah, khususnya untuk menutupi biaya-biaya yang keluar selama masa perang. Bank-bank sentral ini juga diasumsikan

¹² Darmin Nasution, Artikel berjudul “*Konsepsi Penyusunan Rancangan Undang-Undang Otoritas Jasa Keuangan dan Persiapan Pembentukan Otoritas Jasa Keuangan*”, <http://www.legalitas.org>, diakses tanggal 30 September 2010.

¹³ Fischer menjelaskan lebih lanjut bahwa perubahan dari tahap pertama ke tahap kedua dapat dijelaskan oleh perkembangan bertahap dari perbankan swasta dan risiko yang timbul dari kegagalan bank. Bank pemerintah mudah mengambil alih fungsi tambahan untuk membantu situasi kebangkrutan keuangan, kadang kala bank sentral juga sebagai *lender of last resort*. Perubahan dari tahap kedua ke tahap ketiga dan tahap ketiga ke tahap keempat disebabkan oleh krisis keuangan yang beriringan dalam bentuk depresi ekonomi akibat terjadinya perang, dua perang dunia, dan inflasi yang hebat yang terjadi pada tahun 1970-an. Lihat pada bagian VI mengenai *Scientization of Central Banking: The Politics of A-Politicization* yang ditulis oleh Martin Marcussen. Kenneth Dyson and Martin Marcussen (Ed), *Central Banks in The Age of Euro: Europeanization, Convergence, and Power*. (New York (USA): Oxford University Press, 2009). hal. 374-375. lihat pula S. Fischer, *Modern Central Banking*, in F. Capie, C. Goodhart, S. Fischer, and N. Schnadt (eds), *The Future of Central Banking, The Tercentenary Symposium of the Bank of England*. Cambridge: Cambridge University Press, hal. 262-329.

bertanggung jawab dalam menerbitkan dan mengatur peredaran uang kertas;

2. Bank-bank sentral didefinisikan sebagai suatu kesatuan yang sekarang kita akui sebagai bank sentral yang tepat. Bank sentral mulai menjadi bank bagi bank-bank lainnya, dan juga bertanggung jawab dalam menjaga stabilitas sistem keuangan. Kadang kala juga sebagai *lender of last resort* dan bertanggung jawab terhadap nilai mata uang di negaranya masing-masing;
3. Banyak bank sentral yang dinasionalisasikan. Kelembagaan bank sentral berada di bawah pemerintah dan hanya menerapkan kebijakan makro ekonomi secara umum. Kebijakan moneter memiliki banyak tujuan seperti terbukanya lapangan kerja, pertumbuhan ekonomi, kestabilan harga, dan kestabilan nilai tukar kurs mata uang;
4. Bank sentral secara formal dijamin independensinya untuk tujuan tunggal, khususnya kestabilan harga. Bank sentral mengatur fungsi nilai mata uang dan bertanggung jawab secara keseluruhan terhadap kestabilan sistem keuangan (walaupun fungsi pengawasan bank sentral berbeda di tiap-tiap negara).

Sasaran pokok dari pengaturan dan pengawasan adalah untuk mendorong keamanan dan kesehatan lembaga-lembaga keuangan melalui evaluasi dan pemantauan yang berkesinambungan termasuk penilaian terhadap manajemen risiko, kondisi keuangan dan kepatuhan terhadap undang-undang dan regulasi.¹⁴ Sundarjan, Das, dan Yossifov mengemukakan bahwa kerangka yang transparan dalam kebijakan pengaturan dan pengawasan sektor keuangan membutuhkan 3 (tiga) komponen dasar dengan memperhatikan pengungkapan informasi yang diperlukan, antara lain:¹⁵

¹⁴ Sukarela Batunagar, *Jaring Pengaman Keuangan: Kajian Literatur dan Praktiknya di Indonesia*, (Jakarta: Buletin Hukum Perbankan dan Kesentralan Volume 4 Nomor 3, Desember 2006), hal. 2.

¹⁵ Marco Arnone, Salim M. Darbar, and Alessandro Gambini, "*Banking Supervision: Quality and Governance*" (IMF Working Paper 07/82, 2007), hal.6. lihat pula Sundararajan V., Udaibir S. Das

1. Menjelaskan peran, tanggung jawab, penjelasan secara periodik mengenai sasaran dan pelaksanaan kerja lembaga tersebut dari awal hingga akhir;
2. Pendirian kerangka struktur ekonomi, kelembagaan, dan hukum;
3. Syarat dan ketentuan data dan informasi untuk dilaporkan dalam pembentukan kebijakan keuangan.

Menurut Boediono, kebijakan rekapitalisasi bank merupakan salah satu penyebab beban utang dalam negeri.¹⁶ Hal ini dipertegas dengan kasus perbankan yang sedang terjadi saat ini, yaitu kasus Bank Century. Dimana pengawasan perbankan oleh Bank Indonesia saat ini menjadi sorotan menyusul kasus penanganan terhadap Bank Century setelah ditetapkan sebagai bank gagal yang berdampak sistemik akibat kekurangan likuiditas dan permodalan pada akhir tahun lalu.¹⁷ Sejak tahun 1999, undang-undang telah mengamanatkan agar dibentuk suatu lembaga khusus yang berupa lembaga pengawasan sektor jasa keuangan yang independen. Dengan adanya upaya pembentukan lembaga khusus pengawasan tersebut maka kewenangan dalam hal pengaturan dan pengawasan perbankan yang selama ini berada pada Bank Indonesia, akhirnya akan ada pemisahan kewenangan antara pengaturan dan pengawasan perbankan sesuai yang diperintahkan oleh undang-undang tentang Bank Indonesia. Dari sisi kepentingan untuk pencapaian tugas Bank Indonesia, mengingat sektor perbankan masih mendominasi perekonomian Indonesia, maka Bank Indonesia yang dalam melakukan proses perumusan dan pelaksanaan kebijakan moneter (*macro prudential*) perlu didukung oleh data yang benar, akurat, dan tepat waktu dari

and Polamen Yossifov, "Cross-Country and Cross-Sector Analysis of Transparency of Monetary and Financial Policies" (IMF Working Paper 03/94, 2003).

¹⁶ Heru Subiyantoro dan Singgih Riphath (Ed.), *Kebijakan Fiskal: Pemikiran, Konsep, dan Implementasi*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2004), hal. 46, berdasarkan makalah yang berjudul "*Kebijakan Fiskal: Sekarang dan Selanjutnya*" yang disampaikan oleh Boediono, 22 Januari 2004. Adapun menurut Boediono, penyebab lain meningkatnya utang dalam negeri adalah kebijakan BLBI (Bantuan Likuiditas Bank Indonesia); kebijakan penjaminan bank; dan kebijakan divestasi.

¹⁷ <http://www.tempointeraktif.com>, *Dewan Berencana Bentuk Panja Pengawasan Perbankan*, 170909, diakses tanggal 3 Oktober 2010

sektor ini harus memiliki keyakinan terhadap kebenaran, keakurasian, ketepatan waktu dari sektor perbankan ini, oleh karena itu dalam menyusun pengaturannya, selain harus menjamin terciptanya koordinasi yang efektif antar otoritas, Bank Indonesia juga perlu diberi kewenangan khusus agar Bank Indonesia dapat mengakses data secara langsung dari bank untuk keperluan tertentu (dalam hal ini dalam bentuk *on-site supervision*) apabila diperlukan.¹⁸

1.2. Perumusan Permasalahan

Berdasarkan latar belakang diatas, pokok permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1.2.1. Bagaimana bentuk pemisahan fungsi pengaturan dan pengawasan terhadap perbankan jika dilihat dari standar internasional sesuai prinsip *Basel Core Bank Principles*?
- 1.2.2. Apakah yang menjadi pertimbangan hukum dalam pembentukan Otoritas Jasa Keuangan sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 34 Undang-Undang tentang Bank Indonesia?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1.3.1. Mengetahui bentuk fungsi pengaturan dan pengawasan terhadap perbankan yang sesuai dengan prinsip *Basel Core Bank Principles*.
- 1.3.2. Mengetahui pertimbangan-pertimbangan hukum apa saja dalam hal pembentukan lembaga pengawasan sektor jasa keuangan dan juga terjadinya penyatuan antara pengaturan dan pengawasan perbankan.

1.4. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penulisan yang diharapkan dapat diperoleh dari penulisan tesis ini adalah sebagai berikut:

- 1.4.1. Secara Teoritis

¹⁸ Anwar Nasution, *Stabilitas Sistem Keuangan: Urgensi, Implikasi Hukum, dan Agenda Kedepan*, disampaikan dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional – Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia R.I tanggal 14-18 Juli 2003 di Denpasar.

Pembahasan yang termuat di dalam kajian mengenai “Pembentukan Otoritas Jasa Keuangan Sebagai Otoritas Tunggal Pengawasan Industri Jasa Keuangan di Indonesia” ini diharapkan dapat memberikan pemahaman yang lebih jelas mengenai pemisahan kewenangan dalam fungsi pengaturan dan pengawasan perbankan diberikan kepada suatu lembaga yang terpisah dan juga pembentukan suatu pengawasan terpadu.

Dibalik pentingnya peran Bank Indonesia selama ini, timbul suatu persoalan mengenai pemisahan kewenangan fungsi pengaturan dan pengawasan perbankan dan juga industri jasa keuangan lainnya di Indonesia apakah tetap dipisahkan atau tetap disatukan dan juga adanya suatu amanat dari undang-undang untuk membentuk suatu lembaga tunggal yang berfungsi sebagai pengawas industri jasa keuangan, sehingga diharapkan dengan adanya bentuk pengaturan dan pengawasan dalam perbankan dan struktur pengawasan yang tepat di Indonesia dapat menghindari kerugian bagi negara akibat lemahnya pengaturan dan pengawasan di bidang perbankan.

1.4.2. Secara Praktis

Pembahasan ini diharapkan dapat menjadi tambahan materi bagi para pembacanya, baik umum maupun para akademisi pada khususnya dalam mengkaji perihal kebijakan hukum peran Bank Indonesia maupun lembaga pengawasan sektor jasa keuangan mengenai pengaturan dan pengawasan perbankan di Indonesia saat ini.

1.5. Kerangka Teori

Kerangka teori adalah pernyataan yang saling berhubungan dan tersusun dalam sistem deduksi.¹⁹ Tesis ini menerapkan beberapa teori hukum dalam menganalisis data. Tujuan dari teori hukum adalah mencari atau memperoleh penjelasan tentang hukum dari sudut faktor-faktor nonyuridis yang bekerja dalam

¹⁹ B. Arif Sidharta, “Apakah Teori Hukum Itu ?” Dalam *Seri Dasar-dasar Ilmu Hukum 3*, Penerbitan Tidak Berkala No. 3, (Bandung: Laboratorium Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan, 2001), hal. 3. Diterjemahkan dari tulisan Jan Gijssels dan Mark Van Hoecke, *Wat is Rechtsteorie ?* (1982).

masyarakat, dan untuk itu menggunakan suatu metode interdisipliner. Menurut Bruggink, teori hukum adalah seluruh pernyataan yang saling berkaitan berkenaan dengan sistem konseptual aturan-aturan hukum dan putusan-putusan hukum, dan sistem tersebut untuk sebagian yang penting dipoitifkan.²⁰

Kerangka teori yang digunakan untuk menganalisis data dalam penulisan tesis ini adalah teori sistem hukum dari Lawrence M. Friedmann. Menurut Lawrence M. Friedmann, setiap sistem hukum selalu mengandung tiga unsur, yaitu *structure*, *substance*, dan *legal culture*.²¹

Pertama, *structure*:

*“First many features of a working legal system can be called structural the moving parts, so speak of-the machine courts are simple and obvious example; their structures can be described; a panel of such and such size, sitting at such and such a time, which this or that limitation on jurisdiction. The shape size, and power of legislature is another element structure. A written constitution is still another important feature in structural landscape of law. It is, or attempts to be, the expression or blueprint of basic features of the country’s legal process. The organization and framework of government”.*²²

Uraian dari Friedmann mengenai *structure* menyangkut bagaimana peran legislatif (sebagai pembuat undang-undang), eksekutif (pelaksana undang-undang), dan yudikatif (pengawas pelaksanaan undang-undang) sebagai bagian dari *structure* pada *legal system*. *Structure* merupakan bagian kerangka pada *legal system*, yang mana juga merupakan bagian yang memberikan jenis dari bentuk dan definisi dari *legal system*.

Kedua, *Substance*:

²⁰ Otje Salman dan Anton F. Susanto, *Teori Hukum: Mengingat, Mengumpulkan, dan Membuka Kembali*, (Bandung: Refika Aditama, 2007), hal. 60.

²¹ Lawrence Friedmann, *American Law*, (New York City: W.W. Norton & Company, 1984), hal. 5-7.

²² *Ibid.*, hal. 29.

*“The second type of component can be called substantive. These are the actual products of the legal system-what the judges, for example, actually say and do. Substance includes, naturally, enough, those propositions referred to as legal rules; realistically, it also includes rules which are not written down, those regulatives of behaviour that could be reduced to general statement. Every decision, too, is a substantive product of the legal system, as is every doctrine announced in court, or enacted by legislature, or adopted by agency of government”.*²³

Uraian Friedmann diatas menunjukkan bahwa *substance* dari *legal system* meliputi aturan-aturan yang berlaku, norma dan bentuk-bentuk kebiasaan masyarakat dalam suatu *legal system*.

Ketiga, *Legal Culture*:

*“Legal culture can be defined as those attitudes and values that related to law and legal system, together with those attitudes and values affecting behaviour related to law and its institution, either positively or negatively. Love of litigation, or hatred of it, is part of the legal culture, as would be attitudes toward child rearingin so far as these attitudes affect behaviour which is at least nominally governed by law. The legal culture, then is general expression for the way the legal system fits into the culture of the general society”.*²⁴

Uraian Friedmann diatas menunjukkan bahwa *legal culture* perilaku masyarakat terhadap hukum dan *legal system* baik itu berupa keyakinan, nilai-nilai, pemikiran, dan pengharapan mereka memberikan pengaruh akan penegakkan hukum dalam masyarakat. *Legal culture* merupakan bagian umum dari *sub-culture* dalam masyarakat yang berasal dari suku, agama, ras, dan adat istiadat.

²³ Suparji, *Penanaman Modal Asing di Indonesia: Insentif v. Pembatasan*, (Jakarta: Penerbit Universitas Al-Azhar Indonesia, 2008), hal. 13-14; lihat pula Lawrence M. Friedmann, *On Legal Development*, Rutgers Law Review (Vol. 23) 1969, hal. 27.

²⁴ Lawrence M. Friedmann, *Op.Cit.*, hal. 14.

Jadi jika digambarkan ketiga elemen dari *legal system* ini, dapat dibayangkan *structure* sebagai “mesin penggerak”. *Substance* merupakan hasil dari kerja mesin tersebut. *Legal culture* yang memutuskan apakah ada keinginan untuk menghidupkan mesin tersebut atau tidak, dan yang menentukan bagaimana mesin itu bekerja.²⁵

Ada beberapa alasan penggunaan teori Friedmann yang berkaitan dengan sistem hukum terkait dengan pengaturan dan pengawasan perbankan: pertama, aturan-aturan mengenai pengaturan dan pengawasan tidak hanya berkaitan dengan substansi semata namun juga dipengaruhi oleh kinerja badan pengawas dalam perbankan; kedua, pengaturan dan pengawasan dalam perbankan erat kaitannya dengan pelaksanaan (*structure*) perihal pemisahan atau penyatuan pengaturan dan pengawasan dalam perbankan.

Sistem perbankan memiliki peran sentral dan strategis dalam perekonomian negara. Berbagai penelitian menyimpulkan adanya hubungan timbal balik antara sistem perbankan yang sehat dengan kondisi dan kebijakan ekonomi makro. Kesehatan sistem perbankan itu sendiri ditentukan oleh ekonomi makro yang memadai (*appropriate*) dan kondusif; serta pengawasan bank yang efektif.²⁶ Perkembangan standar pertukaran emas (*gold exchange standard*) dimana nilai dasar (*per-value*) uang nasional semua negara peserta IMF dinyatakan dalam berat tertentu emas atau dalam Dollar Amerika Serikat. Ajaran ini adalah hasil pemikiran White.²⁷ Oleh karena itu perkembangan ekonomi nasional dewasa ini menunjukkan arah yang semakin menyatu dengan ekonomi regional dan internasional yang dapat menunjang sekaligus dapat berdampak kurang menguntungkan. Sementara itu, perkembangan perekonomian nasional senantiasa bergerak cepat dengan tantangan yang semakin kompleks. Oleh karena itu, diperlukan berbagai penyesuaian kebijakan di bidang ekonomi termasuk

²⁵ Suparji, *Op. Cit.*, hal. 7.

²⁶ Permadi Gandapraja, *Op. Cit.*, hal. 16.

²⁷ M. Djumhana, *Hukum Perbankan di Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), hal. 16.

sektor perbankan sehingga diharapkan akan dapat memperbaiki dan memperkuat perekonomian nasional.²⁸

Pentingnya pengawasan terhadap industri perbankan secara jelas dinyatakan oleh Adam Smith, sebagai berikut: *“Being the managers of other people’s money than their own, it cannot well be expected that they should watch over it with the same anxious vigilance with which 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 of such a company”*.²⁹

Bank merupakan unit usaha yang khusus karena jalannya kegiatan operasional tergantung pada sumber dana dari masyarakat. Maka, kelangsungan hidup suatu bank ditentukan oleh kepercayaan masyarakat terhadap lembaga tersebut. Merosotnya kepercayaan masyarakat terhadap bank akan membawa akibat yang buruk terhadap kelangsungan hidup bank yang bersangkutan. Apabila kemerosotan tersebut tidak hanya terhadap satu bank, tetapi meluas terhadap sistem perbankan, dapat dipastikan merosotnya kepercayaan tersebut akan mengakibatkan krisis perbankan. Dalam hal suatu bank mengalami kesulitan, apakah karena bank tersebut memang tidak sehat ataupun karena bank tersebut terkena bank *run*, masyarakat pemilik dana akan menderita kerugian. Dalam kondisi demikian, tanpa campur tangan pemerintah, kegagalan bank berarti kerugian bagi masyarakat pemilik dana (deposan).³⁰

Secara menyeluruh sejak orde baru, sektor perbankan mengalami perkembangan yang cukup pesat khususnya setelah kebijaksanaan diregulasi perbankan 1 Juni 1983. Sebelum deregulasi tersebut, sektor perbankan masih banyak diatur oleh Pemerintah; dalam hal ini Bank Indonesia. Sebagian besar dana perbankan ketika itu diperoleh dari Bank Indonesia berupa kredit likuiditas

²⁸ Permadi Gandapraja, *Op. Cit.*, hal. 24.

²⁹ Zulkarnain Sitompul, *Op. Cit.*, hal. 6.

³⁰ H. Veithzal Rivai, dkk, *Bank and Financial Institution Management Conventional and sharia system*, (Jakarta: Rajawali Press, 2007), hal. 110.

yang kemudian disalurkan ke pelbagai program prioritas sesuai ketetapan Pemerintah.³¹ Namun memasuki tahun 1998 Perbankan di Indonesia mengalami kesulitan dalam likuiditas perbankan sehingga harus menaikkan suku bunga simpanannya hingga 70% agar dapat menarik dana masyarakat dan kebutuhan likuiditasnya terpenuhi. Namun tingginya biaya bunga yang harus dikeluarkan bank tidak sebanding dengan pendapatan bunga dari kredit yang sebagian besar dikategorikan bermasalah sehingga permodalan bank terbebani oleh kerugian yang cukup besar dan menimbulkan permasalahan solvabilitas.³²

Hasil investigasi pelanggaran perbankan selama tahun 2004-2009 menunjukkan bahwa jumlah pelanggaran perbankan mencapai 1.139 kasus. Jumlah bank dan BPR yang diinvestigasi mencapai 589 dari 1.139 kasus. Jumlah kasus yang telah selesai diinvestigasi mencapai 1.026, walaupun demikian masih terdapat 292 kasus yang tidak ditindaklanjuti investigasinya karena beberapa sebab. Pada 2009 terdapat sejumlah 141 kasus atau permasalahan sengketa perdata dari 68 bank yang ada di Indonesia. Kasus-kasus dugaan tindak pidana di bidang perbankan meliputi masalah perkreditan, pendanaan, rekayasa laporan, biaya fiktif, penggelapan, dan lainnya. Jumlah pelanggaran terbesar terkait masalah perkreditan seperti *loan swap*, debitur fiktif, kredit topengan, dan rekayasa untuk menghindari Batas Maksimal Pemberian Kredit (BMPK). Masalah pendanaan bank dan rekayasa laporan masuk dalam jenis pelanggaran yang relatif sering dilakukan oleh bank.³³ Selain itu, sejak krisis moneter melanda Indonesia tahun 1998, masalah kewenangan badan yang berhak atas pengaturan dan pengawasan perbankan selalu berubah-ubah antara Menteri Keuangan, Bank Indonesia, hingga otoritas Jasa Keuangan saat ini, apakah perlu adanya penyatuan antara pengaturan dan pengawasan dalam perbankan atau pemisahan antara keduanya, diperlukan adanya teori Lawrence Friedmann mengenai sistem hukum

³¹ Aulia Pohan, *Potret Kebijakan Moneter Indonesia: Seberapa jauh kebijakan moneter mewarnai perekonomian Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Press, 2008), hal. 89.

³² Yunus Husein, dkk, *Op. Cit.*, hal. 8.

³³ Tim Kerjasama Penelitian FEB – UGM (Fakultas Ekonomi dan Bisnis – Universitas Gajah Mada) dan FE – UI (Fakultas Ekonomi – Universitas Indonesia), *Alternatif Struktur OJK (Otoritas Jasa Keuangan) yang Optimum: Kajian Akademik*, 23 Agustus 2010.

dalam hal pengaturan dan pengawasan dalam perbankan guna menciptakan keadilan bagi masyarakat (deposan). Bagaimana pun bentuk kewenangan baik penyatuan maupun pemisahan atas pengaturan dan pengawasan perbankan tersebut berganti-ganti namun sistem hukum di dalamnya tidak berjalan berkesinambungan secara baik tentunya akan menjadi sia-sia nantinya.

Penelitian ini akan menganalisis, apakah kebijakan-kebijakan pengaturan dan pengawasan dalam perbankan sudah memberikan perlindungan hak milik masyarakat sejak lahirnya undang-undang perbankan, di samping itu juga akan dianalisis mengapa kewenangan pengaturan dan pengawasan dalam perbankan (setelah krisis moneter) selalu berubah-ubah. Terakhir penelitian ini juga akan menganalisis kewenangan dalam pengaturan dan pengawasan dalam perbankan perlu dipisahkan atau disatukan.

1.6. Kerangka Konseptual

Dalam upaya mendapatkan pemahaman yang baik dan menghindari interpretasi yang berlainan, akan dijelaskan pengertian dari berbagai istilah yang sering digunakan dalam makalah ini. Adapun kerangka konseptual yang digunakan adalah sebagai berikut:

- 1.6.1. 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 orang banyak.³⁴
- 1.6.2. Perbankan adalah segala sesuatu yang menyangkut tentang bank, mencakup kelembagaan, kegiatan usaha, serta cara dan proses dalam melaksanakan kegiatan usahanya.³⁵
- 1.6.3. Bank Sentral adalah lembaga negara yang mempunyai wewenang untuk mengeluarkan alat pembayaran yang sah dari suatu negara, merumuskan dan melaksanakan kebijakan moneter, mengatur dan menjaga kelancaran

³⁴ Republik Indonesia (b), Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan. Lembaran Negara Tahun 1998 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4383, Pasal 1 angka 2.

³⁵ *Ibid.*, Pasal 1 angka 1.

sistem pembayaran, mengatur dan mengawasi perbankan, serta menjalankan fungsi sebagai *lender of the last resort*.³⁶

1.6.4. Bank Indonesia adalah lembaga negara yang independen, bebas dari campur tangan Pemerintah dan atau pihak-pihak lainnya, kecuali untuk hal-hal yang secara tegas diatur dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004.³⁷

1.6.5. Bank Umum adalah bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional dan atau berdasarkan prinsip syariah yang dalam kegiatannya memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran.³⁸

1.6.6. Peraturan Bank Indonesia adalah ketentuan hukum yang ditetapkan oleh Bank Indonesia dan mengikat setiap orang atau badan dan dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.³⁹

1.7. Metode Penelitian

Dalam penulisan tesis ini, berdasarkan permasalahan serta tujuan penelitian maka penulis akan menggunakan metode pendekatan hukum normatif yang dapat diartikan sebagai penelitian hukum kepustakaan⁴⁰ yang dilakukan berdasarkan pada kepustakaan atau data-data sekunder. Sumber data sekunder terdiri dari:

1.7.1. Bahan hukum primer, yaitu berupa ketentuan hukum dan perundang-undangan yang mengikat⁴¹, antara lain:

³⁶ Republik Indonesia (c), Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Bank Indonesia Nomor 23 Tahun 1999. Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4357, penjelasan pasal 4 ayat (1).

³⁷ *Ibid.*, Pasal 4 ayat (2).

³⁸ Republik Indonesia (b), *Op.Cit.*, Pasal 1 angka 3.

³⁹ Republik Indonesia (c), *Op. Cit.*, Pasal 1 angka 8.

⁴⁰ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif – Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Rajawali Press, 1990), hal.23, adapun Soejono Soekanto dan Sri Mamudji tidak menggunakan istilah penelitian yuridis normatif melainkan istilah yang digunakan adalah penelitian hukum normatif.

⁴¹ *Ibid.*, hal.14.

1.7.1.1. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 dan terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009 yang selanjutnya disebut dengan Undang-Undang Bank Indonesia;

1.7.1.2. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 yang selanjutnya disebut dengan Undang-Undang Perbankan;

1.7.1.3. Peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait dengan permasalahan pada penelitian ini.

1.7.2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang memberikan informasi atau hal-hal yang berkaitan isi sumber hukum primer⁴² serta implementasinya, antara lain:

1.7.2.1. Buku-buku literatur;

1.7.2.2. Buku-buku yang berkaitan dengan pengawasan perbankan;

1.7.2.3. Jurnal atau makalah yang terkait dengan permasalahan pada penelitian ini;

1.7.2.4. Artikel-artikel yang berkaitan dengan permasalahan pada penelitian ini.

1.7.3. Bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan-bahan hukum primer dan sekunder, yaitu kamus hukum dan berbagai hukum lain yang relevan .

Dalam tahap pengelolaan data, penulis menggunakan teknik pengumpulan data berupa studi dokumen yang terdapat di beberapa perpustakaan, antara lain: Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Perpustakaan Nasional, dan internet dengan menggunakan data kualitatif.

1.8. Sistematika Penulisan

Demi menghasilkan suatu karya ilmiah yang baik, maka pembahasan dalam tesis ini akan diuraikan secara sistematis. Penulisan tesis ini terbagi ke dalam lima bab, yaitu sebagaimana diuraikan sebagai berikut :

⁴² *Ibid.*, hal.15.

Bab I : Pendahuluan

Dalam bab ini terdiri dari beberapa sub bab yang diantaranya latar belakang permasalahan, perumusan permasalahan, tujuan penelitian, kerangka konseptual, metode penelitian, dan sistematika penulisan tesis ini.

Bab II : Tinjauan Umum Tentang Perkembangan Pengaturan dan Pengawasan Perbankan Sebelum Adanya Otoritas Jasa Keuangan (OJK), dan Independensi Bank Indonesia

Dalam bab ini merupakan penjelasan dari apa yang telah dikemukakan penulis dalam latar belakang. Bab ini terdiri dari beberapa sub bab yang diantaranya adalah Dasar Pertimbangan dan Siklus dari Proses Pengawasan Bank, Prinsip Kehati-hatian Pengaturan dan Pengawasan Bank, Pengaturan dan Pengawasan Bank (sebelum terbentuknya OJK), Independensi Bank Indonesia, dan Kewenangan Bank Indonesia dalam Pengaturan dan Pengawasan Bank.

Bab III : Pembentukan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) Sebagai Otoritas Tunggal Pengawasan Industri Jasa Keuangan di Indonesia

Dalam bab ini terdiri dari beberapa sub bab yang diantaranya Pengalihan Kewenangan Pengawasan Bank dari Bank Indonesia kepada OJK, Kelemahan Argumen Pemisahan Fungsi Pengaturan dan Pengawasan Bank, Perbedaan dan Pendapat Mengenai Pengaturan dan Pengawasan Bank oleh Bank Sentral, Pembentukan Otoritas Jasa Keuangan (OJK), Isu-Isu Fundamental dan Harapan dalam Pembentukan OJK, Peralihan Kewenangan Pengawasan Terpadu, Pendapat Mengenai Pengawasan Terpadu, Pengawasan Industri Jasa Keuangan yang Baik dan Efektif, dan Peran Bank Sentral dalam Pengawasan Industri Jasa Keuangan.

Bab IV : Penutup

Dalam bab ini terdiri dari dua sub bab yaitu kesimpulan penulis berdasarkan pokok permasalahan dan analisis data dan saran-saran bagi pihak-pihak terkait.



BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG PERKEMBANGAN PENGATURAN DAN PENGAWASAN BANK SEBELUM ADANYA OTORITAS JASA KEUANGAN (OJK) SERTA INDEPENDENSI BANK INDONESIA

2.1. Dasar Pertimbangan dan Siklus dari Proses Pengawasan Bank

2.1.1. Dasar Pertimbangan Proses Pengawasan Bank

Perlu diketahui dasar pertimbangan diperlukannya suatu pengawasan bank, yaitu:¹

1. Adanya fungsi pokok bank, yang terdiri dari 3 (tiga) bagian, yaitu: (1) menghimpun dana dari masyarakat, (2) menanamkan dana yang dikelolanya ke dalam berbagai aset produktif, misalnya dalam bentuk kredit, dan (3) memberikan jasa layanan lalu lintas pembayaran dan jasa layanan perbankan lainnya. Dengan fungsi seperti itu, bank berperan sebagai lembaga intermediasi yang mempertemukan dua pihak yang berbeda kepentingannya, baik dalam penghimpunan dan penanaman dana, maupun dalam pelayanan transaksi keuangan dan lalu lintas pembayaran. Berdasarkan fungsi bank tersebut, perlu diperhatikan dan diwaspadai hal-hal berikut ini:
 - a. Fungsi yang paling kritis adalah penanaman modal dalam bentuk pemberian kredit dan berbagai jenis aset produktif lainnya. Penanaman dana dalam bentuk pembiayaan tersebut dapat berjangka pendek, menengah, ataupun panjang. Bank dituntut untuk menganalisis setiap proposal yang diajukan calon debitur dengan cermat dan akurat. Maka, upaya yang dapat dilakukan adalah memperhitungkan kemungkinan (*possibility*) atau kemungkinan besar (*probability*)-nya bukan kepastian. Oleh karena

¹ Permadi Gandapradja, *Op. Cit.*, hal. 2-6.

itu, fungsi ini mengandung risiko, dan disebut sebagai aset berisiko (*risk assets*). Bila bank tidak mampu mengendalikan risiko, timbul kredit yang bermasalah yang cukup besar, atau bahkan kredit macet, sehingga bank sulit mempertahankan kelangsungan usahanya, merugikan para deposan dan kreditur, bahkan bisa lebih luas lagi dampaknya.

- b. Di dalam melakukan fungsinya, bank dapat menerbitkan instrumen keuangan yang bersifat substitutif atas uang, seperti *cheque* atau instrumen lain yang serupa. Hal ini mempunyai pengaruh terhadap jumlah uang yang beredar. Aspek tersebut harus menjadi fokus perhatian dan dikendalikan oleh otoritas moneter demi pengendalian nilai mata uang, inflasi, harga, dan nilai tukar. Bila tidak ada pengaturan dan pengawasan, dapat terjadi distorsi (penyimpangan), sehingga mengganggu tujuan pengendalian moneter yang dalam perekonomian sangat luas dan tali-temali.
- c. Bank yang diijinkan melakukan transaksi valuta asing dapat melakukan transaksi dengan mitranya di luar negeri, walaupun lokasi kantornya di suatu kota dalam suatu negara. Apalagi bila lokasi kantornya telah menyebar, baik di dalam maupun di luar negeri, jangkauan transaksi keuangannya jelas lebih luas, sehingga risikonya juga menjadi lebih besar.
- d. Manajemen likuiditas merupakan prasyarat penting dalam menjamin bank, agar senantiasa dapat melaksanakan kewajibannya untuk melakukan pembayaran. Untuk itu, perlu pemahaman dan pengelolaan sisi tagihan (*assets*) dan kewajiban (*liabilities*), sehingga dapat ditentukan jumlah likuiditas yang diperlukan dan bentuk alat-alat likuid yang harus dipelihara. Kebiasaan penarikan dan penyetoran oleh nasabah dan kemungkinan adanya penarikan di luar kebiasaan atau tidak terduga harus diperhitungkan. Bila manajemen likuiditas tidak dilakukan sebagaimana mestinya, bank bisa tidak mampu memenuhi kewajibannya untuk membayar tepat waktu dan lancar, sehingga dapat menimbulkan masalah bagi

banyak pihak, termasuk kemungkinan terjadinya "*rush*" atau penularan (*contagion*) terhadap bank lain.

- e. Manajemen modal merupakan prasyarat penting yang bisa menjadi "benteng pertahanan" bank dalam menghadapi berbagai risiko yang mungkin timbul. Fungsi modal bank pada dasarnya ada tiga, yaitu: (1) sebagai modal awal untuk biaya pendirian, (2) modal awal usaha, (3) pemikul risiko kerugian. Fungsi pemikul risiko kerugian harus menjadi fokus manajemen modal dalam menetapkan kecukupan modal yang diperlukan dan disediakan. Risiko kerugian tergantung pada kualitas aset yang dikelola bank. Modal dapat dipupuk dengan menyisihkan laba yang diperoleh. Bila bank tidak mampu melakukan hal itu, modal tidak akan bertambah, bahkan dapat berkurang, karena timbulnya kerugian dan/atau penyisihan cadangan risiko dari aset yang berisiko tinggi. Kondisi ini dapat menyebabkan bank *insolven*. Artinya, jumlah kewajibannya lebih besar daripada jumlah harta dan tagihannya. Bank yang *insolven* tergolong sangat parah dan tidak boleh dibiarkan, karena dapat membahayakan dan dampaknya luas.
2. Sistem perbankan bukanlah semata-mata himpunan dari sejumlah bank, melainkan suatu tatanan dari berbagai jenis dan fungsi perbankan yang harus bergerak secara harmonis dan sinergis menuju sasaran yang ditetapkan. Sistem perbankan di suatu negara berbeda antara satu negara dengan negara lainnya, karena kondisi dan arah kehidupan masing-masing bangsa dan negara juga berbeda, terutama arah dan tujuan pertumbuhan perekonomian masing-masing negara. Dengan demikian, kesehatan sistem perbankan itu sendiri ditentukan oleh 3 (tiga) faktor penting, yaitu: (1) manajemen bank yang sehat (*good management*), (2) kondisi dan kebijakan ekonomi makro yang memadai (*appropriate*) dan kondusif, (3) pengawasan bank yang efektif.

2.1.2. Siklus Tahapan Proses Pengawasan Bank

Adapun siklus tahapan proses pengawasan bank sebagai berikut:²

1. Memahami bank (*Know Your Bank*). Pengawas dituntut untuk memahami sepenuhnya mengenai faktor-faktor internal dan eksternal yang dapat mempengaruhi kinerja dan profil risiko bank;
2. Menilai risiko dan tingkat kesehatan bank. Setiap triwulan, Bank Indonesia menetapkan rating bank dari hasil penilaian terhadap profil risiko dan tingkat kesehatan. Proses penilaian risiko mencakup penilaian risiko inheren dan sistem pengendalian risiko serta penetapan peringkat risiko bank. Hasil penilaian risiko merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari penilaian tingkat kesehatan bank;
3. Merencanakan Pengawasan. Untuk mendukung efektifitas pengawasan berdasarkan risiko, Bank Indonesia menyusun serangkaian perencanaan strategi pengawasan yang ditetapkan berdasarkan identifikasi dan penilaian profil risiko bank. Perencanaan pengawasan ini merupakan kegiatan pengawasan tahunan, yang terdiri dari kegiatan pengawasan tidak langsung maupun pengawasan langsung sesuai dengan profil risiko dan tingkat kesehatan bank;
4. Melakukan pemeriksaan berdasarkan risiko. Bank Indonesia akan melakukan pemeriksaan dengan memfokuskan pada risiko yang signifikan sesuai dengan hasil penilaian risiko dan rencana pengawasan. Dalam melakukan pemeriksaan berdasarkan risiko juga memperhatikan aspek kepatuhan bank terhadap ketentuan yang berlaku;
5. Meng-*update* profil risiko dan tingkat kesehatan bank. dilakukan secara periodik dan/atau apabila terdapat perubahan yang signifikan pada penilaian kondisi dan kinerja bank berdasarkan hasil pengawasan tidak langsung maupun pengawasan langsung;

² Bank Indonesia (b), *Laporan Pengawasan Perbankan 2009*, (Jakarta: Direktorat Penelitian dan Pengawasan Perbankan, 2010). hal. 60-61.

6. Melaksanakan tindak lanjut pengawasan dan pemantauan. Tindakan pengawasan oleh Bank Indonesia dilakukan dalam rangka penyelesaian permasalahan bank berdasarkan hasil penilaian risiko dan tingkat kesehatan bank dan/atau hasil pemeriksaan. Pemantauan pengawasan merupakan kegiatan pemantauan terhadap pelaksanaan langkah-langkah perbaikan yang harus dilakukan oleh bank sesuai dengan tenggat waktu penyelesaian yang telah ditetapkan. Dalam melaksanakan tindakan pengawasan dan pemantauan, pengawas bank dapat melakukan pertemuan dengan pengurus bank (*prudential meeting*) untuk menggali informasi, menginformasikan kondisi permasalahan bank sesuai dengan penilaian pengawas bank dan/atau meminta komitmen bank untuk melaksanakan tindakan pengawasan.

2.2. Prinsip Kehati-hatian Pengaturan dan Pengawasan Bank

Pengawasan bank pada prinsipnya terbagi dua, yaitu pengawasan dalam rangka mendorong bank-bank untuk ikut menunjang pertumbuhan ekonomi dan menjaga kestabilan moneter (*macro-economic supervision*), dan pengawasan yang mendorong agar bank secara individual tetap sehat serta mampu memelihara kepentingan masyarakat dengan baik (*prudential supervision*). Sasaran yang ingin dicapai oleh *macro-economic supervision* adalah mengarahkan dan mendorong bank serta sekaligus mengawasinya, agar dapat ikut berperan dalam berbagai program pencapaian sasaran ekonomi makro, baik yang terkait dengan kebijaksanaan umum untuk mendorong pertumbuhan ekonomi, kemantapan neraca pembayaran, perluasan lapangan kerja, kestabilan moneter maupun upaya pemerataan pendapatan dan kesempatan berusaha. Adapun tujuan *prudential supervision* adalah mengupayakan agar setiap bank secara individual sehat dan aman, serta keseluruhan industri perbankan menjadi sehat dan dapat memelihara kepercayaan masyarakat. Bank perlu dipagari dengan berbagai peraturan yang membatasi atau sekurang-kurangnya mengingatkan mengenai perlunya

penanganan risiko secara seksama, dan bahkan jika perlu melarang bank melakukan kegiatan tertentu yang mengandung risiko tinggi.³

Prudential Regulation dan *Prudential Supervision* merupakan pendekatan dan konsep tentang cara mengatasi kelemahan yang digambarkan diatas. Dengan memperhatikan unsur-unsurnya, *Prudential Regulation* dan *Prudential Supervision* itu ternyata mempunyai karakter sebagai berikut :⁴

1. Bertitik tolak dari sikap waspada dan hati-hati. Sebab, banyak dan beragam risiko yang melekat pada usaha bank itu. Berbagai risiko tersebut harus dikenali dengan cermat, seperti karakter dan akibatnya, sumber penyebab dan faktor kunci pencegahannya;
2. Menggunakan pendekatan yang proaktif dan antisipatif;
3. Menggunakan prinsip bahwa baik-buruknya bank merupakan tanggung jawab manajemen bank. Oleh karena itu, manajemen bank yang kompeten dan tinggi integritasnya itu merupakan kunci sukses dalam mewujudkan bank yang sehat dan perbankan yang sehat;
4. Dari segi kinerja operasional, pengawasan bank memberikan bobot yang besar terhadap kecukupan modal bank dalam memikul risiko kerugian yang mungkin timbul. Dengan demikian, tidak hanya mengutamakan aspek likuiditas, melainkan juga aspek solvabilitas. Bila aspek solvabilitas terpenuhi, aspek lainnya, seperti likuiditas dan profitabilitas relatif terkendali (*manageable*);
5. Dari segi informasi tentang kondisi, kinerja, dan disiplin pasar, bank wajib memberikan informasi yang lengkap, akurat, tepat waktu, dan layak dipercaya (*reliable*) kepada pengawasan bank dan publik umumnya. Tanpa mengabaikan ketentuan tentang rahasia bank, asas transparansi, dan "*public disclosure*" merupakan kewajiban yang harus dipenuhi oleh bank dan menjadi sorotan penilaian pengawas bank;

³ Zulkarnain Sitompul, *Op. Cit.*, hal. 220-221.

⁴ Permadi Gandapradja, *Op. Cit.*, hal. 25-28

6. Dari segi pembatasan risiko, pengawasan bank memberi perhatian besar terhadap konsentrasi pemberian kredit kepada debitur perorangan, grup debitur, dan kredit kepada pihak terkait dengan menetapkan BMPK (Batas Maksimal Pemberian Kredit) atau *Legal Lending Limit*;
7. Dari segi etika bisnis, pengawasan bank berusaha mencegah agar bank tidak digunakan secara sadar atau tidak sadar sebagai sarana bertransaksi dari hasil kegiatan kejahatan;
8. Dari segi tanggung jawab, dianut prinsip bahwa tidak seharusnya pengawasan bank memberikan jaminan bahwa bank tidak akan ada yang gagal. Sukses atau gagalnya suatu bank merupakan tanggung jawab penuh dari manajemen bank. Pengawasan bank bertanggung jawab atas kesehatan dan kestabilan sistem perbankan dan harus berupaya secara optimal dan tepat waktu untuk mencegah agar bank bermasalah tidak berada dalam sistem perbankan.

Pengawasan bank harus dilakukan sedini mungkin, yaitu sejak bank tersebut mengajukan permohonan untuk mendirikan bank, agar dapat dipastikan bahwa hanya bank yang dikelola secara profesional dan *viable* (aktif) secara finansial yang masuk ke dalam sistem perbankan.

2.3. Pengaturan dan Pengawasan Bank (Sebelum Terbentuknya OJK)

Sebagaimana diketahui, Bank Indonesia lahir setelah berlakunya Undang-Undang Pokok Bank Indonesia pada 1 Juli 1953. Berdasarkan ketentuan di dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1953, Di dalam bidang perbankan, Bank Indonesia sebagai bank sentral sekaligus bertugas untuk mengawasi bank-bank (khususnya mengenai urusan kredit). Namun demikian, aturan pelaksanaan ketentuan pengawasan tersebut baru ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 1 Tahun 1955 tentang Pengawasan terhadap Urusan Kredit, yang menyatakan bahwa Bank Indonesia, melakukan pengawasan bank terhadap semua bank yang beroperasi di Indonesia, guna kepentingan solvabilitas dan likuiditas badan-badan kredit tersebut dan pemberian kredit secara sehat yang berdasarkan

asas-asas kebijakan bank yang tepat. Tugas Bank Indonesia tersebut dilakukan atas nama Dewan Moneter.⁵

Pengawasan bank yang dilakukan berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1953, dimulai dari pemberian sampai dengan pencabutan ijin. Wewenang dalam pengawasan terhadap bank meliputi berbagai tahap, yaitu:

1. Masalah perizinan, diteliti dan diperiksa apakah bank tersebut sudah memiliki ijin operasi, sebelum melakukan segala aktifitasnya;
2. Diterapkan aturan-aturan yang ketat agar pengoperasian bank terbebas dari penyimpangan kebijakan yang merugikan nasabah;
3. Pengawasan dilakukan baik secara langsung maupun melalui laporan berkala secara cermat guna mencegah penyelewengan; dan
4. Pengenaan sanksi yang bergantung pada tingkat penyimpangan termasuk pencabutan ijin bila terbukti terjadi pelanggaran berat.

Tahun 1967 merupakan awal lahirnya suatu peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perbankan, yang mana telah disahkan Undang-undang Nomor 14 Tahun 1967 tanggal 30 Desember 1967 tentang Perbankan, yang kemudian disusul dengan pembaharuan undang-undang mengenai bank sentral, yaitu Undang-undang Nomor 13 Tahun 1968 tanggal 7 Desember 1968 tentang Bank Sentral. Undang-undang Nomor 14 Tahun 1967 tersebut mencabut ketentuan yang mengatur tata perbankan yang berlaku sebelumnya, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 1955 tentang Pengawasan Terhadap Urusan Kredit. Di dalam undang-undang ini ditegaskan bahwa pendirian bank-bank milik Pemerintah masing-masing dilakukan dengan undang-undang, sedangkan untuk pembukaan cabang dan kantor perwakilan harus dengan izin Menteri Keuangan setelah mendengar pertimbangan Bank Indonesia. Bagi bank-bank selain milik Pemerintah baik untuk pendirian bank maupun untuk

⁵ Republik Indonesia (d), Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 1955 Pengawasan terhadap Urusan Kredit. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1955 Nomor 1. lihat Pasal 5.

pembukaan cabang dan kantor perwakilan harus dengan izin Menteri Keuangan setelah mendengar pertimbangan Bank Indonesia.

Sejak dimulainya pemerintah Orde Baru, dengan Undang-Undang Bank Sentral, yaitu Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1968 maka salah satu yang diatur secara tegas adalah memulihkan kedudukan Bank Indonesia sebagai bank sentral dengan cara melepaskan kegiatan bank sentral di bidang perbankan komersial, meskipun tidak ada perubahan dan penambahan yang radikal dalam undang-undang yang baru, tidak juga ada perubahan yang baru terhadap otonomi bank sentral dalam hubungannya dengan pemerintah.⁶ Di dalam menjalankan kewenangannya di bidang pembinaan dan pengawasan perbankan, Bank Sentral berkewajiban pula untuk membina dan mengawasi perbankan di Indonesia, baik dari sudut ekonomi perusahaan terutama dengan jalan pengaturan dan penjagaan likwiditas dan solvabilitas bank maupun dan sudut moneter dengan jalan pengaturan dan pengawasan terhadap pemberian kredit bank. Kewajiban tersebut diatas dilakukan dalam rangka usaha perkembangan yang sehat dari urusan kredit dan urusan perbankan.⁷

Di dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1968, keberadaan Dewan Moneter sebagai *policy making body* pun mulai diperkenalkan dan diaktifkan. Lembaga semacam ini, dengan istilah dan nama berbeda, terdapat pula di negara-negara lain. Lembaga ini biasanya berperan sebagai perumus kebijakan moneter untuk bank sentral, serta sebagai wahana sinkronisasi dan koordinasi kebijakan di sektor anggaran, ekonomi, dan kredit. Keberadaan Dewan Moneter ini tentu saja mengurangi keindependensian Bank Indonesia sebagai bank sentral yang seharusnya otonom dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah. Posisi Bank Indonesia secara relatif lantas berada di bawah Kementerian Keuangan, karena

⁶ M. Dawam Rahardjo, dkk: *Bank Indonesia Dalam Kilasan Sejarah Bangsa*, (Jakarta: LP3ES, 1995), hal. 179.

⁷ Republik Indonesia (e), Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral. Lembaran Negara Tahun 1968 Nomor 63, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2865. lihat penjelasan umum.

posisi Ketua Dewan Moneter dijabat oleh Menteri Keuangan sedangkan Gubernur Bank Indonesia hanya menempati posisi sebagai anggota.⁸ Kedudukan Dewan Moneter menurut Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1968 adalah sangat penting. Dewan Moneter ini adalah lembaga yang merumuskan kebijakan moneter yang hendak dilakukan oleh bank sentral. Terkait dengan pengembangan pasar modal dalam periode ini, pengawasan terhadap bank-bank yang sudah *go public* dengan sendirinya lebih bersifat koordinatif. Dengan demikian lembaga perbankan diawasi oleh Bank Indonesia dan Badan Pengawas Pasar Modal, di samping itu juga oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)/ Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP)⁹ (bagi bank-bank milik Pemerintah).

Pada tahun 1988, pemerintah bersama Bank Indonesia melangkah lebih lanjut dalam deregulasi perbankan dengan mengeluarkan Paket Kebijakan Deregulasi Perbankan 1988 (Pakto 88). Memasuki tahun 1990-an, Bank Indonesia mengeluarkan Paket Kebijakan Februari 1991 yang berisi ketentuan yang mewajibkan bank berhati-hati dalam pengelolaannya. Pada tahun 1992 dikeluarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan menggantikan UU Nomor 14 Tahun 1967. Sejak saat itu, terjadi perubahan dalam klasifikasi jenis bank, yaitu bank umum dan Bank Perkreditan Rakyat (BPR).¹⁰ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 juga menetapkan berbagai ketentuan tentang kehati-hatian pengelolaan bank dan penerapan sanksi bagi pengurus bank

⁸ Didik J. Rachbini, Suwidi Tono, dkk, *Bank Indonesia: Menuju Independensi Bank Sentral*, (Jakarta: PT. Mardi Mulyo, 2000), hal.5.

⁹ Pengawasan BPK/BPKP adalah untuk memastikan bahwa bank-bank milik Pemerintah dan bank-bank pembangunan daerah melakukan operasionalnya secara sehat sehingga tidak merugikan investasi modal pemerintah/pemerintah daerah.

¹⁰ Perbedaan bank umum dan BPR terletak pada masalah pemberian jasa dalam lalu lintas pembayaran. Bank umum dapat memberikan jasa lalu lintas pembayaran karena bank umum antara lain dapat diperbolehkan menerima simpanan masyarakat dalam bentuk rekening giro, yang penarikannya dapat dilakukan dengan menggunakan cek atau alat pembayaran lalu lintas giral lainnya dan dapat ikut serta dalam kegiatan klirangnya. Terkait dengan hal ini, bank umum dapat menciptakan uang giral sehingga bank umum juga disebut sebagai Bank Pencipta Uang Giral (BPUG) atau Bank Primer. Sementara itu, BPR tidak diperkenankan menerima simpanan masyarakat dalam bentuk rekening giro dan juga tidak dapat ikut serta kegiatan kliring sehingga disebut sebagai bank yang tidak memberikan jasa lalu lintas pembayaran.

yang melakukan tindakan sengaja yang merugikan bank, seperti tidak melakukan pencatatan dan pelaporan yang benar, serta pemberian kredit fiktif, dengan ancaman hukuman pidana.

Sejalan dengan implementasi Pakfeb 1991, pengawasan bank di Indonesia oleh BI mulai diarahkan ke pendekatan risiko (*risk-driven supervision*). Salah satu alat pengawasan yang telah dikembangkan dan digunakan oleh pengawas untuk menganalisis kondisi bank dikenal sebagai CAMEL (*Capital, Asset Quality, Management, Earnings, Liquidity*) system yang mengacu pada sistem Amerika Serikat. Penilaian faktor manajemen meliputi aspek organisasi dan manajemen umum serta manajemen risiko yang terdiri dari risiko-risiko: pasar, likuiditas, operasional, hukum dan pemilik/pengurus bank. Dengan CAMEL system tersebut, dilakukan penilaian kondisi dan tingkat kesehatan suatu bank secara rutin. Sistem ini ditujukan sebagai suatu alat deteksi dini (*early warning system*) atas masalah yang dihadapi bank baik yang aktual maupun potensial. Dengan berhasilnya identifikasi masalah bank secara dini, diharapkan dapat dilakukan tindak lanjut pengawasan dan pembinaan bank yang diperlukan (*cease and desist order*).¹¹

Akan tetapi di dalam melakukan pembinaan dan pengawasan bank yang dilakukan Bank Indonesia, keputusan akhirnya tidak berada di tangan Bank Indonesia karena posisi Bank Indonesia dalam hal ini hanya memberikan pertimbangan kepada Menteri Keuangan. Oleh karena itu keputusan akhir tetap berada di tangan Menteri Keuangan, dalam hal :

1. Pemberian izin usaha kepada bank umum dan BPR;¹²
2. Pembukaan kantor cabang bank umum dan/atau perwakilan bank umum di luar negeri;¹³
3. Pembukaan kantor cabang BPR;¹⁴

¹¹ S. Batunanggar (b), *Strategi Pengawasan Bank yang Efektif*, (Jakarta: Insitut Bankir Indonesia, Edisi Nomor 78 Juli – Agustus 1999). hal. 8

¹² Republik Indonesia (f), Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, Lembaran Negara Tahun 1992 Nomor 31 Tambahan Lembaran Negara Nomor 3472. lihat Pasal 16 ayat (2).

¹³ *Ibid.*, lihat Pasal 18 ayat (1) dan (2).

4. Pembukaan kantor cabang, kantor cabang pembantu, dan kantor perwakilan dari suatu bank yang berkedudukan di luar negeri;¹⁵
5. Merger, Konsolidasi, dan/atau akuisisi antar bank;¹⁶
6. Pencabutan izin usaha suatu bank.¹⁷

Pada tahun 1998, terjadi perubahan undang-undang mengenai perbankan, yang mana beberapa ketentuan di dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 dinilai tidak sesuai dengan kondisi krisis moneter yang menimpa Indonesia dan untuk menguatkan sistem pengawasan dan pembinaan terhadap perbankan, maka pada tanggal 10 Nopember 1998 Pemerintah mengesahkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.

Pembinaan dan pengawasan bank dilakukan oleh Bank Indonesia.¹⁸ Adapun yang dimaksud dengan pembinaan adalah upaya-upaya yang dilakukan dengan cara menetapkan peraturan yang menyangkut aspek kelembagaan, kepemilikan, pengurusan, kegiatan usaha, pelaporan serta aspek lain yang berhubungan dengan kegiatan operasional bank. Sedangkan yang dimaksud dengan pengawasan ini meliputi pengawasan tidak langsung yang terutama dalam bentuk pengawasan dini melalui penelitian, analisis, dan evaluasi laporan bank, dan pengawasan langsung dalam bentuk pemeriksaan yang disusul dengan tindakan-tindakan perbaikan. Sejalan dengan itu, Bank Indonesia diberi wewenang, tanggung jawab, dan kewajiban secara utuh untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap bank dengan menempuh upaya-upaya baik yang bersifat preventif maupun represif. Di pihak lain, bank wajib memiliki dan menerapkan sistem pengawasan intern dalam rangka menjamin terlaksananya proses pengambilan keputusan dalam pengelolaan bank yang sesuai dengan

¹⁴ *Ibid.*, lihat Pasal 19 ayat (1).

¹⁵ *Ibid.*, lihat Pasal 20 ayat (1).

¹⁶ *Ibid.*, lihat Pasal 28 ayat (1).

¹⁷ *Ibid.*, lihat Pasal 37 ayat (3).

¹⁸ Republik Indonesia (b), *Op. Cit.*, Pasal 29 ayat (1).

prinsip kehati-hatian. Mengingat bank terutama bekerja dengan dana dari masyarakat yang disimpan pada bank atas dasar kepercayaan, setiap bank perlu terus menjaga kesehatannya dan memelihara kepercayaan masyarakat padanya.¹⁹

Perubahan mendasar yang terjadi di dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tersebut adalah mengenai posisi Bank Indonesia yang pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 sebelumnya hanya menjadi badan konsultatif (pertimbangan) bagi Menteri Keuangan dalam memutuskan kebijakan dalam pembinaan dan pengawasan bank, akan tetapi segala pertimbangan dan keputusan mengenai kebijakan dalam pembinaan dan pengawasan bank berada di tangan Bank Indonesia.

Sebelum adanya undang-undang mengenai Bank Indonesia yang baru, Bank Indonesia tidak memiliki tujuan yang jelas dalam menjalankan tugas-tugasnya seperti mengatur, menjaga dan memelihara kestabilan nilai Rupiah serta mendorong kelancaran produksi dan pembangunan serta memperluas kesempatan kerja; guna meningkatkan taraf hidup rakyat. Akhirnya, Bank Indonesia memiliki satu tujuan yang jelas dalam melaksanakan tugasnya setelah disahkannya Undang-Undang tentang Bank Indonesia yang baru, yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999. tujuan yang harus dicapai oleh Bank Indonesia adalah mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah.²⁰ Stabilitas nilai rupiah dan nilai tukar yang wajar merupakan sebagian prasyarat bagi tercapainya pertumbuhan ekonomi yang berkesinambungan. Reorientasi sasaran Bank Indonesia tersebut merupakan bagian dari kebijakan pemulihan dan reformasi perekonomian untuk keluar dari krisis ekonomi yang tengah melanda Indonesia. Hal itu sekaligus meletakkan landasan yang kokoh bagi pelaksanaan dan pengembangan perekonomian Indonesia di tengah-tengah perekonomian dunia yang semakin kompetitif dan terintegrasi. Tujuan Bank Indonesia untuk mencapai dan memelihara stabilitas nilai rupiah tersebut perlu ditopang dengan tiga pilar utama, yaitu kebijakan moneter dengan prinsip kehati-hatian, sistem pembayaran yang cepat dan tepat,

¹⁹ *Ibid.*, lihat Penjelasan Pasal 29 ayat (1) dan (3).

²⁰ Republik Indonesia (a), *Op. Cit.*, lihat Pasal 7.

serta sistem perbankan dan keuangan yang sehat. Untuk mencapai tujuannya tersebut, Bank Indonesia mempunyai tugas menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter; mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran; dan mengatur dan mengawasi bank.²¹

Walaupun telah terjadi perubahan sebanyak dua kali sejak tahun 1999,²² namun mengenai perihal struktur pengaturan dan pengawasan perbankan tidak ada perubahan. Akan tetapi, dalam rangka menghadapi ancaman krisis keuangan global yang terjadi pada tahun 2008 yang dapat membahayakan stabilitas sistem keuangan dan perekonomian nasional, Pemerintah membuat suatu landasan hukum yang berupa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan (JPSK),²³ tujuannya agar mekanisme koordinasi antar lembaga yang terkait dalam pembinaan sistem keuangan nasional, serta mekanisme pengambilan keputusan dalam tindakan pencegahan dan penanganan krisis dapat dilakukan secara terpadu, efisien dan efektif. JPSK bertujuan untuk menciptakan dan memelihara stabilitas sistem keuangan melalui pencegahan dan penanganan krisis.²⁴ Di dalam JPSK terdapat suatu komite yang berfungsi menetapkan kebijakan dalam rangka pencegahan dan penanganan krisis, yang terdiri dari Menteri Keuangan sebagai ketua merangkap anggota dan Gubernur Bank Indonesia sebagai anggota.²⁵ Komite ini dikenal dengan sebutan Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK). Selain itu, demi mencegah terulangnya kasus Bank Century yang terjadi pada tahun 2008 yang

²¹ *Ibid.*, Pasal 8.

²² Terjadi dua kali perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, yaitu Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, dan yang terakhir adalah Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009 tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia.

²³ Republik Indonesia (g), Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan (JPSK), Lembaran Negara Tahun 2008 Nomor 129, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4907.

²⁴ *Ibid.*, Pasal 2.

²⁵ *Ibid.*, Pasal 5 dan 6.

lalu, Bank Indonesia dan Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan (Bapepam – LK) menandatangani *Memorandum of Understanding* (MoU) atau nota kesepahaman tanggal 30 April 2010 guna meningkatkan kerjasama dan koordinasi dalam pengawasan sektor jasa keuangan di Indonesia.²⁶

2.4. Independensi Bank Indonesia

2.4.1. Prinsip-Prinsip Perbankan yang Sehat

Setahun sebelum krisis Asia, Dewan Eksekutif IMF telah menunjukkan berbagai prinsip dan persyaratan yang diperlukan untuk tersedianya perbankan yang sehat yang mendukung pelaksanaan kebijakan ekonomi makro. Ini kelihatan dari formulasi tentang empat prinsip yang harus dipegang setiap perekonomian guna tumbuhnya perbankan yang sehat. Prinsip-prinsip itu meliputi:²⁷

1. Bahwa kesehatan suatu bank pada hakikatnya merupakan tanggung jawab pemilik dan pengelola bank, sedangkan kesehatan sistem perbankan merupakan perhatian kebijakan publik;
2. Kesehatan perbankan terkait erat dengan efektivitas kebijakan ekonomi makro;

²⁶ Ruang lingkup kerjasama dan koordinasi yang dimaksud dalam MoU tersebut, antara lain: (a) Pengaturan dan pengawasan lembaga keuangan yang berada dalam yuridiksi Bapepam – LK dan Bank Indonesia termasuk pertukaran data dan/atau informasi terkait diantara kedua lembaga tersebut; (b) Pelaksanaan *micro* dan *macro surveillance* industri perbankan, pasar modal, dan industri keuangan nonbank; dan (c) Peningkatan kompetensi sumber daya manusia pengawasan Bapepam – LK dan Bank Indonesia melalui program dan pelatihan bersama.

²⁷ Lebih lanjut, Perbankan yang sehat di sini menyangkut: (1) bank-bank dalam arti mikro harus sehat dalam aspek yang menyangkut permodalan, manajemen dan kegiatan, sesuai dengan peraturan dan pengawasan perbankan yang berlaku; (2) adanya pengaturan dan pengawasan yang efektif yang dilakukan oleh lembaga yang secara independen bertanggung jawab untuk itu; (3) adanya kelembagaan yang mendukung bekerjanya perbankan, selain lembaga pengawasan dan pengaturannya, termasuk pula hukum dan peradilan; (4) adanya kerjasama serta koordinasi internasional yang menjalankan *surveillance* secara efektif. Dengan demikian perbankan yang sehat, bukan hanya dalam arti mikro yang meliputi kondisi internal dan operasi bank, tetapi juga pengawasan dan pengaturan bank serta kelembagaan penunjangnya, baik nasional maupun internasional harus tersedia dan berjalan efektif. Muhammad Djumhana, *Asas-Asas Hukum Perbankan di Indonesia*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2008), hal. 324.

3. Suatu kerangka perbankan yang sehat harus menyangkut struktur yang mendukung disiplin internal bank, disiplin pasar serta pengaturan dan supervisi; dan
4. Kerjasama dan koordinasi internansional dapat memainkan peran yang penting dalam memperkuat sistem keuangan dunia maupun perbankan nasional.

2.4.2. Perdebatan Mengenai Independensi

Secara khusus, ada dua perdebatan mengenai independensi dari pengatur dan pengawas. Pertama, bahwa tingkat substansial independensi dibutuhkan oleh pengatur dan pengawas bank untuk memenuhi mandat mereka dan membantu untuk mencapai dan menjaga stabilitas sektor keuangan. Kedua, bahwa hal itu merupakan pelengkap untuk independensi bank sentral dalam rangka mencapai dan mempertahankan tujuan stabilitas moneter dan keuangan. Mereka juga membedakan antara independensi tujuan (yang mengacu pada tujuan mandat badan pengawas) dan independensi instrumen (yang mengacu pada perumusan aktual dan pelaksanaan praktek pengawasan dan peraturan diserahkan kepada kebijaksanaan pejabat spesialis). Mereka mencatat bahwa peran yang tepat bagi para politisi adalah untuk mengatur dan menentukan tujuan peraturan dan pengawasan, namun regulator harus diberikan otonomi untuk menentukan bagaimana mereka harus mencapai tujuan-dan akuntabilitas jika mereka gagal untuk mencapainya. Akhirnya, dapat diidentifikasi empat dimensi independensi instrumen, yaitu pengaturan, pengawasan, kelembagaan, dan keuangan atau anggaran. Dua hal yang pertama adalah ditandai sebagai fungsi inti, sedangkan dua hal yang terakhir sangat penting untuk mendukung pelaksanaan fungsi inti.²⁸

2.4.3. Ciri-Ciri Independensi dari Bank Sentral

²⁸ Melanie S. Milo, *Integrated Financial Supervision: An Institutional Perspective for the Philippines*, ADB Institute Discussion Paper No. 81, October 2007. hal. 36. lihat pula Quintyn, Marc, and Michael Taylor. 2002. *Regulatory and Supervisory Independence and Financial Stability*. IMF Working Paper WP/02/46.

Adapun ciri-ciri independensi dari bank sentral, antara lain :²⁹

a. Legitimasi Independen.

Suatu bank sentral dinilai independen jika dalam melaksanakan tugasnya bebas dari campur tangan pemerintah dan politik serta memiliki ruang gerak yang luas dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan yang ditugaskan kepadanya. Independensi dapat dibedakan menjadi “*goal independence*” (bebas dalam menentukan sasaran yang ingin dicapai) dan “*instrument independence*” (bebas dalam menentukan piranti yang akan digunakan). Untuk adanya bank sentral yang independen tersebut, diperlukan proteksi berupa kerangka institusional dan legal yang mengikat sebagai sumber legitimasi dan kredibilitas dari independensi bank sentral tersebut. diperlukan adanya ketentuan hukum yang mengatur organisasi bank sentral dan hubungan institusional dengan pemerintah serta menetapkan fungsi dan lingkup kewenangan bank sentral. Ketentuan hukum tersebut akan menjadi tersebut pelindung fungsional dan operasional bagi bank sentral. Di lain pihak, ketentuan hukum tersebut juga harus mengatur cara-cara untuk menguji akuntabilitas dari tindakan-tindakan yang diambil oleh bank sentral.

b. Perlindungan Organik dan Fungsional bagi Bank Sentral.

Undang-undang yang memberikan independen harus memberikan perlindungan organik dan fungsional bagi bank sentral dalam menjalankan tugasnya. Perlindungan organik dapat dicerminkan dengan aturan mengenai pengurus/penetapan komposisi, aturan pengangkatan, masa jabatan, pemecatan, persyaratan jabatan, dan lain-lain. Pada umumnya, undang-undang bank sentral di suatu negara mengatur secara rinci pengorganisasian 2 (dua) kelompok jabatan yang sangat

²⁹ Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Pengkajian Hukum tentang Kemandirian Bank Sentral*. (Jakarta: Departemen Hukum dan Perundang-undangan, 2000), hal. 19-21.

penting dan biasa dipakai untuk mengukur independensi, yaitu pejabat puncak yang menjadi penanggung jawab dari kegiatan operasional bank sentral (dalam bentuk dewan direksi atau dewan gubernur). Adapun perlindungan fungsional dicerminkan antara lain dengan ketentuan larangan/pembatasan pemberian dalam pelaksanaan kebijakan moneter dan fungsi bank sentral lainnya, seperti implementasi kebijakan nilai tukar dan pengaturan perbankan.

c. Bentuk Akuntabilitas.

Akuntabilitas atau pertanggungjawaban bank sentral mensyaratkan bahwa bank sentral perlu memberikan penjelasan dan justifikasi atas kebijakan dan tindakan-tindakannya, serta mempertanggungjawabkan keputusan-keputusan yang diambil dalam pelaksanaan tugasnya. Konsep independensi bank sentral yang benar adalah mengharuskan bank sentral memiliki akuntabilitas yang jelas dan diatur secara tegas dalam undang-undang. IMF menjelaskan bahwa salah satu sebab timbulnya masalah industri perbankan, termasuk di Indonesia, adalah kurang transparannya industri perbankan di Indonesia.³⁰

Pengaturan dan Pengawasan bank dalam rangka mewujudkan sistem perbankan yang sehat pada prinsipnya tidak selalu harus dilakukan oleh bank sentral. Namun demikian, kemampuan bank sentral untuk mempengaruhi dan memonitor baik secara *de jure* maupun *de facto* kegiatan bank komersial merupakan prasyarat untuk efektivitas kebijakan moneter bagi bank sentral yang independen.

2.4.4. Proses Independensi Bank Indonesia

Bank Indonesia sebagai lembaga negara yang independen berada di luar pemerintahan dan lembaga lain sebagaimana ditentukan dalam undang-undang Nomor 13 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, tidak terlepas dengan

³⁰ Yunus Husein (b), *Rahasia Bank : Privasi Versus Kepentingan Umum*, cet. I, (Jakarta: Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003), hal.129.

perkembangan politik yang terjadi pada saat akan dibuatnya undang-undang tersebut. Menyusul terjadinya krisis moneter di Indonesia pada tahun 1997, sebagai bagian dari usaha pemulihan, pemerintahan Presiden Soeharto waktu itu melakukan kesepakatan dengan IMF yang dituangkan dalam *Letter of Intent*. Terdapat 2 (dua) butir kesepakatan yang berkaitan dengan independensi Bank Indonesia sebagai otoritas moneter. Butir pertama memberikan kewenangan penuh kepada Bank Indonesia untuk merumuskan dan melaksanakan kebijakan moneter. Pemberian wewenang penuh ini dituangkan ke dalam Keputusan Presiden Nomor 23 Tahun 1998 tanggal 21 Januari 1998 tentang Pemberian Kewenangan kepada Bank Indonesia di Bidang Pengendalian Moneter. Butir kedua adalah memberikan landasan hukum yang lebih kuat kepada independensi Bank Indonesia melalui penyusunan undang-undang bank sentral yang baru dengan memberikan independensi kepada Bank Indonesia. Setelah terjadinya pergantian pemerintahan baru di bawah Presiden B.J Habibie, keinginan untuk memberikan independensi kepada Bank Indonesia dikemukakan kembali sebagaimana dikemukakan oleh Presiden B.J. Habibie dalam pidato pengumuman susunan anggota Kabinet Reformasi Pembangunan tanggal 22 Mei 1998 sebagai berikut:

“Bank sentral seyogyanya bersifat independensi dalam arti mempunyai kedudukan yang khusus di luar kabinet dan tidak dipengaruhi oleh Pemerintah dan pihak manapun, sehingga Bank Indonesia dapat merumuskan dan menetapkan kebijakan moneter dan devisa”³¹

³¹ Lebih lanjut keinginan pemerintah untuk menjadikan Bank Indonesia menjadi suatu bank sentral yang independen ditegaskan kembali oleh Presiden B.J. Habibie dalam pidato kenegaraan di depan sidang Dewan Perwakilan Rakyat tanggal 15 Agustus 1998 sebagai berikut:

“Seperti yang telah saya sebutkan pada kesempatan lain, kita ingin Bank Indonesia menjadi bank sentral yang independen agar dapat melaksanakan fungsi utamanya dengan sebaik-baiknya. Hal ini merupakan salah satu bagian yang sangat penting dari reformasi Rancangan Undang-Undang (RUU) mengenai bank sentral pada saat ini sedang dalam tahap persiapan. Kebijakan moneter sepenuhnya akan dilakukan oleh Bank Sentral. Bank Indonesia akan melakukan pengendalian uang beredar, suku bunga dan pengelolaan cadangan devisa, dalam rangka meningkatkan kualitas Rupiah agar mengalami penyusutan nilai-nilai yang rendah, menekan inflasi, dan menghasilkan suku bunga yang rendah pula. Bank Indonesia harus mandiri dan kegiatannya

Sebelumnya, konsep independensi bank sentral telah banyak dibahas semenjak tahun 1950-an. Mr. Syafruddin Prawiranegara, Presiden *De Javasche Bank* waktu itu, sudah mensinyalir adanya gangguan terhadap independensi karena rencana pembentukan dewan moneter. Beliau menyatakan :³²

“Justru karena oleh sifat pekerjaan bank sirkulasi, pimpinannya tidak boleh ikut diombang-ambing oleh pengaruh dan kepentingan politik dari sesuatu saat, maka tidaklah benar apabila pemerintah diberikan kekuasaan yang mutlak terhadap bank sirkulasi. Bahaya dari keadaan yang demikian itu ialah bahwa bank sirkulasi mungkin dipergunakan untuk kepentingan partai-partai politik, yang pada suatu saat kebetulan memegang kekuasaan negara.”

Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan kembali independensi Bank Indonesia sebagai bank sentral yang independen. Pada Pasal 23D menyatakan bahwa Negara memiliki bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, dan tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang.³³ Bank sentral harus independen dari tekanan politik. Di tahun 1990-an, Pemerintah pada beberapa negara memberikan keindependensian kepada bank sentral. Misalnya *The Banque de France* mulai memperoleh keindependensian di tahun 1993, *Bank of England* dan *Bank of Japan* di tahun 1998. keindependensian bank sentral mempunyai 2 (dua) komponen cara bekerjanya. Pertama, pembuat kebijakan moneter harus bebas mengatur anggaran belanja sendiri, karena apabila pihak lain (politisi) yang membiayai bank sentral untuk anggaran belanja bank sentral maka keputusan bank sentral sewaktu-waktu dapat dipengaruhi. Kedua, kebijakan bank sentral tidak dapat diubah oleh pihak-pihak di luar bank sentral.³⁴

dilindungi undang-undang dari pengaruh luar, termasuk pemerintah atau presiden”. Yunus Husein, dkk. *Op. Cit.*, hal. 33-34.

³² Lihat pada bab IV mengenai Kebijakan Perbankan yang ditulis oleh Suseno dan Piter Abdullah. Perry Warjiyo (Editor), *Bank Indonesia Bank Sentral Republik Indonesia: Sebuah Pengantar*, (Jakarta: Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan (PPSK) Bank Indonesia, 2004), hal. 43.

³³ Republik Indonesia (h), Undang-Undang Dasar 1945 setelah Amandemen ke-IV Tahun 2002.

³⁴ Stephen G. Cecchetti, *Money, Banking, and Financial Markets*, (New York: McGraw – Hill Irwin, 2006), hal. 338.

Independensi bank sentral dari segi ekonomi dianggap semakin penting karena tidak jarang manipulasi para politisi untuk mendapat dukungan karena menjelang pemilihan umum selalu dilakukan. Selain itu, dengan independensi berarti juga bank sentral dapat mengontrol kredit yang diterima oleh pemerintah serta dapat pula menentukan bunga dari pinjaman pemerintah. Dengan demikian maka independensi bank sentral ini juga mencakup kontrol bank sentral terhadap instrumen-instrumen yang menetapkan kebijakan dalam bidang keuangan. Selain alasan ekonomi, independensi bank sentral juga didukung oleh berbagai alasan politik. Bagi mereka yang mendukung pandangan mengenai perlunya independensi bank sentral dari perspektif politik, mereka berpandangan bahwa agar terhindar dari arena politik sehari-hari maka bank sentral harus dijadikan bank sentral yang independen karena keberadaan bank sentral yang tidak independen akan dimanfaatkan oleh kepentingan-kepentingan politik tertentu.

Menurut Laurence H. Meyer sebagaimana dikutip oleh Maqdir Ismail bahwa "... *central bank independence is designated to insulate the central bank from the short-term and often myopic political pressures associated with the electoral cycle*". Menurut pandangan seperti itu, independensi bank sentral, juga harus mencakup independensi lembaga-lembaga politik, termasuk dalam menentukan pimpinan bank sentral, anggota dewan pimpinan bank sentral; serta termasuk pula dalam menentukan tanggung jawab bank sentral dalam memberikan laporan secara periodik kepada legislatif.³⁵

Sebagai lembaga negara yang independen, Bank Indonesia tidak berada di bawah atau di dalam Pemerintah. Bank Indonesia bukan merupakan negara dalam negara tetapi adalah suatu lembaga yang tunduk pada undang-undang dasar dan undang-undang lainnya sebagaimana halnya dengan lembaga lain. Hal ini sejalan dengan pendapat Helmut Schlesinger, mantan Gubernur Bank Sentral Jerman,

³⁵ Maqdir Ismail, *Independensi Bank Sentral Dalam Undang-Undang dan Praktik di Indonesia*, Jurnal Legislasi Indonesia Volume 3 Nomor 3 September 2006, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia. hal. 3-4.

yang menyatakan bahwa *an independence of central bank is not a state, it is subject to the constitution and laws like any other institution.*³⁶

2.4.5. Tingkat Independensi Bank Indonesia

Pengaturan independensi Bank Indonesia telah ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana telah diubah Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009. Adapun tingkat independensi Bank Indonesia dapat dikemukakan sebagai berikut:³⁷

1. Independensi Kelembagaan

Sesuai undang-undang, Bank Indonesia adalah lembaga negara yang independen dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, bebas dari campur tangan pemerintah dan/atau pihak lain. Kewenangan dan akuntabilitas Bank Indonesia telah diatur secara jelas dalam undang-undang. Independensi kelembagaan seperti ini bukan berarti bahwa Bank Indonesia adalah suatu negara dalam negara karena independensi dimaksud hanya terbatas pada tugas dan wewenang yang ditetapkan dalam undang-undang. Bank Indonesia tetap tunduk pada segala ketentuan hukum di Indonesia atas hal-hal yang bukan merupakan cakupan tugas dan wewenang yang diatur dalam undang-undang Bank Indonesia.

2. Independensi Sasaran Akhir

Dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan undang-undang, sasaran inflasi yang menjadi sasaran akhir kebijakan moneter Bank Indonesia ditetapkan oleh pemerintah setelah berkoordinasi dengan Bank Indonesia. Dengan demikian, Bank Indonesia mempunyai tingkat independensi yang rendah dalam penetapan sasaran akhir kebijakan moneternya. Kewenangan penetapan sasaran inflasi berada pada

³⁶ Kusumaningtuti, dkk, *Pengkajian Hukum tentang Kemandirian Bank Sentral*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, 2000), hal. 31.

³⁷ Perry Warjiyo (Editor), *Op. Cit.*, hal. 43-45.

pemerintah, sementara Bank Indonesia memberikan rekomendasi mengenai sasaran inflasi yang menurut pertimbangannya cukup realistis sesuai dengan perkembangan ekonomi dan keuangan Indonesia dan dapat dicapai melalui kebijakan moneter yang ditempuhnya.

3. Independensi Instrumen

Dalam rangka mencapai sasaran inflasi yang telah ditetapkan sesuai undang-undang, Bank Indonesia memiliki wewenang untuk menetapkan sendiri sasaran-sasaran moneter dengan menggunakan berbagai instrumen moneter yang lazimnya dipergunakan oleh bank sentral. Instrumen moneter yang dimaksud, antara lain operasi pasar terbuka, penetapan tingkat diskonto, penetapan cadangan wajib minimum bank, dan pengaturan kredit atau pembiayaan oleh bank-bank. Bank Indonesia juga dilarang memberikan pinjaman kepada pemerintah, baik secara langsung ataupun melalui pembelian surat utang negara di pasar primer kecuali dalam rangka penanganan kesulitan perbankan yang berdampak sistemik. Dengan kewenangan seperti ini, dapat dikatakan bahwa Bank Indonesia memiliki tingkat independensi instrumen yang cukup tinggi.

4. Independensi Personal

Sesuai undang-undang, pihak lain dilarang melakukan segala bentuk campur tangan terhadap pelaksanaan tugas Bank Indonesia oleh dewan gubernur, dan Bank Indonesia (dewan gubernur) juga berkewajiban untuk menolak atau mengabaikan intervensi dalam bentuk apapun dari pihak manapun juga. Anggota dewan gubernur mempunyai masa jabatan lima tahun yang berbeda dengan masa jabatan pemerintah, dengan akhir masa jabatan yang berjenjang, dan dapat diangkat kembali satu kali. Anggota dewan gubernur diusulkan oleh presiden dengan persetujuan DPR. Sebagai bentuk akuntabilitas, kinerja dewan gubernur dan Bank Indonesia dinilai oleh DPR. Dengan pengaturan independensi yang disertai dengan mekanisme akuntabilitas yang jelas

seperti ini, dapat dikatakan bahwa Bank Indonesia memiliki independensi personal yang cukup.

5. Independensi Keuangan

Sesuai undang-undang, dewan gubernur berwenang menetapkan anggaran tahunan Bank Indonesia yang meliputi anggaran untuk kegiatan operasional dan anggaran untuk kebijakan moneter, sistem pembayaran, serta pengaturan dan pengawasan perbankan. Selanjutnya, diatur bahwa anggaran kegiatan operasional tersebut dan evaluasi pelaksanaan anggaran tahun berjalan disampaikan kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan. Sementara itu, anggaran untuk kebijakan moneter, sistem pembayaran, serta pengaturan dan pengawasan perbankan dilaporkan secara khusus (tertutup) kepada DPR. Setelah berakhirnya tahun anggaran, Bank Indonesia menyampaikan laporan keuangan tahunan kepada BPK untuk dilakukan pemeriksaan dan laporan hasil pemeriksaan dimaksud disampaikan kepada DPR. Bank Indonesia juga diwajibkan menyampaikan laporan keuangan tahunan kepada publik melalui media massa.

Jadi, akuntabilitas dan transparansi Bank Indonesia perlu diperhatikan dan dikedepankan sejalan dengan status Bank Indonesia sebagai lembaga negara yang independen. Sebagai lembaga yang independen, Bank Indonesia independen dari pihak manapun juga, maka di dalam undang-undang tentang Bank Indonesia tidak mengatur pertanggungjawaban Bank Indonesia/Dewan Gubernur Bank Indonesia kepada lembaga negara tertentu.³⁸

2.5. Kewenangan Bank Indonesia dalam Pengaturan dan Pengawasan Bank

³⁸ Sutan Remy Sjahdeini, *Kapita Selektia Hukum Perbankan: himpunan tulisan bahan perkuliahan hukum perbankan program magister hukum*, (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2000), hal. 96.

Dalam hal pengaturan dan pengawasan terhadap bank, Bank Indonesia sebagai otoritas yang berwenang dalam melakukan pengaturan dan pengawasan bank memberikan dan mencabut izin atas kelembagaan dan kegiatan usaha tertentu bank, menetapkan peraturan, melaksanakan pengawasan bank serta mengenakan sanksi terhadap bank.³⁹

Adapun kewenangan yang dimiliki Bank Indonesia dalam melakukan pengaturan dan pengawasan terhadap bank, antara lain:⁴⁰

1. Kewenangan memberikan izin (*right to license*), yaitu kewenangan untuk menetapkan tata cara perizinan dan pendirian suatu bank, meliputi pemberian izin dan pencabutan izin usaha bank, pemberian izin pembukaan, penutupan dan pemindahan kantor bank, pemberian persetujuan atas kepemilikan dan kepengurusan bank, pemberian izin kepada bank untuk menjalankan kegiatan-kegiatan usaha tertentu;
2. Kewenangan untuk mengatur (*right to regulate*), yaitu untuk menetapkan ketentuan yang menyangkut aspek usaha dan kegiatan perbankan dalam rangka menciptakan perbankan sehat guna memenuhi jasa perbankan yang diinginkan masyarakat;
3. Kewenangan untuk mengawasi (*right to control*), yaitu:
 - a. Pengawasan bank secara langsung (*on-site supervision*) terdiri dari pemeriksaan umum dan pemeriksaan khusus dengan tujuan untuk mendapatkan gambaran keadaan keuangan bank dan untuk memantau tingkat kepatuhan bank terhadap peraturan yang berlaku, serta untuk mengetahui apakah terdapat praktik-praktik tidak sehat yang membahayakan kelangsungan usaha bank.
 - b. Pengawasan tidak langsung (*off-site supervision*), yaitu pengawasan melalui alat pemantauan seperti laporan berkala yang

³⁹ Republik Indonesia (a), *Op. Cit.*, Pasal 24.

⁴⁰ Bank Indonesia (c), *Booklet Perbankan Indonesia 2010*, (Jakarta: Direktorat Perizinan dan Informasi Perbankan Bank Indonesia, 2010), hal. 11-12.

disampaikan bank, laporan hasil pemeriksaan dan informasi lainnya.

4. Kewenangan untuk mengenakan sanksi (*right to impose sanction*), yaitu untuk menjatuhkan sanksi sesuai dengan ketentuan perundang-undangan terhadap bank apabila suatu bank kurang atau tidak memenuhi ketentuan. Tindakan ini mengandung unsur pembinaan agar bank beroperasi sesuai dengan asas perbankan yang sehat.

2.5.1. Pendekatan Pengawasan Bank oleh Bank Indonesia

Dalam menjalankan tugas pengawasan bank, saat ini Bank Indonesia melaksanakan sistem pengawasannya dengan menggunakan 2 (dua) pendekatan yaitu:⁴¹

1. Pengawasan berdasarkan kepatuhan (*compliance based supervision*), yaitu pemantauan kepatuhan bank terhadap ketentuan-ketentuan yang terkait dengan operasi dan pengelolaan bank di masa lalu dengan tujuan untuk memastikan bahwa bank telah beroperasi dan dikelola secara baik dan benar menurut prinsip-prinsip kehati-hatian. Pengawasan terhadap pemenuhan aspek kepatuhan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pelaksanaan pengawasan bank berdasarkan risiko;
2. Pengawasan berdasarkan risiko (*risk based supervision*), yaitu Pengawasan bank yang menggunakan strategi dan metodologi berdasarkan risiko yang memungkinkan pengawas bank dapat mendeteksi risiko yang signifikan secara dini dan mengambil tindakan pengawasan yang sesuai dan tepat waktu.⁴²

⁴¹ *Ibid.*, hal. 12.

⁴² Pengawasan/pemeriksaan Bank berdasarkan risiko dilakukan terhadap jenis-jenis risiko sebagai berikut: (a) risiko kredit, yaitu risiko yang timbul sebagai akibat kegagalan *counterparty* memenuhi kewajibannya; (b) risiko pasar, yaitu risiko yang timbul karena adanya pergerakan variabel pasar (*adverse movement*) dari portofolio yang dimiliki oleh Bank yang dapat merugikan bank. Variabel pasar antara lain suku bunga dan nilai tukar; (c) risiko likuiditas, yaitu risiko yang antara lain disebabkan Bank tidak mampu memenuhi kewajiban yang telah jatuh tempo; (d) risiko operasional, yaitu risiko yang antara lain disebabkan adanya ketidakcukupan dan atau tidak berfungsinya proses internal, kesalahan manusia, kegagalan sistem atau adanya problem eksternal

Bank Indonesia merupakan satu-satunya bank di Indonesia yang mengemban fungsi sebagai bank sentral. Pelaksanaan fungsi dari suatu bank sentral memegang peranan yang sangat penting dan sangat menentukan dalam perekonomian suatu negara. Demikian berpengaruhnya bagi kehidupan perekonomian suatu negara sehingga Bank Indonesia sebagai bank sentral harus berkiprah sejalan dengan perubahan tatanan perekonomian yang sedang berlangsung, yaitu *command economy*⁴³ kepada *market economy*.⁴⁴

Menurut Prof. Sutan Remy Sjahdeini, di dalam *market economy* yang terbuka, tugas bank sentral menyangkut dua bidang, yaitu bidang moneter dan bidang perbankan. Dalam hubungan dengan kebijaksanaan bidang moneter, Bank Indonesia melakukan pengaturan mengenai jumlah uang yang beredar. Selain itu, Bank Indonesia juga bertugas menjaga dan memelihara kestabilan nilai tukar mata uang. Sedangkan di bidang perbankan, Bank Indonesia sebagai bank sentral bertugas untuk melakukan pembinaan dan pengawasan bank dalam rangka pengerahan dana masyarakat melalui perbankan, tujuannya itu harus dicapai melalui pemeliharaan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap perbankan.⁴⁵

yang mempengaruhi operasional bank; (e) risiko hukum, yaitu risiko yang disebabkan oleh adanya kelemahan aspek yuridis. Kelemahan aspek yuridis antara lain disebabkan adanya tuntutan hukum, ketiadaan peraturan perundang-undangan yang mendukung atau kelemahan perikatan seperti tidak dipenuhi syarat sahnya kontrak; (f) risiko reputasi, yaitu risiko yang antara lain disebabkan adanya publikasi negatif yang terkait dengan kegiatan usaha bank atau persepsi negatif terhadap bank; (g) risiko strategis, yaitu risiko yang antara lain disebabkan penetapan dan pelaksanaan strategi bank yang tidak tepat, pengambilan keputusan bisnis yang tidak tepat, atau kurangnya reponsifnya bank terhadap perubahan eksternal; (h) risiko kepatuhan, yaitu risiko yang disebabkan bank tidak mematuhi atau tidak melaksanakan peraturan perundang-undangan dan ketentuan lain yang berlaku. *Ibid.*, hal. 13-14.

⁴³ Dalam *command economy*, pada umumnya aktivitas sehari-hari dari setiap orang ditentukan oleh para birokrat.

⁴⁴ Dalam *market economy*, aktivitas seseorang terkoordinasi melalui sistem pasar. Sistem pasar memberikan kepada seseorang tanggung jawab yang lebih besar untuk menemukan kepentingan sendiri hal apa yang terbaik untuknya.

⁴⁵ Mutiara Hikmah, *Op. Cit.*, lihat pula Sutan Remy Sjahdeini, *Op. Cit.*, hal. 73.

Dalam beberapa tahun terakhir, terutama setelah terjadi krisis perbankan, perhatian pemerintah di berbagai negara termasuk di Indonesia terhadap kebijakan pengaturan dan pengawasan bank semakin besar. Perhatian tersebut antara lain karena semakin disadari arti penting dan peran strategis sektor perbankan dalam suatu perekonomian. Kegagalan suatu bank khususnya yang bersifat sistemik akan dapat mengakibatkan terjadinya krisis yang dapat mengganggu kegiatan suatu perekonomian. Kajian yang dilakukan Lindgren menunjukkan bahwa banyak negara yang perekonomiannya rusak sebagai akibat tidak sehatnya sektor perbankan. Sedangkan menurut Andrew Crockett, stabilitas dan kesehatan sektor perbankan sebagai bagian dari stabilitas sektor keuangan terkait erat dengan kesehatan perekonomian.⁴⁶

Ketentuan-ketentuan perbankan yang memuat prinsip kehati-hatian itu bertujuan untuk memberikan rambu-rambu bagi penyelenggaraan kegiatan usaha perbankan agar terwujud sistem perbankan yang sehat dan efisien. Oleh karena itu, peraturan-peraturan di bidang perbankan tersebut harus didukung pula dengan sanksi-sanksi yang adil serta harus disesuaikan pula dengan standar yang berlaku secara internasional.⁴⁷

Struktur organisasi pengawasan bank di Bank Indonesia juga telah berevolusi sejalan dengan perkembangan kebijakan perbankan (deregulasi) dan perubahan lingkungan operasional Bank Indonesia. Evolusi tersebut dapat dibagi kedalam tiga fase yakni:⁴⁸

⁴⁶ Suseno dan Piter Abdullah, *Sistem dan Kebijakan Perbankan di Indonesia* (Seri Kebanksentralan Nomor 7), (Jakarta: Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan (PPSK) Bank Indonesia, 2003).

⁴⁷ Soedjono Dirdjosisworo, *Hukum Perbankan di Indonesia: Bank Umum*, (Bandung: Mandar Maju, 2003), hal. 135.

⁴⁸ S. Batunanggar, *Loc. Cit.*

1. Tahun 1988 – 1994: unit kerja pengawasan dan pemeriksaan yang terpisah serta pembagian tugas pengawasan bank berdasarkan jenis bank;
2. Tahun 1994 – 1997: penggabungan unit kerja pengawasan dan pemeriksaan (*dedicated team*) dengan spesialisasi pengawas; dan
3. Tahun 1998 – sekarang: pemisahan kembali unit kerja pengawasan dan pemeriksaan bank tanpa spesialisasi pengawas dan pemeriksa.

2.5.2. Prinsip Kerja Pengawasan Bank oleh Bank Indonesia

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana diubah oleh Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 dan terakhir diubah oleh Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009 bahwa tugas bank sentral adalah mengatur dan mengawasi bank. Berbekal dua payung hukum inilah, Bank Indonesia melakukan tugas pengawasan bank-bank. Secara teknis ada dua pendekatan pengawasan yang lazim dilakukan, yakni pengawasan berdasarkan kepatuhan *Compliance Based Supervision* (CBS). CBS adalah modal pengawasan berdasarkan kepatuhan bank untuk melaksanakan rambu-rambu yang ditetapkan oleh Bank Indonesia dan prinsip-prinsip kehati-hatian terkait dengan operasi dan pengelolaan bank.⁴⁹ Sedangkan prinsip kerja pengawasan berdasarkan *Risk Based Supervision* (RBS) adalah pendekatan fungsi pengawasan yang melihat ke depan (*forward looking*). Pendekatan pengawasan ini difokuskan kepada risiko-risiko yang melekat (*inherent risk*) pada aktivitas fungsional bank serta sistem pengendalian risiko (*risk control system*). Dengan model pengawasan RBS ini

⁴⁹ Contoh pengawasan CBS, pengawas bank akan memanfaatkan laporan yang dikirimkan oleh pihak bank, berisi pelaksanaan rambu-rambu yang telah ditetapkan Bank Indonesia. Misalnya, laporan mengenai Batas Maksimum Pemberian Kredit (BMPK), laporan komisaris, laporan Posisi Devisa *Netto* (PDN), dan laporan lainnya. Seandainya ditemukan adanya keganjilan atau pelanggaran rambu-rambu, undang-undang memberi amanat dan mandat agar Bank Indonesia segera mengambil tindakan-tindakan. Sebagai contoh, pengawas Bank Indonesia menemukan persoalan yang membelit Bank Century, bank hasil leburan tiga bank (Bank CIC, Danpac, dan Pikko), yakni tingkat kredit macet atau NPL (*Non – Performing Loan*) di atas 5%. Bank diminta untuk membuat rencana penyelesaian NPL tersebut dan segera membentuk pencadangan kerugian. Tambahan pencadangan tersebut memberikan konsekuensi Pemegang Saham Pengendali (PSP) dan Pemegang Saham (PS) untuk menyetorkan tambahan modal. Bank Indonesia (d), *Krisis Global dan Penyelamatan Sistem Perbankan Indonesia*, (Jakarta: Bank Indonesia, 2010), hal. 17.

memberi ruang bagi pengawas bank, Bank Indonesia untuk bertindak lebih proaktif dalam mencegah potensi masalah yang akan timbul. Intinya, semua potensi risiko akan diteropong mulai dari risiko kredit (kemungkinan gagal bayar), risiko pasar (fluktuasi suku bunga dan nilai tukar), risiko likuiditas (kemampuan memenuhi kewajiban jatuh tempo), risiko operasional (kesalahan manusia, kegagalan sistem), risiko hukum dan lainnya.⁵⁰

Di dalam menindaklanjuti setiap temuan dari hasil pemeriksaan dan pengawasan bank di lapangan, Bank Indonesia mempunyai langkah-langkah penyehatan bank sebagai kerangka acuan untuk mengkedepankan upaya menyelamatkan dana masyarakat luas dan mempertahankan peran bank sebagai lembaga kepercayaan. Bila kepercayaan publik sudah runtuh terhadap satu bank saja, sangat mungkin akan membawa efek domino (*contagion effect*) ke sistem perbankan. Kalau pun sampai harus dilakukan pencabutan ijin usaha bank, hal itu adalah pilihan terakhir yang mesti diambil, bila memang alternatif lain seperti tambah modal, *merger*, atau akuisisi bank sudah tidak berjalan.⁵¹

Selain Bank Indonesia, terdapat pula beberapa lembaga yang mengawasi bank namun dengan lingkup yang terbatas, yaitu:

1. Badan Pemeriksa Keuangan memiliki tugas untuk mengawasi bank-bank milik pemerintah.⁵²

⁵⁰ Contohnya, manakala pengawas Bank Indonesia menemukan adanya Surat-Surat Berharga (SSB) valas di Bank Century yang tidak mempunyai rating dan berpotensi bermasalah ke depan menurut konsep RBS. SSB itu lalu diminta untuk segera dijual. Surat berharga tersebut bisa dikategorikan macet apabila sampai batas waktu yang ditentukan ternyata tidak dapat dijual. Penurunan kolektibilitas ini dapat membuat kondisi *Capital Adequacy Ratio* (CAR) atau perbandingan kecukupan modal bank menjadi negatif. Pihak manajemen bank dapat mengajukan proposal penyelesaian SSB melalui penjaminan tunai (*cash collateral*) dari pemegang saham pengendali. Melalui skema ini, setiap SSB jatuh tempo akan langsung dibayarkan. Skema penyelesaian seperti ini merupakan salah satu alternatif penanganan masalah bank yang dapat dilakukan. *Ibid.*, hal. 18.

⁵¹ *Ibid.*, hal. 18-19.

⁵² Republik Indonesia (i), Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, Lembaran Negara Tahun 2006 Nomor 85, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4654. lihat Pasal 9.

2. Bapepam berwenang untuk mengawasi bank-bank yang sudah *go public*.⁵³
3. Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) yang dibentuk pada tahun 2002 (berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang sebagaimana telah digantikan oleh Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang memiliki wewenang meminta dan menerima laporan dari Penyedia Jasa Keuangan serta melakukan audit terhadap Penyedia Jasa Keuangan mengenai kepatuhan kewajiban sesuai dengan ketentuan dalam Undang-undang ini dan terhadap pedoman pelaporan mengenai transaksi keuangan.⁵⁴
4. Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) berwenang mendapatkan data simpanan nasabah dan laporan keuangan bank serta melakukan verifikasi dan konfirmasi data dalam rangka merumuskan dan menetapkan kebijakan pelaksanaan penjaminan simpanan dan melaksanakan penjaminan simpanan.⁵⁵

⁵³ Republik Indonesia (j), Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal, Lembaran Negara Tahun 1995 Nomor 64, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3608. lihat Pasal 3.

⁵⁴ Republik Indonesia (k), Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang, Lembaran Negara Tahun 2010 Nomor 122, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5164. lihat Pasal 43.

⁵⁵ Republik Indonesia (l), Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjaminan Simpanan, Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 96, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4420. lihat Pasal 6.

BAB III

PEMBENTUKAN OTORITAS JASA KEUANGAN (OJK) SEBAGAI OTORITAS TUNGGAL PENGAWASAN INDUSTRI JASA KEUANGAN DI INDONESIA

3.1. Pengalihan Kewenangan Pengawasan bank dari Bank Indonesia kepada OJK

Selama bertahun-tahun, di banyak negara, kewenangan pengaturan dan pengawasan lembaga-lembaga keuangan berada pada lembaga-lembaga khusus yang memiliki tanggung jawab yang berbeda dan terpisah pada sektor perbankan, sekuritas, dan/atau asuransi. Akan tetapi, ada kecenderungan dari beberapa negara untuk merestrukturisasi fungsi pengawasan keuangan dalam beberapa tahun terakhir, dan khususnya lembaga pengawasan terpadu yaitu, satu lembaga yang mengawasi dua atau lebih bidang sektor keuangan.¹ Setelah terjadi krisis moneter sekitar tahun 1990-an, sejumlah negara telah mengintegrasikan fungsi pengawasan menjadi pengawas tunggal.²

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia membagi kewenangan di bidang pengaturan dan pengawasan bank kepada 2 (dua) lembaga, yaitu Bank Indonesia dan lembaga penyedia jasa keuangan atau yang dikenal dengan Otoritas Jasa Keuangan (OJK). Bentuk dari sistem ini merupakan hal baru dalam sejarah perkembangan di bidang perbankan Indonesia, mengingat bentuk

¹ Kenneth K Mwenda, and Alex Fleming, *International developments in the organizational structure of financial services supervision*. A paper presented at a seminar hosted by the World Bank Financial Sector Vice-Presidency on September 20th, 2001 (World Bank: Washington DC). Diunduh dari situs www.worldbank.org.

² M. Taylor and A. Fleming, *Integrated Financial Supervision: Lessons from Northern European Experience*, Policy Research Working Paper 2223, (Washington DC: The World Bank, 1999), hal. 1. diunduh dari situs www.worldbank.org.

pengaturan dan pengawasan perbankan berada di dalam satu lembaga saja, yaitu Bank Indonesia. Nantinya tugas mengawasi bank berada di tangan OJK.³

OJK rencananya akan dibentuk untuk melakukan pengawasan terhadap seluruh sektor jasa keuangan yang terdiri dari 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. Di dalam menjalankan tugasnya, OJK melakukan koordinasi dan kerjasama dengan Bank Indonesia sebagai bank sentral. Selain itu, OJK dapat mengeluarkan ketentuan yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas pengawasan bank dengan koordinasi dengan Bank Indonesia dan meminta penjelasan dari Bank Indonesia mengenai keterangan dan data yang diperlukan.⁴ Dengan kata lain, fungsi pengaturan di bidang perbankan yang dimiliki oleh OJK masih bersifat koordinasi dengan Bank Indonesia, mengingat kewenangan pengaturan perbankan berada di tangan Bank Indonesia.

3.2. Kelemahan Argumen Pemisahan fungsi Pengaturan dan Pengawasan Bank

Menyikapi persoalan tentang pemisahan fungsi pengaturan dan fungsi pengawasan bank sebagaimana dilansir dalam penjelasan Pasal 34 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004, Darmin Nasution berpendapat bahwa hal ini mempunyai beberapa kelemahan, antara lain:⁵

³ Awalnya pembentukan OJK ini dibentuk selambat-lambatnya tanggal 31 Desember 2002, namun hingga terjadi perubahan undang-undang tentang Bank Indonesia menjadi Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Bank Indonesia yang memerintahkan pembentukan OJK selambat-lambatnya tanggal 31 Desember 2010, namun hingga memasuki tahun 2011 belum juga terbentuk.

⁴ Republik Indonesia (c), *Op. Cit.*, lihat penjelasan Pasal 34 ayat (1)

⁵ Lihat Bab mengenai "Menuju Terbentuknya Otoritas Jasa Keuangan (OJK) sebagai Otoritas Pengawas Lembaga Keuangan: Konsepsi Pemikiran Pembentukan Otoritas Jasa Keuangan" yang ditulis oleh Darmin Nasution. Heru Subiyantoro dan Singgih Riphath (Ed), *Op. Cit.*, hal. 524-525.

1. Di dalam *Basel Committee*, sebagai forum para pengatur dan pengawas bank dari seluruh dunia, merekomendasikan bahwa badan pengawas bank seharusnya mempunyai kewenangan untuk menyusun aturan *prudential*, memonitor implementasinya, melakukan *on-site examination* dan menerapkan *corrective action* apabila terjadi potensi kegagalan usaha bagi bank;⁶
2. Sebagai lembaga pengawas lintas sektoral, OJK mempunyai tanggung jawab yang besar terhadap seluruh industri di sektor jasa keuangan. Mengingat hal tersebut, sudah sewajarnya apabila OJK mempunyai pula wewenang yang memadai untuk menyusun peraturan-peraturan di seluruh sektor jasa keuangan, termasuk perbankan. Lagi pula, penyatuan fungsi pengaturan dan pengawasan bank merupakan upaya untuk menyatukan irama dan menyeragamkan dengan penyatuan kedua fungsi pada sektoral jasa keuangan lainnya;
3. Berbeda dengan pengaturan dan pengawasan di bidang hukum dan peradilan, penyusunan kebijakan pengaturan dan pelaksanaan pengawasannya di sektor jasa keuangan mempunyai karakter hubungan yang interaktif dan dinamis. Pelaksanaan pengawasan tidak akan efektif tanpa dukungan struktur aturan yang memadai. Sebaliknya, penyusunan kebijakan aturan dapat menjadi *counter-productive* dan *useless* tanpa ditopang pelaksanaan pengawasan yang sungguh-sungguh bahkan pelaksanaan pengawasan kerap kali menjadi wahana terbaik bagi pengatur untuk mempelajari evaluasi yang terjadi di sektor jasa keuangan ataupun mengoreksi beragam kelemahan

⁶ Di dalam 25 Prinsip inti dalam pengawasan perbankan yang efektif seperti telah dirumuskan oleh *Basel International Committee (BIS)*, dijelaskan pada Prinsip yang ke-22, bahwa lembaga pengawas perbankan harus memiliki kebijakan pengawasan yang tepat untuk menjalankan tindakan perbaikan terjadwal bila perbankan tidak memenuhi prinsip kehati-hatian (misalnya rasio kecukupan modal), bila ada pelanggaran peraturan, atau bila deposan terancam karena berbagai hal. Dalam kondisi yang ekstrim, hal ini harus mencakup kemampuan untuk mencabut izin bank atau merekomendasikan pencabutan izin usaha bank. Dengan kata lain lembaga pengawas harus memiliki kewenangan dalam membuat kebijakan yang akan dijalankan, jadi pengaturan dan pengawasan merupakan hal yang tidak terpisahkan dari kewenangan lembaga pengawas.

aturan. Singkatnya, penyatuan fungsi pengaturan dan pengawasan di sektor jasa keuangan dalam satu lembaga seperti di OJK merupakan salah satu syarat mutlak bagi pencapaian tujuan operasional yang efektif.

Bentuk pemisahan kewenangan fungsi pengaturan dan pengawasan perbankan sangat tidak lazim di lingkungan *prudential* sektor keuangan. Secara internasional, pemisahan pengaturan dari pengawasan adalah hal yang tidak diinginkan. Hal ini bahkan bertentangan dengan prinsip-prinsip utama yang ditetapkan dalam BIS – *Basel Principles* atau di dalam *Cross-Section Principles* yang diakui oleh *International Organization of Securities Commissions* (IOSCO), *International Association of Insurance Supervisors* (IAIS), dan *Basel International Settlement* (BIS). Kelemahan dari pemisahan pengaturan dan pengawasan *prudential* di perbankan dapat dijelaskan secara filosofis dan praktis, sebagai berikut:⁷

- a. Tidak tercapainya tujuan pendirian otoritas pengawasan tersebut. Tujuan utama pembentukan lembaga yang bertugas menetapkan kebijakan *prudential* dalam satu lembaga adalah untuk memfasilitasi para pengatur dalam mengembangkan sebuah standar pengaturan dan pengawasan terhadap praktik-praktik *prudential* dari berbagai industri yang berbeda (contohnya mengatur dengan didasarkan risiko yang wajar dan seimbang terhadap lembaga-lembaga keuangan yang berbeda). Tanpa standarisasi kebijakan pengaturan dan pengawasan terhadap berbagai macam lembaga keuangan tersebut, tujuan utama pendirian OJK untuk menjaga stabilitas, *fair-play*, disiplin pasar termasuk perlindungan konsumen, bagaimanapun tidak akan pernah tercapai;
- b. Adanya proses disintraktif antara formulasi dan implementasi kebijakan pengaturan jasa keuangan. Tidak seperti undang-undang kriminal, dalam pengaturan industri jasa keuangan, tidak ada

⁷ *Ibid.*, hal. 555-557.

pemisahan kebijakan secara natural dan penegakan hukum. Kebijakan pengaturan jasa keuangan tidak dibentuk berdasarkan prinsip-prinsip hukum alami yang fundamental atau hak asasi manusia. Kebijakan pengaturan jasa keuangan adalah sekumpulan peraturan yang saling berkaitan dan dinamik yang dirancang dan diterapkan untuk melindungi kepentingan-kepentingan dari berbagai pihak, dan untuk menyelesaikan konflik antarpihak yang timbul dalam sistem jasa keuangan. Sistem jasa keuangan berubah seiring dengan waktu, sering sangat cepat atau sangat lambat, sehingga demikian rupa, pembuatan dan penerapan kebijakan pengaturan harus sejalan dengan mekanisme pengawasannya. Proses pemahaman para pengatur terhadap perubahan sistem jasa keuangan terbentuk karena hubungan mereka dengan industri melalui proses pengawasan. Sebagai contoh, para pengatur perbankan di dunia baru dapat membuat model risiko pasar industri perbankan setelah melalui proses pengamatan dari pengawasan yang berlangsung sangat lama, dan kemudian dirumuskan ke bentuk standarisasi dalam *Basel Banking Standards* pada tahun 1997. Hal ini telah membuktikan bahwa pemisahan pengawasan dari pengaturan akan mengakibatkan pembuatan kebijakan akan kehilangan informasi (kebijakan yang tidak bumi) untuk menegakkan efektivitas kebijakan;

- c. Penolakan secara alami terhadap pencapaian tujuan utama dari pengaturan jasa keuangan itu sendiri yang secara ideal adalah berperan memberikan keamanan, efisiensi, dan kestabilan sistem jasa keuangan. Hal ini sangat diyakini bahwa OJK yang mengatur jasa keuangan tidak akan dihargai oleh publik apabila OJK tidak menghasilkan hal-hal yang positif bagi publik. Untuk alasan inilah bahwa secara universal, pengatur jasa keuangan telah diberikan tanggung jawab untuk membuat dan mengimplementasikan kebijakannya. Dengan kata lain, membuat kebijakan tanpa dapat mengimplementasikannya atau kebalikannya, merupakan

pengamputasian terhadap kapabilitas otoritas pengawas dalam mengawasi pasar dan industri jasa keuangan;

- d. Pemisahan pengaturan dan pengawasan perbankan akan menimbulkan tidak konsistennya wewenang yang signifikan di antara lembaga Bank Indonesia dan OJK nantinya. Hal ini selain menimbulkan kesulitan internal dalam mengelola wewenang, juga dapat menimbulkan keraguan konsumen produk industri jasa keuangan terhadap lingkup pertanggungjawaban antarotoritas. Hal ini tampak sekali pada masa kita berhadapan dengan permasalahan siapa sebenarnya yang berwenang menentukan pemegang saham mayoritas di Bank Central Asia (Bank Indonesia menyebut pihak A sementara BPPN menyebut pihak B) waktu melakukan divestasi pertama, termasuk masalah penentuan pemegang saham pengendali di Uni Bank saat ditutup dan permasalahan *right issue* di Bank LIPPO yang saat itu terjadi saling melempar tanggung jawab antar-lembaga tersebut.

Pemisahan pengawasan bank dari bank sentral cenderung menjadi tidak *feasibel* (layak) dikarenakan beberapa hal, yaitu :⁸

1. perbankan merupakan tulang punggung sistem keuangan di Indonesia;
2. peran perbankan dalam transmisi moneter sangat mendasar;
3. stabilitas dan efisiensi sistem pembayaran dan sistem keuangan menjadi sangat bergantung kepada keamanan dan kesehatan sistem perbankan yang ada;
4. *conflict of interest* diperkirakan akan semakin besar jika pengawasan perbankan dilakukan oleh lembaga yang belum ditetapkan status dan kedudukan hukumnya.

3.3. Perbedaan dan Pendapat Mengenai Pengaturan dan Pengawasan Bank oleh Bank Sentral

⁸ Djoni S. Gazali dan Rachmadi Usman, *Hukum Perbankan*, (Jakarta: PT. Sinar Grafika, 2010). hal. 620-621.

Secara umum kewenangan pengawas perbankan adalah menjaga stabilitas keuangan, dan yang kedua adalah pengawasan bank berada di bank sentral (baik pengawasan terkonsolidasi maupun terpadu) atau pengawasan di luar bank sentral melihat stabilitas keuangan dan risiko sistemik sebagai kewenangan dari pengawas perbankan. Namun, diantara sedikit dari pengawas perbankan (kebanyakan lembaga pengawas yang terkonsolidasi atau terintegrasi) yang berada di luar bank sentral tidak melihat hal ini sebagai suatu kewenangan.⁹

3.3.1. Perbedaan antara Pengawasan Bank oleh Bank Sentral dan oleh Diluar Bank Sentral

Perbedaan utama antara pengawasan bank yang ditempatkan pada bank sentral dan pengawasan tunggal, terpadu, atau terkonsolidasi di luar bank sentral, sebagai berikut :¹⁰

1. Pendanaan.

Sumber daya bank sentral yang digunakan tidak hanya untuk membiayai kegiatan pengawas ditempatkan di dalam bank sentral, tetapi juga di beberapa negara untuk membiayai pengawasan bank di luar bank sentral;

2. Pengaturan iuran (*fee*).

Data menunjukkan bahwa pengawas bank terpadu dan gabungan harus berkonsultasi dengan kementerian dan industri perbankan pada saat pengaturan biaya pengawasan yang dibebankan kepada bank;

3. Kompensasi.

Pengawas bank yang berada di dalam bank sentral dibayar sesuai atau di atas skala gaji sesuai di bank sentral, dan bahkan lebih tinggi dari skala gaji pegawai negeri sipil. Demikian pula, pengawas bank yang

⁹ Steven Seelig and Alicia Novoa, *Governance Practices at Financial Regulatory and Supervisory Agencies*, IMF Working Paper (WP/09/135), Monetary and Capital Markets Department, July 2009. hal. 25. diunduh dari situs www.imf.org.

¹⁰ *Ibid.*, hal. 25-26.

berdiri sendiri (di luar bank sentral) memperoleh penghasilan yang sama dengan pegawai bank sentral. Sebagian besar pengawas bank di lembaga terpadu dan/atau terkonsolidasi di luar bank sentral memperoleh penghasilan yang lebih rendah daripada pegawai bank sentral;

4. Kemampuan untuk mengambil tindakan.

Sekitar 95% dari pengawas bank yang berdiri sendiri dan berada di luar bank sentral melaporkan bahwa mereka dapat melakukan tindakan pengawasan lebih lanjut ketika sedang dalam proses banding. Satu dari empat laporan menyebutkan bahwa pengawas yang berada di bank sentral baru dapat melakukan tindakan setelah ada keputusan pengadilan;

5. Pelaporan keuangan. Data menunjukkan bahwa pengawas perbankan yang berada di dalam bank sentral membuat laporan keuangan mengikuti standar pelaporan keuangan internasional. Hal ini mencerminkan praktek akuntansi dari bank sentral relatif lebih baik dibandingkan dengan badan-badan pemerintah lainnya yang lebih cenderung mengikuti standar akuntansi nasional atau pemerintah.

3.3.2. Pendapat yang Mendukung Pengawasan Bank oleh Bank Sentral

Bank-bank sentral secara umum mempunyai tiga tujuan atau peran fungsional yang utama :¹¹

1. Menjaga stabilitas harga, mematuhi aturan moneter yang sedang berjalan, misalnya standar emas, nilai tukar atau target inflasi;

¹¹ Lebih lanjut Goodhart menambahkan bahwa Keseimbangan antara tiga tujuan telah bergeser dari waktu ke waktu, dengan dukungan pembiayaan negara menjadi lebih menonjol selama masa perang dunia. Memang, beberapa bank sentral pertama yang akan didirikan, terutama Bank of England dan Bank dari Perancis, didirikan untuk membantu menyediakan pembiayaan perang. Akan tetapi setelah perang tidak ada, terjadi pergeseran kembali keseimbangan pada peran bank sentral dalam kebijakan moneter dan stabilitas keuangan yang biasanya. C A E Goodhart, *The changing role of central banks*, BIS Working Papers No 326, Monetary and Economic Department, November 2010. hal. 1. diunduh dari situs www.bis.org.

2. Menjaga stabilitas keuangan untuk mendorong pengembangan kinerja lembaga-lembaga keuangan yang lebih luas;
3. Mendukung pembiayaan kebutuhan negara di masa krisis, di masa normal membatasi penyalahgunaan kekuasaan keuangan negara. Mencegah penyalahgunaan dari pajak inflasi. Pandangan di masa depan mungkin akan mencegah penyalahgunaan pajak bank.

Ada 3 (tiga) alasan utama mengapa bank sentral perlu untuk mengatur stabilitas sistem keuangan, antara lain :¹²

1. Sebagai lembaga keuangan, memiliki peran penting sebagai perantara keuangan, terutama bank-bank dan pengirim kebijakan moneter dalam perekonomian, apabila lembaga-lembaga itu tidak terlindungi akan mencapai tingkat yang tinggi terhadap risiko yang melekat pada kegiatan mereka. Oleh karena itu, lembaga-lembaga keuangan melekat pada faktor penting yang berpotensi dalam sistem keuangan;
2. Semua krisis keuangan memberikan implikasi yang buruk pada perekonomian, rendahnya pendapatan dan pertumbuhan ekonomi. Hal ini menciptakan dampak negatif pada kehidupan politik dan sosial apabila langkah yang cepat dan efektif tidak diambil dalam mengatasi krisis tersebut;
3. Ketidakstabilan keuangan memberikan ongkos fiskal yang sangat besar dalam rangkaian untuk meringankannya.

Peran pengaturan dan pengawasan perbankan sebaiknya diberikan kepada bank sentral, hal ini dikarenakan :¹³

- a. Mudah memperoleh dan mengakses informasi

¹² Wimboh Santoso dan Sukarela Batunangar, *Effective Financial System Stability Framework*, Occasional Papers No. 45, The South East Asian Central Banks Research and Training Centre (The SEACEN Centre) Kuala Lumpur, Malaysia, 2007. hal. 2. diunduh dari situs www.seacen.org.

¹³ James R. Barth, Daniel E. Nolle, Triphon Phumiwasana, and Glenn Yago, *A Cross-Country Analysis of the Bank Supervisory Framework and Bank Performance*. Economic and Policy Analysis Working Paper 2002-2, September 2002. hal. 9-10. diunduh dari www.occ.treas.gov.

Bank sentral memiliki informasi yang akurat dan tepat waktu mengenai kondisi dan kinerja bank karena merupakan prasyarat untuk melaksanakan kebijakan moneter efektif. Selain itu, tanpa adanya tanggung jawab pengawasan bank pada bank sentral maka bank sentral sulit mempertimbangkan kondisi sektor perbankan saat mengatur kebijakan moneter. Selanjutnya, bank sentral perlu memiliki akses memperoleh informasi mengenai solvabilitas dan likuiditas bank dalam rangka melaksanakan fungsinya *lender of last resort*. Setelah informasi tersebut diperoleh secara tepat waktu ini terutama pada saat terjadi krisis keuangan, cara terbaik untuk menjamin akses adalah dengan menetapkan tanggung jawab pengawasan perbankan yang berlangsung ke bank sentral. Memiliki kewenangan pengawasan perbankan juga dapat membantu bank sentral dalam bertindak cepat dan tepat melalui sistem perbankan di saat krisis moneter.

b. Independensi

Independensi bagi otoritas pengawasan bank meningkatkan kemampuan mereka untuk melakukan tindakan pengaturan dan pengawasan. Bank-bank sentral harus diberikan jaminan mengenai independensinya sehingga menempatkan pengawasan bank sebagai penyelenggaraan tindakan tersebut secara independen diperlukan untuk pengawasan sistem perbankan yang efektif. Selain itu, strategi menempatkan pengawasan bank ke dalam bank sentral sangat penting di dalam munculnya peralihan ekonomi pasar dalam rangka menghindari adanya "politisasi mengenai peraturan bank."

c. Penempatan dana

Bank sentral memiliki keunggulan dibanding otoritas keuangan lain dalam hal merekrut dan mempertahankan pegawai yang terbaik, karena kemampuannya untuk memberikan insentif yang besar dan juga memiliki dana untuk pengembangan profesional.

Ruth de Krivoy membuat 10 rekomendasi dalam meningkatkan pengawasan perbankan, antara lain :¹⁴

1. Pengawas perbankan harus independen dan kuat;
2. Pengawas perbankan perlu diberikan sumber daya yang terbaik untuk melakukan pekerjaannya dengan efektif;
3. Pengawasan perbankan harus proaktif dan mempunyai ciri-ciri tindakan untuk melakukan perbaikan yang tepat;
4. Pengawasan perbankan harus menggunakan hal-hal substansial yang berkaitan informasi pasar;
5. Pengawasan perbankan juga harus memfokuskan pada informasi mengenai likuiditas sebagai sinyal peringatan dini masalah sistemik di sektor perbankan;
6. Pengawasan perbankan harus memastikan bahwa kecukupan modal bank-bank yang diawasi;
7. Pengawasan perbankan harus memfokuskan pada kualitas aset dan membatasi pinjaman terkait;
8. Konsolidasi pengawasan keseluruhan usaha bank diperlukan untuk pengawasan perbankan yang efektif;
9. Bank sentral harus dilibatkan dalam pengawasan perbankan;
10. Fokus utama pengawasan perbankan harus membatasi atau mencegah adanya *moral hazard*.

3.3.3. Pendapat yang Menentang Pengawasan Perbankan oleh Bank Sentral

Beberapa pendapat mengatakan bahwa pengawasan perbankan tidak perlu berada di dalam bank sentral, hal ini dikarenakan agar bank sentral lebih memfokuskan pada masalah keselamatan, kesehatan, dan stabilitas sistem

¹⁴ Frederic S. Mishkin, *Reforming Bank Supervision: Discussion* (Recommendations in Krivoy's Paper). hal. 134-135. diunduh dari situs www.bos.frb.org.

keuangan secara sistemik. Adapun alasan-alasan yang dapat menjadi dasar bahwa pengawasan tidak perlu berada di tangan bank sentral, antara lain:¹⁵

a. Menghindari konflik kepentingan

Pada saat bank sentral memiliki tanggung jawab secara ganda dalam kewenangannya di dalam pengawasan perbankan dan kebijakan moneter akan mengakibatkan kebijakan moneter menjadi longgar, hal tersebut perlu dicegah guna menghindari efek buruk pada pendapatan bank dan kualitas kredit.

b. Risiko terhadap kredibilitas bank sentral

Jika bank sentral bertanggung jawab untuk pengawasan bank dan bank sentral tidak dapat menyelamatkan bank yang mengalami kegagalan maka anggapan masyarakat terhadap kredibilitas dalam melaksanakan kebijakan moneter bisa terpengaruh.

c. Informasi yang diperoleh semakin beragam

Bank sentral membutuhkan informasi yang akurat dan tepat waktu, hal ini hanya dapat dicapai apabila adanya saling berbagi informasi dengan otoritas pengawas perbankan.

d. Menghindari ancaman terhadap independensi bank sentral.

Peran bank sentral yang lebih luas dapat mendapatkan tekanan politik dari pihak tertentu, sehingga mengancam independensi bank sentral.

3.4. Pembentukan Otoritas Jasa Keuangan (OJK)

3.4.1. Model Pengawasan Industri Jasa Keuangan secara Global

Tidak ada kesepakatan mengenai model dari struktur kelembagaan di bidang pengawasan yang ideal sebab struktur kelembagaan sangat ditentukan oleh latar belakang sejarah perkembangan kepengawasan, struktur sistem keuangan, struktur sosial dan politik, termasuk pemerintah, tradisi masyarakat dan juga besar

¹⁵ James R. Barth, Daniel E. Nolle, Triphon Phumiwasana, and Glenn Yago, *Op. Cit.*, hal. 10.

kecilnya sistem keuangan yang ada. Artinya, struktur kelembagaan pengawasan akan sangat *country specific*.¹⁶ Model pengawasan industri jasa keuangan di berbagai negara di dunia sangat beragam yang dapat diklasifikasikan dalam 3 (tiga) kelompok besar, yaitu :¹⁷

1. *Multi Supervisory Model*, yaitu pengaturan dan pengawasan sektor jasa keuangan yang dilakukan oleh lebih dari dua otoritas. Masing-masing industri jasa keuangan seperti perbankan, pasar modal, asuransi, dan lembaga jasa keuangan lainnya diatur dan diawasi oleh masing-masing regulator yang berbeda. Model ini diterapkan oleh beberapa negara seperti Amerika Serikat dan Republik Rakyat China (RRC);
2. *Twin Peak Supervisory Model*, yaitu yaitu pengaturan dan pengawasan sektor jasa keuangan yang dilakukan oleh dua otoritas utama yang pembagiannya didasarkan pada aspek *prudential* dan aspek *market conduct*. Dalam model ini lembaga keuangan *prudential* seperti bank dan perusahaan asuransi berada dalam satu yuridiksi pengaturan dan pengawasan tersendiri sedangkan perusahaan efek dan lembaga keuangan lainnya, serta seluruh produk-produk jasa keuangan berada dalam satu yuridiksi pengaturan dan pengawasan tersendiri pula. Model ini diterapkan oleh negara-negara seperti Australia dan Canada;
3. *Unified Supervisory Model*, yaitu pengaturan dan pengawasan sektor jasa keuangan oleh otoritas yang terintegrasi dibawah satu lembaga atau badan yang memiliki otoritas pengaturan dan pengawasan terhadap seluruh sektor jasa keuangan mencakup perbankan, pasar modal, asuransi, dan lembaga keuangan lainnya. Model ini mulai cenderung diterapkan di beberapa negara sejak tahun 1997. Norwegia merupakan negara pertama yang menerapkan model ini sejak tahun 1986. Hingga saat ini sudah lebih dari 30 negara yang sektor

¹⁶ Djoni S. Gazali dan Rachmadi Usman, *Op. Cit.*, hal. 616-617.

¹⁷ Tim Panitia Antar Departemen, *Naskah Akademik Pembentukan Otoritas Jasa Keuangan (OJK)*, Rancangan Undang-Undang tentang Otoritas Jasa Keuangan, 2010. hal. 10-11.

keuangannya cukup besar dan maju seperti antara lain Inggris, Jepang, Korea Selatan, dan Jerman.

3.4.2. Ide Pembentukan OJK di Indonesia

Pendirian OJK paling lambat dibentuk pada akhir tahun 2010,¹⁸ hal ini merupakan implementasi dari Pasal 34 Undang-Undang tentang Bank Indonesia, termasuk pengalihan tugas pengawasan bank dari Bank Indonesia kepada lembaga tersebut. Terdapat beberapa hal yang perlu menjadi pertimbangan dalam pembentukan struktur pengawasan lembaga-lembaga keuangan yang optimal. Di dalam hal ini, apapun bentuk struktur pengawasan yang dianut, dalam rangka mewujudkan terjaganya stabilitas sistem keuangan, yang terpenting adalah bagaimana sistem pengawasan dapat berperan secara efektif dalam rangka mencegah krisis (*crisis prevention*), dan mengelola krisis apabila krisis terjadi agar dampaknya tidak semakin memburuk. Pasal 34 tersebut merupakan salah satu respon dari krisis Asia yang terjadi pada tahun 1997-1998 yang berdampak sangat berat terhadap Indonesia, khususnya pada sektor perbankan. Namun demikian, membangun dan membentuk satu model struktur pengawasan lembaga keuangan yang dianggap paling tepat bagi satu negara bukan merupakan pekerjaan yang mudah. Demikian pula, dalam hal memisahkan fungsi pengawasan bank dari bank sentral yang sampai saat ini relatif masih diadopsi banyak negara. Banyak faktor yang mempengaruhi pola pengawasan yang memisahkan pengawasan dari bank sentral, termasuk pengalaman beberapa negara baru-baru ini.¹⁹ Kelemahan kelembagaan dan pengaturan yang tidak mendukung diharapkan dapat diperbaiki sehingga tercipta kerangka sistem keuangan yang lebih tangguh. (reformasi di bidang hukum perbankan diharapkan menjadi obat penyembuh krisis dan sekaligus menciptakan penangkal dalam pemikiran permasalahan-permasalahan di masa depan).²⁰

¹⁸ Namun hingga pertengahan tahun 2011, pembentukan OJK belum juga terealisasi.

¹⁹ Bank Indonesia (a), *Op. Cit.*, hal. 54.

²⁰ Sutan Remy Syahdeini, *Beberapa pokok Pikiran Mengenai Reformasi Hukum Perbankan Indonesia*, Makalah yang tidak diterbitkan, tahun 2001. hal. 3.

Adapun sebelum terbentuknya OJK, struktur pengawasan industri jasa keuangan di Indonesia masih terpisah-pisah, hal ini dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 1. Lembaga Pengawas Berdasarkan Lembaga Keuangan²¹

Lembaga Keuangan	Lembaga Pengawas
Bank <ul style="list-style-type: none"> ○ Bank Umum ○ Bank Syariah ○ BPR 	Bank Indonesia
Asuransi	Bapepam-LK
Pasar modal	Bapepam-LK
Perusahaan pegadaian	Bapepam-LK (masih mengajukan RUU pegadaian)
Dana Pensiun	Bapepam-LK
Dana reksa	
Koperasi	Kementerian Negara Koperasi dan UKM, BI, dan Bapepam-LK
Lembaga penjaminan	
Lembaga pembiayaan <ul style="list-style-type: none"> ○ Perusahaan sewa guna usaha ○ Perusahaan pembiayaan Konsumen 	Bapepam-LK
Perusahaan modal ventura	

Secara historis, pembentukan Otoritas Jasa Keuangan sebenarnya adalah hasil kompromi untuk menghindari jalan buntu pembahasan undang-undang tentang Bank Indonesia oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Pada awal pemerintahan Presiden B.J. Habibie, pemerintah mengajukan Rancangan Undang-

²¹ Tim Kerjasama Penelitian FEB – UGM (Fakultas Ekonomi dan Bisnis – Universitas Gajah Mada) dan FE – UI (Fakultas Ekonomi – Universitas Indonesia), *Op. Cit.*, hal. 13.

Undang tentang Bank Indonesia yang memberikan independensi kepada bank sentral. Rancangan Undang-Undang ini disamping memberikan independensi tetapi juga mengeluarkan fungsi pengawasan perbankan dari Bank Indonesia. Ide pemisahan fungsi pengawasan dari bank sentral ini datang dari Helmut Schlesinger, mantan Gubernur *Bundesbank* (bank sentral Jerman) yang pada waktu penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Bank Indonesia (kemudian menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia) bertindak sebagai konsultan. Mengambil pola bank sentral Jerman yang tidak mengawasi bank. Di Jerman, pengawasan industri perbankan dilakukan oleh suatu badan khusus yaitu *Bundesaufsichtsamt für da kreditwesen*. Pada waktu RUU tersebut diajukan muncul penolakan yang kuat oleh kalangan DPR dan Bank Indonesia. Sebagai kompromi maka disepakati bahwa lembaga yang akan menggantikan Bank Indonesia dalam mengawasi bank tersebut juga bertugas mengawasi lembaga keuangan lainnya. Hal ini dimaksudkan agar tidak terlihat bahwa pemisahan fungsi pengawasan tersebut adalah memangkas kewenangan bank sentral.²² Nantinya OJK akan mengawasi seluruh industri jasa keuangan yang ada di Indonesia, yang dapat dilihat pada tabel dibawah ini:

Tabel 2 Jumlah Perusahaan Lembaga Keuangan di Indonesia²³

Lembaga Keuangan	Jumlah Perusahaan/emitten
------------------	---------------------------

²² Zulkarnain Sitompul, Artikel yang berjudul “Menyambut Khadiran Otoritas Jasa Keuangan (OJK)”, *Pilars* No.02/Th. VII/12-18 Januari 2004. hal. 1.

²³ Tabel 1 menunjukkan bahwa jumlah lembaga keuangan perbankan mencakup 56,71% dari jumlah total lembaga keuangan. Sementara itu lembaga keuangan non-perbankan hanya mencakup 43,29%. Selain itu pangsa aset perbankan mencapai 87% sedangkan 13% pangsa aset terdiri dari enam lembaga keuangan lainnya, yaitu perusahaan pembiayaan, dana pensiun, reksa dana, pegadaian, asuransi, dan modal ventura. Sumber: BI (2010), Bapepam-LK (2009), Biro Dana Pensiun (2009), Biro Perasuransian (2008). Jumlah bank umum dan BPR berdasarkan Mei 2010. Bank Syariah meliputi bank umum syariah, unit usaha syariah, dan BPR syariah. Asuransi meliputi asuransi non-jiwa, reasuransi, asuransi jiwa, asuransi sosial, dan asuransi PNS, TNI, dan Polri. Jumlah emiten pasar modal dan obligasi berdasarkan kuartal I/2009.

Perbankan	
o Bank Umum	120
o BPR	1.712
o Bank Syariah	169
Sub Total Perbankan (A)	2.003
Asuransi	144
Pasar modal	499
Pasar obligasi	184
Perusahaan efek	158
Perusahaan pegadaian	1
Dana pensiun	406
Perusahaan pembiayaan	212
Perusahaan modal ventura	66
Sub total Non-Perbankan (B)	1.670
Total Keseluruhan Jumlah Lembaga Keuangan di Indonesia (A+B)	3.672

Berdasarkan tabel 2 diatas, ada 3.672 perusahaan dari berbagai lembaga keuangan yang harus diawasi oleh OJK sebagai lembaga pengawasan industri jasa keuangan di Indonesia.

3.4.3. Prinsip-Prinsip Reformasi Pengaturan dan Pengawasan Industri Jasa Keuangan

Prinsip-prinsip yang perlu dipertimbangkan dalam melaksanakan reformasi dan reorganisasi lembaga-lembaga yang melaksanakan fungsi pengaturan dan pengawasan sektor jasa keuangan adalah sebagai berikut:²⁴

²⁴ Tim Panitia Antar Departemen, *Op. Cit.*, hal. 8-10.

1. Independensi

Di dalam tataran global, independensi dari lembaga pengatur dan pengawas sektor jasa keuangan telah menjadi prinsip utama yang dikemukakan oleh organisasi-organisasi internasional yang bertugas membuat standar internasional di masing-masing industri jasa keuangan, seperti: *Basel Core Principles* di bidang perbankan, IOSCO untuk pasar modal, IAIS untuk perasuransian, dan *International Organization of Pension Supervisors* (IOPS) untuk dana pensiun. Pada umumnya organisasi pembuat standar internasional (*standard setter*) tersebut menyatakan perlunya secara operasional lembaga pengatur dan pengawas sektor jasa keuangan memiliki independensi. Oleh karena itu, independensi harus dijadikan asas pokok di dalam membentuk lembaga yang berwenang (memiliki otoritas) melaksanakan fungsi pengaturan dan fungsi pengawasan sektor jasa keuangan sehingga tujuan untuk menciptakan suatu kegiatan dan transaksi ekonomi dalam sistem keuangan yang efisien, transparan, dan akuntabel dapat dicapai.

2. Terintegrasi

Semakin pesatnya pertumbuhan dan kegiatan jasa keuangan sebagai akibat kemajuan luar biasa di bidang teknologi informasi dan inovasi produk finansial yang canggih (*sophisticated*) serta kecenderungan yang tidak bisa dihentikan dari entitas bisnis yang berbentuk konglomerasi dan adanya praktik-praktik arbitrase peraturan (*regulatory arbitrage*) dari entitas bisnis jasa keuangan adalah merupakan alasan-alasan pokok perlunya dilakukan suatu pengaturan dan pengawasan terhadap industri jasa keuangan (yang mencakup perbankan, pasar modal, dan lembaga keuangan nonbank) secara

terintegrasi. Penjelasan ringkas dari isu tentang konglomerasi dan arbitrase peraturan adalah sebagai berikut:

a. Konglomerasi

Pertumbuhan dari berbagai entitas bisnis menjadi suatu bentuk konglomerasi yang menawarkan berbagai produk dan jasa keuangan di lini bisnis perbankan, pasar modal, asuransi, maupun lembaga pembiayaan non bank lainnya merupakan suatu tantangan kompleksitas di dalam mengatur dan mengawasi kegiatan entitas yang berbentuk konglomerasi. Pengaturan dan pengawasan yang bersifat subsektoral (oleh lembaga-lembaga pengawas secara tersendiri) dapat mengakibatkan tidak terdeksinya risiko finansial dari kegiatan yang berada di wilayah abu-abu (*grey area*) dalam grup konglomerasi tersebut oleh otoritas pengawas sehingga dapat membahayakan tingkat kesehatan sistem keuangan.

b. Arbitrase Peraturan

Arbitrase peraturan adalah suatu istilah yang merujuk pada praktik-praktik yang dilakukan oleh lembaga-lembaga jasa keuangan dengan memilih di antara yuridiksi otoritas yang berbeda untuk memanfaatkan regulasi yang lebih longgar. Oleh karena itu, perlu dilakukan harmonisasi dan sinkronisasi peraturan di bidang jasa keuangan sehingga tercipta suatu kerangka aturan yang memiliki keseragaman di dalam standar pengaturan terhadap produk dan aktivitas jasa keuangan. Hal ini akan lebih efektif dilakukan dengan cara melakukan konsolidasi regulator sektor jasa keuangan ke dalam satu lembaga pengatur dan pengawas yang terintegrasi guna mencegah praktik-praktik tersebut.

c. Menghindari Benturan Kepentingan

Benturan kepentingan yang muncul dari adanya penggabungan 2 (dua) fungsi yang berbeda di dalam satu lembaga merupakan suatu kenyataan dan pengalaman yang terjadi di beberapa negara selama

ini, misalnya pengaturan dan pengawasan perbankan dilaksanakan oleh bank sentral yang sekaligus berperan sebagai otoritas moneter. Benturan kepentingan dimaksud mengakibatkan berkurangnya efektifitas fungsi pengaturan dan pengawasan perbankan yang seharusnya lebih menekankan pada pendekatan *prudential*. Penggunaan instrumen-instrumen moneter berupa bantuan likuiditas untuk menyetatkan kondisi keuangan dari bank-bank yang diawasinya cenderung lebih dipilih oleh bank sentral daripada menggunakan pengaturan dan pengawasan yang mengedepankan peraturan kehati-hatian (*prudential regulation*). Hal ini dilakukan karena bank sentral ingin menutupi potensi kegagalannya dalam melakukan fungsi pengawasannya terhadap bank yang bersangkutan yang kemudian mendorong digunakannya instrumen moneter (*lender of last resort*) yang pada dasarnya tidak menyelesaikan inti kelemahan bank akibat pelanggaran terhadap *prudential regulation*. Adanya benturan kepentingan antara bank sentral sebagai otoritas moneter dan bank sentral sebagai pengawas perbankan inilah yang perlu dihindari dengan cara memisahkan fungsi pengawasan bank dari bank sentral yang fungsi utamanya adalah otoritas moneter.

3.4.4. Isu-Isu Fundamental dalam Rangka Pembentukan OJK

Darmin Nasution mengemukakan 5 (lima) isu fundamental dalam rangka pembentukan OJK, antara lain:²⁵

1. Isu mengenai sistem keuangan yang terlalu bertumpu pada satu sektor jasa keuangan tertentu berpotensi dan rentan terhadap *systemic risk*. Hal ini merupakan fakta bahwa peta *financial assets* di sektor jasa keuangan Indonesia terlalu didominasi oleh dan tersentralisasi dalam industri perbankan (*banking-centric*). Pada saat sebelum krisis, jumlah

²⁵ Heru Subiyantoro dan Singgih Riphath, *Op. Cit.*, hal. 526-530.

lembaga keuangan bank lebih kurang 240 bank dengan total kekayaan sekitar Rp. 600 Triliun dan jumlah lembaga keuangan nonbank lebih kurang 1300 lembaga keuangan dengan total kekayaan sekitar Rp. 53 triliun. Dominasi industri perbankan tersebut telah dan akan dapat mudah membawa konsekuensi terjadinya *systemic risk* terhadap seluruh sistem keuangan, sebagaimana telah dicontohkan dengan baik dalam krisis kemarin. Sebagai salah satu dari lembaga keuangan yang menjalankan fungsi intermediasi, industri pasar modal diharapkan turut mampu berperan serta dan berkontribusi dalam meredam *systemic risk* dan mendesak peningkatan efisiensi pengalokasian sumber daya keuangan secara keseluruhan. Terciptanya pasar modal yang *fair* dan efisien diyakini dapat mendukung terbentuknya *regulatory neutrality* yang sangat dibutuhkan dalam perekonomian multisektor. Namun perlu dipahami terlebih dahulu, perkembangan industri pasar modal membutuhkan beberapa prakondisi tertentu, diantaranya adanya jaminan arus informasi yang simetris (*symmetrical information*), seketika (*timely*), transparan (*transparent*), dan utuh (*full disclosure*);

2. Isu mengenai kelemahan pengaturan dan pengawasan terhadap konglomerasi di sektor jasa keuangan. Struktur pengaturan di sektor jasa keuangan yang lemah telah membuka jalan bagi pertumbuhan perusahaan konglomerasi yang bergerak dalam beragam usaha, baik di sektor jasa keuangan maupun di sektor riil. Meskipun dalam tingkat tertentu, konglomerasi tidak selalu berarti buruk dan merugikan. Akan tetapi, berdasarkan pengalaman yang ada, penguasaan pihak atau kelompok tertentu terhadap lembaga-lembaga jasa keuangan, apalagi dengan integritas dan kredibilitas pemiliknya yang rendah, cenderung menghadirkan bermacam dampak negatif, baik terhadap sistem keuangan itu sendiri maupun terhadap konsumen dari lembaga jasa keuangan. Pengalaman di Indonesia, kekeliruan utama perusahaan konglomerasi di sektor jasa keuangan terlihat jelas dalam hal pengelolaan dana pinjaman luar negerinya. Dana pinjaman dari luar negeri, yang biasanya dalam mata uang asing dan berjangka waktu

pendek (*short-term loan*), sering kali digunakan untuk membiayai aktivitas usaha sektor riil yang berjangka panjang. Nyatanya tindakan spekulatif tersebut selalu memproduksi kalkulasi bisnis yang keliru (*mismatch*). Pada saat krisis, perusahaan konglomerasi seperti inilah yang berada pada inti dari kolaps-nya sistem keuangan di Indonesia. Selain itu perusahaan konglomerasi di sektor jasa keuangan banyak pula melakukan pemanfaatan yang tidak semestinya atas dana publik yang dikelolanya. Hambatan prosedural dan birokrasi kerap menghalangi dan menyulitkan para lembaga pengawas, selain itu, lemahnya pengaturan di sektor jasa keuangan dan tidak terjalinnya mekanisme koordinasi dan kerja sama antar-lembaga yang kondusif juga telah menjadi salah satu faktor signifikan yang menyebabkan terjadinya tingkat proteksi keamanan yang rendah (*a poor consumer protection*). Untuk mengatasi hal-hal tersebut diatas, selain menyempurnakan struktur aturan di sektor jasa keuangan, mengintegrasikan pengawasan sektor jasa keuangan ke dalam satu lembaga pengawas merupakan salah satu alternatif solusi terbaik yang bukan tidak mungkin untuk diterapkan sepanjang hal tersebut dipersiapkan dengan matang dan memenuhi prinsip kehati-hatian. Salah satu tujuan penciptaan mekanisme pengawasan ke dalam satu atap tersebut adalah untuk mengupayakan mekanisme pemantauan yang lebih efektif dan efisien, utamanya pemantauan terhadap transaksi keuangan antarlembaga keuangan yang saat ini frekuensinya semakin tinggi seiring dengan pesatnya kemajuan teknologi yang mendukung arus transaksi sektor jasa keuangan. Dengan penyatuan tersebut, hambatan kerja sama dan koordinasi yang selama ini dianggap sebagai salah satu penyebab kegagalan fungsi pengawasan sektor jasa keuangan, diharapkan dapat diminimalisasi atau bukan mustahil untuk dieliminasi;

3. Isu mengenai tuntutan globalisasi perdagangan di sektor jasa keuangan. Indonesia telah berpartisipasi dan menempati posisi dalam beragam kesepakatan di bidang perdagangan bebas yang

diselenggarakan berbagai lembaga internasional, misalnya *World Trade Organization* (WTO), *Asia-Pacific Economic Cooperation* (APEC), *ASEAN Free Trade Area* (AFTA), dan *Asean Framework Agreement in Services* (AFAS). Tentu saja, hal tersebut akan membawa konsekuensi terhadap peningkatan arus transaksi finansial, baik ke dalam atau ke luar Indonesia. Bila tidak diantisipasi dan dipersiapkan dengan hati-hati maka perdagangan produk jasa dari lembaga keuangan asing, dalam pengertian dengan atau tanpa kehadiran wujud fisik lembaganya dapat bermuara pada lingkungan usaha yang kontraproduktif dan dapat mengganggu kelangsungan hidup lembaga-lembaga jasa keuangan domestik yang selama ini mungkin saja justru telah ikut membantu meningkatkan perekonomian sektor riil, khususnya kalangan menengah ke bawah. Oleh karena itu, pengawasan terhadap praktik-praktik usaha sektor jasa keuangan yang adil dengan tetap memperhatikan etika bisnis yang wajar kiranya perlu tetap dijunjung tinggi. Berkaitan erat dengan fenomena konglomerasi, isu globalisasi diekspetasikan pula dapat meningkatkan kompleksitas dalam pengaturan dan pengawasan terhadap sektor jasa keuangan. Mungkin saja, para lembaga pengawas yang ada saat ini akan menghadapi kerumitan untuk mengenali dan mendeteksi kegiatan usaha utama (*core business*) ataupun pemilik dari lembaga jasa keuangan asing yang biasanya mempunyai bisnis menggurita. Atau sebaliknya, lembaga-lembaga jasa keuangan asing dapat pula menghadapi kebingungan untuk menemukan lembaga pengawas yang tepat bagi kegiatan usahanya yang beragam corak tersebut. Untuk itulah, konsistensi kebijakan di sektor jasa keuangan dari lembaga pengatur dan pengawas (*regulatory neutrality*) merupakan pilihan mendasar yang perlu ditempuh. Selain itu, terciptanya netralitas pengaturan, terutama di sektor jasa keuangan merupakan salah satu prinsip pengaturan yang menjadi standar internasional. Dua elemen utama yang menopang terciptanya netralitas pengaturan, yaitu: pertama, semua lembaga yang berada dalam satu jenis industri jasa

keuangan yang sama harus diperlakukan sama tanpa adanya diskriminasi; dan kedua, pengaturan lembaga-lembaga keuangan yang beraneka ragam dalam industri jasa keuangan tidak dibedakan berdasarkan jenis jasa yang ditawarkannya. Hal penting lainnya adalah mengupayakan arena berusaha yang *fair (a level playing field)* bagi semua lembaga jasa keuangan, baik domestik maupun asing. Upaya tersebut merupakan prioritas utama sekaligus tantangan nyata dalam merumuskan pengaturan dan pengawasan terhadap sektor jasa keuangan. Namun, untuk menerapkan suatu pengaturan yang konsisten dan *fair* di sektor jasa keuangan merupakan hal yang relatif sulit dicapai mengingat lembaga-lembaga pengawas masih terpisah-pisah dan bersifat sektoral seperti saat ini;

4. Isu mengenai kesepakatan dunia untuk memberantas atau setidaknya meminimalisasi tindak kejahatan di sektor jasa keuangan (*financial crime*) dalam segala bentuk dan metodenya. Sebagaimana direkomendasikan oleh *Financial Action Task Force (FATF) on Money Laundering*, seluruh aturan di sektor jasa keuangan sebaiknya mengakomodasikan upaya pemberantasan tindak pidana pencucian uang ini. Hal ini pun telah menjadi salah satu dari prinsip-prinsip pokok (*core principles*) yang direkomendasikan oleh organisasi pengawas jasa keuangan dunia, misalnya BIS, IOSCO, dan IAIS. Berdasarkan fakta yang ada selama ini, dipahami benar bahwa dengan seluruh keterbatasan yang ada, kemampuan para lembaga pengawas di sektor jasa keuangan dalam mendeteksi dan mencegah terjadinya *financial crime* telah terlampaui oleh kinerja dan kecanggihan para pelakunya. Belum lagi apabila kita berbicara tentang gerak langkah penegakan hukum (*law enforcement*) yang relatif lamban dan tertatih-tatih. Untuk itu, diperlukan upaya yang sungguh-sungguh dan nyata dari lembaga pengatur dan pengawas di sektor jasa keuangan guna memberantas *money laundering*, baik dalam bentuk perumusan, pengawasan, dan penegakan peraturan maupun dalam penggalangan kerja sama dan koordinasi dengan lembaga sejenis lainnya di dunia.

Untuk membentuk kesamaan visi dan misi terhadap hal tersebut, merupakan lebih mudah apabila dilakukan dalam organisasi pengawas satu atap yang juga mempunyai fungsi serupa;

5. Isu mengenai hadirnya berbagai produk jasa keuangan yang semakin bervariasi. Variasi produk-produk jasa keuangan merupakan cermin dari evolusi pemikiran yang berkembang dalam industri jasa keuangan. Karakter produk jasa keuangan yang bersifat generik, misalnya tabungan atau asuransi berjangka, perlahan mulai ditinggalkan dan digantikan dengan produk-produk jasa keuangan yang *multi-purpose* dan terkombinasi (*hybrid product*), misalnya *product unit link* atau *universal banking*. Ketidaktegasan karakter produk jasa keuangan ini semakin menambah "wilayah samar-samar" atau yang dikenal (*blurred area*) dan mempersulit para lembaga pengawas sektoral yang ada dalam membagi dan menetapkan wilayah demarkasi masing-masing.

3.4.5. Harapan dalam Pembentukan OJK

Dengan penjelasan fakta-fakta tersebut diatas, penyatuan pengaturan dan pengawasan terhadap semua sektor jasa keuangan tersebut dapat diharapkan dapat menjawab hal-hal sebagai berikut:²⁶

- a. Lebih menyelaraskan cakupan dan kedalaman semua aturan yang selama ini dipraktikkan di sektor jasa keuangan, termasuk dalam rangka pengelolaan struktur konglomerasi industri keuangan yang ada di Indonesia. Penyatuan ini ditujukan untuk memberikan ruang gerak yang lebih optimal bagi lembaga pengatur dan pengawas tersebut dalam rangka memelihara, membenahi, dan memperkuat kebijakan-kebijakannya, serta untuk mengefektifkan *law enforcement* untuk pemeliharaan disiplin pasar dan perlindungan konsumen di sektor jasa keuangan;

²⁶ *Ibid.*, hal. 529.

- b. Untuk menyeimbangkan penerapan ketentuan terhadap semua sektor utama pada industri jasa keuangan yang sekaligus merupakan peluang untuk membentuk budaya baru bagi pengatur untuk mengawasi sektor keuangan. Dengan demikian, OJK harus mampu dan dapat memperbaharui sistem aturan sektor jasa keuangan untuk lebih konsisten dan lebih harmonis terhadap bagi semua sektor jasa keuangan;
- c. Diharapkan akan lebih memungkinkan untuk menghasilkan pengaturan-pengaturan yang terkonsolidasi sesuai dengan harapan-harapan masyarakat sebagai modal awal menumbuhkan kembali kepercayaan publik terhadap sistem keuangan di Indonesia. Hal ini tentu merupakan kesempatan baru tidak hanya untuk pembentukan kepercayaan diri secara domestik, juga lebih dari itu, untuk kepercayaan diri di dunia internasional dan untuk memacu perbaikan kegiatan-kegiatan bagi sektor riil.

3.4.6. Konsep Pembentukan OJK di Indonesia

OJK versi Kementerian Keuangan didesain untuk membagi kekuasaan pengawas industri keuangan secara berlapis sehingga kekuatan tidak bertumpu pada satu tangan. Hal ini diperlukan untuk menghindari penyalahgunaan kewenangan untuk kepentingan pihak tertentu. Sistem yang ada di Bapepam-LK dan Bank Indonesia menyatukan fungsi pengaturan dan pengawasan di satu tangan, yakni Ketua Bapepam-LK dan Gubernur Bank Indonesia. Sistem di OJK tidak akan mengadopsi semua sistem yang ada di negara lain, baik di Inggris, Korea Selatan, maupun Amerika Serikat. Sebagai gambaran, jika OJK terbentuk, pengawasan pada industri keuangan, baik bank maupun nonbank, akan berada di satu atap sehingga semua pengawas bisa bertukar informasi dengan mudah. Jika fungsi ini dapat terwujud, niscaya kasus Bank Century dapat dihindarkan. (kekisruhan kasus Bank Century antara lain akibat terputusnya informasi tentang produk keuangan berupa raksa dana Antaboga yang diterbitkan oleh pemilik bank tersebut. Saat itu, Bank Indonesia menganggap Antaboga sudah diawasi Bapepam-LK karena merupakan produk reksa dana. Adapun, Bapepam-LK juga tidak mengetahui keberadaan Antaboga karena produk ini dijual di lingkungan

bank). OJK versi Kementerian Keuangan memiliki struktur organisasi yang menganut sistem satu badan. Hanya ada dewan komisioner, yang terdiri atas 7 (tujuh) orang, dengan rincian: 2 (dua) orang dari kelompok independen yang nantinya salah satu diantaranya menjadi ketua komisioner. 5 (lima) anggota komisioner lainnya akan berasal dari perwakilan (*ex-officio*) Bank Indonesia dan Kementerian Keuangan. Selain itu, ada juga anggota komisioner yang merangkap kepala eksekutif pengawas bank, kepala eksekutif pengawas pasar modal, dan kepala eksekutif pengawas industri nonbank. Di dalam hal untuk menjaga independensi, ketua dan anggota independen dewan komisioner diusulkan menteri keuangan dan ditetapkan oleh presiden setelah mendapat persetujuan dari DPR. Adapun kepala eksekutif ditetapkan oleh presiden berdasarkan usul dewan komisioner melalui menteri keuangan. Dengan berdirinya OJK, pilar Jaring Pengamanan Sistem Keuangan (JPSK) akan bertambah, sebelumnya didalam Komite Stabilisasi Sistem Keuangan (KSSK) hanya terdiri atas kemenkeu, Bank Indonesia, dan LPS.²⁷

Menanggapi RUU OJK yang disampaikan oleh Pemerintah tersebut, Pjs Gubernur Bank Indonesia Darmin Nasution mengirim surat kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia bernomor 12/7/GBI/DHk tanggal 24 Mei 2010 dengan tembusan, antara lain kepada Presiden dan Menteri Keuangan. Dalam surat tersebut, Darmin menegaskan pentingnya bank sentral memiliki kewenangan untuk setiap saat mengetahui kondisi riil perbankan.²⁸ Itu terbukti dari perkembangan penanganan krisis di Amerika Serikat, yang menunjukkan adanya kecenderungan negara-negara mengembalikan fungsi pengawasan bank ke bank sentral. Pengalaman menunjukkan, bank sentral yang tidak dilengkapi dengan fungsi pengaturan dan pengawasan bank tidak dapat mencegah krisis keuangan. Itu karena bank sentral tidak mampu mendeteksi secara dini ancaman terhadap

²⁷ Harian Umum Kompas tanggal 26 Agustus 2010.

²⁸ Pendapat yang disampaikan oleh Darmin Nasution sangat bertolak belakang dengan pendapat beliau sebelum menjadi Pejabat Gubernur Bank Indonesia yang begitu mendukung dalam pembentukan OJK sebagai otoritas yang mengawasi lembaga-lembaga keuangan termasuk sektor perbankan.

sistem perbankan yang berdampak langsung terhadap kestabilan sistem keuangan. Oleh karena itulah Bank Indonesia berpandangan tidak tepat apabila penerapan Pasal 34 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Bank Indonesia, direspons hanya dengan pendekatan pragmatis tanpa terciptanya stabilitas sistem keuangan. Apalagi Pasal 34 tersebut tidak pernah didukung dengan kajian akademis. Meski demikian, Bank Indonesia berpendapat, apabila Pasal 34 tersebut tetap akan diimplementasikan, secara paralel perlu pula dilakukan proses amandemen undang-undang mengenai Bank Indonesia dengan menempatkan fungsi pengawasan bank sebagai bagian yang otonomi didalam Bank Indonesia.²⁹ Kepala Biro Stabilitas Sistem Keuangan Bank Indonesia, Wimboh Santoso menjelaskan bahwa saat ini pengaturan dan pengawasan mikro terhadap lembaga keuangan tidak cukup untuk mendeteksi datangnya krisis, karena permasalahan bank bisa muncul dari harga saham yang turun, pasar obligasi yang jatuh, fluktuasi nilai tukar, bahkan akibat masalah yang muncul di negara lain yang bisa mengakibatkan penarikan dana asing secara mendadak dalam jumlah besar (*rush*). Oleh karena itu, Bank Indonesia sebagai pengawas bank tidak hanya bisa menunggu tetapi juga harus proaktif melakukan pengawasan secara makro. Pengawasan *macroprudential* sejalan dengan fungsi Bank Indonesia dalam menjaga stabilitas moneter dan sistem keuangan, serta *lender of last resort*.³⁰

Di dalam perkembangan pembentukan OJK, Bank Indonesia tidak mempermasalahkan pembentukan OJK tersebut untuk mengawasi lembaga-lembaga keuangan, namun Bank Indonesia keberatan apabila OJK ikut mengawasi perbankan tanpa melibatkan Bank Indonesia. Di dalam pembentukan OJK nantinya, Dewan Gubernur Bank Indonesia menyetujui Kedeputian Bidang Pengawasan Perbankan dari Dewan Gubernur Bank Indonesia, namun Bank Indonesia menolak memasukkan kedeputian itu sebagai bagian dari OJK. Menurut Pejabat Gubernur Bank Indonesia, Darmin Nasution mengatakan pengawasan bank sebaiknya diatur dalam sebuah lembaga baru berupa Dewan Pengawasan

²⁹ Harian Umum Kompas tanggal 9 Juni 2010.

³⁰ Harian Umum Kompas tanggal 10 Juni 2010.

Bank yang berada di bawah koordinasi Gubernur Bank Indonesia. Kedepujian Pengawasan Perbankan perlu dikeluarkan dari Dewan Gubernur Bank Indonesia untuk menghilangkan konflik kepentingan, yakni antara Bank Indonesia sebagai otoritas moneter dan pengawas bank. Dewan Pengawasan tersebut terdiri dari 1 (satu) Gubernur Bank Indonesia, 1 (satu) Dewan Gubernur Bidang Stabilitas Sistem Keuangan, 1 (satu) Dewan Gubernur Bidang Pengawasan, 1 (satu) Ketua Dewan Komisioner OJK, dan 1 (satu) anggota independen dari industri keuangan dan perbankan. Sedangkan di dalam Dewan Komisioner Pengawasan Pasar Modal dan Industri Keuangan Non-Bank (IKNB) terdiri dari 2 (dua) kepala eksekutif Pengawasan IKNB dan Pasar Modal, 1 (satu) perwakilan Bank Indonesia, dan satu anggota independen.³¹

Ikatan Pegawai Bank Indonesia (IPEBI) yang diwakili oleh Agus Santoso (Ketua IPEBI) mengingatkan bahwa ada beberapa hal krusial yang mesti menjadi perhatian Pemerintah dan DPR terkait RUU OJK. IPEBI mempertanyakan lima hal sehingga menolak konsep OJK yang diajukan oleh Pemerintah dan DPR. Adapun lima hal itu, antara lain :³²

1. Keberadaan OJK tidak dikenal dalam UUD 1945;
2. Menolak konsep penggabungan sektor pada satu badan;
3. Akan terjadi pemusatan kekuatan di sektor keuangan akan menjadi *money laundering* dan tindak pidana korupsi;
4. Mempertanyakan apakah OJK menjamin kondisi aman dalam krisis moneter;
5. Apabila OJK terbentuk maka pegawai Bank Indonesia di bagian pengawasan akan pindah ke OJK. Hal ini menurut IPEBI adalah bentuk pelanggaran hak asasi karena memaksa pindah ke institusi yang bukan cita-cita pegawai Bank Indonesia. Sekitar 78% pegawai Bank Indonesia menolak bergabung sebagai pegawai OJK apabila dibentuk

³¹ Harian Umum Kompas tanggal 24 Agustus 2010.

³² Majalah Progress Edisi No.8/TAHUN IV/DESEMBER 2010, hal. 42.

sesuai draf RUU OJK usulan pemerintah dan 13% akan mengundurkan diri apabila dipaksa ke OJK.

IPEBI memberikan masukan ke Pansus RUU OJK DPR mengenai konsep OJK yang sesuai. Ada 2 (dua) konsep OJK yang diajukan oleh IPEBI. Pertama, adalah sesuai dengan usulan Bank Indonesia dalam rapat dengan Pansus pada 23 Agustus 2010 yang mengusulkan bentuk Dewan Pengawasan Bank di dalam OJK yang berkoordinasi langsung dengan Dewan Gubernur Bank Indonesia. Kedua, menggabungkan pengawasan lembaga keuangan nonbank ke dalam Dewan Pengawasan Keuangan yang berada di Bank Indonesia sebagai lembaga yang otonom. Menurut IPEBI, dua opsi ini bermanfaat untuk mengatasi permasalahan conflict of interest antara kepentingan moneter dan kepentingan pengawasan bank karena dipisahkannya penguasaan struktur sektor moneter dengan sektor pengawasan bank atau pengawasan lembaga keuangan.³³

Industri keuangan sendiri tidak mempermasalahkan mengenai struktur sistem pengawasan jasa keuangan, namun industri keuangan keberatan mengenai adanya rencana penarikan iuran untuk membiayai kegiatan OJK, hal ini dinilai karena penarikan iuran tersebut dinilai tidak hanya menambah beban lembaga keuangan tetapi juga akan mengurangi independensi OJK. Ketua Tim Perumus RUU OJK, Fuad Rahmany mengatakan seluruh negara yang memberlakukan badan seperti OJK menerapkan sistem iuran. Sebelumnya, pengawasan perbankan selama ini yang dilakukan oleh Bank Indonesia menggunakan anggaran internal dari Bank Indonesia.³⁴

3.5. Peralihan dalam Proses Perubahan Menuju Pengawasan Terpadu

3.5.1. Pendekatan Peralihan Kewenangan dan Proses Perubahan Menuju Pengawasan Industri Jasa Keuangan

³³ *Ibid.*, hal. 42-43.

³⁴ *Harian Umum Kompas* tanggal 7 Juli 2010. Akan tetapi, mengenai permasalahan sumber biaya OJK yang awalnya akan diambil dari pelaku industri keuangan baik itu bank, lembaga keuangan nonbank dan pasar modal, akhirnya disepakati berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), *Artikel Majalah Progress Edisi No.8/TAHUN IV/DESEMBER 2010, Loc. Cit.*

Sejatinya argumentasi yang digunakan untuk menetapkan kapan saat yang tepat peralihan tersebut disesuaikan dengan kondisi industri keuangan itu sendiri. Untuk melihat sistem mana yang lebih tepat untuk diterapkan dan kapan sebaiknya diterapkan dapat dilihat paling tidak dari 3 (tiga) pendekatan, yaitu:³⁵

1. Sudut pandang teroritis.

Secara teoritis, terdapat dua aliran (*school of thought*) dalam hal pengawasan lembaga keuangan. Di satu pihak terdapat aliran yang mengatakan bahwa pengawasan industri keuangan sebaliknya dilakukan oleh beberapa lembaga. Di pihak lain ada aliran yang berpendapat pengawasan industri keuangan lebih tepat dilakukan oleh beberapa lembaga. Di Inggris, misalnya industri keuangan diawasi oleh *Financial Supervisory Authority* (FSA), sedangkan di Amerika Serikat industri keuangan diawasi oleh beberapa lembaga. *Securities and Exchange Commission* (SEC) misalnya mengawasi perusahaan sekuritas sedangkan industri perbankan diawasi oleh bank sentral (*the Fed*), *Federal Deposit Insurance Corporation* (FDIC), dan *The Office of the Comptroller of the Currency* (OCC). Alasan dasar yang melatari kedua aliran ini adalah kesesuaian dengan sistem perbankan yang dianut oleh negara tersebut. juga, seberapa dalam konvergensi diantara lembaga-lembaga keuangan. Dari sudut sistem, terdapat dua sistem perbankan yang berlaku, yaitu *commercial banking system* dan *universal banking system*. *Commercial banking*, seperti yang berlaku di negara kita dan di Amerika Serikat, melarang bank melakukan kegiatan usaha keuangan nonbank seperti asuransi. Hal ini berbeda dengan *universal banking*, dianut oleh negara-negara Eropa dan Jepang yang memperbolehkan bank melakukan kegiatan usaha nonbank seperti investment banking dan asuransi. Disamping alasan sistem perbankan yang berlaku, yang juga menjadi dasar pertimbangan adalah seberapa dalam telah terjadi konvergensi pada industri keuangan.

³⁵ Artikel Zulkarnain Sitompul, *Menyambut Khadiran Otoritas Jasa Keuangan (OJK)*, Pilars No.02/Th. VII/12-18 Januari 2004. hal. 2-4.

Konvergensi yang dalam akan menyebabkan munculnya masalah kewenangan aturan. Hal ini terjadi karena produk-produk yang dihasilkan lembaga-lembaga keuangan sudah demikian menyatunya sehingga sulit menentukan apakah suatu produk keuangan tertentu dihasilkan lembaga-lembaga keuangan sudah demikian menyatunya sehingga sulit menentukan apakah suatu produk keuangan tertentu dihasilkan industri perbankan sehingga diaturan oleh bank sentral atau produk lembaga sekuritas dan harus tunduk pada aturan Bapepam. Dengan diserahkannya kewenangan pengawasan kepada satu lembaga maka masalah kewenangan aturan tersebut akan terpecahkan.

2. Sudut pandang empiris.

Secara empiris, *survey* yang dilakukan oleh *Central Banking Public* (1999) menunjukkan bahwa dari 123 negara yang diteliti, tiga perempatnya memberikan kewenangan pengawasan perbankan kepada bank sentral. Hal ini lebih menonjol di negara-negara berkembang. Khusus untuk negara berkembang alasannya adalah masalah sumber daya (*resources*). Bank sentral dianggap memadai dalam hal pengawasan dari bank saentral dengan munculnya kecenderungan pemberian independensi kepada bank sentral. Ada kekhawatiran bahwa dengan independensi kepada bank sentral maka apabila bank sentral juga mengawasi banka maka bank sentral akan mempunyai kewenangan yang sedemikian besar. *Bank of England* misalnya, pada tahun 1997 mendapatkan keindependennannya dan dua minggu kemudian pengawasan bank diambil alih dari bank sentral tersebut. Secara empiris, membentuk lembaga baru seberkuasa dan sebesar OJK tentunya membutuhkan sumber daya yang besar. Pada saat negara sedang sakit seperti ini pastilah lebih bijaksana apabila sumber daya yang tidak sedikit itu digunakan untuk memperbaiki infrastruktur yang sudah parah. Masalah utama yang dihadapi industri keuangan khususnya perbankan saat ini bukanlah telah semakin menyatunya dengan industri keuangan lainnya tetapi lemahnya penerapan *good corporate governance*. Masalah *good corporate governance* tidak akan

selesai dengan beralihnya kewenangan pengawasan. Sekali masalah *good corporate governance* selesai, maka masalah siapa yang lebih tepat mengawasi industri perbankan adalah soal sepele. Hal ini terbukti dari pengalaman Jepang dalam menerapkan FSA, suatu lembaga semacam OJK, pada saat industri perbankan Jepang masih bermasalah. Penerapan FSA ternyata tidak membuat perbankan Jepang menjadi lebih baik. Hal ini dapat dilihat dari bangkrutnya *Long-Term Credit Bank* dan *Nippon Credit Bank*, dua bank besar yang terbukti merekayasa pembukuannya. Masalah koordinasi antara FSA dengan bank sentral juga muncul, misalnya dalam kasus *Ishikawa Bank* dan masalah kredit macet dan kecurangan (*fraud*) masih mewarnai perbankan Jepang.

3. Sudut pandang politik.

Dari kacamata politik, dicabutnya kewenangan pengawasan dari bank sentral sejalan dengan munculnya kecenderungan pemberian independensi kepada bank sentral. Ada kekhawatiran bahwa dengan independennya bank sentral maka apabila bank sentral juga berwenang mengawasi bank maka bank sentral akan memiliki kewenangan yang sedemikian besar. *Bank of England* misalnya, pada tahun 1997 mendapatkan keindependennya dan dua minggu kemudian kewenangan pengawasan bank diambil alih dari bank sentral tersebut.

3.5.2. Risiko Terhadap Proses Perubahan Menuju Pengawasan Terpadu

Proses perubahan menuju pengawasan terpadu dapat membawa resiko besar. Kemungkinan mempunyai resiko yang dapat terjadi, seperti:³⁶

1. Beberapa politisi menggunakan proses politik terbuka pada perubahan struktur pengawasan untuk diadakannya suatu perundingan guna

³⁶ Martin Čihák and Richard Podpiera, *Is One Watchdog Better Than Three?: International Experience with Integrated Financial Sector Supervision*, IMF Working Paper WP/06/57, March 2006. hal. 11. diunduh dari situs www.imf.org.

mendorong perwujudan suatu pengawasan yang terpadu dengan cepat, tidak peduli apakah itu optimal atau tidak;

2. Proses perubahan akan mengangkat kembali isu-isu akan membatasi atau berkurangnya efektifitasnya dalam peraturan dan pengawasan oleh pihak-pihak yang berkepentingan di sektor keuangan;
3. Integrasi akan mengakibatkan hilangnya staf-staf ahli dan berpengalaman sehingga efektivitas peraturan akan berkurang; dan
4. Proses teknis integrasi dapat melakukan kesalahan dalam tata kelola manajemen apabila pengawas tidak fokus dalam memperhatikan terhadap perkembangan di sektor keuangan.

Proses pengawasan terpadu ini membutuhkan pembentukan undang-undang baru, tetapi mungkin menjadi kesempatan untuk kepentingan tertentu di sektor keuangan untuk membatasi dan/atau menurunkan proses efektivitas aturan dan pengawasan. Isu-isu utama kemungkinan besar di bawah sistem yang sudah ada oleh pengawas sektoral dapat dibuka kembali dan undang-undang yang dibentuk untuk mendukung pengawas terpadu mungkin relatif melemah terhadap keadaan sebelumnya. Salah satu cara untuk meminimalisir masalah potensial ini adalah dengan mencabut undang-undang pengawasan sektoral dan menyetujui hukum yang sederhana dan memungkinkan pembentukan dari pengawas terpadu. Namun, pendekatan tersebut menyebabkan proses pembentukan aturan akan dimanfaatkan oleh kepentingan-kepentingan tertentu, juga menurunkan potensi manfaat harmonisasi undang-undang di sektor-sektor yang berbeda.³⁷

3.5.3. Mengembangkan Pengawasan Terpadu yang Baik Pada Waktu Peralihan

Ada 2 (dua) persoalan penting mengenai perubahan tata kelola yang akan dihadapi pada saat peralihan menuju pengawasan terpadu, kegagalan dalam mengatasi persoalan-persoalan tersebut secara efektif akan mengurangi

³⁷ *Ibid.*, hal. 12.

kemampuan lembaga pengawasan yang baru dalam kewenangannya melakukan pengawasan. Kedua persoalan tersebut antara lain :³⁸

1. Kesepakatan mengenai pemindahan pegawai dari lembaga-lembaga pengawasan yang lama ke lembaga pengawasan yang baru

Ketika beberapa lembaga pengawas yang mulanya telah ada digabungkan ke dalam lembaga pengawas tunggal, akan memunculkan ketegangan antara keduanya. Ketegangan tersebut dapat diredam dengan cara memindahkan para pegawai secara sekaligus dari lembaga pengawas yang lama ke lembaga pengawas yang baru dan menempatkan para pegawai tersebut serupa atau berkaitan dengan bagian atau divisi di tempat mereka bekerja sebelumnya. Akan tetapi ada dua kendala yang akan dihadapi. Pertama, Kesempatan yang menawarkan penyatuan lembaga pengawas tersebut adalah kesempatan untuk meninjau dan menempatkan kedudukan ulang para pegawai dalam beberapa hal untuk suatu lembaga terpadu. Kedua, membentuk ulang struktur pengawasan yang lama menjadi pengawasan yang baru akan memudahkan mengatur budaya dan pekerjaan para pegawai (seperti di tempat mereka bekerja dulu), hal ini untuk mencegah terjadinya benturan atau persaingan antarpegawai yang sebelumnya bekerja di lembaga pengawas yang berbeda. Oleh sebab itu, dalam pemindahan para pegawai memerlukan suatu fungsi sumber daya manusia yang kuat yang pada awalnya dibentuk untuk mengelola proses pemindahan tersebut.

2. Perubahan budaya kerja

Setiap lembaga-lembaga pengawas yang berbeda akan memiliki budaya kerja yang berbeda pula. Budaya kerja ini telah menjadi suatu

³⁸ Michael Taylor dan Alex Fleming, *Integrated Financial Supervision: Lessons from Northern European Experience*, Policy Research Working Paper 2223, The World Bank Europe and Central Asia Region Private and Financial Sectors Development Unit, November 1999. hal. 22-23. diunduh dari situs www.worldbank.org.

kebiasaan yang disebabkan oleh beberapa faktor seperti pendekatan umum pengawasan terhadap lembaga keuangan³⁹, jam kerja, fasilitas kantor, dan ciri khas tata kelola masing-masing lembaga pengawas.

Ada beberapa model transisi dalam pengalihan kewenangan dari lembaga pengawas yang lama ke lembaga pengawas yang baru, antara lain:⁴⁰

1. Model "bertahap" Inggris, yang mana kewenangan pengaturan, staf, dan aktivitas dialihkan ke lembaga yang baru secara bertahap dengan tanggung jawab formal di banyak sektor tetap dipertahankan di lembaga pengawas yang lama (walaupun integrasi manajemen dapat saja melakukan integrasi secara penuh);
2. Model "big bang" Australia, yang mana seluruh wewenang pengaturan dan pegawainya dialihkan ke lembaga yang baru di awal pembentukannya yang diikuti dengan restrukturisasi utama;
3. Pengalihan pertama atas seluruh wewenang pada tanggal pembentukan lembaga yang baru, dikombinasikan dengan pendelegasian kembali kepada lembaga pengawas yang lama, diikuti dengan perekrutan pegawai yang selektif untuk struktur lembaga yang baru;
4. Variasi kombinasi dari pendekatan-pendekatan tersebut dalam pengalihan kewenangan dan pegawai.

Akan tetapi, terlalu dini untuk menilai model mana yang paling aktif untuk diterapkan di Indonesia. Namun demikian, elemen-elemen strategi pengalihan berikut ini dapat digunakan dalam pengkajian lebih lanjut, antara lain:⁴¹

³⁹ Perbedaan dalam hal pendekatan pengawasan misalnya terdapat pada pengawasan bank dan pengawasan sekuritas, pendekatan pengawasan bank dilakukan dengan analogi "seorang dokter yang memberikan pertolongan kepada pasiennya" sedangkan pengawasan terhadap lembaga sekuritas dilakukan dengan analogi "seorang polisi yang memberikan hukuman kepada pelanggar".

⁴⁰ Heru Subiyantoro dan Singgih Riphath, *Op. Cit.*, hal. 569.

⁴¹ *Ibid.*, hal. 569-570.

- a. Struktur organisasi pertama (pada awal masa transisi) bagi OJK harus secara luas merupakan cerminan lembaga-lembaga pengawas sebelumnya;
- b. Struktur organisasi setelah masa transisi harus dikembangkan oleh dewan komisioner dan tim implementasi dengan tanggung jawab atas konglomerat keuangan (ini mungkin akan dilebur ke dalam divisi pengaturan. Pembentukan kelompok kebijakan umum juga dapat mengarah kepada restrukturisasi utama dari lembaga ini. Harus ada pula beberapa lingkup konsolidasi jasa penunjang sebelum akhir masa transisi);
- c. Masa transisi selesai, apabila setelah seluruh staf sudah dialihkan ke OJK, model supervisi lintas sektor telah memiliki standar yang sama, kemampuan staf lintas sektor telah dapat diekspos ke area pengawasan yang berbeda dan perbedaan budaya antarinstansi lama semakin menyatu telah terjadi;
- d. OJK harus mengatasi restrukturisasi internal berdasarkan pada struktur baru yang disepakati secara penuh;
- e. Masalah transisi yang lain berkaitan dengan pendanaan. OJK akan menanggung beban pendirian yang cukup besar. Beban ini dapat ditalangi dari dana pemerintah untuk beberapa periode sebelum industri siap menerima penerapan *charges* secara penuh terhadap mereka. Talangan tersebut kemudian akan dikembalikan secara berangsur setelah OJK mendapat iuran dari industri⁴².

⁴² Masalah pendanaan merupakan masalah krusial yang belum menemukan titik temu dalam pembentukan OJK. Hal ini dikarenakan lembaga-lembaga keuangan baik bank maupun nonbank menolak keberadaan OJK yang akan memungut iuran dari mereka. Asosiasi Asuransi Jiwa Indonesia (AAJI) meminta pemerintah mengkaji ulang rencana penarikan iuran oleh OJK, lewat direktur eksekutifnya, Stephen B. Djuwono berpendapat bahwa independensi OJK akan terganggu jika industri harus membayar iuran. Di dalam Pasal 30 RUU OJK disebutkan, OJK dalam rangka membiayai kegiatannya menetapkan dan memungut biaya yang wajib dibayar oleh industri keuangan sesuai ketentuan perundang-undangan. Dengan penjelasan pasal ditegaskan, jenis biaya yang dapat ditetapkan antara lain biaya perizinan, pendaftaran, pengesahan, pengawasan,

3.6. Pendapat Mengenai Pengawasan Terpadu Terhadap Industri Jasa Keuangan

3.6.1. Pendapat Yang Mendukung Pengawasan Terpadu

Beberapa peneliti berpendapat bahwa untuk dapat efektif, struktur badan pengawas harus mencerminkan struktur industri yang diawasinya. Apabila sistem keuangan suatu negara mengembangkan ke arah model perbankan yang universal, yang mana bank-bank tersebut diizinkan menawarkan berbagai produk dan jasa keuangan dengan skala besar dan sedikit pembatasan, maka itu merupakan alasan yang tepat untuk mengadopsi pengawasan terintegrasi daripada menggunakan berbagai badan untuk mengamati bentuk-bentuk yang berbeda dari suatu sistem keuangan tersebut. Beberapa tahun terakhir, perkembangan pasar menyebabkan sulitnya mengawasi sektor keuangan dengan pengawasan yang terpisah. Badan pengawas dihadapkan masalah untuk mengklasifikasikan beberapa jenis produk keuangan yang baru dengan perbankan, sekuritas, atau asuransi yang masih menggunakan aturan yang lama.⁴³

Adanya perbedaan yang tidak jelas (abu-abu) antara produk-produk dalam perbankan, sekuritas, dan asuransi meningkatkan kepedulian terhadap kemampuan

pemeriksaan, penelitian, transaksi, dan perdagangan efek. Biaya tersebut ditagih bulanan dan tahunan, sesuai karakteristik biaya yang dimaksud. Tidak hanya industri asuransi yang mengeluhkan *fee* tersebut, industri perbankan pun mengeluh, mengingat industri perbankan telah membayar *fee* kepada Lembaga Penjaminan Simpanan dan lembaga sekuritas yang telah membayar *fee* ke Bursa Efek Indonesia. Menurut Fuad Rahmany selaku ketua tim perumus Rancangan Undang-Undang (RUU) mengenai OJK, bahwa pembebanan iuran diberikan kepada industri keuangan merupakan bentuk OJK yang umumnya berlaku di berbagai negara dan bertujuan untuk menjamin independensi OJK selaku pengawas sektor jasa keuangan, apabila biaya-biaya operasional OJK dibebankan kepada pemerintah atau Bank Indonesia, dikhawatirkan independensi OJK dipertanyakan. Harian Umum Kompas tanggal 7 Juli 2010.

⁴³ Tulisan ini berdasarkan hasil survei yang dilakukan dalam kelompok 15 negara maju dan negara berkembang yang telah membentuk lembaga pengawas tunggal atau, sebagai alternatif, sebuah lembaga yang mengawasi sedikitnya dua tipe utama perantara keuangan dalam negara, termasuk: Australia, Kanada, Denmark, Estonia, Hungaria, Islandia, Korea, Latvia, Luksemburg, Malta, Meksiko, Norwegia, Singapura, Swedia dan Inggris. Jose de Luna Martinez and Thomas A. Rose, *International Survey of Integrated Financial Sector Supervision*, Policy Research Working Paper 3096, The World Bank Financial Sector Operations and Policy Department, July 2003. hal. 6. diunduh dari situs www.worldbank.org.

para otoritas untuk mengawasi secara efektif terhadap risiko yang timbul. Pertanyaan yang timbul seperti kemampuan para pengawas yang terorganisir oleh bentuk perantara daripada oleh bentuk yang berisiko untuk bertanggung jawab terhadap perubahan dan mengawasi sektor tersebut. Jumlah peningkatan konglomerasi keuangan yang pesat dan risikonya makin sulit diawasi, tidak hanya karena lembaga keuangan semakin besar dan kompleks tetapi juga mereka menguasai sebagian besar sektor-sektor dalam sistem keuangan, hal ini menjadi tantangan bagi para otoritas pengawas. Untuk merespon hal-hal tersebut, pendapat-pendapat yang mendukung pengawasan terintegrasi ini yakin bahwa dengan menyatukan badan-badan pengawas di masing-masing sektor dapat lebih efektif daripada pengawasan-pengawasan yang terpisah dalam mengawasi sistem keuangan dan untuk menstabilkan sistem keuangan. Dengan memusatkan pengawasan dalam sistem keuangan menjadi satu lembaga, maka pengawasan dapat lebih baik, antara lain :⁴⁴

1. Dalam hal memahami dan mengawasi perpindahan risiko yang terjadi dengan lebih baik antara sektor pasar dan keuangan;
2. Memperkirakan pengaruh yang potensial dan secara nyata timbul akibat persoalan di berbagai sektor industri dan pasar yang luas yang mempengaruhi sektor keuangan, perkembangan *e-commerce*, perubahan angka inflasi, dan lain-lainnya;
3. Memahami lintas sektor bisnis keuangan konglomerasi;
4. Menentukan kebijakan lebih cepat dan menerapkannya guna menunjuk langsung risiko yang ditimbulkan konglomerasi keuangan;
5. Melakukan pendekatan pengawasan yang konsisten dalam memantau produk dan jasa keuangan yang serupa secara efektif tanpa memperhatikan jenis lembaganya.

Jika dilihat dari sudut pandangnya, pengawasan tunggal mempunyai beberapa keuntungan yang tidak dimiliki oleh pengawasan ganda, hal ini

⁴⁴ *Ibid.*, hal. 7

meminimalisasi beberapa persoalan yang sering muncul dalam pengawasan terpisah, seperti: peraturan mengenai arbitrase, pemisahan antara pengaturan dan pengawasan, kurangnya koordinasi dan komunikasi antara badan-badan pengawas, dan lemahnya akuntabilitas badan-badan pengawas. Selain itu, ada pendapat yang mengatakan bahwa skala ekonomi dapat dimaksimalisasikan dengan menggabungkan dua atau lebih badan pengawas. Peningkatan skala ekonomi ke pengawasan tunggal karena adanya pendekatan tunggal dalam pengaturan standarisasi, kewenangan, pengawasan, penegakan, dan pelayanan pendukung tunggal, dan sebagainya. Lebih lanjut, dengan menggabungkan sumber daya manusia dapat meningkatkan efisiensi dengan dibentuknya manajemen yang terdiri dari orang-orang terbaik untuk mengatasi persoalan yang ada.⁴⁵

Alasan penting lainnya dalam pengawasan terpadu adalah untuk mencegah kesenjangan atau tumpang tindih dalam aturan dan pengawasan perantaraan keuangan. Bahkan, salah satu masalah pengawasan lembaga keuangan melalui beberapa lembaga yaitu adanya kesenjangan atau tumpang tindih dalam pembagian tanggung jawab antara pengawas. Pada kebanyakan kasus, tidak adanya definisi yang tepat yang menjelaskan peran dan tanggung jawab antar kesatuan telah menyebabkan akuntabilitas yang lemah. Jadi, dengan membentuk pengawas terpadu (secara penuh atau sebagian) untuk sistem keuangan, negara berusaha mengurangi jumlah wilayah yang belum diatur dengan memberikan kewenangan badan tunggal untuk mengawasi sebagian besar atau seluruh sistem keuangan.⁴⁶

3.6.2. Alasan Negara Memilih Struktur Pengawasan Terpadu

Beberapa penelitian memberikan beberapa alasan perlu adanya suatu pengawasan terpadu, antara lain:⁴⁷

⁴⁵ *Ibid.*, hal 7-8.

⁴⁶ *Ibid.*, hal. 12.

⁴⁷ Martin Čihák and Richard Podpiera, *Op. Cit.*, hal. 15.

1. Konglomerasi. Sejumlah penelitian menyebutkan meningkatnya peran konglomerasi dalam sistem keuangan sebagai alasan kunci bagi keputusan untuk mengintegrasikan pengawasan. Beberapa sistem keuangan dengan konglomerasi kompleks yang masih menerapkan model pengawasan sektoral, sementara beberapa sistem yang relatif kecil didominasi oleh bank-bank telah bergerak menuju model pengawasan terpadu.⁴⁸
2. Keterlibatan bank sentral. Dengan menggunakan analisis ekonometrik, menunjukkan bahwa ada ketidaksesuaian antara pengawasan terpadu dan keterlibatan bank sentral dalam hal pengawasan keuangan. Semakin bank sentral terlibat dalam pengawasan keuangan maka semakin rendah tingkat konsentrasi kewenangan sesuai fungsi lainnya. Demikian pula, Bank Dunia dan IMF menyimpulkan bahwa jika membentuk sebuah pengawasan terpadu, lebih baik badan tersebut akan terpisah dari bank sentral.
3. Ukuran dari suatu sistem ekonomi. Freytag dan Masciandro berpendapat bahwa ukuran tingkat ekonomi yang lebih rendah secara keseluruhan (diukur berdasarkan Produk Domestik Bruto (PDB) atau populasi) maka semakin tinggi kemungkinan adanya pengawasan terpadu. Hal ini dikarenakan sedikitnya sumber daya manusia yang mempunyai keahlian lebih di negara-negara tersebut menjadi alasan bahwa pengawasan keuangan akan lebih efektif digunakan jika terkonsentrasi di sebuah lembaga keuangan terpadu.
4. Krisis di sektor keuangan yang baru-baru ini terjadi. Studi kasus mencatat bahwa dalam beberapa kasus, seperti yang terjadi di sebagian Eropa atau Asia, penciptaan pengawas terpadu itu dipicu oleh krisis di sektor keuangan baru-baru ini.

⁴⁸ Lihat pula De Nicoló, Gianni, Philip F. Bartholomew, Jahanara Zaman, and M. G. Zephirin, 2003, *Bank Consolidation, Internationalization and Conglomeration: Trends and Implications for Financial Risk*, IMF Working Paper 03/158 (Washington: International Monetary Fund). diunduh dari situs www.imf.org.

5. Faktor hukum. Freytag dan Masciandro menunjukkan bahwa negara-negara dengan sistem hukum "*civil law*" (seperti Jerman atau negara-negara skandinavia) mempunyai kemungkinan untuk mengintegrasikan sistem pengawasan mereka.

Dibawah pengawasan beberapa lembaga, potensi konflik dan inkonsistensi dapat muncul, apabila :⁴⁹

- a. Antara tujuan *prudential* dan kebijakan moneter, bahkan ketika kedua fungsi tersebut berada dalam bidang organisasi yang sama (misalnya pada bank sentral); dan
- b. Antara tujuan lembaga-lembaga pengawasan yang berbeda. Konflik tujuan yang jelas antara kebijakan moneter dan *prudential* dalam beberapa keadaan. Salah satu contohnya adalah di daerah "*lender of last resort*" dan fasilitas "*bail-out*". Penyelamatan (*bail out*) keuangan selama krisis tahun 1997 di Asia Timur (yang merupakan kebijakan *prudential* untuk mencegah risiko sistemik) secara tiba-tiba mengakibatkan bertambah parahnya tingkat inflasi (kebijakan moneter) dan krisis mata uang lokal, khususnya di Indonesia. Wilayah lain yang mungkin terjadi konflik terdapat pada kebijakan moneter bank sentral dalam mendukung usaha kecil dan menengah. Melihat dari sudut pandang *prudential*, tidak dapat dipastikan apakah jenis dukungan ini akan menyebabkan potensi kerugian. Dalam perantaraan arus modal besar, langkah *prudential* dibutuhkan untuk memperkuat kredit dan kemampuan manajemen risiko bank lainnya sedangkan kebijakan moneter harus dapat membatasi ekspansi kredit yang berlebihan.

Jika ada berbagai lembaga pengawas dalam suatu sistem keuangan maka tantangan yang harus dihadapi adalah bagaimana memastikan koordinasi yang erat antara lembaga-lembaga tersebut agar terciptanya konsistensi dalam

⁴⁹ Reza Siregar, Lim C.S. Vincent and Victor Pontines, *Post Global Financial Crisis: Issues and Challenges For Central Banks of Emerging Markets*, Staff Paper No. 80, The South East Asian Central Banks (SEACEN) Research and Training Centre, Februari 2011. hal. 36. diunduh dari situs www.seacen.org.

menentukan suatu kebijakan. Keprihatinan atas kegagalan koordinasi menyebabkan sebuah diskusi intensif tentang pendekatan lain dari lembaga independen pengawasan terpadu keuangan segera setelah krisis tahun 1997. Akan tetapi, krisis keuangan global menunjukkan bahwa keberadaan lembaga independen dalam pengawasan terpadu keuangan tidak menjamin tepat waktu dan meningkatkan koordinasi antara lembaga terkait.⁵⁰

Krisis yang terjadi di tahun 2008 yang lalu memberikan gambaran betapa buruknya bentuk pengawasan pada sistem keuangan, misalnya :⁵¹

1. Pengawasan tidak lagi menjadi bagian kewenangan badan pengaturan. Dalam beberapa kasus, pengawas terlalu mempercayai manajemen bank. Tingkat ketergantungan yang tinggi pada banyaknya lembaga pengawas internal sistem manajemen risiko di perusahaan, dan pandangan manajemen risiko (atau ketiadaan) tidak diimbangi hanya dengan fokus untuk memastikan pengelolaan yang cukup sehat. Oleh karena itu, kegagalan pengawasan internal dan pengelolaan risiko di perusahaan tersebut ditimbulkan karena kelalaian para pengawas. Di dalam beberapa kasus, ketergantungan terhadap disiplin pasar juga merupakan tindakan yang salah. Para investor tidak melakukan *due diligence* (penyelidikan) sendiri dan hanya bergantung pada lembaga penilai. Lembaga penilai kadang mengabaikan konflik kepentingan pada model bisnis mereka, dan menyediakan insentif untuk memberikan nilai yang tidak sesuai pada produk dan/atau nasabahnya;
2. Tidak bersikap proaktif, baik itu dalam menghadapi risiko yang muncul maupun beradaptasi terhadap perubahan kondisi. Di dalam

⁵⁰ C.J. Lindgren (2007), *Monetary and Supervisory Policies and Banking System Soundness: An Overview in Financial System Soundness and Risk-Based Supervision*, Edited Villanueva, D., The SEACEN Centre. diunduh dari situs www.seacen.org.

⁵¹ Jose Viñals and Jonathan Fieschter, *The Making of Good Supervision: Learning to Say No*, International Monetary Fund, Monetary and Capital Markets Department, May 18, 2010. hal. 6-7. diunduh dari situs www.imf.org.

semua kasus, tidak semua pengawas mempunyai kapasitas untuk mengidentifikasi, atau ketika telah diidentifikasi langsung bertindak. Dalam beberapa kasus, mereka tidak melihat kemungkinan yang terjadi dan berupaya mengantisipasi dampak dari risiko yang timbul pada sistem keuangan. Mereka tidak memahami implikasi dari beberapa produk yang kompleks atau investasi dalam produk yang mengandung risiko. Mereka tidak bereaksi dengan mengantisipasi secara cepat terhadap peningkatan ketergantungan kepada lembaga pendanaan jangka pendek atau risiko yang terbangun dalam neraca keseimbangan;

3. Tidak mempunyai pemahaman atau spesialisasi dalam bidangnya. Terbatasnya pemahaman mereka terhadap risiko yang dihadapi dalam sistem aturan, hal ini menyebabkan badan pengawas tidak mengambil sikap terhadap risiko yang timbul oleh bagian dari sistem atau risiko sistemik yang timbul antara lembaga yang satu dengan yang lainnya dalam suatu sistem keuangan;
4. Tidak dapat mengambil kesimpulan yang cepat dan tepat pada pengawasan yang dilakukan. Di dalam beberapa kasus, para pengawas menyadari risiko yang berkembang seperti buruknya standar penanggungan dan pasar yang dibanjiri produk-produk keuangan yang kualitasnya yang buruk. Para pengawas tidak cepat dalam menyusun kesimpulan dari hasil pengawasan mereka dan mengembangkan pandangan atas risiko muncul dari sistem luas. Kurang efektifnya koordinasi dan saling berbagi informasi antar-pengawas memberikan kesempatan bagi pihak-pihak tertentu untuk menciptakan peluang risiko yang berlebihan.

3.6.3. Pendapat yang Menentang Pengawasan Terpadu

Beberapa peneliti yakin bahwa ada alasan yang baik untuk memisahkan lembaga-lembaga pengawas keuangan tersendiri. Dalam pandangan mereka, lembaga-lembaga khusus mungkin lebih siap daripada lembaga pengawas tunggal dalam hal mengenali dan menunjuk karakteristik istimewa dari masing-masing jenis perantara keuangan. Jika kewenangan dari masing-masing lembaga

pengawas didefinisikan dengan jelas, mungkin lebih mudah untuk memastikan akuntabilitas yang tepat antara mereka. Apalagi jika negara menetapkan mekanisme yang efektif untuk menjamin komunikasi dan koordinasi dalam penetapan kebijakan di antara lembaga pengawas. Oleh karena itu, tidak ada alasan yang harus dipertanyakan mengapa badan-badan tersebut kurang efektif daripada pengawas tunggal dalam pemantauan sistem keuangan.⁵² Selain itu, pembentukan badan pengawas tunggal menghilangkan sistem “*checks and balances*” yang ada dalam suatu sistem pengawasan ganda dan bisa mengakibatkan kesatuan birokrasi tidak cepat menanggapi terhadap perkembangan pasar.⁵³

Adapun pendapat yang menentang pengawasan tunggal, mengatakan bahwa :⁵⁴

1. Apabila proses penyatuan badan-badan pengawas yang berbeda tidak dikelola dengan baik, hal ini dapat mengakibatkan mundurnya orang-orang yang berpengalaman dan demoralisasi para pegawai, yang dipengaruhi kurangnya efektivitas pengawasan secara keseluruhan selama masa transisi;
2. Prosedur birokrasi yang rumit dalam pengaturan pengawasan tunggal dan kurang tanggap dalam merespon suatu persoalan yang muncul;
3. Pengawasan tunggal dapat berisiko karena efektivitasnya suatu pengawasan dapat dipengaruhi apabila lembaga pengawas tunggal tersebut gagal mengembangkan suatu kerangka pengaturan dan pengawasan yang konsisten dalam sektor keuangan ketika tingkat kepastian dari harmonisasi pengawasan antara para pengawas

⁵² Lihat Charles Goodhart, *The Organisational Structure of Banking Supervision*. (Basel, Switzerland, FSI Occasional Papers, No 1, Financial Stability Institute. 2001. diunduh dari situs www.bis.org.

⁵³ Jose de Luna Martinez and Thomas A. Rose, *Op. Cit.*, hal. 2.

⁵⁴ *Ibid.*, hal. 8.

perbankan, sekuritas, dan asuransi diharapkan mengurangi peraturan arbitrase, hal ini penting mengingat karakteristik khusus tiap industri, satu sama lain membutuhkan peraturan yang khusus. Pengawasan tunggal dapat gagal mengembangkan suatu kerangka tersebut karena kurangnya kualitas pengawasan secara keseluruhan;

4. Ada pendapat yang mengatakan bahwa tidak semua negara dapat mempersiapkan diri untuk mengadopsi pengawasan itu, apabila pengawasan terhadap pasar keuangan rendah di dalam bentuk-bentuk yang terpisah, hal ini akan semakin melemahkan pasar dibawah pengawasan tunggal;
5. Adanya lembaga pengawasan tunggal dalam sistem keuangan dapat memunculkan *moral hazard* dalam pengaturannya, persoalan akan muncul ketika kebijakan moneter dan kebijakan lainnya berada di tangan satu lembaga;⁵⁵
6. Pendekatan fungsional hingga pengawasan memiliki ciri khas yang berbeda-beda terhadap lembaga-lembaga keuangan. Misalnya, pengawas bank dianalogikan sebagai seorang dokter yang memeriksa kesehatan pasiennya (bank itu sendiri). Hal ini berbeda dengan pengawas sekuritas yang menggunakan metode pengawasan seperti seorang polisi yang mengawasi dan menindak pelaku sekuritas yang melakukan kecurangan.⁵⁶

Kelemahan dalam pengaturan dan pengawasan terjadi karena sedikitnya perbaikan untuk menutupi hal-hal yang dianggap kurangan atau bahkan tidak ada

⁵⁵ Bilal Husein, *Integrated Financial Supervision and Its Implications for Banking Sector Stability* (An honour thesis), (New York: Leonard N. Stern School of Bussiness New York University, May 2009), hal. 11. Bernanke, B. S. (2001). Synergies between Bank Supervision and Monetary Policy: Implications for the Design of Bank Regulatory Structure: Comment. In Mishkin, F. S. (ed), *Prudential Supervision: What Works and What Doesn't*, NBER Conference Report series, University of Chicago Press, 2001. hal. 293-97.

⁵⁶ Abrams, Richard K, and Michael W. Taylor, *Issues in the Unification of Financial Sector Supervision*. IMF Working Paper 00/213 (Washington: International Monetary Fund, 2000). Diunduh dari situs www.imf.org.

perbaikan sama sekali akan hal tersebut. Hal ini akan lebih bijak apabila kelemahan dalam pengawasan tersebut didiskusikan bersama oleh para pengawas yang mengawasi sistem keuangan. Ada cara yang efektif untuk dapat mencapai tujuan-tujuan masing-masing badan, seperti pertemuan reguler dan berbagi informasi terkait antara komite khusus yang terdiri dari tiap-tiap badan pengawas, misalnya dalam membuat nota kesepahaman (MoU) antara badan-badan pengawas tersebut. Di dalam keadaan tertentu, kerangka hukum suatu negara dapat memperbolehkan badan pengawas menjadi "pemimpin" pengawas lainnya dalam hal memecahkan persoalan mengenai kegagalan konglomerasi keuangan.⁵⁷

Pembentukan lembaga pengawas juga bertujuan untuk menciptakan fleksibilitas dan efisiensi peraturan dan akuntabilitas. Hadirnya beberapa lembaga pengawas berpotensi menciptakan arogansi sektoral (*turf wars*) dan pengalihan tanggung jawab (*pass the buck*) sehingga penerapan peraturan tidak efektif. Selain itu, duplikasi proses pengambilan dan pengolahan data menyebabkan penerapan aturan yang tidak efisien antara lembaga pengawas. *Blame disbursement strategy* (pengalihan wewenang/ pengalihan kesalahan) juga dapat muncul apabila terdapat beberapa lembaga pengawas keuangan sekaligus. Pembentukan satu lembaga pengawas juga dapat menimbulkan kebijakan antarlembaga yang tidak sinkron karena setiap lembaga keuangan yang berbeda memiliki implikasi yang berbeda. Potensi penyalahgunaan juga hadir, misalnya, depositor perbankan dijamin dananya oleh lembaga pengawas. Lembaga keuangan lain memiliki asa bahwa mereka akan dijamin oleh lembaga pengawas tersebut sehingga prinsip *prudential* cenderung diabaikan.⁵⁸

⁵⁷ Jose de Luna Martinez and Thomas A. Rose, *Loc. Cit.* Di Indonesia, contoh model pengawasan yang menetapkan pengawas sebagai "pemimpin" bagi pengawas lainnya dalam sistem keuangan ada pada Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK) dalam keadaan darurat.

⁵⁸ Tim Kerjasama Penelitian FEB – UGM (Fakultas Ekonomi dan Bisnis – Universitas Gajah Mada) dan FE – UI (Fakultas Ekonomi – Universitas Indonesia), *Op. Cit.*, hal. 21-22.

Pembentukan lembaga pengawas tunggal akan menemui hambatan seperti yang diidentifikasi oleh Abrams dan Taylor. Hambatan yang muncul adalah sebagai berikut :⁵⁹

- a. Praktik kekuatan politik: politikus yang memiliki kekuatan politik kuat cenderung menilai pembentukan lembaga pengawas tunggal sebagai sebuah kesempatan untuk meningkatkan pengaruhnya di pemerintahan. Oleh karena itu, politikus tersebut berusaha untuk mendapatkan jabatan di lembaga pengawas tersebut;
- b. Tarik menarik kepentingan: penciptaan lembaga pengawas baru membutuhkan suatu peraturan baru. Penyusunan peraturan baru cenderung diwarnai kesenjangan waktu yang relatif lama dan tarik menarik kepentingan politik;
- c. Potensi kehilangan kapabilitas: sumber daya manusia merupakan kunci yang menilai suatu proses pembentukan lembaga pengawas adalah hal yang sulit dan memerlukan banyak waktu dapat beradaptasi dengan pekerjaan yang baru;
- d. Proses *change management* yang rumit: manajemen mendapatkan tantangan berat dalam proses pembentukan lembaga pengawas tunggal dari beberapa lembaga pengawasan.

Kasus yang dialami Inggris yang belum lama terjadi merupakan salah satu contoh gagalnya pengawasan terpadu dalam mengawasi sektor industri jasa keuangan. Inggris awalnya menggunakan *integrated approach* dalam sistem pengawasan lembaga keuangan negaranya. *Financial Services Authority* (FSA) yang mengatur dan mengawasi semua bisnis di bidang jasa keuangan. Lembaga ini juga bertanggungjawab atas regulasi dan keselamatan bagi lembaga keuangan di negara itu. Sedangkan *Bank of England* hanya bertugas menjaga stabilitas sektor keuangan. Namun, pendekatan ini ada kekurangannya, karena kerap terjadi kekosongan tugas bank sentral. Kondisi ini bisa memicu konflik kepentingan. Sehingga, fungsi *integrated approach* menjadi rancu karena adanya dua

⁵⁹ *Ibid.*, hal. 22-23.

kepentingan yang mengatur jasa keuangan. Akhirnya, Pemerintah Inggris memilih untuk membubarkan FSA. Sebagai gantinya, sebagian tugas dan kewenangan otoritas jasa keuangan Inggris itu diserahkan kepada *Bank of England*.⁶⁰

3.7. Pengawasan Industri Jasa Keuangan yang Baik dan Efektif

Jose Viñals and Jonathan Fieschter memberikan kriteria pengawasan industri jasa keuangan yang efektif, tanpa memperhatikan struktur pengawasannya apakah terpadu atau terpisah-pisah, antara lain :⁶¹

1. Pengawasan memerlukan adanya suatu pemeriksaan langsung dari lembaga pengawas. Pengawasan ini didasarkan pada pengetahuan yang mendalam tentang sesuatu yang diawasi. Hal ini tidak bisa mengandalkan semata-mata atau terutama pada pengawasan tidak langsung (*off-site*). Pengawas pada sektor keuangan seharusnya tidak dilihat sebagai pihak yang “lepas tangan” atau mengawasi dari kejauhan saja, akan tetapi kehadirannya dirasakan secara berkelanjutan, hal ini mengingat sifat unik dari intensitas pengawasan keuangan dan masa pengawasan *off-site* dari para pengawas ini mungkin saja berbeda, tergantung pada profil risiko lembaga yang diawasi;
2. Pengawasan yang sifatnya skeptis tetapi proaktif. Pengawas harus sering mengawasi arah dan tindakan perusahaan, bahkan pada kondisi yang baik sekalipun. Pada hakikatnya, pengawasan harus tetap berjalan terutama di saat-saat yang baik. pengawasan kehati-hatian merupakan yang paling penting karena dapat membatasi perilaku ceroboh oleh bank, walaupun cara ini kurang dihargai tetapi merupakan sebagai langkah awal yang paling berguna bagi pengawas dalam mengurangi kegagalan;

⁶⁰ “Banyak Model OJK, Timbang Kelebihan dan Kekurangannya”, tanggal 18 Juni 2010, <http://keuangan.kontan.co.id/v2/read/keuangan/39042/Banyak-Model-OJK-Timbang-Kelebihan-dan-Kekurangannya>, diakses tanggal 5 Juni 2011.

⁶¹ Tim Kerjasama Penelitian FEB – UGM, Op. Cit., hal. 12-13.

3. Pengawasan yang bersifat menyeluruh. Walaupun ruang lingkup pengawas itu terbatas, pengawas harus tetap waspada terhadap tiap kejadian guna mengidentifikasi risiko sistemik dan mempunyai maksud baik bagi kelangsungan usaha pihak yang diawasi. Pengawasan ini mencakup anak perusahaan, afiliasi, dan struktur di luar neraca terkait dengan lembaga diatur. Hal ini juga mencakup risiko sistemik yang ditimbulkan oleh lembaga keuangan sistemik penting dan yang timbul dari keterkaitan sistemik;
4. Pengawasan yang dapat menyesuaikan keadaan ekonomi yang sedang terjadi. Sektor keuangan merupakan industri yang terus berkembang dan selalu berubah, hal ini mempunyai manfaat besar bagi ekonomi riil. Pengawas harus mempelajari hal-hal baru mengenai produk, pasar, layanan, dan risiko yang harus dipahami dan ditanggapi dengan tepat. Mereka harus mengikuti perubahan model usaha-usaha lembaga keuangan untuk menentukan apakah risiko sistemik potensial terbangun selama proses ini. Pengawas juga harus beradaptasi dengan perubahan pada suatu aturan, dengan mengarahkan ke bidang-bidang yang baru atau yang tidak diatur. Pengawas harus membentuk pandangan tentang bagaimana kerja badan pengawas ditempatkan dan kemampuan mengatasi perubahan keadaan;
5. Pengawasan harus dapat meyakinkan semua pihak. Pengawasan mempunyai banyak sisi, mulai dari pengawasan tidak langsung sampai pemeriksaan langsung sebagai wujud penegakan hukum. Pengawas harus mengikuti secara keseluruhan mengenai hal-hal yang diidentifikasi sebagai suatu penanganan masalah ini melalui proses pengawasan. Setiap masalah yang diidentifikasi, betapapun kecilnya, perlu ditindaklanjuti dan tidak boleh diabaikan begitu saja.

3.7.1 Dua Pilar Pendukung Pengawasan yang Baik dan Efektif

Jose Viñals and Jonathan Fieschter mengidentifikasi dua pilar yang mendukung pengawasan yang baik dan efektif agar terwujudnya suatu sistem

pengawasan yang hidup dan intensif, yaitu kemampuan untuk bertindak dan kemauan untuk bertindak.⁶²

3.7.1.1. Kemampuan untuk Bertindak

Lembaga pengawas harus mempunyai kemampuan untuk mengawasi lembaga-lembaga jasa keuangan, baik di dalam hukum maupun dalam prakteknya. Mereka harus mempunyai wewenang untuk proaktif dalam melakukan penilaian terhadap manajemen lembaga jasa keuangan tersebut. Mereka harus mempunyai kemampuan untuk beradaptasi terhadap perubahan yang terjadi dan juga kemampuan untuk menindaklanjuti masalah hingga pada penyelesaiannya. Adapun unsur-unsurnya, antara lain :⁶³

- a. Kewenangan hukum. Pengawasan harus diwujudkan dalam suatu kerangka hukum yang memungkinkan untuk memberikan kewenangan kepada lembaga pengawas. Lembaga pengawas membutuhkan suatu kapasitas kuat dalam aturan untuk membuat aturan dan penyelesaian masalah, serta kerangka hukum yang memungkinkan untuk melakukan respon yang cepat terhadap situasi yang sedang berlangsung dan yang nantinya akan muncul. Selain itu, lembaga pengawas harus dapat menyusun dan membiayai tindakan hukum yang dilakukan ketika dibutuhkan;
- b. Sumber daya yang memadai. Lembaga pengawas harus mempunyai dana yang cukup dan sumber pendanaan yang stabil untuk dapat menjalankan tugas mereka dengan baik dalam keadaan apapun. Pengawasan membutuhkan sumber daya intensif. Pengawasan *off-site* dan pemeriksaan *on-site* membutuhkan akses sumber data dan teknologi, oleh karena itu pentingnya sumber daya manusia yang memadai dalam pengawasan tersebut. Bersamaan dengan hal itu, pengawasan membutuhkan pengembangan kemampuan secara

⁶² *Ibid.*, hal. 14.

⁶³ *Ibid.*, hal. 14-15.

berkelanjutan untuk mengikuti perkembangan pasar. Tindak lanjut dalam mempelajari isu-isu yang berkembang menjadi sumber daya yang intensif, hal ini sering menjadi masalah bagi lembaga pengawas. Keterampilan teknis membutuhkan biaya yang cukup besar untuk merekrut dan mendukung sumber daya yang memadai, pada umumnya lembaga pengawas tersebut menuntut anggaran secara otonomi yang pada gilirannya bertujuan untuk mengendalikan kegiatan operasional secara independen;

- c. Strategi yang jelas. Lembaga pengawas perlu mempertimbangkan dan memutuskan pendekatan strategis dalam pengawasan lembaga jasa keuangan, serta berkomunikasi secara internal dan juga dengan lembaga jasa keuangan yang diawasi. Hal yang mendasar adalah mengembangkan strategi untuk memutuskan pemeriksaan *on-site* berkala terhadap lembaga yang diawasi, misalnya dengan pemeriksaan sesuai standar. Kunci dari strategi ini mencakup sifat dari industri jasa keuangan, sumber daya yang ada, dan kerangka kelembagaan pengawasan. Sebagai contoh, sektor keuangan yang matang dengan perubahan yang cepat memaksa lembaga pengawas untuk menentukan pilihan tertentu, misalnya penekanan pada pendekatan proaktif dan bukan dengan sikap reaktif yang mengandalkan analisis terhadap perkembangan masa lalu. Oleh karena itu, sebuah strategi pengawasan yang jelas sangat diperlukan terhadap aktivitas, kegiatan, dan pasar yang dapat menciptakan resiko sistemik;
- d. Struktur organisasi internal yang kuat. Proses pengambilan keputusan perlu penetapan dan akuntabilitas yang jelas dari lembaga pengawas intenal. Hal ini membutuhkan keseimbangan antara membuat keputusan dan mengambil tindakan (secara internal), sesuai kebutuhan dalam pengawasan dan untuk menghadapi tantangan yang ada dalam kerangka tata pemerintahan yang baik. Misalnya, melakukan tindakan sesegera mungkin bila diperlukan;
- e. Efektivitas hubungan kerja dengan lembaga pengawas lainnya. Lembaga pengawas tidak bisa bertindak sendiri dalam melakukan

pengawasan terhadap lembaga jasa keuangan. Mereka harus menjalin koordinasi dan mekanisme kerjasama yang efektif dengan lembaga-lembaga lainnya, otoritas nasional, dan organisasi internasional. Di beberapa negara, fungsi aturan dan pengawasan dapat dibagi antara lembaga yang berbeda dan peran pengawas hanya untuk mengawasi kepatuhan para pihak yang diawasi. Pendekatan seperti itu mungkin diharuskan dalam hukum atau konstitusi yang lebih luas. Pada prinsipnya, ada keuntungan yang lebih terhadap satu lembaga yang mempunyai tanggung jawab pengaturan dan pengawasan. Pengawas cenderung mempunyai pemahaman yang lebih lengkap mengenai aturan yang mereka tegakkan, pengalaman pengawasan praktis lebih memungkinkan untuk menginformasikan kebijakan peraturan.

Di luar hal tersebut, sangat penting bagi lembaga pengawas perbankan mempunyai hubungan yang sangat baik dengan bank sentral dan kementerian keuangan. Hal ini dilakukan untuk pencegahan terjadinya kegagalan bank besar dan krisis sistemik. Karena hal tersebut bukan hanya menjadi urusan lembaga pengawas semata namun juga merupakan tanggung jawab bagi pemerintah. Pada akhirnya, meningkatkan koordinasi dengan lembaga pengawas lainnya dan lembaga-lembaga pengawas di luar negeri, baik dalam kondisi normal maupun selama krisis, hal ini menjadi penting, mengingat pengawasan terhadap lintas sektor dan lintas batas sangat luas.

3.7.1.2. Kehendak untuk Bertindak

Adapun suatu kehendak dapat terbentuk dalam mengambil tindakan merupakan unsur untuk memenuhi fungsi pengawasan, antara lain :⁶⁴

1. Adanya sebuah tugas yang jelas. Lembaga pengawas harus mempunyai tujuan yang jelas dalam kaitannya dengan stabilitas sistem keuangan dan kesehatan lembaga jasa keuangan sistemik tertentu. Tujuannya harus realistis dimana lembaga pengawas tidak selalu dapat diharapkan

⁶⁴ *Ibid.*, hal. 16-17.

untuk mendeteksi, mencegah, atau mengambil tindakan penegakan hukum terhadap setiap hal yang terjadi dari ketidakpatuhan. Konflik dapat saja terjadi antara tujuan yang harus diidentifikasi dan tujuan yang dikelola; perselisihan konflik yang mendorong tindakan kepada arah yang berlawanan harus dihindari;

2. Independensi dalam pengawasan secara operasional. Lembaga pengawasan harus dapat menghindari campur tangan pihak-pihak yang tidak berkepentingan dan/atau pengaruh yang tidak layak dari sektor keuangan, hal ini tercermin dalam proses yang netral dalam pengangkatan dan pemberhentian dewan gubernur, sumber dana lembaga pengawas, dan perlindungan hukum yang memadai untuk dewan tersebut. Syarat-syarat yang diperlukan, misalnya, bahwa keputusan penting yang diarahkan oleh pemerintah terhadap lembaga jasa keuangan tertentu harus dihindari. lembaga Pengawas tidak boleh mengelola atau menjalankan usaha di dalam lembaga jasa keuangan yang diawasinya. Oleh karena itu, dewan lembaga pengawas dilarang menjadi direktur atau dewan yang mewakili salah satu industri yang diawasi;
3. Akuntabilitas. Kemandirian lembaga pengawas memang diperlukan namun untuk menyeimbangkan hak tersebut diperlukan akuntabilitas lembaga pengawas. Dimana lembaga pengawas harus melaporkan kepada publik mengenai penggunaan sumber daya yang ada, keputusan-keputusan mengenai pengawasan, dan efektivitas pengawasan yang mereka lakukan telah sesuai tujuan pengawasan. Hal ini penting untuk memastikan bahwa kinerja lembaga pengawasan dapat dinilai kinerjanya;
4. Kecakapan para pegawainya. Para pegawai dari lembaga pengawas harus mampu dan yakin dalam merespon setiap perubahan dalam praktik-praktik yang dilakukan lembaga jasa keuangan. Keadaan pasar di sektor jasa keuangan cenderung berubah-ubah sehingga perlu adanya kecakapan para pegawai lembaga pengawas untuk mengimbangi perubahan pasar. Keterampilan yang diperlukan untuk

menetapkan pengawasan telah diperluas di dalam sektor jasa keuangan menjadi lebih kompleks. Diperlukan proses-proses seleksi yang ketat, serta ruang lingkup pemberian paket remunerasi yang kompetitif untuk merekrut dan bahkan mempertahankan tenaga ahli pengawasan. Beberapa lembaga pengawas yang lebih berhasil selama krisis cenderung mempunyai pegawai yang mempunyai pengalaman dalam jangka waktu yang panjang dan profesional dalam bidangnya;

5. Hubungan yang sehat dengan industri jasa keuangan. Lembaga pengawas harus dapat berkomunikasi dengan industri jasa keuangan agar menjaga hubungan yang baik sesuai ketentuan yang berlaku. Lembaga pengawas harus mempunyai kebijakan mengganti dan/atau memindahkan pegawai secara berkala yang ditempatkan untuk pengawasan lembaga jasa keuangan ke tempat lembaga-lembaga jasa keuangan lainnya yang diawasi, tujuannya adalah untuk menghindari terjadinya hubungan yang terlalu dekat antara pegawai lembaga pengawas dengan lembaga jasa keuangan yang diawasi. Hubungan antara lembaga pengawas dan lembaga jasa keuangan yang diawasi memberikan manfaat karena adanya pemahaman yang sesuai yang dapat dikembangkan dari waktu ke waktu. Pada waktu yang bersamaan, hubungan tersebut dapat menimbulkan risiko dimana dapat terjadi suatu konflik kepentingan yang timbul dan bahkan jika terus terjadi dapat merusak kredibilitas lembaga pengawas. Oleh karena itu diperlukan kode etik yang ketat untuk melindungi dan menjaga kredibilitas lembaga pengawas;
6. Sebuah kemitraan yang efektif dengan dewan direksi suatu lembaga jasa keuangan. Dewan direksi pada suatu lembaga jasa keuangan yang diawasi merupakan pihak yang berpengaruh dalam pengambilan keputusan manajemen risiko yang berlebihan. Lembaga pengawas harus memastikan bahwa dewan komisaris dan direksi bertanggung jawab atas kinerja lembaga jasa keuangannya. Lembaga pengawas harus memastikan bahwa dewan komisaris dan direksi secara individu mempunyai wewenang dan informasi yang tepat untuk memahami

risiko yang muncul dalam sebuah lembaga dan merespon dengan tepat terhadap risiko tersebut.

3.8. Peran Bank Sentral dalam Pengawasan Industri Jasa Keuangan

Isu penting lainnya adalah sejauh mana bank sentral harus terlibat dalam pengawasan. Ada wacana umum bahwa bank sentral harus dilibatkan dalam pengawasan *macroprudential*. Masih menjadi suatu pertanyaan mengenai tingkat keterlibatan bank sentral dalam pengawasan *microprudential*, apakah berada dalam model pengawasan sektoral/terpisah (sejumlah bank sentral telah terlibat dalam pengawasan perbankan) ataupun dalam model pengawasan terpadu. Masciandro menyebutkan ada 2 (dua) pendekatan yang memungkinkan penyatuan lembaga-lembaga pengaturan dan pengawasan yang dapat dipertimbangkan, yaitu: mengintegrasikan kewenangan pengawasan kedalam bank sentral atau menyatukan kewenangan tersebut kepada satu lembaga pengawas.⁶⁵

Pendapat yang mendukung dan menentang keberadaan bank sentral terlibat dalam pengawasan perbankan telah dikemukakan sebelumnya. Pendapat yang mendukung peran bank sentral harus terlibat dalam pengawasan perbankan, misalnya, ada beberapa keselarasan antara pengawasan perbankan dan kebijakan moneter. Sebagai contoh, bank sentral perlu menyadari posisi keuangan bank-bank yang ada saat merumuskan dan melaksanakan kebijakan moneter dan terdapat keselarasan antara kebutuhan informasi mengenai pengawasan perbankan dan bank-bank yang terkait. Bank sentral juga perlu mempunyai informasi mengenai kelayakan bank peserta dalam sistem pembayaran, yang melibatkan penilaian manajemen risiko solvabilitas dan bank-bank secara individu, informasi tentang likuiditas dan solvabilitas bank karena tugasnya sebagai *lender of last resort*.⁶⁶ Ada juga pendapat yang mengatakan bank sentral secara operasional bertanggung jawab atas pengawasan perbankan. Skala ekonomi dan persamaan

⁶⁵ Bilal Husein, *Op. Cit.*, hal. 13.

⁶⁶ Goodhart, C. A. E., and D. Schoemaker, *Institutional Separation between Supervisory and Monetary Agencies*, in *The Central Bank and the Financial System* ed. by C. A. E. Goodhart (Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 1995).

antara pengawasan perbankan dan fungsi-fungsi lain dari bank sentral mungkin sama pentingnya bahkan lebih besar daripada fungsi perbankan dengan sektor lainnya dalam sistem keuangan. Keahlian dan pengalaman dibutuhkan dalam pengawasan perbankan, hal ini membuat bank sentral harus merekrut dan mempertahankan pegawainya yang berkualitas. Di beberapa negara, bank sentral mempunyai independensi dan sumber daya lebih daripada pengawasan yang terpisah, Alasan ini yang membuat pengawasan perbankan menjadi bagian tugas bank sentral guna melindungi pengawasan bank dari intervensi pihak lain dan menyediakan sumber daya yang cukup. Hal ini juga menjadi prasyarat untuk pengawasan yang efektif.⁶⁷ Akan tetapi sebagian besar permasalahan tersebut diatas dapat diselesaikan oleh undang-undang yang sesuai, pendanaan, dan kerjasama antar lembaga.

Pendapat yang menentang bank sentral terlibat dalam pengawasan perbankan berpendapat bahwa perlu adanya pemisahan antara pengawasan perbankan dan kebijakan moneter. Hal ini dilakukan karena mungkin saja terjadi konflik kepentingan yang timbul antara tujuan pengawasan moneter dan perbankan. Misalnya, bank sentral mungkin tidak mempunyai inisiatif yang cukup untuk mengendalikan inflasi ketika terjadi kekhawatiran bahwa meningkatnya suku bunga akan menyebabkan kegagalan pada bank. Selain itu, lembaga pengawas kerap menjadi pihak yang disalahkan karena kegagalan bank yang terjadi. Apabila kredibilitas bank sentral sebagai lembaga pengawas bank tercoreng akan dapat mengganggu kredibilitas bank sentral dalam menerapkan kebijakan moneter. Terbentuknya sistem keuangan menjadi lebih beragam dan saling berhubungan melalui konglomerat keuangan dan argumen mengenai *moral hazard* mungkin lebih penting untuk dibahas dan bank sentral sebaiknya dipisahkan dari pengawasan dan pengaturan.

Pendapat yang sama terhadap pertanyaan apakah bank sentral harus menjadi pengawas terpadu. Solusi ini mungkin mempunyai keunggulan praktis, terutama di negara-negara di mana perbankan mempunyai peran utama dan sektor

⁶⁷ Martin Čihák and Richard Podpiera, *Op. Cit.*, hal. 13.

keuangan nonperbankan relatif kecil. Dengan menjadi bagian dari pengawasan terpadu ini, bank sentral mempunyai independensi dan bebas untuk merekrut pegawai yang berkualitas daripada lembaga pemerintah lainnya. Disamping mempunyai keunggulan praktis, ada juga kelemahannya. Pertama, masalah *moral hazard* yang mungkin menjadi masalah lebih serius jika bank sentral menjadi pengawas terpadu ketika masyarakat mengharapkan tingkat perlindungan yang sama bagi semua lembaga jasa keuangan yang diawasi oleh bank sentral. Kedua, kegagalan pengawasan terhadap lembaga jasa keuangan dalam berbagai kegiatan pengawasan dapat berdampak negatif terhadap kredibilitas bank sentral dalam kebijakan moneter. Ketiga, ada kekhawatiran tentang penyalahgunaan kewenangan dan keindependensian yang terlalu bebas apabila bank sentral tidak mempunyai akuntabilitas yang kuat. Salah satu pertimbangan lainnya adalah perbedaan mendasar dalam pengambilan keputusan oleh bank sentral dalam kebijakan moneter dan keputusan dalam hal pengaturan dan pengawasan lembaga jasa keuangan. Perbedaan dalam pengambilan keputusan ini dapat dimasukkan ke pertanyaan apakah kemampuan suatu lembaga pembuat keputusan tunggal dapat efektif dan efisien untuk membuat kedua jenis keputusan tersebut.⁶⁸

3.9. Peran Bank Sentral di Masa Depan

Interaksi dengan pengatur dan pengawas lembaga jasa keuangan lain baik di dalam maupun di luar negeri bertanggung jawab atas stabilisasi sistemik, selain itu pula harus menjadi pengawas langsung dari lembaga jasa keuangan sistemik. Pengawasan terhadap bank-bank lain dan lembaga jasa keuangan, tidak diragukan lagi dapat menimbulkan atau terlibat masalah sistemik. Bank Sentral tidak harus menjadi pengawas tunggal bahkan menjadi bank yang paling penting dan terbesar. Hal ini dapat dikecualikan di negara-negara yang relatif kecil, atau pada negara-negara dengan pegawai lembaga pengawas yang memiliki keahlian yang masih sedikit, hal ini dapat dilakukan dengan memusatkan pengawasan semua dalam pengawasan tunggal. Terutama jika bank sentral menggabungkan pengaturan suku bunga dengan peran pokok dari manajemen likuiditas dan

⁶⁸ *Ibid.*, hal 14.

stabilisasi sistemik. Jadi, di negara maju dikembangkan sejumlah aturan dan/atau lembaga pengawas dengan tujuan yang lebih fokus dan oleh karena itu perlu dibentuk suatu komite pengawasan yang terkoordinasi. Bahwa dalam kondisi normal dan setiap kali membahas langkah-langkah untuk mencegah krisis, komite harus dipimpin oleh dewan gubernur bank sentral, akan tetapi dalam periode krisis keuangan dan dalam membahas langkah-langkah untuk mengatasi krisis yang ada, komite ini diketuai oleh menteri terkait.⁶⁹

Dengan demikian, Interaksi antara kebijakan moneter dan stabilitas keuangan merupakan hal yang kompleks. keduanya memiliki kesulitan tersendiri untuk dikelola secara hati-hati, termasuk menghindari ketidakjelasan kewenangan dan tanggung jawab antara keduanya. Secara khusus, perlu dihindari suatu moral hazard. Pengalaman mengenai krisis keuangan yang belum lama terjadi menegaskan bahwa bank sentral harus terlibat dalam mengatasi tekanan, bekerja sama erat dengan otoritas pengawas lainnya dalam mendukung stabilitas keuangan.⁷⁰

Ross Levine menganalisis bahwa krisis keuangan mencerminkan ketidakseimbangan makroekonomi berkelanjutan secara global, perkembangan cepat yang tidak sehat dari lembaga keuangan, kurangnya kewenangan pengawasan lembaga pengawas, dan tidak jelas wilayah (*blurred area*) kewenangan aturan. Faktor-faktor ini memainkan perannya masing-masing dalam terjadinya krisis walaupun hanya peran kecil. Sebaliknya, penentuan kebijakan yang buruk menciptakan insentif yang mendorong lembaga keuangan untuk mengambil risiko yang berlebihan dan mengalihkan simpanan masyarakat hingga

⁶⁹ C A E Goodhart, *Op. Cit.*, hal. 13-14.

⁷⁰ Lorenzo Bini Smaghi, *Monetary union, regulation and supervision*, Mr Lorenzo Bini Smaghi, merupakan anggota Dewan Eksekutif Bank Sentral Eropa. Pidato ini disampaikan pada Konferensi tahunan Otoritas Jasa Keuangan di Eropa yang ke-9 di Brussels (Belgia), 10 Februari 2011. Pidato ini diunduh dari situs www.bis.org.

menjadi tidak produktif, dan kegagalan tata kelola dalam pengaturan keuangan menjadi penyebab utama yang menyebabkan terjadinya krisis keuangan global.⁷¹

Kegagalan pengawasan *prudential* dalam negara-negara yang pasar keuangannya sedang berkembang dalam mencegah krisis perbankan adalah akibat masalah politik. Jika proses politik tidak mendukung pengawasan *prudential*, maka krisis perbankan mungkin akan terjadi. Dengan demikian, kepentingan politik praktis atau pribadi tidak dapat diterima dan dapat mengganggu pengawasan. Kebijakan ini merupakan sebagai aspek penting di negara industri. Salah satu dari masalah politik yang tidak disebutkan oleh Krivoy adalah kenyataan bahwa pertarungan antar politisi cenderung muncul selama masa krisis di negara-negara yang pasarnya sedang berkembang. Hal ini merupakan kerugian karena faksi-faksi politik kurang mampu bekerja sama, bahkan ketika negara sedang terpuruk. Krivoy memberikan rekomendasi bagi negara-negara yang pasar keuangannya sedang berkembang harus mendukung para pengawas yang kuat dan independen dan memberikan sumber daya untuk mendukung pekerjaan para lembaga pengawas. Dalam rangka untuk mempunyai lembaga pengawas yang kuat dan independen, kerangka hukum harus mendukung lembaga pengawas dengan memberikan kewenangan hukum yang sesuai guna untuk menegakkan peraturan perbankan. Namun kewenangan saja tidak cukup karena lembaga pengawas harus bebas dari intervensi politik agar para lembaga pengawas dapat menghindari tekanan politik dalam membuat kebijakan aturan. Mishkin menunjukkan bahwa pendapat lain untuk menempatkan pengawasan bank di bank sentral adalah bahwa faktanya bank sentral selalu menjadi *lender of last resort*, dan untuk menjalankan peran ini dengan baik, maka perlu memperoleh informasi tentang kondisi terakhir bank tersebut agar dapat diketahui kemungkinan diberikannya pinjaman kepada bank tersebut.⁷²

⁷¹ Ross Levine, *The Governance of Financial Regulation: Reform Lessons from The Recent Crisis*, Working Paper Nomor 329, Departemen Moneter dan Ekonomi Bank for International Settlements (BIS), Nopember 2010. diunduh dari situs www.bis.org.

⁷² Frederic S. Mishkin, *Op. Cit.*, hal. 135.

Mengubah struktur pengawasan saja tidak akan meningkatkan pengawasan. Pengawasan yang efektif hanya akan terjadi apabila lembaga pengawas tersebut memiliki kewenangan, kemampuan, dan sumber daya untuk menjaga segala jenis risiko yang muncul. Risiko terjadinya benturan budaya pengawasan dalam lembaga pengawas yang dilebur menjadi satu dapat melemahkan pengawasan dan dalam hal persetujuan bersama mengenai informasi yang datang selama masa krisis berlangsung. Berdasarkan pengalaman internasional, dalam beberapa lembaga pengawasan yang dilebur menjadi satu, terjadi ketegangan antara pasar dan tanggung jawab *prudential* yang dapat melemahkan pengawasan prudential. Jika pengaturan dan pengawasan sistem keuangan dilanjutkan oleh suatu OJK maka penyatuan antara Bank Indonesia dan OJK akan menjadi hal yang penting untuk menghadapi risiko tersebut.⁷³ Dengan demikian, pengawasan perbankan berakar dalam sistem hukum dan pemerintahan masing-masing negara.⁷⁴

⁷³ IMF Country Report No. 10/288 Prepared by the Monetary and Capital Markets and Asia and Pacific Departments, Approved by José Viñals and Anoop Singh, August 12, 2010. *Indonesia: Financial System Stability Assessment*, September 2010. hal. 26. diunduh dari situs www.imf.org.

⁷⁴ Antonio Fazio: *Regulation and supervision in financial markets Presentation* by Antonio Fazio, Governor of the Bank of Italy, at the Frankfurt European Banking Congress 2004, panel discussion on “*Regulation and Supervision in Financial Markets*”, Frankfurt, 19 November 2004. diunduh dari situs www.bis.org.

BAB IV PENUTUP

4.1. Kesimpulan

Berdasarkan pemaparan dan pembahasan bab-bab sebelumnya, maka penulis menyimpulkan sebagai berikut:

- a. Bentuk pemisahan fungsi pengaturan dan pengawasan perbankan sangat tidak lazim di lingkungan *prudential* sektor keuangan. Secara internasional, pemisahan pengaturan dari pengawasan adalah hal yang tidak diinginkan. Di dalam 25 Prinsip inti dalam pengawasan perbankan yang efektif (*Core Principles for Effective Banking Supervision*), seperti yang telah dirumuskan oleh *Basle Committee on Banking Supervision*, yang mana di dalam Prinsip ke-22 yang menyebutkan bahwa “*Adequate supervisory measures must be in place to bring about corrective action when banks fail to meet prudential requirements, when there are regulatory violations, or when depositors are threatened in any other way. This should include the ability to revoke the banking license or recommend its revocation*”. Dengan kata lain, dalam hal lembaga pengawasan memiliki kebijakan pengawasan yang tepat untuk menjalankan tindakan perbaikan seperti kewenangan untuk mencabut izin bank atau merekomendasikan pencabutan izin usaha bank apabila bank-bank yang diawasi tersebut melakukan pelanggaran dalam ketentuan peraturan perbankan di suatu negara. Dengan demikian, pengaturan dan pengawasan dalam kebijakan pengawasan bank merupakan hal yang tidak terpisahkan dari kewenangan lembaga pengawasan bank.
- b. Berbagai pertimbangan dalam pembentukan Lembaga pengawasan sektor jasa keuangan yang baru dalam mengatur dan mengawasi sektor jasa keuangan, tidak menjamin pengawasan sektor jasa keuangan yang terbaik dan tahan dari ancaman krisis moneter karena bagaimanapun ketahanan suatu sistem pengawasan di sektor jasa keuangan tergantung

pada perilaku Lembaga pengawas dan para pelaku usaha di sektor jasa keuangan.

4.2. Saran

Membangun dan membentuk satu model struktur pengawasan lembaga keuangan yang dianggap paling tepat bagi satu negara bukan merupakan pekerjaan yang mudah. Demikian pula, dalam hal memisahkan fungsi pengawasan bank dari bank sentral yang sampai saat ini relatif masih diadopsi banyak negara. Adapun penulis menyampaikan saran, sebagai berikut :

- a. Di dalam membangun dan membentuk suatu struktur pengawasan terpadu terhadap sektor jasa keuangan perlu adanya persiapan yang matang baik itu dari sumber daya manusia maupun kondisi sistem keuangan di suatu negara;
- b. Tidak ada struktur pengawasan sektor jasa keuangan yang terbaik dan paling aman dalam mencegah terjadinya krisis moneter, mengutip dari pendapat Laurence Friedmann yang menyatakan suatu sistem hukum akan dapat berjalan dengan baik apabila suatu substansi dari aturan, aparatur dari perangkat hukum, dan budaya hukum di suatu negara dapat berjalan dengan baik, oleh karena itu dengan sistem pengawasan seperti apapun jika tidak diikuti dengan budaya hukum antara lembaga pengawas dan para pelaku usaha di sektor jasa keuangan;
- c. Dalam hal pengalihan kewenangan pengawasan sektor jasa keuangan, kiranya dilakukan dalam kondisi keuangan global berada dalam kondisi stabil dan harus ada koordinasi dengan bank sentral, hal ini dikarenakan apabila pengalihan dilakukan pada saat kondisi keuangan tidak stabil nantinya justru akan menyebabkan terjadinya krisis moneter akibat belum padunya struktur pengawasan sektor jasa keuangan yang baru. Hal ini terbukti dari pengalaman Jepang dalam menerapkan *Financial Services Authority* atau FSA (suatu lembaga semacam OJK), pada saat industri perbankan Jepang masih bermasalah. Penerapan FSA ternyata tidak membuat industri

perbankan Jepang menjadi lebih baik, hal ini dapat dilihat dari bangkrutnya *Long-Term Credit Bank* dan *Nippon Credit Bank*. Selain itu masalah koordinasi antara FSA dan bank sentral juga muncul dalam kasus *Ishikawa Bank* dan masalah kredit bermasalah;

- d. Interaksi antara Otoritas Jasa Keuangan dengan otoritas moneter yaitu, Bank sentral perlu dipererat. Hal ini mengingat makin terintegrasinya sektor jasa keuangan yang dikhawatirkan berdampak krisis moneter.



DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Aulia Pohan, *Potret Kebijakan Moneter Indonesia: Seberapa jauh kebijakan moneter mewarnai perekonomian Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Press, 2008)

Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Pengkajian Hukum tentang Kemandirian Bank Sentral*. (Jakarta: Departemen Hukum dan Perundang-undangan, 2000)

Bank Indonesia (a), *Studi Hukum Bantuan Likuiditas Bank Indonesia*, (Jakarta: Penerbit Bank Indonesia, 2002)

Bank Indonesia (b), *Laporan Pengawasan Perbankan 2009*, (Jakarta: Direktorat Penelitian dan Pengawasan Perbankan, 2010)

Bank Indonesia (c), *Booklet Perbankan Indonesia 2010*, (Jakarta: Direktorat Perizinan dan Informasi Perbankan Bank Indonesia, 2010)

Bank Indonesia (d), *Krisis Global dan Penyelamatan Sistem Perbankan Indonesia*, (Jakarta: Bank Indonesia, 2010)

Boediono, *Ekonomi Indonesia mau kemana?*, (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2009)

B. Arif Sidharta, “*Apakah Teori Hukum Itu ?*” *Dalam Seri Dasar-dasar Ilmu Hukum 3*, Penerbitan Tidak Berkala No. 3, (Bandung: Laboratorium Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan, 2001)

Didik J. Rachbini, Suwidi Tono, dkk, *Bank Indonesia: Menuju Independensi Bank Sentral*, (Jakarta: PT. Mardi Mulyo, 2000)

Djoni S. Gazali dan Rachmadi Usman, *Hukum Perbankan*, (Jakarta: PT. Sinar Grafika, 2010)

Heru Subiyantoro dan Singgih Riphath (Ed.), *Kebijakan Fiskal: Pemikiran, Konsep, dan Implementasi*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2004)

H. Veithzal Rivai, dkk, *Bank and Financial Institution Management Conventional and sharia system*, (Jakarta: Rajawali Press, 2007)

Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa’at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006)

Kenneth Dyson and Martin Marcussen (Ed), *Central Banks in The Age of Euro: Europeanization, Convergence, and Power*. (New York (USA): Oxford University Press, 2009)

Kusumaningtuti, dkk, *Pengkajian Hukum tentang Kemandirian Bank Sentral*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, 2000)

Lawrence Friedmann, *American Law*, (New York City: W.W. Norton & Company, 1984)

Muhammad Dawam Rahardjo, dkk: *Bank Indonesia Dalam Kilasan Sejarah Bangsa*, (Jakarta: LP3ES, 1995)

Muhammad Djumhana (a), *Hukum Perbankan di Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006)

Muhammad Djumhana (b), *Asas-Asas Hukum Perbankan di Indonesia*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2008)

Otje Salman dan Anton F. Susanto, *Teori Hukum: Mengingat, Mengumpulkan, dan Membuka Kembali*, (Bandung: Refika Aditama, 2007)

Permadi Gandapraja, *Dasar dan Prinsip Pengawasan Bank*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka, 2004)

Perry Warjiyo (Editor), *Bank Indonesia Bank Sentral Republik Indonesia: Sebuah Pengantar*, (Jakarta: Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan (PPSK) Bank Indonesia, 2004)

Soedjono Dirdjosisworo, *Hukum Perbankan di Indonesia: Bank Umum*, (Bandung: Mandar Maju, 2003)

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif – Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Rajawali Press, 1990)

Sri Adiningsih, dkk (Pusat Studi Asia Pasifik (PSAP) Universitas Gajah Mada), *Satu Dekade Pasca – Krisis Indonesia: Badai Pasti Berlalu?*, (Yogyakarta, Kanisius, 2008)

Stephen G. Cecchetti, *Money, Banking, and Financial Markets*, (New York: McGraw – Hill Irwin, 2006)

Suparji, *Penanaman Modal Asing di Indonesia: Insentif v. Pembataasan*, (Jakarta: Penerbit Universitas Al-Azhar Indonesia, 2008)

Suseno dan Piter Abdullah, *Sistem dan Kebijakan Perbankan di Indonesia* (Seri Kebanksentralan Nomor 7), (Jakarta: Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan (PPSK) Bank Indonesia, 2003)

Sutan Remy Sjahdeini, *Kapita Selektia Hukum Perbankan: himpunan tulisan bahan perkuliahan hukum perbankan program magister hukum*, (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2000)

Taufani Sukmana Evandri, Tesis: *Peningkatan efektifitas Fungsi Pengawasan Bank Indonesia Guna Menghadapi Liberalisasi Perbankan*, (Jakarta: Program Studi Hukum Ekonomi Pasca Sarjana Universitas Indonesia, 2006)

Tim Kerjasama Penelitian FEB – UGM (Fakultas Ekonomi dan Bisnis – Universitas Gajah Mada) dan FE – UI (Fakultas Ekonomi – Universitas Indonesia), *Alternatif Struktur OJK (Otoritas Jasa Keuangan) yang Optimum: Kajian Akademik*

Tim Panitia Antar Departemen, *Naskah Akademik Pembentukan Otoritas Jasa Keuangan (OJK)*, Rancangan Undang-Undang tentang Otoritas Jasa Keuangan, 2010

Yunus Husein, dkk, *Analisis dan Evaluasi Hukum tentang Perubahan Undang-Undang Perbankan (UU No.7 Tahun 1992 Jo. UU No.10 Tahun 1998)*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, 2007)

Yunus Husein (b), *Rahasia Bank : Privasi Versus Kepentingan Umum*, cet. I, (Jakarta: Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003)

Zulkarnain Sitompul, *Problematika Perbankan*, (Bandung: Penerbit Book Terrace and Library, 2005)

B. Jurnal dan Paper

Abrams, Richard K, and Michael W. Taylor, *Issues in the Unification of Financial Sector Supervision*. IMF Working Paper 00/213 (Washington: International Monetary Fund, 2000)

Bilal Husein, *Integrated Financial Supervision and Its Implications for Banking Sector Stability (An honour thesis)*, (New York: Leonard N. Stern School of Bussiness New York University, May 2009)

C A E Goodhart, *The changing role of central banks*, BIS Working Papers No 326, Monetary and Economic Department, November 2010

Charles Goodhart, *The Organisational Structure of Banking Supervision*. (Basel, Switzerland, FSI Occasional Papers, No 1, Financial Stability Institute. 2001

C.J. Lindgren (2007), *Monetary and Supervisory Policies and Banking System Soundness: An Overview in Financial System Soundness and Risk-Based Supervision*, Edited Villanueva, D., The SEACEN Centre

De Nicoló, Gianni, Philip F. Bartholomew, Jahanara Zaman, and M. G. Zephirin, 2003, *Bank Consolidation, Internationalization and Conglomeration: Trends and Implications for Financial Risk*, IMF Working Paper 03/158

Frederic S. Mishkin, *Reforming Bank Supervision: Discussion* (Recommendations in Krivoy's Paper)

James R. Barth, Daniel E. Nolle, Triphon Phumiwasana, and Glenn Yago, *A Cross-Country Analysis of the Bank Supervisory Framework and Bank Performance*. Economic and Policy Analysis Working Paper 2002-2, September 2002

Jose de Luna Martinez and Thomas A. Rose, *International Survey of Integrated Financial Sector Supervision*, Policy Research Working Paper 3096, The World Bank Financial Sector Operations and Policy Department, July 2003

Jose Viñals and Jonathan Fieschter, *The Making of Good Supervision: Learning to Say No*, International Monetary Fund, Monetary and Capital Markets Department, May 18, 2010

IMF Country Report No. 10/288 Prepared by the Monetary and Capital Markets and Asia and Pacific Departments, Approved by José Viñals and Anoop Singh, August 12, 2010. Indonesia: Financial System Stability Assessment, September 2010

Kenneth K Mwenda, and Alex Fleming, *International developments in the organizational structure of financial services supervision*. A paper presented at a seminar hosted by the World Bank Financial Sector Vice-Presidency on September 20th, 2001 (World Bank: Washington DC)

Marco Arnone, Salim M. Darbar, and Alessandro Gambini, *“Banking Supervision: Quality and Governance”* (IMF Working Paper 07/82, 2007)

Maqdir Ismail, *Independensi Bank Sentral Dalam Undang-Undang dan Praktik di Indonesia*, Jurnal Legislasi Indonesia Volume 3 Nomor 3 September 2006, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia

Martin Čihák and Richard Podpiera, *Is One Watchdog Better Than Three?: International Experience with Integrated Financial Sector Supervision*, IMF Working Paper WP/06/57, March 2006

Melanie S. Milo, *Integrated Financial Supervision: An Institutional Perspective for the Philippines*, ADB Institute Discussion Paper No. 81, October 2007

Michael Taylor dan Alex Fleming, *Integrated Financial Supervision: Lessons from Northern European Experience*, Policy Research Working Paper 2223, The World Bank Europe and Central Asia Region Private and Financial Sectors Development Unit, November 1999

Mutiara hikmah, *Fungsi Bank Indonesia Sebagai Pengawas Perbankan di Indonesia*, Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun ke-37 No.4 Oktober – Desember 2007

M. Taylor and A. Fleming, *Integrated Financial Supervision: Lessons from Northern European Experience*, Policy Research Working Paper 2223, (Washington DC: The World Bank, 1999)

Reza Siregar, Lim C.S. Vincent and Victor Pontines, *Post Global Financial Crisis: Issues and Challenges For Central Banks of Emerging Markets*, Staff Paper No. 80, The South East Asian Central Banks (SEACEN) Research and Training Centre, Februari 2011

Ross Levine, *The Governance of Financial Regulation: Reform Lessons from The Recent Crisis*, Working Paper Nomor 329, Departemen Moneter dan Ekonomi Bank for International Settlements (BIS), Nopember 2010

Steven Seelig and Alicia Novoa, *Governance Practices at Financial Regulatory and Supervisory Agencies*, IMF Working Paper (WP/09/135), Monetary and Capital Markets Department, July 2009

Sukarela Batunangar (a), *Jaring Pengaman Keuangan: Kajian Literatur dan Praktiknya di Indonesia*, (Jakarta: Buletin Hukum Perbankan dan Kesentralan Volume 4 Nomor 3, Desember 2006)

S. Batunangar (b), *Strategi Pengawasan Bank yang Efektif*, (Jakarta: Insitut Bankir Indonesia, Edisi Nomor 78 Juli – Agustus 1999)

Sutan Remy Syahdeini, *Beberapa pokok Pikiran Mengenai Reformasi Hukum Perbankan Indonesia*, Makalah yang tidak diterbitkan, tahun 2001

Wimboh Santoso dan Sukarela Batunangar, *Effective Financial System Stability Framework*, Occasional Papers No. 45, The South East Asian Central Banks Research and Training Centre (The SEACEN Centre) Kuala Lumpur, Malaysia, 2007

C. Peraturan Perundang-undangan

Republik Indonesia (a), Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia. Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3843

Republik Indonesia (b), Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan. Lembaran Negara Tahun 1998 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4383

Republik Indonesia (c), Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Bank Indonesia Nomor 23 Tahun 1999. Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4357

Republik Indonesia (d), Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 1955 Pengawasan terhadap Urusan Kredit. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1955 Nomor 1

Republik Indonesia (e), Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral. Lembaran Negara Tahun 1968 Nomor 63, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2865

Republik Indonesia (f), Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, Lembaran Negara Tahun 1992 Nomor 31 Tambahan Lembaran Negara Nomor 3472

Republik Indonesia (g), Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan (JPSK), Lembaran Negara Tahun 2008 Nomor 129, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4907

Republik Indonesia (h), Undang-Undang Dasar 1945 setelah Amandemen ke-IV Tahun 2002

Republik Indonesia (i), Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, Lembaran Negara Tahun 2006 Nomor 85, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4654

Republik Indonesia (j), Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal, Lembaran Negara Tahun 1995 Nomor 64, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3608

Republik Indonesia (k), Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang, Lembaran Negara Tahun 2010 Nomor 122, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5164

Republik Indonesia (l), Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjaminan Simpanan, Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 96, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4420

D. Lain-Lain

Antonio Fazio: *Regulation and supervision in financial markets Presentation* by Antonio Fazio, Governor of the Bank of Italy, at the Frankfurt European Banking Congress 2004, panel discussion on “Regulation and Supervision in Financial Markets”, Frankfurt, 19 November 2004.

Anwar Nasution, *Stabilitas Sistem Keuangan: Urgensi, Implikasi Hukum, dan Agenda Kedepan*, disampaikan dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional – Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia R.I tanggal 14-18 Juli 2003 di Denpasar

Artikel Muslimin Anwar (*Peran Otoritas Jasa Keuangan Negara G20*), <http://www.bi.go.id>, diakses tanggal 3 Mei 2010

Artikel Darmin Nasution, *Konsepsi Penyusunan Rancangan Undang-Undang Otoritas Jasa Keuangan dan Persiapan Pembentukan Otoritas Jasa Keuangan*, <http://www.legalitas.org>, diakses tanggal 30 September 2010

Artikel Zulkarnain Sitompul, *Menyambut Khadiran Otoritas Jasa Keuangan (OJK)*, Pilars No.02/Th. VII/12-18 Januari 2004

Artikel, *Dewan Berencana Bentuk Panja Pengawasan Perbankan*, 170909, <http://www.tempointeraktif.com>, diakses tanggal 3 Oktober 2010

Teori Investasi dan Pertumbuhan Ekonomi dalam Ekonomi Pancasila oleh Mubiyarto (Artikel - Th. II - No. 4 - Juli 2003), <http://www.ekonomirakyat.org>, diakses tanggal 3 Mei 2010

Artikel, Banyak Model OJK, Timbang Kelebihan dan Kekurangannya, tanggal 18 Juni 2010, <http://keuangan.kontan.co.id/v2/read/keuangan/39042/Banyak-Model-OJK-Timbang-Kelebihan-dan-Kekurangannya>, diakses tanggal 5 Juni 2011

