



UNIVERSITAS INDONESIA

**KEWENANGAN BAPEPAM-LK SETELAH BERLAKUNYA
UNDANG-UNDANG NO 21 TAHUN 2011 TENTANG
OTORITAS JASA KEUANGAN (OJK)**

SKRIPSI

GABRIELA ANASTASIA TAMPUBOLON

0806342144

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM STUDI SARJANA REGULER
DEPOK
JUNI 2012**



UNIVERSITAS INDONESIA

**KEWENANGAN BAPEPAM-LK SETELAH BERLAKUNYA
UNDANG-UNDANG NO 21 TAHUN 2011 TENTANG
OTORITAS JASA KEUANGAN (OJK)**

SKRIPSI

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Memperoleh Gelar Sarjana

GABRIELA ANASTASIA TAMPUBOLON

0806342144

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM STUDI SARJANA REGULER
DEPOK
JUNI 2012**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

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

Nama : Gabriela Anastasia

NPM : 0806342144

Tanda Tangan : 

Tanggal : 5 JULI 2012

HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini diajukan oleh :
Nama : Gabriela Anastasia Tampubolon
NPM : 0806342144
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul Skripsi : Kewenangan Bapepam-LK Setelah Berlakunya
UU No 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa
Keuangan (OJK)

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

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Arman Nefi, S.H., M.M.



Penguji 1 : Henny Marlyna, S.H., M.H., MLI.



Penguji 2 : Teddy Anggoro, S.H., M.H.



Ditetapkan di : Depok
Tanggal : 5 Juli 2012

KATA PENGANTAR

Puji Tuhan, terimakasih saya panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa atas berkat rahmat-Nya skripsi ini dapat selesai tepat pada waktunya. Skripsi ini juga tidak akan selesai tepat waktu tanpa bantuan semua pihak yang telah terlibat dalam skripsi ini. Oleh karena itu, penulis juga ingin menyampaikan terima kasih kepada para pihak lainnya.

Bapak Arman Nefi, S.H., M.M. selaku pembimbing skripsi selama kurang lebih tiga bulan ini. Terima kasih atas bimbingan dan kesediaannya meluangkan waktu di sela kesibukannya untuk membimbing penulis dalam sepanjang proses penyelesaian skripsi ini.

Kepada Bapak Heru Juwanto anggota pembentukan RUU OJK dan Kepala bagian Dana Pensiun Bapepam-LK, terima kasih atas kesediaan waktunya untuk diwawancarai ditengah kesibukannya dan atas informasi-informasi baru yang penulis peroleh.

DR. Jongkers Tampubolon dan DR. Juli Ritha Tarigan sebagai orangtua yang telah mendidik penulis sampai dengan saat ini, untuk kasih sayang dan penyertaan yang selalu ada saat penulis butuhkan . Serta adik-adik Joscha Gabriel dan Gladys Caroline yang selalu membuat kehidupan penulis lebih berwarna, semoga semakin termotivasi mencapai cita-citanya.

Keluarga besar Gracia: Putu Pradnya, S.Psi. yang mendorong penulis untuk segera menyelesaikan skripsi ini, terima kasih karena telah menjadi sahabat yang selalu sabar menghadapi penulis. Semoga diterima program pasca psikologi perkembangan anaknya dan segala rencana depannya terwujud. Hariyana, S.I.A. atas semangatnya mengingatkan penulis untuk tidak menyerah dan terus berjuang, buat Hilda, Amd. atas pelajaran hidupnya yang mengingatkan penulis untuk semakin bersyukur serta Ajeng Radini Tonia, Amd. untuk kekerasan hatinya mewujudkan segala impiannya yang mengajarkan penulis untuk semakin gigih menghadapi tantangan, semoga skripsinya juga segera selesai.

Para Sahabat dibangku perkuliahan: Clara Anastasia Sianipar,S.H. terima kasih untuk ide judulnya dan persahabatan gila yang sangat jujur dan apa adanya. Stephanie Yetta Simbolon,S.H. atas kritikan dan saran yang membangun penulis, semoga segera menemukan impian dan tidak pernah menyerah mencoba hal baru. Luh Putu Sri Anggrayani,S.H. terima kasih untuk keberaniannya menyatakan apa yang benar kepada penulis dan mengajarkan penulis untuk tidak memendam berkepanjangan, semoga menemukan langkah kehidupan yang lebih baik lagi.

Teman-teman seperjuangan selama penyelesaian skripsi ini, Maria Yudithia, Irawaty Melissa, Agust Doloksaribu, terima kasih untuk berbagai pengalaman dan motivasi selama pengerjaan penulisan.

Keluarga besar LaSALe FHUI. Kepada pelatih setia bang Dodik Widjayanto yang mengajarkan penulis untuk tidak takut menjadi orang yang berbeda dan bekerja dengan ikhlas. Kepada BPH selama kepemimpinan Domas Manalu: Phanie, Ferny, Anggra, Rieya, Memi, Nandi, Randolph, Zikry, Lala, Bahana, Alldo, Linda, Pipit, dan Timbul, terima kasih atas kerjasama kepengurusan selama setahun yang penuh cobaan.

Tim UI4MCCUII 2011, Lala, Frans, Andreas, Sinta, Azhe, Nabil, Icha, Misero, Hesky, Pps, Sasi, Hendrik, Iman, Hanmon, dan Lia serta Memi, Nandi, Icus, Candace, Vandri, Adam, Bobby, Rizky, Fitri, Tania terima kasih untuk pengalaman kerjasama timnya serta bang Roni yang sangat membantu selama proses latihan tim.

Sahabat-sahabat: Mika Putri, S.Kom., Oka Wina Sagala, S.H., Rika Febriani, Tablita Hutapea, dan Kartika Tampubolon yang selalu menyemangati penulis selama proses skripsi dan selalu ada saat dibutuhkan. Semoga segera menyelesaikan skripsi masing-masing juga.

Akhir kata, penulisan skripsi ini sungguh-sungguh untuk memberikan perhatian mengenai kebutuhan lembaga pengawasan keuangan yang sedang berkembang saat ini. Kepada semua pihak yang membantu dan mendukung penulisan skripsi ini sampai selesai, yang tidak dapat penulis tuliskan satu per satu, penulis mengucapkan terima kasih. Semoga skripsi ini berguna bagi perkembangan ilmu hukum yang berkelanjutan.

Depok, 5 Juli 2012

Penulis

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

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

Nama : Gabriela Anastasia
NPM : 0806342144
Program Studi : Reguler
Fakultas : Hukum
Jenis Karya : Skripsi

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

**Kewenangan Bapepam-LK Setelah Berlakunya Undang-Undang No 21
Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan (OJK)**

beserta perangkat (jika ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif ini, Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihkan bentuk, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, serta mempublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis atau pencipta dan juga sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok
Pada tanggal : 5 Juli 2012
Yang menyatakan



(Gabriela Anastasia Tampubolon)
NPM : 0806342144

ABSTRAK

Nama : Gabriela Anastasia
Program Studi : Hukum
Judul : Kewenangan Bapepam-LK Setelah Berlakunya Undang-Undang No 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan (OJK)

Penelitian ini dilakukan untuk mendapatkan gambaran mengenai pentingnya lembaga pengawas keuangan yang sedang berkembang di berbagai negara. Di Indonesia sendiri kebutuhan ini tercermin setelah akhirnya diberlakukannya Undang-Undang No. 11 Tahun 2012 Tentang Otoritas Jasa Keuangan (OJK). Melihat kebutuhan tersebut, pada penulisan ini nantinya akan digambarkan model lembaga pengawas keuangan seperti apa yang berkembang, kemudian dipaparkan juga contoh pelaksanaan sistem demikian pada negara yang berhasil menerapkan sistem ini seperti Jepang dan negara yang gagal menerapkan sistem ini seperti Inggris. Terakhir, akan diberikan gambaran implikasi berlakunya undang-undang Otoritas Jasa Keuangan terhadap lembaga pengawas sebelumnya yaitu Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan (Bapepam-LK) terutama pada masa transisi saat ini. Metode penelitian yang digunakan adalah Penelitian Kepustakaan, yang bersifat yuridis normatif, artinya mengacu kepada norma hukum yang terdapat di dalam peraturan perundang-undangan serta kebiasaan-kebiasaan yang berlaku di masyarakat. Penulis menyimpulkan bahwa urgensi lembaga pengawas keuangan terbesar adalah kebutuhan pengawasan keuangan bersifat universal yang dilatarbelakangi berbagai kegagalan lembaga pengawas institusional sebelumnya. Kesimpulan implikasi hukum terbesar berdirinya OJK terhadap Bapepam-LK adalah penghilangan kewenangan Bapepam-LK.

Kata Kunci:

Lembaga Pengawas Keuangan, Otoritas Jasa Keuangan (OJK)

ABSTRACT

Name : Gabriela Anastasia Tampubolon
Program of Study : Law
Title : Authority of the Capital Market Supervisory Board & Financial Institutions Supervisory Board (Bapepam-LK) After The Enactment of Indonesian Law No. 11/2011 about Financial Services Authority

This research was conducted to find the description about the importance of financial services authority which nowadays is being developed in many countries. In Indonesia, these needs are seen since the enactment of Indonesian Law No. 11/2011 about Financial Services Authority (OJK). Based on those needs, later in this research the models of the developing financial services authority and the example of this system in a failed country such as United Kingdom and a success country such as Japan will be described. Finally, there will be some descriptions about the implications of the application of Financial Services Authority regulation against the authority institution before it named Authority of the Capital Market Supervisory Board & Financial Institutions Supervisory Board (Bapepam-LK), especially in the transition period in these days. The research method is Legal research library with a normative juridical approach method, based on legal norm in regulations and society behavior. The author concluded that the biggest urgency for the financial services authority is the need of a universal supervisor which is caused by the failure of many authority institutions before. Another conclusion is that the biggest impact of OJK establishment toward Bapepam-LK is the omission of Bapepam-LK's authority.

Keyword:
Financial Services Authority, Otoritas Jasa Keuangan (OJK)

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
KATA PENGANTAR/ UCAPAN TERIMA KASIH	iv
HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS.....	vi
ABSTRAK	vii
ABSTRACT.....	viii
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR TABEL	xi
DAFTAR GAMBAR.....	xii
BAB 1 PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Pokok Permasalahan	5
1.3 Tujuan Penelitian.....	6
1.4 Defenisi Operasional	6
1.5 Metode Penelitian.....	8
1.6 Sistematika Penulisan.....	9
BAB 2 URGENSI LEMBAGA PENGAWAS JASA KEUANGAN DI DUNIA INTERNASIONAL.....	12
2.1 Sejarah Perkembangan	12
2.2 Pendekatan Penerapan Lembaga Pengawas Jasa Keuangan	14
2.2.1 Pendekatan teoritis, empiris, dan politik.....	14
2.2.2 Pendekatan bertahap untuk menerapkan Lembaga Pengawas Tunggal	17
2.3 Prinsip-Prinsip Pengaturan dan Pengawasan Jasa Keuangan	19
2.4 Model dan Struktur Lembaga Pengawasan Berkembang	27
2.4.1 Model Pengawasan Industri Keuangan	27
2.4.2 Struktur Pengawasan Lembaga Keuangan.....	28
2.4.2.1 Keunggulan dan Kelemahan Sistem Lembaga Pengawas	30
2.4.2.1.1 Pendekatan Institusional	30
2.4.2.1.2 Pendekatan Fungsional	31
2.4.2.1.3 Pendekatan Terpadu (<i>Integrated</i>)	32
2.4.2.1.4 Pendekatan <i>Twin Peaks</i>	33
2.4.2.1.5 Pendekatan <i>Dual System</i>	33
2.5 Argumen-Argumen Terkait Unifikasi.....	34
2.5.1 Argumen yang Mendukung.....	35
2.5.2 Argumen yang Menentang.....	36
BAB 3 PERBANDINGAN DENGAN INGGRIS DAN JEPANG	38
3.1 Otoritas Jasa Keuangan (OJK) di Indonesia	38
3.1.1 Latar Belakang Pembentukan OJK	38

3.1.2 Tujuan dan Asas-Asas OJK	42
3.1.3 Masa Transisi OJK	44
3.1.4 Struktur OJK	46
3.1.5 Keterkaitan dengan Lembaga Lain	50
3.1.6 Kelengkapan Organisasi.....	51
3.1.7 Harapan atas OJK.....	53
3.2 <i>Financial Services Authority</i> (FSA) di Inggris	55
3.2.1 Latar Belakang Pembentukan FSA	55
3.2.2 Struktur FSA	57
3.2.3 Fungsi FSA.....	65
3.2.4 Kegagalan FSA	67
3.3 <i>Japan Financial Services Agency</i> (JFSA) di Jepang.....	71
3.3.1 Latar Belakang Pembentukan JFSA.....	71
3.3.2 Struktur JFSA.....	73
3.3.3 Fungsi JFSA.....	75
3.3.4 Keberhasilan JFSA.....	76
3.3.5 Perbandingan FSA Inggris dengan FSA Jepang	77
BAB 4 AKIBAT BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG OTORITAS JASA KEUANGAN TERHADAP BAPEPAM-LK.....	79
4.1 Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan (Bapepam-LK)	79
4.2 Bapepam Lama.....	79
4.3 Wewenang Bapepam-LK dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal	81
4.4 Fungsi Bapepam-LK	83
4.5 Struktur Bapepam-LK.....	83
4.6 Setelah Berlakunya Undang-Undang No. 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan.....	87
4.7 Masa Transisi Bapepam-LK ke OJK	88
4.8 Tantangan Terbesar Bapepam-LK dengan Berdirinya OJK	89
4.9 OJK Saat Ini	90
BAB 5 KESIMPULAN DAN SARAN	92
5.1 Kesimpulan.....	92
5.3 Saran.....	93
DAFTAR REFERENSI.....	95

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1	Faktor utama pengadopsian sistem pengawasan terpadu.....	13
Tabel 2.2	Bentuk Struktur Pengawasan Lembaga Keuangan	28
Tabel 2.3	Sistem Lembaga Pengawasan Sektor Keuangan	29
Tabel 2.4	Keunggulan dan Kelemahan Sistem Pendekatan Institusional	30
Tabel 2.5	Keunggulan dan Kelemahan Sistem Pendekatan Fungsional	31
Tabel 2.6	Keunggulan dan Kelemahan Sistem Pendekatan Terpadu (<i>Integrated</i>)	32
Tabel 2.7	Keunggulan dan Kelemahan Sistem Pendekatan <i>Twin Peaks</i>	33
Tabel 2.8	Keunggulan dan Kelemahan Sistem Pendekatan <i>Dual System</i>	33
Tabel 2.9	Argumen Pendukung dan Penentang Pengawasan Terpadu	34
Tabel 3.1	Fungsi Pengawasan Sektor Keuangan	41
Tabel 3.2	Perbandingan Kegagalan FSA Inggris dan Keberhasilan FSA Jepang.....	77

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1 Pendekatan Institusional	30
Gambar 2.2 Pendekatan Fungsional	31
Gambar 2.3 Pendekatan Terpadu (<i>Integrated</i>)	32
Gambar 2.4 Pendekatan <i>Twin Peaks</i>	33
Gambar 3.1 Latar Belakang Pendirian OJK	40
Gambar 3.2 Tujuan OJK.....	43
Gambar 3.3 Transisi OJK.....	45
Gambar 3.4 Dewan Komisioner OJK.....	48
Gambar 3.5 Struktur FSA, 30 Juni 2000	59
Gambar 3.6 Struktur FSA, 1 Desember 2001.....	60
Gambar 3.7 Struktur Manajemen FSA Saat Ini.....	61
Gambar 3.8 Kegagalan Koordinasi FSA Saat Krisis.....	69
Gambar 3.9 Pendekatan <i>twin peak</i> setelah kegagalan FSA.....	71
Gambar 3.10 Struktur Organisasi JFSA	74
Gambar 4.1 Struktur Lembaga Bapepam-LK Sekarang.....	84

BAB I PENDAHULUAN

1.1. LATAR BELAKANG

Pasar modal (*capital market*) mempertemukan pemilik dana (*supplier fund*) dengan pengguna dana (*user of fund*) untuk tujuan investasi jangka menengah (*middle-term investment*) dan panjang (*long-term investment*). Kedua pihak melakukan jual beli modal yang berwujud efek. Pemilik dana menyerahkan sejumlah dana dan penerima dana (perusahaan terbuka) menyerahkan surat bukti kepemilikan berupa efek.¹ Dana tersebut dibutuhkan oleh perusahaan untuk berbagai rencana kerja yang ditetapkan seperti: melakukan ekspansi, penambahan *maintenance*, pelunasan utang dan sebagainya. Di sisi lain, bagi investor dasar keinginan memberikan sebagian dananya kepada perusahaan dengan tujuan melipat gandakan dana yang dimilikinya melalui keuntungan yang akan diperoleh dari penyertaan modal tersebut.² Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) pengertian pasar modal adalah seluruh kegiatan yang mempertemukan penawaran dan permintaan atau merupakan aktivitas yang memperjualbelikan surat-surat berharga. Undang-Undang Pasar Modal (UUPM) pasal 1 angka 13 mendefinisikan pasar modal adalah “kegiatan yang bersangkutan dengan Penawaran Umum dan Perdagangan Efek Perusahaan Publik yang berkaitan dengan efek yang diterbitkannya, serta lembaga dan profesi yang berkaitan dengan efek.”³

Kegiatan Pasar Modal Indonesia diawasi oleh badan pengawas pasar modal yang saat ini ditangani oleh Bapepam-LK (Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan). Selain mengawasi pasar modal, Bapepam-LK juga bertugas mengawasi lembaga keuangan non-bank seperti dana pensiun,

¹ M. Irsan Nasarudin, *et al.*, *Aspek Hukum Pasar Modal Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2010), hal. 10.

² Irfan Iskandar, *Pengantar Hukum Pasar Modal Bidang Kustodian*, (Jakarta: Djambatan, 2001), hal. 5.

³ M. Irsan Nasarudin, *op. cit.*

pembiayaan dan penjaminan, serta perasuransian.⁴ Badan Pengawas Pasar Modal atau Bapepam ini sebagai pemegang otoritas dalam kegiatan Pasar Modal merupakan suatu badan yang dibentuk oleh pemerintah. Dalam struktur organisasi pemerintahan Bapepam berada di bawah Departemen Keuangan dan bertanggung jawab kepada Menteri Keuangan.⁵ Bapepam-LK mempunyai visi untuk menjadi otoritas pasar modal dan lembaga keuangan yang amanah dan profesional, yang mampu mewujudkan industri pasar modal dan lembaga keuangan nonbank sebagai penggerak perekonomian nasional yang tangguh dan berdaya saing global. Misi Bapepam-LK mencakup tiga bidang, yaitu misi ekonomi, misi kelembagaan, dan misi sosial budaya. Bapepam-LK bertujuan menciptakan iklim yang kondusif bagi perusahaan dalam memperoleh pembiayaan dan bagi pemodal dalam memilih alternatif investasi pada industri pasar modal dan jasa keuangan nonbank (misi ekonomi). Bapepam-LK bertujuan mewujudkan dirinya menjadi lembaga yang melaksanakan tugas dan fungsinya memegang teguh pada prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas, independensi, integritas, dan senantiasa mengembangkan diri menjadi lembaga berstandar internasional (misi kelembagaan). Bapepam-LK bertujuan mewujudkan masyarakat Indonesia yang memahami dan berorientasi pasar modal dan jasa keuangan nonbank dalam membuat keputusan investasi dan pembiayaan (misi sosial budaya).⁶

Di Indonesia, bank diatur dan diawasi oleh BI, sedangkan perusahaan sektor keuangan nonbank diatur dan diawasi oleh Bapepam-LK. Kelebihan sistem pengawasan seperti ini adalah bahwa masing-masing otoritas menjadi lebih fokus dalam mengatur dan mengawasi industrinya. Namun, sistem ini juga memiliki kekurangan apabila terjadi aktivitas yang sifatnya bersinggungan.⁷ Bapepam-LK dinilai lemah dalam pengawasan transaksi derivatif lembaga keuangan bukan

⁴ Iswi Hariyani dan R. Serfianto, *Buku Pintar Hukum Bisnis Pasar Modal: Strategi Tepat Investasi Saham, Obligasi, Waran, Right, Opsi, Reksadana, & Produk Pasar Modal Syariah*, (Jakarta: visimedia, 2010), hal. 29, 19.

⁵ Irfan Iskandar, *op. cit.*, hal. 97.

⁶ Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan, “*Visi dan Misi Bapepam-LK*”, http://www.bapepam.go.id/bapepamlk/visi_misi/index.htm, diunduh pada 27 Februari 2012.

⁷ “*Mewujudkan Otoritas Jasa Keuangan yang Efektif*”, <http://economy.okezone.com/read/2012/02/21/279/579417/mewujudkan-otoritas-jasa-keuangan-yang-efektif>, diunduh pada 27 Februari 2012.

bank.⁸ Namun, sejak berlakunya Undang-Undang (UU) Nomor 21/2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (OJK) pada 22 November 2011, terlihat bahwa Indonesia akan bergeser dalam menerapkan model pengawasan terhadap industri keuangannya. Sesuai dengan pasal 5 UU No. 21/2011, terlihat bahwa OJK memiliki fungsi untuk menyelenggarakan sistem pengaturan dan pengawasan yang terintegrasi terhadap keseluruhan kegiatan dalam sektor jasa keuangan, maka seluruh fungsi pengaturan dan pengawasan terhadap sektor keuangan yang kini masih tersebar di BI dan Bapepam-LK akan menyatu ke dalam OJK.⁹

Konsep kelembagaan pengawasan jasa keuangan secara global berbeda-beda. Sebagaimana hasil observasi menurut *International Compliance Association*:

*[The financial services industri] operates on numerous different levels and can be divided and subdivided in various ways. Different countries have their own financial services industries, which are comprised of different market sectors, providing various forms of service in relation to different forms of product. Even though economic liberalisation during the twentieth century has caused an unprecedented level of cohesion amongst these national financial systems-to the extent that there now exist a single global financial marketplace-that marketplace is still diverse. By definition, the specific manner in which an international, regional, national, or market sector regulatory authority regulates depends on a variety of factors.*¹⁰

([Industri jasa keuangan] beroperasi pada berbagai tingkatan yang berbeda-beda dalam jumlah besar dan dapat dibagi-bagi lagi dalam berbagai cara. Negara berbeda memiliki sistem industri keuangannya masing-masing, yang terdiri dari sektor pasar yang berbeda-beda, menyediakan berbagai bentuk layanan dalam kaitannya dengan berbagai bentuk produk yang dihasilkan. Meskipun liberalisasi ekonomi selama abad kedua puluh telah menyebabkan tingkat kohesi antara sistem keuangan nasional-sehingga saat ini ada sebuah pasar global- tetapi keuangan tunggal pasar global masih terdiri dari keanekaragaman. Menurut definisi, cara tertentu di mana otoritas sektor internasional,

⁸ Arinto Tri Wibowo, "Bapepam Lemah Awasi Transaksi Derivatif", http://bisnis.vivanews.com/news/read/46883-bapepam_lemah_awasi_transaksi_derivatif, diunduh pada 27 Februari 2012.

⁹ "Mewujudkan Otoritas Jasa Keuangan yang Efektif", *loc. cit.*

¹⁰ Kenneth Kaoma Mwenda, *Legal Aspects of Financial Services Regulation and the Concept of a Unified Regulator*, (Washington D.C.: The World Bank, 2006), hal. 3.

regional, nasional, atau pasar peraturan mengatur tergantung pada berbagai faktor.)

Meskipun demikian, dari 123 negara yang memberikan kewenangan kepada sebuah lembaga yang terpisah dalam pengawasan sistem keuangan, terdapat 40 negara yang berhasil menerapkan sistem seperti OJK.¹¹

Di Indonesia, dasar pembentukan OJK itu sendiri merupakan amandemen pasal 34 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia (BI). Menurut penjelasan Pasal 34 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004, OJK bersifat independen dalam menjalankan tugasnya dan kedudukannya berada di luar pemerintah dan berkewajiban menyampaikan laporan kepada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

OJK mutlak dibentuk guna mengantisipasi kompleksitas sistem keuangan global dari ancaman krisis.¹² Pembentukan OJK ini dilandasi motivasi yang baik yaitu untuk memperbaiki kualitas pengawasan perbankan, pasar modal dan industri keuangan non bank oleh bank sentral dan Bapepam-LK yang selama ini sering bermasalah. Sejauh ini tercatat bahwa jatuhnya puluhan bank akibat krisis moneter 1998 berikutan dana penyalangan BLBI yang koruptif dan beberapa kasus terbaru seperti Bank Century dan Bank IFI menunjukkan kelemahan pengawasan BI. Beberapa kasus di pasar modal juga kerap terjadi yang merugikan nasabah dan negara seperti Sarijaya Securities dan lainnya. UU OJK dinilai penting karena dua alasan utama yaitu: (1) Nilai aset dan transaksi jasa keuangan Indonesia yang semakin besar dan (2) Semakin canggih dan beragamnya produk-produk keuangan dan investasi di Indonesia. Selain itu, mencegah meluasnya *frauding* di industri keuangan yang semakin sulit dideteksi.¹³

¹¹ "Hanya Sedikit Negara yang Gagal, Hatta Yakin OJK Sukses di Indonesia", <http://www.financeindonesia.org/showthread.php?3634-Hanya-Sedikit-Negara-yang-Gagal-Hatta-Yakin-OJK-Sukses-di-Indonesia>, diunduh pada 20 Maret 2012.

¹² Asosiasi Dana Pensiun Indonesia, "Otoritas Jasa Keuangan (OJK)", http://www.adpi.or.id/index.php?option=com_content&view=article&id=105:otoritas-jasa-keuangan-ojk&catid=6:news&Itemid=5, diunduh pada 27 Februari 2012.

¹³ Perdana Wahyu Sentosa, "OJK dan Stabilisasi Sistem Keuangan Nasional", <http://www.imq21.com/news/read/44067/20111031/112218/OJK-dan-Stabilisasi-Sistem-Kuangan-Nasional.html>, diunduh pada 27 Februari 2012.

Dari kalangan emiten pasar modal, kehadiran OJK diharapkan dapat menjembatani kepentingan antara Bank Indonesia (BI) dan Kementerian Keuangan (Kemenkeu) yang dalam beberapa kesempatan sempat bermasalah. Namun pihak emiten juga menekankan bahwa kehadiran OJK nantinya juga jangan membebani industri dan APBN, dalam hal pajak dan lain sebagainya.¹⁴

Dari pihak DPR, salah satunya Harry Azhar Azis selaku Anggota Komisi XI DPR berpendapat bahwa kehadiran UU OJK membawa implikasi pada peraturan lain karena adanya interkoneksi regulasi. Implikasi terbesar akan terjadi pada UU Pasar Modal dan UU Bank Indonesia, dimana fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan dan pengawasan kegiatan jasa keuangan beralih ke OJK.¹⁵ Terkait hal ini, pemerintah akan segera mengajukan RUU perubahan UU Pasar Modal dan Dana Pensiun sehingga saat OJK terbentuk tidak ada UU yang saling tumpang tindih.¹⁶

Berdasarkan pemaparan di atas, penulis tertarik untuk menganalisis lebih jauh mengenai pengaturan dan penerapan OJK terhadap otoritas Bapepam-LK sebagai badan pengawas praktek hukum pasar modal di Indonesia dalam bentuk tulisan dengan judul: **Kewenangan Bapepam-LK Setelah Berlakunya UU No 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan (OJK)**

1.2. POKOK PERMASALAHAN

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, penulis akan membahas pokok-pokok permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah urgensi pembentukan lembaga pengawas jasa keuangan di dunia internasional?
2. Bagaimana perbandingan pembentukan dan koordinasi kewenangan lembaga pengawas jasa keuangan di Indonesia dengan Inggris dan Jepang?

¹⁴ Wahyu Utomo, "OJK Bagian Reformasi Ekonomi Indonesia", artikel dalam Jurnal Nasional, Kamis 26 Januari 2012, hal 13.

¹⁵ Tim Editor dalam hukumonline.com, "Legislator Alpa Implikasi Yuridis UU OJK", <http://www.hukumonline.com/berita/baca/1t4f0ea94616b33/legislator-alpa-implikasi-yuridis-uu-ojk>, diunduh pada 27 Februari 2012.

¹⁶ Paulus Yoga, "Pemerintah Siap Ajukan RUU Perubahan UU Pasar Modal dan Dana Pensiun", <http://www.infobanknews.com/2012/01/pemerintah-siap-ajukan-ruu-perubahan-uu-pasar-modal-dan-dana-pensiun/>, diunduh pada 27 Februari 2012.

3. Bagaimana kewenangan Bapepam-LK setelah berlakunya UU No 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan (OJK)?

1.3. TUJUAN PENELITIAN

Tujuan penulisan penelitian ini adalah:

1. Mengetahui dan memahami lebih mendalam mengenai urgensi pembentukan lembaga pengawas jasa keuangan di dunia internasional.
2. Mengetahui perbandingan lembaga pengawas jasa keuangan di negara Inggris dan Jepang.
3. Mengetahui akibatnya kewenangan Bapepam-LK setelah berlakunya undang-undang Otoritas Jasa Keuangan.

1.4. DEFENISI OPERASIONAL

Defenisi operasional merupakan penggambaran hubungan antara konsep-konsep khusus yang akan diteliti. Dalam ilmu sosial, konsep diambil dari teori. Dengan demikian kerangka konsep merupakan pengarah atau pedoman yang lebih nyata dari kerangka teori dan mencakup defenisi operasional atau kerja.¹⁷ Defenisi operasional yang digunakan dalam penelitian ini antara lain:

1. Efek adalah surat berharga, yaitu surat pengakuan utang, surat berharga komersial, saham, obligasi, tanda bukti utang, unit penyertaan.¹⁸
2. *Ex-officio* adalah jabatan seseorang pada lembaga tertentu karena tugas dan kewenangannya pada lembaga lain.¹⁹
3. Lembaga Jasa Keuangan adalah lembaga yang melaksanakan kegiatan di sektor Perbankan, Pasar Modal, Perasuransian, Dana Pensiun, Lembaga Pembiayaan, dan Lembaga Jasa Keuangan Lainnya.²⁰

¹⁷ Sri Mamudji et. al., *Metode penelitian dan Penulisan Hukum*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hal. 67.

¹⁸ Indonesia, *Undang-Undang Pasar Modal*, UU No. 8 Tahun 1995, LN No. 64 Tahun 1995, TLN No. 3608, Ps. 1 angka 5.

¹⁹ Indonesia, *Undang-Undang Otoritas Jasa Keuangan*, UU No. 21 Tahun 2011, LN No. 111 Tahun 2011, TLN No. 5253, Ps. 1 angka 20.

²⁰ *Ibid.*, Ps. 1 angka 4.

4. Lembaga Jasa Keuangan Lainnya adalah pergadaian, lembaga penjaminan, lembaga pembiayaan ekspor Indonesia, perusahaan pembiayaan sekunder perumahan, dan lembaga yang menyelenggarakan pengelolaan dana masyarakat yang bersifat wajib, meliputi penyelenggara program jaminan sosial, pensiun, dan kesejahteraan, sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan mengenai pergadaian, penjaminan, lembaga pembiayaan ekspor Indonesia, perusahaan pembiayaan sekunder perumahan, dan pengelolaan dana masyarakat yang bersifat wajib, serta lembaga jasa keuangan lain yang dinyatakan diawasi oleh OJK berdasarkan peraturan perundang-undangan.²¹
5. Lembaga Pengawas Sektor Jasa Keuangan adalah lembaga yang melakukan pengawasan terhadap Bank dan perusahaan-perusahaan sektor jasa keuangan lainnya yang meliputi asuransi, dana pensiun, sekuritas, modal ventura, dan perusahaan pembiayaan, serta badan-badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan dana masyarakat.²²
6. Otoritas Jasa Keuangan adalah lembaga yang independen dan bebas dari campur tangan pihak lain yang mempunyai fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan, pengawasan, pemeriksaan, dan penyidikan sebagaimana diatur dalam Undang-undang.²³
7. Pasar Modal adalah kegiatan yang bersangkutan dengan Penawaran Umum dan Perdagangan Efek, Perusahaan Publik yang berkaitan dengan Efek yang diterbitkannya, serta lembaga dan profesi yang berkaitan dengan Efek.²⁴

²¹ *Ibid.*, Ps. 1 angka 10.

²² Indonesia, Undang-undang Tentang *Perubahan Atas Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia*, UU No. 3 Tahun 2004, LN No. 7 Tahun 2004, TLN No. 4357, penjelasan ps 34 ayat (1).

²³ Indonesia, *op. cit.*, UU No. 21 Tahun 2011, Ps. 1 angka 1.

²⁴ Indonesia, *op. cit.*, UU No. 8 Tahun 1995, Ps. 1 angka 13.

1.5. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan adalah Penelitian Kepustakaan yang bersifat yuridis normatif, artinya mengacu kepada norma hukum yang terdapat di dalam peraturan perundang-undangan serta kebiasaan-kebiasaan yang berlaku di masyarakat.²⁵ Berdasarkan tujuannya, penelitian ini merupakan penelitian *fact finding*²⁶ yang bertujuan mencari fakta yang sebenarnya yang terjadi dalam proses pembentukan Otoritas Jasa Keuangan ditinjau dari sisi hukum Pasar Modal²⁷ dan menurut ilmu yang dipergunakan adalah penelitian monodisipliner, artinya laporan penelitian ini hanya didasarkan pada satu disiplin ilmu, yaitu ilmu hukum.

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier sebagai berikut:²⁸

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat berupa peraturan perundang-undangan Indonesia.
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisa, memahami, dan menjelaskan bahan hukum primer, yang antara lain adalah teori para sarjana, buku, penelusuran internet, artikel ilmiah, jurnal, tesis, surat kabar, dan makalah.
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan atas bahan hukum primer dan sekunder, misalnya ensiklopedia, atau kamus.

Alat pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi dokumen dari segi pengamatan. Dalam studi kepustakaan ini, peneliti berusaha mempelajari berbagai literatur, baik buku-buku, jurnal, artikel, peraturan perundang-undangan yang berhubungan menjawab pokok permasalahan yang

²⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Peranan dan Penggunaan Kepustakaan di dalam Penelitian Hukum*, (Jakarta: Pusat Dokumentasi UI, 1979), hal. 18.

²⁶ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, cet. III, (Jakarta: UI-Press, 1986), hal. 50-51.

²⁷ Sri Mamudji, *et al.*, *op.cit.*, hal. 4-5.

²⁸ Soerjono Soekanto, *op. cit.*, hal. 32.

diambil oleh penulis. Penulis melakukannya dengan melakukan penelitian kepustakaan dan apabila bahan yang diperlukan terasa kurang, peneliti melakukan wawancara kepada narasumber.

Metode bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang isinya mempunyai kekuatan mengikat terhadap masyarakat.²⁹ Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang isinya memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer³⁰. Bahan hukum sekunder yang banyak digunakan dalam penelitian ini adalah artikel-artikel makalah, buku-buku, jurnal-jurnal, skripsi, tesis, dan dari data internet.

Penelitian ini termasuk kedalam penelitian hukum normatif. Dalam penelitian normatif yang diteliti hanya daftar pustaka atau data sekunder yang mungkin mencakup bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Pada penelitian normatif tidak diperlukan penyusunan atau perumusan hipotesa. Mungkin suatu hipotesa kerja diperlukan yang biasanya mencakup sistematika kerja dalam proses penelitian.³¹

1.6. SISTEMATIKA PENULISAN

Untuk mempermudah Penelitian serta pemahaman pembaca, maka Peneliti membagi tulisan ini menjadi beberapa Bab yang terdiri dari beberapa sub bab dengan sistem sebagai berikut:

Bab I merupakan bagian pendahuluan, pada bab ini Peneliti memaparkan mengenai hal-hal yang melatar belakangi pengambilan judul yang akan Peneliti bahas. Latar belakang didasarkan pada pengetahuan Peneliti akan masalah yang terdapat di dalam judul Penelitian. Latar belakang tersebut yang menjadi dasar-dasar dari Penelitian. Hal-hal yang pokok akan dikemukakan melalui perumusan masalah. Selain itu, di dalam bab ini juga dibahas mengenai manfaat dan tujuan

²⁹ Sri Mamuji, *et.al., op.cit.*, hal.52

³⁰ *Ibid.*

³¹ Soerjono Soekanto, *op. cit.*, hal. 52-53.

Penelitian. Lalu bab ini juga menjabarkan definisi operasional. Definisi operasional ini berfungsi untuk menyamakan persepsi yang sering muncul didalam Penelitian. Lalu dibagian akhir terdapat pula sistematika Penelitian yang menjabarkan garis besar dari bab-bab yang ada di dalam Penelitian.

Bab II berjudul Urgensi Lembaga Pengawas Jasa Keuangan di dunia internasional, pada bab ini akan dipaparkan pembahasan tentang sejarah perkembangan konsep pembentukan lembaga pengawas jasa keuangan secara internasional, pendekatan penerapan lembaga pengawas tunggal, prinsip-prinsip pengaturan untuk pembentukan lembaga pengawas tunggal, model dan struktur lembaga pengawas yang berkembang serta argumen-argumen pro dan kontra terhadap konsep lembaga pengawas tunggal yang berkembang.

Bab III berjudul Perbandingan dengan Inggris dan Jepang, akan dilakukan studi pembentukan lembaga pengawas jasa keuangan di Indonesia yang dikenal dengan Otoritas Jasa Keuangan, Inggris yang dikenal dengan *Financial Services Authority*, dan Jepang dengan *Japan Financial Service Authority* yang diterapkan. Dimulai dari latar belakang pembentukan masing-masing lembaga di tiap negara sampai pada perbandingan nilai-nilai positif-negatif yang dapat dibandingkan antara kedua negara ini.

Bab IV berjudul Akibat Terbentuknya Otoritas Jasa Keuangan Terhadap Kedudukan dan Kewenangan Bapepam-LK, di bab ini akan dipaparkan mengenai latar belakang Bapepam-LK, pengaturan dan kewenangan Bapepam-LK berdasarkan Undang-undang Pasar Modal, hingga akibat terbentuknya Otoritas Jasa Keuangan terhadap kewenangan Bapepam-LK dilihat dari tujuan Undang-undang Otoritas Jasa Keuangan yang baru dan praktek penerapannya selama masa transisi.

Bab V merupakan Bab terakhir, terdiri dari simpulan dan saran. Bab ini merupakan uraian akhir yang ditarik Peneliti dari hasil pembahasan secara menyeluruh dari bab-bab sebelumnya. Kesimpulan merupakan jawaban dari

pokok permasalahan yang ada pada bab pendahuluan. Selain itu, Peneliti juga memberikan saran dan solusi terkait pada Penelitian tersebut.



BAB II

URGENSI LEMBAGA PENGAWAS JASA KEUANGAN DI DUNIA INTERNASIONAL

2.1. Sejarah Perkembangan

Sistem keuangan memegang peranan penting dalam perekonomian karena sistem keuangan berfungsi mengalokasikan dana dari pihak yang mengalami surplus finansial kepada pihak yang mengalami defisit finansial. Apabila sistem keuangan tidak stabil dan tidak berfungsi secara efisien, pengalokasian dana tidak akan berjalan dengan baik sehingga dapat menghambat pertumbuhan ekonomi. Pengalaman menunjukkan sistem keuangan yang tidak stabil, terlebih lagi jika mengakibatkan terjadinya krisis, memerlukan biaya yang sangat tinggi untuk upaya penyelamatan.³²

Bertahun-tahun, peraturan dan pengawasan keuangan, di berbagai negara, telah diatur seputar spesialisasi lembaga masing-masing dimana dilakukan pemisahan tanggungjawab antara bidang perbankan, sekuritas dan asuransi. Akan tetapi kemudian berkembang penerapan baru terhadap restrukturisasi fungsi lembaga pengawas keuangan di berbagai negara dalam beberapa tahun, dan di lembaga pengawas keuangan sebagian-yaitu pengawas di dua atau lebih bidang keuangan.³³

Pada akhir tahun 2002, setidaknya terdapat 46 negara yang mengadopsi yang dikenal dengan sebutan model penyatuan atau pengawasan gabungan dengan pembentukan lembaga pengawas tunggal untuk keseluruhan bidang keuangan atau dengan pemusatan kekuasaan di satu kekuatan lembaga untuk mengawasi setidaknya dua dari bidang pokok keuangan negara bersangkutan (contohnya perbankan dengan asuransi, perbankan dengan sekuritas atau sekuritas dengan

³² Tim Kerjasama Penelitian FEB-UGM (Fakultas Ekonomi dan Bisnis- Universitas Gajah Mada) dan FE-UI (Fakultas Ekonomi- Universitas Indonesia), *Alternatif Struktur OJK yang Optimum: Kajian Akademik*, 23 Agustus 2010, hal. 1.

³³ Kenneth K. Mwenda dan Alex Fleming, “*International developments in the organizational structure of financial services supervision*”, (Paper presented at a seminar hosted by the World Bank Financial Sector Cive-Presidency), 20 September 2001, hal. 1.

asuransi). Jumlah negara-negara yang mengadopsi pengawasan tunggal semakin bertambah.³⁴

Negara-negara yang mengadopsi pengawasan tunggal percaya bahwa konsep pengawasan tunggal lebih efektif daripada beberapa lembaga pengawas dalam mengawasi risiko keuangan institusi dan menjadi tanggap ancaman nyata yang dapat merusak stabilitas sistem keuangan. Dengan melakukan pemusatan pengawasan sistem keuangan pada satu lembaga tertentu, pengawasan yang lebih baik dapat memahami risiko yang timbul tidak hanya pada lembaga keuangan tunggal tetapi juga pada kelompok maupun seluruh sistem keuangan. Selanjutnya tidak seperti sistem pengawasan yang terletak pada beberapa lembaga pengawas dimana tanggungjawab pengawasan tersebar jika terjadi kegagalan peraturan, pada lembaga pengawas tunggal tanggung jawab dan risiko pemantauan dalam sistem keuangan terpusat pada satu lembaga saja.³⁵

Faktor-faktor utama yang menyebabkan peningkatan jumlah negara maju dan berkembang untuk mengadopsi pengawasan terpadu dapat dilihat pada Tabel 2.1, dimana 15 negara yang berpartisipasi dalam survei menunjukkan alasan mereka untuk mengadopsi pengawasan tunggal, sebagai berikut:³⁶

Tabel 2.1. Faktor utama pengadopsian sistem pengawasan terpadu

Alasan	Jumlah lembaga	Sebagai % semua lembaga
Mebutuhkan pengawasan keuangan yang bergerak menuju perbankan universal.	14	93%
Memaksimalkan skala dan jangkauan perekonomian.	12	80%
Kebutuhan memecahkan masalah yang dihasilkan dari buruknya komunikasi dan kekurangan kerjasama antar lembaga pengawas yang telah ada.	4	27%
Meminimalisasi kesenjangan dalam peraturan dan pengawasan dari perantara keuangan dengan membentuk otoritas tunggal yang bertanggungjawab	3	20%

³⁴ José de Luna Martines dan Thomas A. Rose, “*International Survey of Integrated Financial Sector Supervision*”, (World Bank Policy Research Working Paper 3096), July 2003, hal. 2.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*, hal 9.

atas pengawasan seluruh institusi keuangan.		
Kebutuhan akan restrukturisasi operasional daripada peraturan lembaga (saat khusus, setelah krisis keuangan).	3	20%
Mengatasi kelemahan-kelemahan lain dalam kualitas keseluruhan dari pengaturan dan pengawasan keuangan.	2	13%

Negara-negara yang termasuk: Australia, Kanada, Denmark, Estonia, Hungaria, Islandia, Korea, Latvia, Luxemburg, Malta, Meksiko, Norwegia, Singapura, Swedia, dan Inggris

Hampir semua negara mengadopsi pengawasan terpadu dalam rangka menanggapi pertumbuhan kepentingan dari konglomerasi keuangan dan kaburnya perbedaan produk-produk dalam perbankan, sekuritas dan asuransi, yang mengakibatkan pengawasan yang lebih sulit bagi beberapa negara untuk mengawasi sektor-sektor keuangan melalui lembaga pengawasan yang terpisah-pisah.³⁷

Secara praktek semua negara-negara yang berpartisipasi pada survei diatas, industri sektor keuangan telah mengalami perubahan besar dalam beberapa tahun terakhir. Deregulasi, liberalisasi dan inovasi teknologi yang cepat telah memungkinkan perantara keuangan untuk menawarkan berbagai peningkatan produk keuangan dan pelayanan, pembuatan batas-batas tradisional antara perbankan, sekuritas dan sektor asuransi kabur. Selain itu, agar tetap berkompetisi di pasar global, keuangan lembaga telah diakuisisi atau dimerger dengan perantara keuangan domestik atau asing lainnya, sehingga menimbulkan sejumlah besar kelompok keuangan.³⁸

2.2. Pendekatan Penerapan Lembaga Pengawas Jasa Keuangan

2.2.1. Pendekatan teoritis, empiris, dan politik

Sebelum melihat sistem mana yang lebih tepat untuk diterapkan dan kapan sebaiknya diterapkan dapat dilihat paling tidak dari tiga pendekatan yaitu:

³⁷ *Ibid.*, hal 9-10.

³⁸ *Ibid.*

Pertama, dari kacamata teoritis. *Kedua*, dari sudut pandang empiris dan *ketiga*, secara politik.³⁹

Secara *teoritis*, terdapat dua aliran (*school of thought*) dalam hal pengawasan lembaga keuangan. Di satu pihak terdapat aliran yang mengatakan bahwa pengawasan industri keuangan sebaiknya dilakukan oleh sebuah institusi. Di pihak lain ada aliran yang berpendapat pengawasan industri keuangan lebih tepat apabila dilakukan oleh beberapa lembaga.⁴⁰

Di Inggris misalnya industri keuangan diawasi oleh *Financial Services Authority (FSA)*, sedangkan di Amerika Serikat industri keuangan diawasi oleh beberapa institusi. SEC misalnya mengawasi perusahaan sekuritas sedangkan industri perbankan diawasi oleh bank sentral (*The Fed*), *FDIC* dan *OCC*. Alasan dasar yang melatarbelakangi kedua aliran ini adalah kesesuaian dengan sistem perbankan yang dianut oleh negara tersebut. Juga, seberapa dalam konvergensi diantara lembaga-lembaga keuangan. Konvergensi yang dalam akan menyebabkan munculnya masalah kewenangan regulasi. Hal ini terjadi karena produk-produk yang dihasilkan lembaga-lembaga keuangan sudah sedemikian menyatunya sehingga sulit menentukan apakah suatu produk keuangan tertentu dihasilkan oleh industri perbankan sehingga diregulasi oleh bank sentral atau produk perusahaan sekuritas dan harus tunduk pada regulasi Bapepam. Dengan diserahkannya kewenangan pengawasan kepada suatu institusi maka masalah kewenangan regulasi tersebut akan terpecahkan. Dari sudut sistem, terdapat dua sistem perbankan yang berlaku yaitu *commercial banking system* dan *universal banking system*. *Commercial banking*, seperti berlaku di negara kita dan di Amerika Serikat, melarang bank melakukan kegiatan usaha keuangan non bank seperti asuransi.⁴¹

³⁹ Zulkarnain Sitompul, “Menyambut Kehadiran Otoritas Jasa Keuangan (OJK)”, *Pilars* No. 02/Th. VII/12-18, (Januari, 2004), hal. 2.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid.*

Hal ini berbeda dengan *universal banking*, dianut oleh negara-negara Eropa dan Jepang, yang memperbolehkan bank melakukan kegiatan usaha keuangan non bank seperti *investmen banking* dan asuransi.⁴²

Secara empiris, survei yang dilakukan oleh *Central Banking Publication* (1999) menunjukkan bahwa dari 123 negara yang diteliti, tiga perempatnya memberikan kewenangan pengawasan industri perbankan kepada bank sentral. Hal ini lebih menonjol di negara-negara sedang berkembang. Khusus untuk negara berkembang alasannya adalah masalah sumber daya (*resources*). Bank sentral dianggap memadai dalam hal sumber daya (sumber daya manusia dan dana).⁴³

Dari kaca mata 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 pengawasannya diambil alih dari bank sentral tersebut.⁴⁴

Dalam penerapannya untuk setiap negara lebih didasarkan pada keunikan faktor-faktor lokalnya sehingga tidak ada satu model yang pasti cocok dan optimal untuk diterapkan di setiap negara. Konsensus yang berlaku menyatakan bahwa pemilihan pendekatan mana yang sesuai dalam pembentukan struktur model pengawasan sistem keuangan haruslah berdasarkan pada:⁴⁵

1. Kebutuhan untuk mengkonsolidasi dan meringkas sebuah struktur yang kompleks
2. Penekanan pada kejelasan prinsip-prinsip dasar regulasi
3. Kebutuhan untuk menjalankan koordinasi internasional terkait dengan standar dan regulasi

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Tim Kerjasama Penelitian FEB-UGM (Fakultas Ekonomi dan Bisnis- Universitas Gajah Mada) dan FE-UI (Fakultas Ekonomi- Universitas Indonesia), *op. cit.*, hal. 4-5.

4. Adanya peraturan yang fleksibel untuk mengadaptasi jenis institusi baru dan instrumen keuangan baru
5. Adanya independensi antar politik antara pasar dalam otorisasi regulasi nasional
6. Peran bank sentral dalam penciptaan stabilitas keuangan harus didukung oleh otoritas dan kapasitas yang cukup
7. Kualitas sumber daya manusia yang memiliki integritas dan kompetensi

2.2.2. Pendekatan Bertahap untuk Membentuk Lembaga Pengawas Tunggal

Terdapat dua pendekatan yang kontras yang berkembang perlu disoroti disini. Pendekatan pertama adalah pendekatan ‘*gradualist*’, pendekatan ini berasal dari negara-negara Skandinavia. Kontras tajam terhadap pendekatan ini, terdapat pendekatan lainnya dari negara Inggris dan Korea Selatan yang mengadopsi pendekatan ‘Big-Bang’.⁴⁶

Terhadap respon krisis keuangan yang terjadi di berbagai negara pada tahun 1997 akhir, pemerintahan Korea menyatukan peran pengawasan semua lembaga keuangan dalam jangka waktu yang cukup singkat, yaitu dua tahun. Pada 1 Januari 1999, Kantor Pengawas Bank, Dewan Pengawas Efek, Dewan Pengawas Asuransi dan Dewan Pengawas Non-Bank dikonsolidasikan ke badan pengawas tunggal sebagai Layanan Pengawas Keuangan, eksekutif Komisi Pengawas Keuangan.⁴⁷

Pendekatan ‘*gradualist*’ terdiri dari sistem yang melalui dua tahapan. Tugas pertamanya adalah untuk meningkatkan lembaga pengawas saat ini di keuangan. Pada tahapan kedua, proses ‘integrasi’ pengawas sebaiknya dikelola juga secara hati-hati. Selanjutnya akan dijelaskan kedua tahapan dari pendekatan ini:⁴⁸

1. Meningkatkan kekuatan lembaga-lembaga pengawas sebelumnya

⁴⁶ Reza Y. Siregar dan James E. Williams, “*Designing an Integrated Financial Supervision Agency: Selected Lessons and Challenges for Indonesia*”, (Centre for International Economic Studies, Discussing Paper No. 0405, University of Adelaide, Australia, Oktober 2004), hal. 9.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*

Lembaga pengawas terintegrasi yang baru mungkin mengatur departemen-departemennya berdasarkan lembaga keuangan yang mengawasi sebelumnya. Pada dasarnya, instirusi yang baru ini menggabungkan berbagai lembaga pengawas beragam dan menerapkan standar tertentu terhadap peraturan dan ketentuan pada kegiatan-kegiatan pengawasan. Oleh karena itu, pembentukan lembaga pengawas tunggal dalam mencakup segala bagian industri keuangan, sama sekali tidak akan efektif, kecuali negara tersebut telah mendirikan beberapa lembaga pengawas di setiap komponen pasar keuangan yang berjalan dengan baik. Jika sebelumnya pengawasan lembaga keuangan berjalan tidak baik dibawah pengawasan beberapa instansi, maka seterusnya juga akan lemah di bawah badan pengawasan tunggal.⁴⁹

2. Proses integrasi: harmonisasi penerapan pengawasan

Begitu kinerja lembaga-lembaga pengawas yang berbeda telah ditingkatkan, tahap berikutnya adalah proses pengintegrasian dari lembaga-lembaga tersebut. Penting bagi lembaga pengawas tunggal untuk memiliki pemahaman yang mendalam mengenai tujuan dan penerapan yang berbeda pada lembaga-lembaga pengawasan yang berbeda pula. Pada negara-negara dimana bank-bank mendominasi sektor-sektor keuangan, persiapan lembaga pengawas yang tidak baik kemungkinan besar lebih memiliki fokus pada sektor perbankan dengan tidak cukup memberikan perhatian pengawasan terhadap pengawasan keuangan lainnya. Kurangnya keseluruhan apresiasi terhadap industri keuangan dari lembaga pengawas baru dapat merusak kemampuannya menyampaikan kepada pasar mengenai tujuan dan kebijakannya. Pemahaman yang memadai dari semua tugas yang berhubungan dengan peran pengawasan yang berbeda dibutuhkan oleh lembaga pengawas tunggal untuk penerapan praktek pengawasan yang

⁴⁹ *Ibid.*, hal. 9-10.

harmonis. Satu pendekatan untuk mencapai ini adalah melalui proses pengintegrasian bertahap dari beberapa lembaga pengawas. Sejumlah negara telah mengadopsi pendekatan strategi ‘*semi-unification*’, dimana pada awalnya satu lembaga pemngawas mengawasi dua jenis bidang keuangan. Malaysia dan Australia contohnya, menggabungkan bagian tanggungjawab pengawasan di bidang perbankan dan asuransi. Swiss dan Finlandia menggabungkan pengawasan daripada bidang perbankan dan perusahaan sekuritas. Afrika Selatan dan Chile menggabungkan pengawasan bidang perlindungan dan asuransi perusahaan. Tujuan dari pendekatan penyatuan sebagian ini adalah agar kondisi pasar mempengaruhi proses penyatuan lembaga tersebut.⁵⁰

2.3. Prinsip-Prinsip Pengaturan dan Pengawasan 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:

1. Independensi

Independensi berarti kemampuan untuk menjaga keadilan dan ketidakberpihakan dalam latihan perwujudan peraturan kekuasaan dari tekanan luar.⁵¹ Di dalam tataran global, independensi dari lembaga pengatur dan pengawasan sektor jasa keuangan telah menjadi prinsip utama yang dikemukakan oleh organisasi-organisasi internasional yang bertugas membuat standar internasional di masing-masing industri jasa keuangan. Pada umumnya organisasi pembuat standar internasional (*standar setter*) 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

⁵⁰ *Ibid.*, hal. 11-12.

⁵¹ Jeongdoo Lee, “*Financial Regulatory Reformation in South Korea and Experience of the Consolidated Regulatory System*”, <http://works.bepress.com>, diunduh pada 9 April 2012.

fungsi pengawasan sektor jasa keuangan sehingga tujuan untuk menciptakan suatu kegiatan dan transaksi ekonomi dalam sistem keuangan yang efisien, transparan, dan akuntabel dapat dicapai.⁵² Agar dapat berjalan secara efektif, sebuah lembaga pengawas harus mampu untuk membuat keputusan-keputusan dan melaksanakan tugas-tugasnya tanpa mendapatkan gangguan luar yang berlebihan baik dari menteri-menteri, anggota parlemen, pimpinan-pimpinan industri, maupun pejabat pemerintah lainnya. Belajar dari pengalaman negara-negara lain, terdapat berbagai hambatan dalam pembentukan pengawas independen. Dua hambatan terpenting diantaranya adalah sistem hukum yang lemah dan kendala anggaran yang dihadapi oleh pemerintah dan lembaga pengawas.⁵³

a. Persyaratan Legislatif

Idealnya, dewan pengawas seharusnya memiliki kapasitas untuk memutuskan sanksi yang tepat terhadap kegagalan untuk mematuhi peraturan yang berlaku, termasuk didalamnya otoritas tertinggi dalam hal mencabut izin untuk melakukan aktivitas-aktivitas keuangan. Alternatif lainnya, apabila 'kekuasaan pengaturan' dipisahkan dari 'kekuasaan pengawasan', kerjasama yang dekat antara dua lembaga adalah penting. Tidak boleh kasus dimana lembaga regulasi dapat merusak kredibilitas daripada dewan pengawas. Pada kasus pemisahan seperti ini, lembaga regulasi harus segera memberikan tanggapan terhadap rekomendasi-rekomendasi yang diberikan oleh dewan pengawas. Jika keputusan dari dewan tersebut tidak dilaksanakan, lembaga regulasi harus memberikan alasan yang pantas tepat waktu. Walaupun ruang lingkup hukumnya seharusnya seluas mungkin, sangat penting memberikan beberapa ruangan untuk amandemen, terutama mengenai perincian operasi dari lembaga pengawas. Misalnya,

⁵² Samuel Sihombing, "Pemisahan Fungsi Pengaturan dan Pengawasan Perbankan dalam Rangka Pembentukan Otoritas Jasa Keuangan", (Tesis Magister Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2011), hal. 67-68.

⁵³ Reza Y. Siregar dan James E. Williams, *op. cit.*, hal. 13.

lembaga pengawas seharusnya selalu memposisikan dirinya untuk memberikan tanggapan terhadap inovasi pasar. Agar kekuatan pengawas dan pengatur pada dewan dapat mengikuti perkembangan pada sektor-sektor keuangan, ada baiknya dilakukan peninjauan ulang dan amandemen hukum yang dibutuhkan pada waktu-waktu tertentu.⁵⁴

b. Interferensi Politik

Jaminan terkuat kebebasan sebuah lembaga di tiga negara Skandinavia adalah transparansi proses politik. Kekurangan penegakan dan kematangan suatu sistem politik di sebuah negara sering sekali menyebabkan gangguan yang membahayakan independensi lembaga pengawasnya. Fane dan McLeod serta Enoch mengilustrasikan bahwa pejabat-pejabat pemerintah sering sekali tidak memiliki dorongan yang kuat untuk memastikan hasil terbaik dari proses restrukturisasi.⁵⁵

c. Kendala Anggaran

Hambatan lain mencapai independensi adalah bagian anggaran. Untuk dapat mencapai staf berkualitas, dewan pengawas harus berkompetisi dengan sektor swasta. Lembaga pengawas juga harus memadai sumber daya untuk memastikan ketepatan waktu dan pengumpulan data yang efektif dan pengolahannya.⁵⁶ Otonomi anggaran, dalam arti adanya sumber dana dialokasikan untuk lembaga dan kemampuannya untuk mengalokasikan sumber daya sesuai dengan prioritas internalnya sendiri, memiliki tingkat kepentingan yang sama, kalau tidak, upaya pengembangan badan pengawas yang agresif dan efektif dapat dihentikan dengan

⁵⁴ *Ibid.*, hal. 14.

⁵⁵ *Ibid.*, hal. 15.

⁵⁶ *Ibid.*, hal. 15-16.

pemotongan anggaran instansi bersangkutan. Oleh karena itu, secara umum diharapkan bahwa badan pengawas dibiayai dengan retribusi perusahaan, dibandingkan tergantung pada alokasi anggaran pemerintah.⁵⁷

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 adalah sebagai berikut:⁵⁸

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 berbeda di wilayah abu-abu (*grey area*) dalam grup konglomerasi tersebut oleh otoritas pengawas sehingga dapat membahayakan tingkat kesehatan sistem keuangan.⁵⁹

⁵⁷ Richard K. Abrams dan Michael W. Taylor, “*Issues in the Unification of Financial Sector Supervision*”, (IMF Working Paper, December 2000), hal. 6.

⁵⁸ Samuel Sihombing, *op. cit.*, hal. 67-68.

⁵⁹ *Ibid.*, hal. 69.

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 sektor jasa keuangan ke dalam satu lembaga pengatur dan pengawasan yang terintegrasi guna mencegah praktik-praktik tersebut.⁶⁰

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. 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.⁶¹

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ *Ibid.*

3. Pertanggungjawaban

Kebutuhan independensi lembaga pengawas harus seimbang dengan kebutuhan akan badan tersebut untuk bertanggungjawab atas kebijakan dan tindakannya.⁶² Pertanggungjawaban di tingkat pertama diperlukan terhadap pemerintah dan parlemen, hal ini dikarenakan mereka merupakan sumber utama kekuatan lembaga tersebut. Akan tetapi, tanggapan untuk pertanggungjawaban terhadap industri juga perlu diperhitungkan. Hal ini mungkin, contohnya, dapat dicapai dengan menciptakan mekanisme konsultasi formal dengan perwakilan dari berbagai kelompok.⁶³ Sangat penting bahwa adanya pembentukan sebuah komite yang terdiri dari perwakilan industri keuangan, pemerintah, bank sentral, dan parlemen untuk secara berkala mengevaluasi kinerja daripada lembaga pengawas tersebut.⁶⁴

4. Sumber daya memadai

Berkaitan dengan masalah pendanaan merupakan pertimbangan bahwa lembaga pengawas harus memiliki sumber daya yang cukup memadai untuk melaksanakan tugas secara efektif. Teristimewa berkaitan dengan hal ini adalah kemampuan perekrutan, pelatihan, dan pertahanan kader profesional yang berpengalaman. Sejak terdapat bermacam-macam keterampilan yang dibutuhkan untuk menciptakan peraturan yang efektif, serta kecenderungan permintaan berat di sektor swasta, memaksa regulator untuk harus mampu menawarkan penggajian staf secara kompetitif. Regulator juga harus mampu untuk memimpin sumber daya yang memadai untuk memastikan pengumpulan dan pengilangan data yang tepat waktu dan efektif.⁶⁵

⁶² Reza Y. Siregar dan James E. Williams, *op. cit.*, hal. 16-17.

⁶³ Richard K. Abrams dan Michael W. Taylor, *op. cit.*

⁶⁴ Reza Y. Siregar dan James E. Williams, *op. cit.*

⁶⁵ Richard K. Abrams dan Michael W. Taylor, *op. cit.*, hal. 7.

5. Pelaksanaan kekuasaan yang efektif

Lembaga pengawas harus memiliki kekuatan penegakan hukum yang efektif melingkupi keseluruhan bidang-bidang yang diatur. Kekuatan ini sebaiknya termasuk didalamnya, sekurang-kurangnya, kemampuan untuk meminta informasi dari bidang perusahaan terkait, untuk menilai kompetensi dan kejujuran dari manajer senior dan para pemilik lembaga, dan untuk mengambil sanksi yang tepat terhadap kegagalan yang terjadi untuk mematuhi peraturan regulasi, termasuk memiliki kekuasaan tertinggi untuk melakukan intervensi pada lembaga yang dianggap perlu. Idealnya, pihak otoritas harus memiliki kemampuan untuk mencabut lisensi izin untuk melakukan bisnis di jasa keuangan. Namun, di beberapa negara hal ini mungkin tidak sesuai dengan ketentuan konstitusional yang memerlukan pemisahan yang ketat antara fungsi eksekutif dan yudikatif. Dalam kasus terakhir, lembaga pengawas otoritas harus memiliki kemampuan untuk memberikan rekomendasi pencabutan lisensi, dengan kebutuhan bahwa pengambil keputusan dapat diminta untuk memberikan alasan dalam hal rekomendasi dari lembaga pengawas tidak dituruti sebagaimana direkomendasikan. Kekuatan Penegakan cenderung lebih efektif jika regulator memiliki kemampuan untuk mengubah dengan cepat: atas alasan ini umumnya lebih baik menetapkan kerangka kerja yang luas kekuasaan lembaga pengawas dalam undang-undang, tetap meninggalkan rincian yang harus diisi oleh arahan dan petunjuk yang dapat diterbitkan dan diubah oleh badan pengawas itu sendiri. Untuk secara efektif melaksanakan tanggung jawab mereka, staf dari badan pengawas juga harus memiliki kekebalan dari gugatan atas tindakan yang diambil dalam pelaksanaan tugas resmi mereka.⁶⁶

6. Kelengkapan peraturan

⁶⁶ *Ibid.*

Keistimewaan lainnya dari sistem hukum adalah bahwa sistem hukum seharusnya bersifat komprehensif dan bebas dari kekosongan hukum. Komponen utama dalam kelengkapan ini adalah bahwa lembaga pengawas tersebut harus melatih pengawasan gabungan yang efektif dari bidang-bidang dimana mereka bertanggungjawab. Akan tetapi, kasus kelengkapan ini melampaui: segala usaha seharusnya dilakukan untuk menghilangkan kesenjangan atau kekosongan hukum dari lembaga pengawasnya. Para regulator harus juga berada pada posisi untuk memberikan tanggapan secara cepat terhadap inovasi pasar agar memastikan bahwa peraturan yang berlaku selalu mengikuti perkembangan dan jangan sampai menjadi tidak efektif atau bertindak sebagai penghalang untuk perkembangan yang baik bagi pasar.⁶⁷

7. Biaya regulasi efisien

Peraturan memberi beban biaya baik secara langsung dan tidak langsung. Biaya langsung adalah biaya yang dibutuhkan untuk menyokong aktivitas-aktivitas lembaga pengawas: termasuk didalamnya gaji para pekerjanya, biaya administrasi (termasuk biaya akomodasi), dan anggaran teknologi informasi. Biaya tidak langsung lebih sulit untuk diperhitungkan, biaya ini termasuk biaya yang dikeluarkan oleh perusahaan sebagai akibat dari kebutuhan untuk pemenuhan persyaratan peraturan. Biaya-biaya ini ada dalam berbagai bentuk yang berbeda-beda, mulai dari biaya mempekerjakan staf spesialis, untuk biaya pemeliharaan sistem khusus, untuk pelaporan peraturan yang melampaui kebutuhan keperluan lembaga internal sendiri. Secara umum pengaturan pengawasan dengan biaya yang lebih rendah, baik langsung dan tidak langsung, yang biasanya dipilih daripada yang menetapkan biaya yang lebih tinggi.⁶⁸

8. Kriteria efektivitas dan struktur perusahaan

⁶⁷ *Ibid.*, hal. 8.

⁶⁸ *Ibid.*

Salah satu faktor kunci dalam kemampuan sistem regulasi untuk bertemu kriteria efektivitas adalah bahwa struktur institusi daripada peraturan harus mencerminkan, setidaknya beberapa derajat, struktur industri diminta untuk dapat mengatur. Struktur industri pada setiap negara sangat bervariasi sehingga akan mempengaruhi struktur regulasi yang juga bervariasi. Atas dasar alasan ini, tidak ada satupun struktur regulasi yang optimal bila dilihat dari sudut pandang kriteria efektivitas. Namun, di sejumlah negara, keputusan untuk menyatukan fungsi pengawasan dilakukan karena pertumbuhan dari tiap-tiap bidang keuangan. Hal ini berarti bahwa pada beberapa keadaan, sistem regulasi akan lebih mendekati kriteria efektif bila disatukan.⁶⁹

2.4. Model dan Struktur Lembaga Pengawasan yang Berkembang

2.4.1. Model Pengawasan Industri Keuangan

Model pengawasan industri jasa keuangan di berbagai negara di dunia sangat beragam yang dapat diklasifikasikan dalam 3 (tiga) kelompok besar, yaitu:⁷⁰

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 Cina (RRC);
2. *Twin Peak Supervisory Model*, 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

⁶⁹ *Ibid.*, hal. 8- 9.

⁷⁰ Reza Y. Siregar dan James E. Williams, *op. cit.*, hal. 63.

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 lebih dari 30 negara yang sektor keuangannya cukup besar dan maju seperti antara lain Inggris, Jepang, Korea Selatan, dan Jerman.

2.4.2. Struktur Pengawasan Lembaga Keuangan

Adapun kelima bentuk struktur pengawasan yang ada dan telah diterima secara luas di dunia internasional meskipun tidak ada contoh negara yang menerapkan sama persis sesuai dengan pendekatan tersebut, dapat dilihat pada Tabel 2.2. dan Tabel 2.3.⁷¹

Tabel 2.2. Bentuk Struktur Pengawasan Lembaga Keuangan

Type	Defenisi	Aplikasi Negara
<i>Institutional</i>	Yang menentukan regulator mana yang akan mengawasi sebuah institusi adalah status badan hukum dari perusahaan tersebut (misal: status perusahaan A adalah sebagai bank, <i>broker-dealer</i> , atau perusahaan asuransi), baik dalam hal <i>safety</i> dan <i>soundness</i> serta pelaksanaan bisnis.	RRC, Hongkong, dan Meksiko
<i>Functional</i>	Yang menentukan regulator mana yang akan mengawasi sebuah institusi adalah transaksi bisnis yang dilakukan oleh perusahaan, tanpa mempedulikan status hukum dari perusahaan tersebut. Masing-masing lini bisnis diawasi oleh regulator masing-masing.	Brazil, Perancis, Italia, dan Spanyol
<i>Integrated</i>	Terdapat sebuah regulator tunggal yang melaksanakan pengawasan dalam hal <i>safety</i> dan <i>soundness</i> , begitu juga <i>conduct of</i>	Kanada, Jerman, Jepang, Qatar, Singapura,

⁷¹ Tim Kerjasama Penelitian FEB-UGM (Fakultas Ekonomi dan Bisnis- Universitas Gajah Mada) dan FE-UI (Fakultas Ekonomi- Universitas Indonesia), *op. cit.*, hal. 4-5.

	<i>business</i> , untuk seluruh lembaga yang berada di sektor keuangan.	Swiss, Inggris dan
<i>Twin Peaks</i>	Bentuk <i>regulation by objective</i> , yaitu pemisahan antara fungsi regulatory menjadi dua (2) regulator: salah satu menjalankan fungsi supervisi <i>safety</i> dan <i>soundness</i> , sementara yang lainnya fokus pada <i>conduct of business</i> .	Australia dan Belanda
<i>An Exception/ Dual System</i>	Struktur yang digunakan di Amerika Serikat merupakan struktur fungsional dengan beberapa aspek intitusional, dan lebih kompleks dengan adanya lembaga di tingkat negara bagian. <i>Treasury Blueprint</i> Amerika Serikat terakhir menyadari kelemahan ini dan mengusulkan perubahan ke arah pendekatan <i>modified Twin Peak</i> sebagai sasaran jangka panjang.	Amerika Serikat

Tabel 2. 3. Sistem Lembaga Pengawasan Sektor Keuangan

Sistem	Konsep Pengawasan
<i>Institutional</i>	Lembaga pengawas dibentuk berdasarkan bentuk badan hukum lembaga yang diawasi
<i>Functional</i>	Lembaga pengawas dibentuk berdasarkan jenis transaksi bisnis yang dilaksanakan
<i>Integrated</i>	Lembaga pengawas tunggal (regulasi dan laku bisnis) untuk sektor keuangan
<i>Twin Peaks</i>	Pemisahan lembaga pengawas yang memantau regulasi sektor keuangan dan laku bisnis lembaga keuangan
<i>An Exception/ Dual System</i>	Lembaga pengawas dengan pendekatan fungsional dan institusional

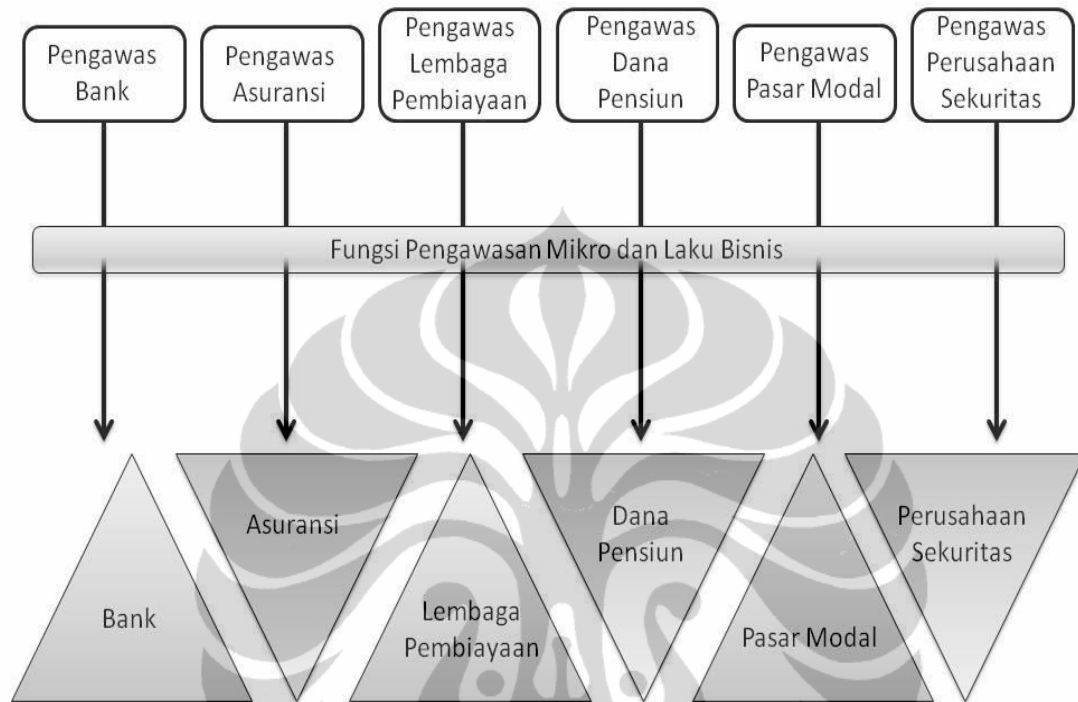
Dari kelima sistem yang dijelaskan diatas, Amerika Serikat memiliki pendekatan lembaga pengawas yang unik yaitu gabungan pendekatan fungsional dan institusional. Pengawasan sektor keuangan di Amerika Serikat melibatkan banyak lembaga antara lain *Federal Reserve Board*, *Officer of the Comptroller of the Currency*, *Federal Deposit Insurance Corporation*, *Office of Thrift Supervision*, *National Credit Union Administration*, dan *Security and Exchange Commission*.⁷²

⁷² *Ibid.*, hal 41.

2.4.2.1. Keunggulan dan Kelemahan Sistem Lembaga Pengawas

2.4.2.1.1. Pendekatan Institusional

Gambar 2.1 Pendekatan Institusional



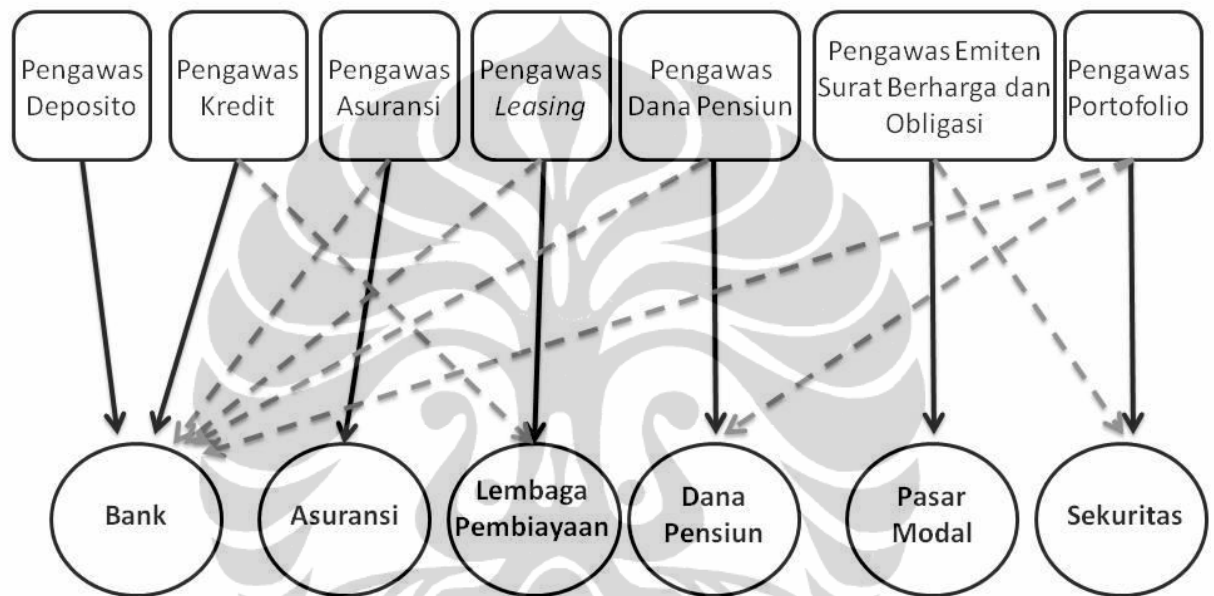
Tabel 2. 4. Keunggulan dan Kelemahan Sistem Pendekatan Institusional

Keunggulan	Kelemahan
Penyelesaian konflik lembaga yang diawasi lebih mudah dalam satu sektor	Inkonsistensi dalam aplikasi regulasi. Peraturan yang tidak konsisten dan <i>overlapping</i> . Beberapa pengawas menerapkan peraturan yang berbeda untuk produk/transaksi yang sama.
Peraturan pengawasan setiap lembaga yang lebih <i>'established'</i> dan konsisten	Manajemen risiko lembaga yang tidak menyeluruh karena lembaga yang diawasi melakukan transaksi bisnis lintas sektoral.
	Respon perkembangan produk keuangan (terutama produk paduan lintas sektoral) yang lambat dan dianggap tidak mampu mengakomodir perubahan signifikan dalam inovasi produk keuangan.
	Biaya koordinasi antar lembaga pengawasan relatif tinggi.

	Terlalu banyak lembaga yang harus dilibatkan dalam koordinasi.
	Pada saat krisis, kecenderungan setiap lembaga pengawasan bertindak untuk kepentingan lembaga masing-masing sangat tinggi.

2.4.2.1.2. Pendekatan Fungsional

Gambar 2.2 Pendekatan Fungsional

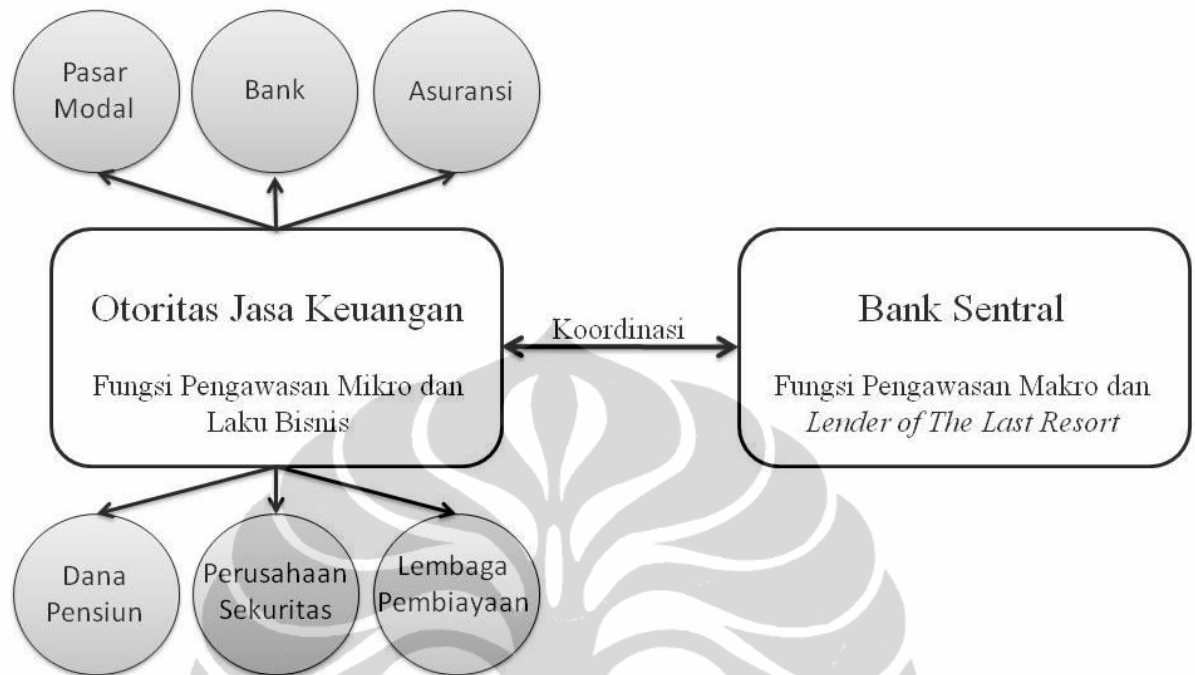


Tabel 2. 5. Keunggulan dan Kelemahan Sistem Pendekatan Fungsional

Keunggulan	Kelemahan
Konsistensi peraturan yang diterapkan untuk setiap fungsi	Kompetisi antar lembaga pengawas cenderung menyebabkan inovasi produk keuangan terhambat
<i>Knowledge dan information-gathering</i> antar lembaga pengawas	Tidak ada lembaga pengawas untuk melaksanakan manajemen risiko sistemik lembaga keuangan
	Inefisiensi dalam koordinasi dan biaya: jumlah pengawas yang terlalu banyak seiring bertambahnya jumlah lini bisnis
	Penentuan jangkauan pengawasan sulit
	Diperlukan legislasi tentang <i>data sharing</i> antar lembaga pengawas dan mekanisme <i>data sharing</i> relatif rumit

2.4.2.1.3. Pendekatan Terpadu (*Integrated*)

Gambar 2.3 Pendekatan Terpadu (*Integrated*)

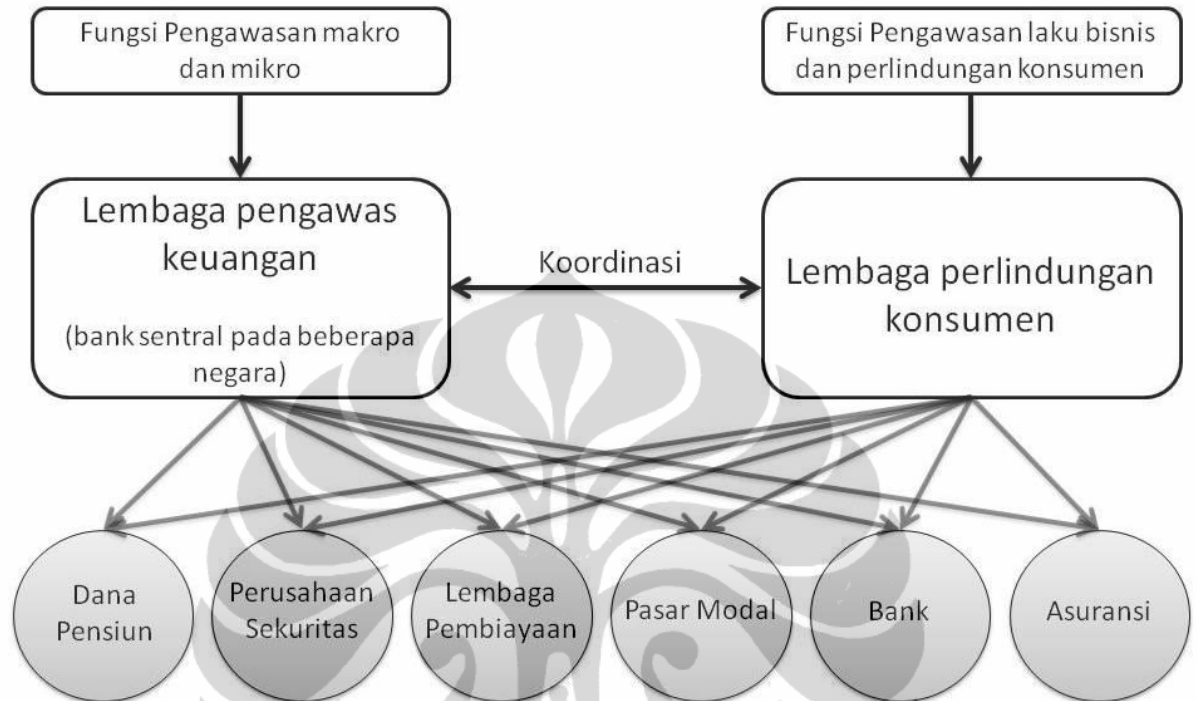


Tabel 2. 6. Keunggulan dan Kelemahan Sistem Pendekatan Terpadu (*Integrated*)

Keunggulan	Kelemahan
Minimalisasi konflik antar sektor dengan sentralisasi pengawasan	Kecenderungan pengawasan yang lebih fokus hanya pada satu fungsi (laku bisnis) sementara fungsi <i>micro</i> dan <i>macro prudential</i> sering terabaikan
Fokus optimal dan menyeluruh (holistik) dalam regulasi dan pengawasan	Potensi inefisiensi karena lingkup lembaga yang terlalu luas
Konsistensi peraturan	<i>Excessive power</i> dan potensi kegagalan koordinasi dengan bank sentral maupun kementerian keuangan terutama saat krisis
Responsif terhadap perkembangan produk dan jenis transaksi keuangan	Potensi <i>classic monopolistic bureaucracy</i>
Efisiensi biaya dan <i>information-sharing</i> yang lebih mudah dilakukan	Risiko <i>single point of failure</i> Besarnya biaya pengawasan sangat sensitif terhadap jumlah, jenis lembaga keuangan yang diawasi dan sebaran geografis

2.4.2.1.4. Pendekatan *Twin Peaks*

Gambar 2.4 Pendekatan *Twin Peaks*



Tabel 2. 7. Keunggulan dan Kelemahan Sistem Pendekatan *Twin Peaks*

Keunggulan	Kelemahan
Fokus optimal pengawasan: pemisahan fungsi regulasi sistem keuangan dan laku bisnis (perlindungan konsumen) pada lembaga yang berbeda	Potensi mis-koordinasi antara lembaga pengawas regulasi dan laku bisnis
Transparan dan akuntabilitas: mandat didefinisikan dengan jelas	
Minimalisasi konflik antar sektor	
Kecenderungan konsentrasi kekuatan pada satu lembaga lebih kecil	

2.4.2.1.5. Pendekatan *Dual system*

Tabel 2. 8. Keunggulan dan Kelemahan Sistem Pendekatan *Dual system*

Keunggulan	Kelemahan
<i>Knowledge</i> dan <i>information-gathering</i> antar lembaga pengawas	Struktur pengawasan rangkap yang tidak efisien: biaya yang tinggi

pengawas yang tinggi

Pendekatan terpadu (*integrated*) meminimalisasi konflik, peraturan serta biaya pengawasan. Sedangkan *twin peaks* menutupi kelemahan yang terdapat dalam pendekatan terpadu. Dalam pendekatan *twin peaks*, fungsi pengawasan regulasi sistem keuangan dan pengawasan laku bisnis dilaksanakan oleh lembaga yang berbeda. Pendekatan ini juga memudahkan koordinasi dengan pengambil kebijakan makro dan moneter terutama dalam mengatasi ketidakseimbangan sektor keuangan. Namun, fungsi pengawas bank sentral dalam pendekatan ini cenderung kabur khususnya pada kasus bank sentral tidak diberikan tugas pengawasan salah satu sektor keuangan seperti perbankan.⁷³

2.5. Argumen-Argumen Terkait Unifikasi

Berbagai argumen luas mendukung unifikasi. Beberapa diantaranya yang bersifat paling persuasif didasarkan pada efisiensi, teristimewa pada skala ekonomi, yang ditawarkan oleh unifikasi lembaga pengawasan.⁷⁴ Sebagaimana ditunjukkan pada Tabel 2.4., ada banyak argumen yang mendukung dan menentang pengawasan terpadu. Pada bagian ini, kita meninjau beberapa argumen utama di kedua sisi.

Tabel 2.9. Argumen pendukung dan penentang pengawasan terpadu

Mendukung	Menentang
Memfasilitasi pengawasan kelompok keuangan secara konsolidasi	Proses merger dapat mengakibatkan efektivitas pengawasan yang lebih rendah selama periode transisi dan mungkin untuk seterusnya.
Memungkinkan pemantauan masalah lebih baik yang mempengaruhi seluruh sistem keuangan, seperti respon kebijakan yang cepat.	Dapat merusak keseluruhan efektivitas pengawasan dengan tidak mengenali karakteristik unik dari perbankan, sekuritas dan industri asuransi.
Memungkinkan pengembangan dan pelaksanaan pendekatan terpadu dari peraturan dan pengawasan di seluruh sistem keuangan, mengurangi arbitrase peraturan.	Terdapat skema lain untuk mencapai mendorong berbagi informasi dan kolaborasi antara lembaga yang ada.

⁷³ *Ibid.*, hal 40-47.

⁷⁴ Richard K. Abrams dan Michael W. Taylor, *op. cit.*, hal. 10.

Memperkuat akuntabilitas pengawas.	Mungkin hanya bekerja di negara tertentu dan mungkin lebih cocok diterapkan untuk sistem keuangan yang masih berkembang.
Memaksimalkan skala dan lingkup ekonomi, memberikan kontribusi untuk penggunaan sumber daya yang lebih baik.	Keuntungan dari segi skala ekonomi kemungkinan tidak signifikan.

2.5.1. Argumen yang mendukung

Dengan menggabungkan atau mensentralisasi pengawasan sistem keuangan ke dalam lembaga pengawas tunggal terpadu baru:⁷⁵

- a. Dapat memahami dan memantau lebih baik transfer risiko antara perantara keuangan dan segmen pasar yang berbeda.
- b. Dapat menilai lebih baik dampak nyata dan potensial, pada semua sektor, masalah industri dan pasar secara luas yang mempengaruhi sistem keuangan.
- c. Dapat memahami lebih baik sifat lintas sektor dari bisnis konglomerat keuangan.
- d. Lebih siap untuk mengembangkan kebijakan untuk mengatasi risiko yang mempengaruhi konglomerat keuangan serta entitas tunggal.
- e. Lebih siap untuk mengembangkan pendekatan pengawasan yang konsisten untuk memonitor produk keuangan sejenis dan jasa secara efektif terlepas dari jenis lembaga keuangan apa yang mengeluarkan mereka.

Selain itu, dari sudut pandang ini, lembaga pengawas tunggal atau terpadu memiliki beberapa keunggulan dibandingkan beberapa lembaga pengawas, karena meminimalkan beberapa masalah yang sering muncul ketika perantara diawasi oleh beberapa instansi, seperti:⁷⁶

- a. arbitrase peraturan,
- b. kesenjangan dalam pengaturan dan pengawasan,

⁷⁵ José de Luna Martines dan Thomas A. Rose, *op. cit.*, hal. 7.

⁷⁶ *Ibid.*

- c. kurangnya koordinasi dan komunikasi antara lembaga pengawas keuangan, dan
- d. lemahnya tanggung jawab lembaga pengawas

Sebuah sistem pengawasan terpadu tampaknya lebih siap untuk mengurangi arbitrase peraturan, karena lebih siap untuk mengembangkan dan menerapkan peraturan dan proses pengawasan secara konsisten. Selain itu, informasi yang tersedia bagi pengawasan terpadu dapat digunakan lebih cepat dan efektif. Terlebih lagi, dengan menjadi titik kontak satu-satunya untuk semua masalah peraturan dan pengawasan entitas, regulator tunggal menjadi bertanggung jawab dalam mencegah kesenjangan dalam pengaturan dan pengawasan. Selanjutnya, seorang pengawas terpadu menjadi bertanggung jawab atas tujuan hukum tersebut. Kesalahan tidak dapat dilemparkan dari satu pengawas ke pengawas yang lain jika terjadi kegagalan pengawasan.⁷⁷

2.5.2. Argumen yang menentang

Sebuah argumen penting yang menentang terhadap pengawasan terpadu adalah bahwa jika proses penggabungan yang berbeda lembaga tidak dikelola dengan baik, dapat menyebabkan kehilangan personil yang berpengalaman dan demoralisasi staf lainnya, yang mempengaruhi efektivitas pengawasan secara keseluruhan selama transisi period. Selain itu, regulator mega mungkin terlalu eksklusif pada birokrasi dalam prosedurnya, sehingga lambat bereaksi terhadap permasalahan yang muncul.⁷⁸

Ada juga risiko bahwa efektivitas pengawasan mungkin terpengaruh jika lembaga pengawas terpadu yang baru gagal untuk mengembangkan kerangka kerja yang konsisten dalam pengaturan dan pengawasan sektor keuangan. Sementara diinginkan harmonisasi tingkat tertentu cara pengawasan antara perbankan, sekuritas dan pengawas asuransi untuk mengurangi arbitrase peraturan, penting untuk mengenali karakteristik khusus dari setiap industri, masing-masing membutuhkan peraturan khusus. Lembaga pengawas terpadu

⁷⁷ *Ibid.*, hal. 7-8.

⁷⁸ *Ibid.*, hal. 8.

mungkin gagal untuk mengembangkan kerangka, yang akhirnya mempengaruhi kualitas keseluruhan pengawasan. Misalnya, dalam hal regulator perbankan-terbiasa melindungi depositan serta sistem perbankan, dia mungkin tidak siap untuk mengawasi industri sekuritas dengan tepat. Selain itu, ada risiko bahwa kondisi pasar modal yang belum berkembang tidak mendapatkan fleksibilitas yang cukup untuk berkembang.⁷⁹

Argumen lain yang penting terhadap pengawasan terpadu adalah bahwa tidak semua negara siap untuk mengadopsinya. Jika pengawasan pasar keuangan lemah di bawah beberapa entitas yang terpisah, maka akan terus menjadi lemah di bawah rezim yang bersatu. Kecuali kelemahan dalam peraturan dan pengawasan secara efektif dilakukan perbaikan. Mungkin lebih bijaksana untuk mengatasi kelemahan dalam pengawasan tersebut sebelum membahas jumlah lembaga yang seharusnya mengawasi sistem keuangan.⁸⁰

Untuk negara-negara yang berusaha untuk meningkatkan komunikasi dan kolaborasi di antara lembaga pengawas mereka yang berbeda, pengawasan terpadu tidak selalu menjadi cara paling tepat untuk mencapai hal ini. Ada cara efektif lain untuk mencapai tujuan tersebut, seperti komite khusus di mana pembuat kebijakan senior dari lembaga yang berbeda secara teratur bertemu dan berbagi informasi yang relevan. Selain itu, kolaborasi efektif antar instansi juga dapat dicapai melalui Nota Kesepahaman (MOU) yang merumuskan pengaturan untuk pertukaran informasi dan koordinasi kebijakan antara lembaga. Selanjutnya, dalam kasus tertentu, kerangka hukum suatu negara memungkinkan badan pengawas untuk menjadi "pemimpin" pengawas dalam isu-isu kunci yang melibatkan dua atau lebih lembaga.⁸¹

Akhirnya, dalam beberapa kasus skala ekonomi terkait dengan pembentukan lembaga terpadu diduga mungkin tidak cukup untuk melakukan penggabungan kedalam satu lembaga saja.⁸²

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ *Ibid.*

⁸² *Ibid.*

BAB III

PERBANDINGAN DENGAN INGGRIS DAN JEPANG

3.1. Otoritas Jasa Keuangan (OJK) di Indonesia

3.1.1. Latar Belakang Pembentukan OJK

Dalam rangka mewujudkan perekonomian nasional yang mampu tumbuh dengan stabil dan berkelanjutan, menciptakan kesempatan kerja yang luas dan seimbang di semua sektor perekonomian, serta memberikan kesejahteraan secara adil kepada seluruh rakyat Indonesia maka program pembangunan ekonomi nasional harus dilaksanakan secara komprehensif dan mampu menggerakkan kegiatan perekonomian nasional yang memiliki jangkauan yang luas dan menyentuh ke seluruh sektor riil dari perekonomian masyarakat Indonesia. Program pembangunan ekonomi nasional juga harus dilaksanakan secara transparan dan akuntabel yang berpedoman pada prinsip demokrasi ekonomi sebagaimana diamanatkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Demi mencapai tujuan tersebut, program pembangunan ekonomi nasional perlu didukung oleh tata kelola pemerintahan yang baik yang secara terus menerus melakukan reformasi terhadap setiap komponen dalam sistem perekonomian nasional. Salah satu komponen penting dalam sistem perekonomian nasional dimaksud adalah sistem keuangan dan seluruh kegiatan jasa keuangan yang menjalankan fungsi intermediasi bagi berbagai kegiatan produktif di dalam perekonomian nasional.⁸³

Fungsi intermediasi yang diselenggarakan oleh berbagai lembaga jasa keuangan, dalam perkembangannya telah memberikan kontribusi yang cukup signifikan dalam penyediaan dana untuk pembiayaan pembangunan nasional. Oleh karena itu, Negara senantiasa memberikan perhatian yang serius terhadap perkembangan kegiatan sektor jasa keuangan tersebut, dengan mengupayakan terbentuknya kerangka peraturan dan pengawasan sektor jasa keuangan yang terintegrasi dan komprehensif. Terjadinya proses globalisasi dalam sistem keuangan dan pesatnya kemajuan di bidang teknologi informasi serta inovasi

⁸³ Indonesia, *op. cit.*, UU No. 21 Tahun 2011, Penjelasan Umum.

finansial telah menciptakan sistem keuangan yang sangat kompleks, dinamis, dan saling terkait antar-subsektor keuangan baik dalam hal produk maupun kelembagaan. Di samping itu, adanya lembaga jasa keuangan yang memiliki hubungan kepemilikan di berbagai subsektor keuangan (konglomerasi) telah menambah kompleksitas transaksi dan interaksi antarlembaga jasa keuangan di dalam sistem keuangan.⁸⁴

Banyaknya permasalahan lintas sektoral di sektor jasa keuangan yang meliputi tindakan *moral hazard*, belum optimalnya perlindungan konsumen jasa keuangan dan terganggunya stabilitas sistem keuangan semakin mendorong diperlukannya pembentukan lembaga pengawasan di sektor jasa keuangan yang terintegrasi.⁸⁵

Sehubungan dengan hal tersebut diatas, perlu dilakukan penataan kembali struktur pengorganisasian dari lembaga-lembaga yang melaksanakan tugas pengaturan dan pengawasan di sektor jasa keuangan yang mencakup sektor perbankan, pasar modal, perasuransian, dana pensiun, lembaga pembiayaan, dan lembaga jasa keuangan lainnya. Penataan dimaksud dilakukan agar dapat dicapai mekanisme koordinasi yang lebih efektif di dalam menangani permasalahan yang timbul dalam sistem keuangan sehingga dapat lebih menjamin tercapainya stabilitas sistem keuangan. Pengaturan dan pengawasan terhadap keseluruhan kegiatan jasa keuangan tersebut harus dilakukan secara terintegrasi.⁸⁶

Selain pertimbangan-pertimbangan terdahulu, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia Menjadi Undang-Undang, juga mengamanatkan pembentukan lembaga pengawasan sektor jasa keuangan yang mencakup perbankan, asuransi, dana

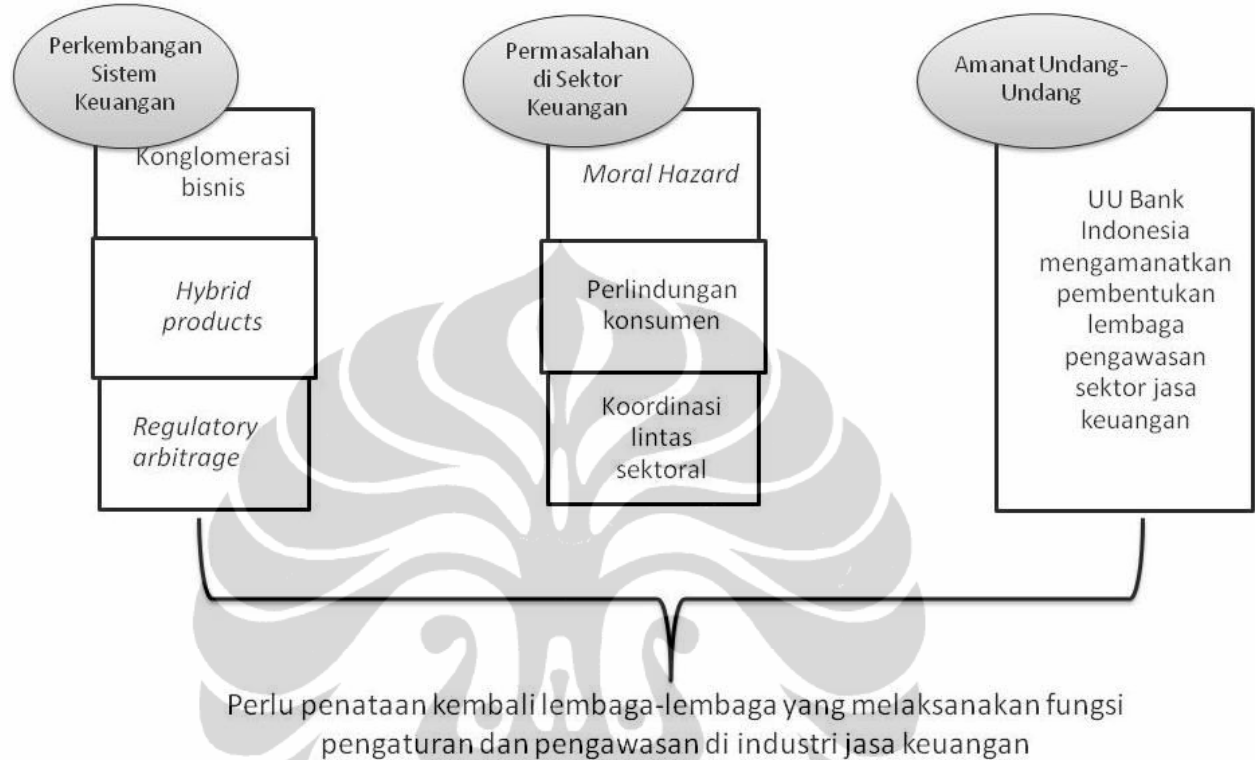
⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ *Ibid.*

pensiun, sekuritas, modal ventura, dan perusahaan pembiayaan, serta badan-badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan dana masyarakat.⁸⁷

Gambar 3.1. Latar Belakang Pendirian Otoritas Jasa Keuangan



Lembaga keuangan cenderung memilih investasi pada instrumen yang diawasi oleh lembaga pengawas dengan penerapan aturan yang relatif tidak ketat. Hal tersebut mendorong kompetisi antara lembaga untuk menarik lembaga keuangan. Pembentukan lembaga pengawasan ditujukan untuk meningkatkan netralitas persaingan antar lembaga pengawas.

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.

Lembaga di sektor keuangan, yang meliputi bank, lembaga pembiayaan, asuransi, pasar modal, dana pensiun, saling terkait satu dengan yang lainnya.

⁸⁷ *Ibid.*

Lembaga pengawas sektor keuangan memiliki tiga fungsi utama yang harus dilakukan yaitu pengawasan mikro, makro, dan laku bisnis. Ketiga fungsi tersebut harus dilakukan secara sinergi agar dapat berjalan dengan optimal. Sinergi ketiga fungsi tersebut meliputi arus informasi yang sempurna dan koordinasi antara lembaga pengawas.

Tabel 3.1. Fungsi Pengawasan Sektor Keuangan

Fungsi Pengawasan	Keterangan
Makro	Bagaimana dampak tindakan lembaga keuangan dalam perekonomian ? Pengawasan yang terkait: (1) pencegahan risiko sistemik (2) pengawasan makroekonomi, perkembangan pasar keuangan, dan infrastruktur pasar yang dapat menghambat stabilitas.
Mikro	Apakah lembaga keuangan telah mematuhi regulasi sektor keuangan seperti analisis risiko, akuntabilitas laporan, dan kriteria sumberdaya manusia? Pengawasan <i>on-</i> dan <i>off-site</i> kelayakan dan kepatuhan lembaga keuangan terhadap regulasi keuangan dengan tujuan melindungi nasabah dan kreditor.
Laku Bisnis	<ul style="list-style-type: none"> -perlindungan konsumen -pemantauan transaksi antarlembaga - <i>insider trading</i> - praktik pencucian uang - <i>fair dealing</i> (transparansi, keterbukaan informasi, kesesuaian, dan perlindungan investor)

Perkembangan sektor keuangan di Indonesia, baik lembaga keuangan bank dan nonbank, sangatlah pesat. Hal ini mengindikasikan meningkatnya keterkaitan dan transaksi satu lembaga keuangan dengan lainnya. Pengawasan lembaga keuangan yang longgar atau terpisah dapat menimbulkan penyalahgunaan yang berakibat fatal terhadap kesehatan lembaga keuangan tersebut. Dualisme pengawasan tersebut diperburuk dengan tidak adanya koordinasi data antara lembaga pengawas yang ada. Pembentukan sistem pengawasan merupakan salah satu solusi dari permasalahan diatas. Penyatuan lembaga pengawas dinilai dapat

mengurangi penyalahgunaan yang ada dari dualisme pengawasan. Lebih dari itu, aliran informasi menjadi terpusat sehingga pemantauan lembaga keuangan yang menyeluruh dapat tercapai.

Pemerintah berencana menyatukan pelaksanaan fungsi regulasi dan pengawasan dalam satu lembaga yaitu OJK dalam rangka memperkuat sektor keuangan. Rencana pembentukan OJK telah lama dicanangkan melalui pasal 34 UU Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia. Namun, OJK belum dibentuk sampai saat ini walaupun telah diamanatkan bahwa OJK dibentuk sebelum akhir tahun 2002. UU Nomor 3 Tahun 2004 tentang perubahan UU Nomor 3 Tahun 1999 menjelaskan bahwa OJK akan dibentuk selambat-lambatnya 31 Desember 2010. Bunyi penjelasan pasal 34 ayat (1) dan (2) sebagai berikut:

“Tugas mengawasi Bank akan dilakukan oleh lembaga pengawasan sektor jasa keuangan yang independen dan dibentuk dengan undang-undang.”

“Pembentukan lembaga pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), akan dilaksanakan selambat-lambatnya 31 Desember 2010.”⁸⁸

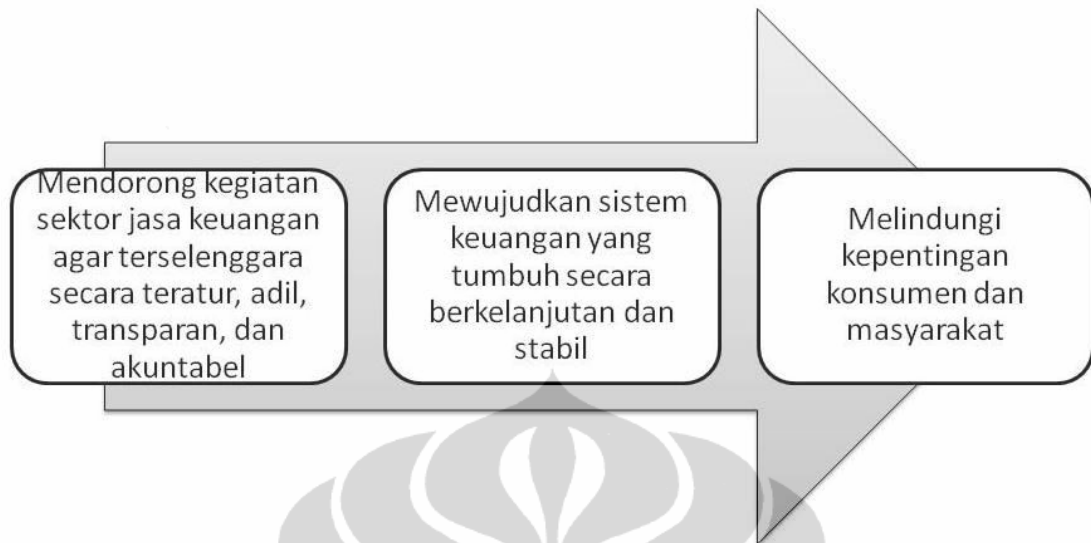
3.1.2. Tujuan dan Asas-Asas Otoritas Jasa Keuangan

Otoritas Jasa Keuangan dibentuk dengan tujuan agar keseluruhan kegiatan jasa keuangan di dalam sektor jasa keuangan terselenggara secara teratur, adil, transparan, dan akuntabel, serta mampu mewujudkan sistem keuangan yang tumbuh secara berkelanjutan dan stabil, dan mampu melindungi kepentingan konsumen dan masyarakat. Dengan tujuan ini, OJK diharapkan dapat mendukung kepentingan sektor jasa keuangan nasional sehingga mampu meningkatkan daya saing nasional. Selain itu, OJK harus mampu menjaga kepentingan nasional, antara lain, meliputi sumber daya manusia, pengelolaan, pengendalian, dan kepemilikan di sektor jasa keuangan, dengan tetap mempertimbangkan aspek globalisasi.⁸⁹

⁸⁸ Tim Kerjasama Penelitian FEB-UGM (Fakultas Ekonomi dan Bisnis- Universitas Gajah Mada) dan FE-UI (Fakultas Ekonomi- Universitas Indonesia), *op. cit.*, hal. 29.

⁸⁹ Indonesia, *op. cit.*, UU No. 21 Tahun 2011, Penjelasan Umum.

Gambar 3.2. Tujuan Otoritas Jasa Keuangan (OJK)



Otoritas Jasa Keuangan dibentuk dan dilandasi dengan prinsip-prinsip tata kelola yang baik, yang meliputi independensi, akuntabilitas, pertanggungjawaban, transparansi, dan kewajaran (*fairness*).⁹⁰

Otoritas Jasa Keuangan melaksanakan tugas dan wewenangnya berlandaskan asas-asas sebagai berikut:⁹¹

1. Asas independensi, yakni independen dalam pengambilan keputusan dan pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenang OJK dengan tetap sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku;
2. Asas kepastian hukum, yakni asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan Otoritas Jasa Keuangan;
3. Asas kepentingan umum, yakni asas yang membela dan melindungi kepentingan konsumen dan masyarakat serta memajukan kesejahteraan umum;
4. Asas keterbukaan, yakni asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan Otoritas Jasa Keuangan, dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi dan golongan, serta

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ *Ibid.*

rahasia negara, termasuk rahasia sebagaimana ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan;

5. Asas profesionalitas, yakni asas yang mengutamakan keahlian dalam pelaksanaan tugas dan wewenang Otoritas Jasa Keuangan, dengan tetap berlandaskan pada kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan;
6. Asas integritas, yakni asas yang berpegang teguh nilai-nilai moral dalam setiap tindakan dan keputusan yang diambil dalam penyelenggaraan Otoritas Jasa Keuangan; dan
7. Asas akuntabilitas, yakni asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari setiap kegiatan penyelenggaraan Otoritas Jasa Keuangan harus dapat dipertanggungjawabkan kepada publik.

3.1.3. Masa Transisi Otoritas Jasa Keuangan

Proses pembentukan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) saat ini dinilai riskan terhadap pasar modal Indonesia. Terlebih masa transisi pengawasan dari Badan Pengawasan Pasar Modal-Lembaga Keuangan (Bapepam-LK) ke OJK akan membuat pelaku pasar tidak nyaman.⁹² Pendirian OJK dikhawatirkan memunculkan persoalan koordinasi setelah fungsi pengawasan Bank Indonesia (BI) dan Bapepam-LK melebur ke dalam otoritas pengawasan yang baru itu.⁹³

Rencananya, pada 31 Desember 2012 terlebih dahulu dilakukan peleburan fungsi pengawasan secara bertahap yang dimulai Bapepam-LK ke tubuh OJK. Selanjutnya disusul pengalihan fungsi pengawasan bank dari BI ke OJK. Pembentukan otoritas ini ditargetkan beroperasi penuh per 1 Januari 2014. Transisi dari BI dan Bapepam-LK ke OJK meliputi transisi kewenangan, sumber daya manusia, dokumen dan penggunaan kekayaan.⁹⁴

⁹² Daniel Wesly Rudolf, "Masa Transisi OJK Riskan Bagi Pasar Modal Indonesia", <http://www.mediaindonesia.com/read/2012/04/15/313059/20/2/Masa-Transisi-OJK-Riskan-Bagi-Pasar-Modal-Indonesia>, diunduh pada 25 April 2012.

⁹³ Fajar Sidik, Wisnu Wage Pamungkas, dan Ringkang Gumiwang, "Pembentukan OJK: Koordinasi Jadi Ancaman di Masa Transisi", <http://www.bisnis.com/articles/pembentukan-ojk-koordinasi-jadi-ancaman-di-masa-transisi>, diunduh pada 25 April 2012.

⁹⁴ Daniel Wesly Rudolf, *op. cit.*

Gambar 3.3. Transisi OJK



Adapun berbagai argumen yang menilai masa transisi OJK bersifat riskan seperti yang disampaikan oleh I Gede Putu Ary Suta, mantan ketua Bapepam-LK tahun 1995 mengatakan bahwa masa transisi ini justru akan mengganggu pengawasan khususnya pasar modal yang tengah berfluktuasi. Menurut beliau, penggabungan pengawasan pasar modal dan perbankan dalam OJK sebenarnya tidak tepat, sebab pasar modal dan perbankan memiliki karakteristik yang berbeda. Saat ini, fokus pemerintah pada persiapan struktur dan aturan OJK dapat menyebabkan pengawasan terhadap pasar modal berkurang.⁹⁵

Argumen lainnya menurut Sigit Pramono, Ketua Umum Perhimpunan Bank-Bank Umum Nasional (Perbanas), adanya 3 kepala eksekutif lembaga pengawas yang berkumpul dalam satu atap, berpotensi menimbulkan masalah baru yang akhirnya hanya terjadi penggabungan secara fisik saja. Raden Pardede, Ketua Bidang Pengkajian dan Pengembangan Perbanas juga melihat bahwa proses

⁹⁵ *Ibid.*

adaptasi kultur baru menjadi hal paling penting, dalam hal ini kombinasi orang-orang dari berbagai lembaga yang berbeda untuk bisa maju bersama ke depan akan menjadi tantangan yang luar biasa. Tantangan lainnya adalah bagaimana menghindari kesalahan kebijakan perbankan dan moneter. Pilihan kebijakan yang saling bertentangan seperti dorongan agar pertumbuhan kredit lebih cepat dan penurunan suku bunga. Tetapi di sisi lain, pemeliharaan inflasi, rupiah dan mencegah penggelembungan aset serta antisipasi pelarian modal itu semua harus disinkronisasi. Kebijakan demikian tidak gampang untuk mencapai semuanya dalam waktu yang bersamaan.⁹⁶

Ekonom Indef Avriliani juga menekankan pentingnya koordinasi selama masa transisi pembentukan OJK. Menurutnya, diperlukan adanya mekanisme koordinasi yang solid yang dimulai dari dewan komisioner agar bisa menjalin komunikasi yang baik dengan BI dan Bapepam. Koordinasi tersebut menjadi kunci untuk memelihara aspek mikro dan makro prudensial.⁹⁷

3.1.4. Struktur Otoritas Jasa Keuangan

Sejalan dengan prinsip-prinsip tata kelola dan asas-asas di atas, Otoritas Jasa Keuangan harus memiliki struktur dengan prinsip “*checks and balances*”. Hal ini diwujudkan dengan melakukan pemisahan yang jelas antara fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan serta pengawasan. Fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan serta pengawasan dilakukan oleh Dewan Komisioner melalui pembagian tugas yang jelas demi pencapaian tujuan Otoritas Jasa Keuangan. Tugas anggota Dewan Komisioner meliputi bidang tugas terkait kode etik, pengawasan internal melalui mekanisme dewan audit, edukasi dan perlindungan konsumen, serta fungsi, tugas dan wewenang pengawasan untuk sektor Perbankan, Pasar Modal, Perasuransian, Dana Pensiun, Lembaga Pembiayaan, dan Lembaga Jasa Keuangan lainnya.⁹⁸

⁹⁶ Fajar Sidik, *op. cit.*

⁹⁷ *Ibid.*

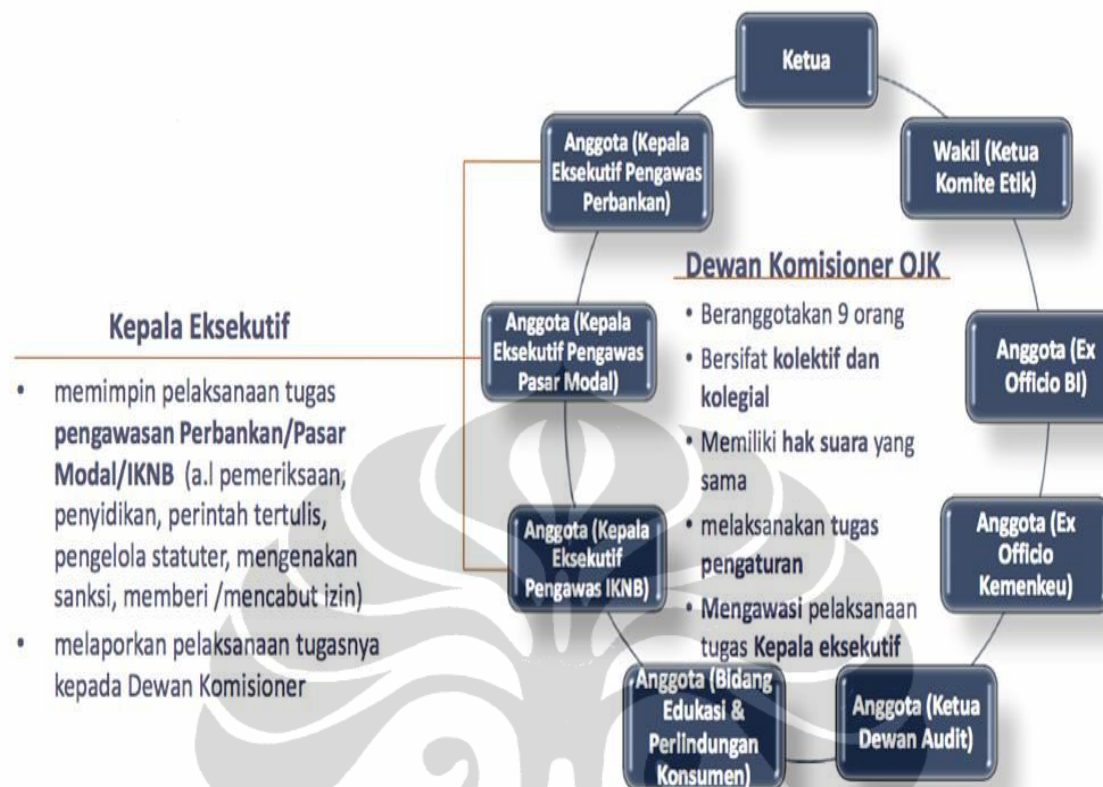
⁹⁸ Indonesia, *op. cit.*, UU No. 21 Tahun 2011, Penjelasan Umum.

Struktur Otoritas Jasa Keuangan (OJK) diatur pada Bab IV pasal 10 sampai 25 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan. Struktur OJK disini lebih dikenal dengan nama Dewan Komisioner. Dewan Komisioner ini akan beranggotakan 9 (sembilan) orang anggota yang ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Susunan Dewan Komisioner ini akan terdiri atas:⁹⁹

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

⁹⁹ Indonesia, *op. cit.*, UU No. 21 Tahun 2011, Ps. 10 ayat 3-4.

Gambar 3.4. Dewan Komisiner Otoritas Jasa Keuangan



Dalam Pasal 10 dijelaskan bahwa OJK dipimpin oleh Dewan Komisiner. Panitia Seleksi akan memilih calon anggota Dewan Komisiner yang terdiri atas 7 (tujuh) orang anggota (ditambah 2 (dua) orang anggota *ex-officio*).

Berdasarkan Undang-Undang OJK, selaku pimpinan OJK, anggota Dewan Komisiner memiliki tugas:¹⁰⁰

- Menetapkan struktur organisasi, tugas pokok dan fungsi, rancang bangun infrastruktur dan teknologi informasi, sistem sumber daya manusia, dan standar prosedur operasional;
 - Menetapkan rencana kerja dan anggaran OJK tahun anggaran 2013;
 - Mengangkat pejabat dan pegawai OJK;
 - Mengangkat pejabat dan pegawai organ pendukung Dewan Komisiner;
- dan

¹⁰⁰ Subarjo Joyosumarto, *Pemenuhan Kompetensi Dewan Komisiner, dan Rekrutmen Pegawai OJK*, (Makalah dipresentasikan pada seminar OJK), Jakarta, 13 Februari 2012, hal. 3.

- e. Menetapkan hal lain yang diperlukan dalam rangka pengalihan fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan dan pengawasan kegiatan jasa keuangan di sektor jasa keuangan dari Bank Indonesia, Menteri Keuangan, dan Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan ke OJK.

Selanjutnya, persyaratan untuk menjadi anggota Dewan Komisioner tercantum dalam Pasal 15 Undang-Undang tersebut dan Penjelasan, antara lain:¹⁰¹

- a. “memiliki akhlak, moral, dan integritas yang baik,” (integritas) dan
- b. “mempunyai pengalaman atau keahlian di sektor jasa keuangan” (kompetensi)

Dengan kata lain, seorang anggota Dewan Komisioner disyaratkan untuk memiliki integritas yang tinggi dan kompetensi yang memadai. Dengan “integritas”, maka dalam melaksanakan tugasnya, Komisioner memiliki arah dan perilaku yang baik, dan dengan “kompetensi” maka dalam melaksanakan tugasnya, Komisioner itu menjadi lebih mudah karena memiliki kemampuan yang memadai. Kedua hal tersebut, integritas dan kompetensi, dewasa ini menjadi sangat penting bagi Pengawas Lembaga Keuangan, terlebih dalam menghadapi krisis keuangan global. Lebih lanjut dalam Penjelasan disebutkan persyaratan kompetensi anggota Dewan Komisioner OJK adalah:

“memiliki pengalaman, keilmuan, atau keahlian yang memadai di sektor jasa keuangan”.¹⁰²

Secara kelembagaan, Otoritas Jasa Keuangan berada di luar Pemerintah yang dimaknai bahwa Otoritas Jasa Keuangan tidak menjadi bagian dari kekuasaan Pemerintah. Namun, tidak menutup kemungkinan adanya unsur-unsur perwakilan Pemerintah karena pada hakikatnya Otoritas Jasa Keuangan merupakan otoritas di sektor jasa keuangan yang memiliki relasi dan keterkaitan yang kuat dengan otoritas lain, dalam hal ini otoritas fiskal dan moneter. Oleh karena itu, lembaga ini melibatkan keterwakilan unsur-unsur dari kedua otoritas tersebut secara *Ex-officio*. Keberadaan *Ex-officio* ini dimaksudkan dalam rangka koordinasi, kerja sama, dan harmonisasi kebijakan di bidang fiskal, moneter dan

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² *Ibid.*, hal. 3-4.

sektor jasa keuangan. Keberadaan *Ex-officio* juga diperlukan memastikan terpeliharanya kepentingan nasional dalam rangka persaingan global dan kesepakatan internasional, kebutuhan koordinasi, dan pertukaran informasi dalam rangka menjaga dan memelihara stabilitas sistem keuangan. Demi mewujudkan koordinasi, kerja sama, dan harmonisasi kebijakan yang baik, Otoritas Jasa Keuangan harus merupakan bagian dari sistem penyelenggaraan urusan pemerintah yang berinteraksi secara baik dengan lembaga-lembaga negara dan pemerintahan lainnya dalam mencapai tujuan dan cita-cita kemerdekaan Indonesia yang tercantum dalam konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁰³

Independensi Otoritas Jasa Keuangan tercermin dalam kepemimpinan Otoritas Jasa Keuangan. Secara orang perserongan, pimpinan Otoritas Jasa Keuangan memiliki kepastian masa jabatan dan tidak dapat diberhentikan, kecuali memenuhi alasan yang secara tegas diatur dalam Undang-undangnya. Di samping itu, untuk mendapatkan pimpinan Otoritas Jasa Keuangan yang tepat, diatur mekanisme seleksi yang transparan, akuntabel, dan melibatkan partisipasi publik melalui suatu panitia seleksi yang unsur-unsurnya terdiri atas Pemerintah, Bank Indonesia, dan masyarakat sektor jasa keuangan.¹⁰⁴

3.1.5. Keterkaitan dengan Lembaga Lain

Pimpinan OJK perlu menyadari pentingnya hubungan dengan lembaga-lembaga lain. Pasal 39 Undang-Undang OJK menyebutkan bahwa dalam melaksanakan tugasnya, OJK berkordinasi dengan Bank Indonesia (BI) dalam membuat peraturan pengawasan di bidang perbankan. Peraturan tersebut meliputi antara lain pemenuhan kewajiban modal minimum, sistem informasi terpadu, penentuan institusi bank yang termasuk *systemically important bank*.¹⁰⁵

Pasal 41 menyatakan bahwa OJK menginformasikan kepada Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) mengenai bank bermasalah yang sedang dalam

¹⁰³ Indonesia, *op. cit.*, UU No. 21 Tahun 2011, Penjelasan Umum.

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ Subarjo Joyosumarto, *op. cit.*, hal. 11.

penyehatan. Selain itu, LPS dapat melakukan pemeriksaan atas bank yang terkait, berkoordinasi dengan OJK.¹⁰⁶

Pasal 43 menegaskan bahwa OJK, BI, dan LPS wajib membangun dan memelihara sarana pertukaran informasi secara terintegrasi, maksud “terintegrasi” disini adalah bahwa sistem yang dibangun oleh OJK, BI, dan LPS saling terhubung satu sama lain, sehingga setiap institusi dapat saling bertukar informasi dan mengakses informasi perbankan yang dibutuhkan setiap saat. Informasi tersebut meliputi informasi umum dan khusus tentang bank, laporan keuangan bank, dan laporan hasil pemeriksaan bank yang dilakukan oleh BI/LPS/OJK.¹⁰⁷

Pasal 44 menyebutkan bahwa untuk menjaga stabilitas sistem keuangan, dibentuk Forum Koordinasi Stabilitas Sistem Keuangan, dengan anggotanya yang terdiri dari Menteri Keuangan, Gubernur BI, Ketua Dewan Komisiner OJK, dan Ketua Dewan Komisiner LPS. Selain itu disebutkan dalam rapat Forum tersebut berdasarkan musyawarah dan mufakat atau suara terbanyak dan mengikat seluruh anggota Forum.¹⁰⁸

Pasal 45 menyebutkan bahwa dalam kondisi normal, Forum wajib melakukan pantauan dan evaluasi stabilitas sistem keuangan dan membuat rekomendasi kepada setiap anggota untuk melakukan tindakan dalam rangka memelihara stabilitas sistem keuangan. Dalam kondisi tidak normal, untuk pencegahan dan penanganan krisis, Forum mengindikasikan satu sama lain adanya potensi krisis. Krisis pada sistem keuangan yang dimaksud disini adalah kondisi sistem keuangan yang sudah gagal menjalankan fungsi dan perannya secara efektif dalam perekonomian nasional.¹⁰⁹

3.1.6. Kelengkapan Organisasi

Pada awal pembentukan OJK, pemenuhan SDM OJK akan bersumber dari:¹¹⁰

¹⁰⁶ *Ibid.*, hal. 12.

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ *Ibid.*

1. Pegawai Sektor Perbankan dari Bank Indonesia (Peneliti, Pengaturan dan Pengawasan);
2. Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan Lainnya dari Bapepam-LK;
3. Lembaga-lembaga Pelaku Bisnis (Bank, Asuransi, Lembaga Pembiayaan, dan Lembaga Keuangan Non-Bank lainnya); dan
4. Publik atau masyarakat luas.

Masing-masing lembaga yang merupakan sumber SDM OJK tersebut tentunya memiliki kelebihan masing-masing. Dalam rangka memenuhi persyaratan kompetensi yang diperlukan OJK, masing-masing lembaga sumber perlu melengkapi kompetensi SDM agar sesuai dengan yang diperlukan.

Secara garis besar, dalam pemenuhan kompetensi untuk membangun organisasi OJK yang kuat yang berasal dari sumber-sumber tersebut, Dewan Komisioner harus mampu merumuskan dan mempersiapkan 3 hal sebagai berikut:¹¹¹

1. Sistem Kepegawaian
 - a. Sistem kepegawaian dan *grading* yang mendahulukan kepentingan OJK;
 - b. Remunerasi yang mengakomodir semua pihak, terutama yang berasal dari lembaga-lembaga sebelum OJK;
 - c. Penjabaran pekerjaan (*Job Description*) yang jelas serta detail, sehingga potensi SDM yang dimiliki termanfaatkan dengan baik;
 - d. Sistem penilaian kinerja yang sesuai dengan misi lembaga.
2. Rekrutmen dan *Assessment*
 - a. Penetapan standar minimal kompetensi bagi pegawai yang akan bergabung dengan OJK;
 - b. Seleksi terhadap calon-calon pegawai yang berasal dari lembaga-lembaga yang melebur kedalam OJK;
 - c. Rekrutmen terbuka bagi masyarakat yang ingin bergabung dengan OJK;

¹¹⁰ *Ibid.*, hal. 14.

¹¹¹ *Ibid.*

- d. Proses *Assessment* bagi calon pejabat dan pejabat yang akan mendapatkan promosi atau kenaikan jabatan;
 - e. Semua proses tersebut baiknya dikerjakan bekerjasama dengan lembaga yang independen dan terpercaya.
3. Sistem Pengembangan dan Pendidikan SDM
 - a. Penyusunan arsitektur pengembangan SDM dengan skema yang baik dan menunjang pencapaian visi dan misi OJK;
 - b. Menciptakan budaya kerja baru yang sesuai dengan tujuan didirikannya OJK serta sosialisasinya terhadap seluruh pegawai OJK;
 - c. Pelatihan dan Pendidikan bagi pegawai yang belum berpengalaman dibidang pengawasan lembaga keuangan melalui program ODP/MT;
 - d. Program pelatihan dan pendidikan yang berjenjang dan berkelanjutan bagi seluruh pegawai OJK.

Permasalahan yang kemungkinan besar akan dihadapi oleh OJK dalam melakukan *recruitment*, yakni:¹¹²

1. Dari *manning* analisis yang dilakukan, jumlah tenaga SDM yang berasal dari lembaga-lembaga lain tersebut kemungkinan akan melebihi jumlah tenaga SDM yang dibutuhkan OJK;
2. Tidak semua SDM dari lembaga-lembaga tersebut memiliki standar kompetensi yang sesuai dengan kebutuhan OJK;
3. Sistem kompensasi dan remunerasi dari masing-masing lembaga tersebut berbeda-beda dan perlu diseragamkan.

3.1.7. Permasalahan yang harus diperhatikan Otoritas Jasa Keuangan/ Harapan atas OJK

Setelah disahkannya Undang-undang OJK, maka perdebatan mengenai perlun tidaknya OJK sudah tidak relevan. Saat ini, yang diperlukan untuk menjadi fokus perhatian adalah memastikan bahwa OJK bisa menjawab kekurangan yang

¹¹² *Ibid.*, hal. 16.

ada pada model pengawasan yang lama. Sekurang-kurangnya terdapat 4 kelemahan yang harus bisa dijawab oleh OJK:¹¹³

1. *Regulatory Arbitrage*

Terpencarnya otoritas pengawasan di beberapa institusi berpotensi menimbulkan celah atau ketidakkonsistenan dalam pengawasan. Apabila kita kembali melihat kasus Bank Global dan Bank Century yang terjadi beberapa waktu yang lalu, secara jelas menunjukkan kelihaihan oknum pemilik dan pengelola bank tersebut memanfaatkan celah pengawasan yang ada. Celah yang dimaksud adalah celah antara perbankan oleh Bank Indonesia serta pasar modal oleh Bapepam-LK. Modusnya memindahkan dana nasabah bank ke instrumen reksadana yang sama sekali tidak terdaftar di Bapepam-LK. Kemungkinan lainnya adalah memanfaatkan ketidakkonsistenan regulasi antara berbagai industri yang dikenal dengan praktik *regulatory arbitrage*. Misalnya, jika aturan kredit di perbankan dinilai terlalu ketat, maka oknum perbankan bisa menggunakan lembaga pembiayaan (*leasing company*) atau BPR yang berada dibawah jaringannya yang memungkinkan memiliki aturan yang lebih longgar.

2. *Akuntabilitas*

Terkait dengan praktik *regulatory arbitrage* diatas, akan kemudian sulit menentukan pihak mana yang harus bertanggung jawab. Misalnya, terkait reksadana “*bodong*”, pihak BI berdalih bahwa produk investasi reksadana bukan wilayah otoritas BI. Disisi lain, Bapepam-LK juga berdalih bahwa produk investasi bodong tersebut tidak mendapat ijin dari Bapepam-LK, tidak tercatat di perusahaan sekuritas dan hanya dijual melalui jaringan bank tertentu. Belajar dari kasus ini, dengan terintegrasinya seluruh pengawasan sektor keuangan, maka OJK dituntut untuk mampu apabila terdapat permasalahan terkait produk jasa serta lembaga keuangan yang diawasinya.

¹¹³ Deni Ridwan, “*OJK: Sebuah Harapan atau Sekedar Fatamorgana?*”, <http://us.news.detik.com/read/2012/02/23/111822/1849734/471/ojk-sebuah-harapan-atau-sekedar-fatamorgana> diunduh pada 3 Mei 2012.

3. **Koordinasi antara lembaga terkait**

Perbedaan utama dalam penanganan krisis tahun 1998 dengan 2008 adalah lebih baiknya kerjasama dan koordinasi antara lembaga-lembaga yang bertanggung jawab menjaga stabilitas sistem keuangan. Dengan lahirnya OJK, maka lembaga yang terlibat dalam penanganan krisis bukan hanya OJK. Dengan demikian, tantangan yang harus dijawab adalah bagaimana menyediakan landasan hukum yang memadai serta protokol penanganan krisis bagi lembaga-lembaga terkait dalam berkoordinasi bersama.

4. **Sharing informasi**

Dalam hal ini, OJK diharapkan dapat dengan baik berbagi informasi atau bahkan memberikan akses langsung misalnya kepada BI dalam hal perolehan informasi mengenai industri perbankan. Demikian juga halnya kepada Pemerintah, dalam hal ini Menteri Keuangan yang secara politik harus mempertanggungjawabkan setiap dana APBN yang terpakai.

3.2. **Financial Services Authority (FSA) di Inggris**

3.2.1. **Latar Belakang Pembentukan FSA**

Pada 20 Mei 1997, *the Chancellor of the Exchequer* alias Menteri Keuangan Inggris yang baru diangkat, Gordon Brown, mengumumkan perlunya program reformasi total dalam pengaturan sektor jasa keuangan di Inggris. Beliau menghendaki hanya satu otoritas bertanggungjawab atas seluruh peraturan terkait pedoman bisnis dan kehati-hatian dalam berusaha bagi seluruh sektor jasa keuangan di Inggris. Beliau kemudian meminta Sir Andrew McLeod Brooks Large, Kepala Badan Investasi dan Surat-Surat Berharga (*the Securities and Investments Board*) untuk menyiapkan sebuah proposal mewujudkan rencana pembentukan lembaga *super power* yang ia maksudkan. Pada Juli 1997, Sir Andrew McLeod Brooks Large bekerjasama dengan Deputy Gubernur Bidang Pengawasan Perbankan *Bank of England*, Sir Howard Davies, serta dibantu sejumlah pejabat dan pegawai dari berbagai regulator terkait, berhasil

menyelesaikan proposal tersebut. Tiga bulan kemudian, pada Oktober 1997, secara resmi OJK Inggris berdiri.¹¹⁴

Di Inggris, *Bank of England Act* 1998 mentransfer pengawasan perbankan dari *Bank of England* pada Otoritas Jasa Keuangan bernama *Financial Services Authority* (FSA). Sampai saat itu, hukum silsilah untuk kekuasaan Bank dalam hal melakukan pengawasan jasa keuangan beristirahat tidak hanya dalam UU Perbankan 1987 tetapi juga dalam bagian 101 (4) *Buiding Societies Act* 1986 dan dalam Peraturan Koordinasi Perbankan (*Council Directive* Kedua) 1992. Di bawah hukum -hukum ini, tanggung jawab inti dari *Bank of England* terkait dengan stabilitas moneter, analisis moneter, operasi moneter, kegiatan perbankan, stabilitas keuangan, dan pengawasan dan pengamatan. Saat ini kekuatan untuk mengawasi bank, lembaga uang yang terdaftar (sebagaimana didefinisikan dalam bagian 43 dari *Financial Service Act* 1986), dan rumah kliring terkait (sebagaimana didefinisikan dalam bagian 171 dari *Companies Act* 1989) sekarang berada pada Jasa Keuangan Otoritas. Menurut pasal 153 dari *Financial Services and Markets Act* 2000, Lembaga Pengawas memiliki kekuatan untuk melaksanakan kekuatan pembentukan peraturannya secara tertulis.¹¹⁵

Secara umum, daerah yang diharapkan akan terpengaruh oleh berlakunya *Bank of England Act* 1998 adalah stabilitas sistem keuangan secara keseluruhan dan sistem moneter pada khususnya; infrastruktur sistem keuangan, terutama sistem pembayaran, pengawasan yang luas dari sistem keuangan secara keseluruhan; kemampuan untuk melakukan apa yang secara longgar dapat digambarkan sebagai operasi dukungan resmi; dan efisiensi dan efektivitas sektor keuangan, khususnya berkaitan dengan daya saing internasional.¹¹⁶

Bagaimana juga, ada pendapat bahwa regulator Inggris mempertahankan fleksibilitas yang signifikan dengan tetap menghormati arahan dan standar internasional lainnya. Persyaratan likuiditas menekankan pada dua bidang utama:

¹¹⁴ Muslimin Anwar, "Membentuk OJK, Pelajaran dari Inggris", <http://analisis.vivanews.com/news/read/292245-usul-dpr-untuk-ketua-pengawas-bank-ojk>, diunduh pada 2 Mei 2012.

¹¹⁵ Kenneth Kaoma Mwenda, *op. cit.*, hal. 82.

¹¹⁶ *Ibid.*

mengamankan akses sebuah lembaga untuk uang cukup dan berkualitas tinggi untuk memenuhi kewajibannya, dan penyediaan untuk kredit macet dan kredit yang diragukan. Pengalaman menunjukkan beberapa kekurangan dari model terpadu untuk pengawasan jasa keuangan dalam menghadapi hal ini.¹¹⁷

3.2.2. Struktur *Financial Services Authority* (FSA)

Struktur manajemen FSA dirancang untuk mendukung pendekatan pada peraturan perundang-undangan yang mengatur.¹¹⁸ Pada awalnya, FSA memilih struktur manajemen yang didasarkan terutama pada proses pengawasan. Dikarenakan proses otorisasi pengawasan dianggap serupa pada berbagai industri jasa keuangan, maka otorisasi tersebut diletakkan pada sebuah divisi tunggal. Selanjutnya, dikarenakan penegakan hukum melibatkan berbagai basis intelegensi seperti yang dilakukan otorisasi, maka kedua peraturan kegiatan tersebut digabungkan kedalam basis intelegensi yang sama sebagai otorisasi dimana kedua peraturan kegiatan digabungkan dalam direktorat bersama dengan permasalahan konsumen (keluhan konsumen yang terkait dengan penegakan hukum).¹¹⁹

Pengawasan dari semua institusi keuangan dibawa bersama ke dalam sebuah direktorat tunggal berdasarkan pandangan bahwa terdapat kesamaan yang penting dalam pengawasan fungsional berbagai entitas yang berbeda. Kemudian, institusi-institusi keuangan itu sendiri, didukung pendekatan demikian karena dianggap akan meminimalkan biaya kepatuhan. FSA diperkenalkan dalam sistem struktur pengawasan terpadu ini, sehingga ‘satu individu bertanggung jawab pengawasan yang tergabung dari setaip institusi keuangan dan untuk mengkoordinasi aktivitas-aktivitas yang berbeda-beda dari regulasi bisnis yang berkaitan dengan intistusi-institusi tersebut’.¹²⁰

¹¹⁷ *Ibid.*, hal 83-84.

¹¹⁸ *Financial Services Authority*, “*Management Structure*”, <http://www.fsa.gov.uk/about/who/management> diunduh pada 2 Mei 2012.

¹¹⁹ Richard Dale dan Simon Wolfe, “*The UK Financial Services Authority: Unified regulation in the new market environment*”, *Journal of Banking Regulation*, Volume 4 Nomor 3, Maret 2003, hal. 216.

¹²⁰ *Ibid.*.

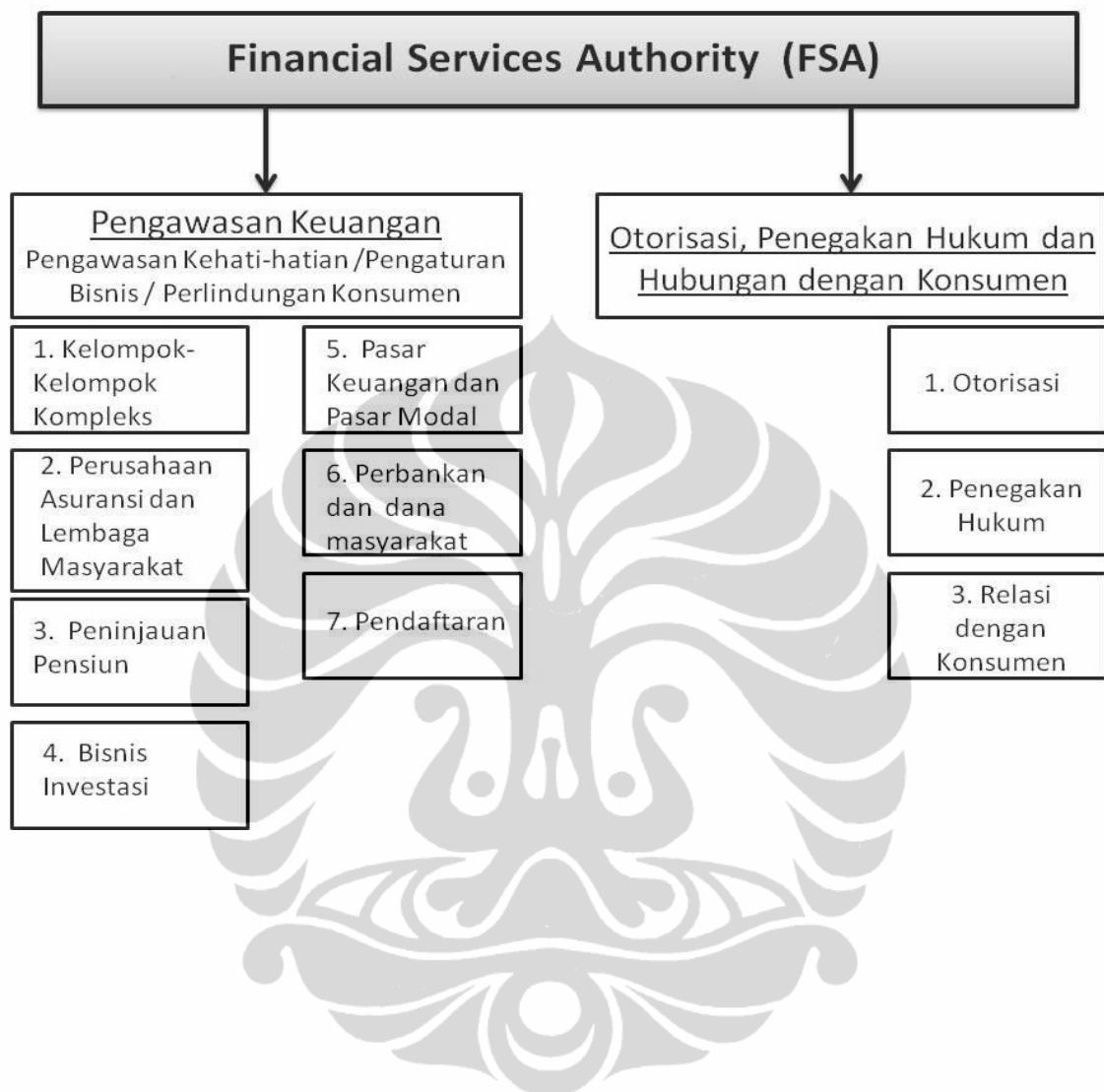
Pemikiran ini merupakan dasar pemikiran struktur manajemen FSA awal (lihat Gambar 3.4.). Akan tetapi, di awal masa pengalaman manajemen, FSA melakukan perubahan yang signifikan dimulai pada April 2001 (lihat Gambar 3.5.). Hal terpenting, terjadi pergeseran ke arah fungsional, dengan bagian asuransi dan investasi bisnis diawasi pada satu direktorat serta bagian perbankan dan pasar modal pada direktorat lain- pencerminan bahwa fungsi pengawasan terlalu besar dilakukan dalam direktorat tunggal. Inovasi struktural lainnya adalah pembentukan Divisi Penilaian Risiko yang berfungsi mengidentifikasi risiko dan kemungkinan risiko yang dihadapi FSA dalam memenuhi tujuannya, memprioritaskan penyelesaian masalah FSA yang harus diselesaikan dan memilih cara yang paling efisien dan efektif untuk dilaksanakan.¹²¹

Struktur manajemen yang baru mewakili percampuran dari proses dan tujuan yang dimotivasi serta regulasi fungsional (lihat Gambar 3.5.). Dari 4 proses regulasi utama (otorisasi, penetapan-standar, pengawasan, dan penegakan hukum), otorisasi dan penegakan hukum diatur pada basis lintas-fungsional, sementara pengawasan pada bagian fungsional tertentu terorganisir walaupun terdapat multi-fungsi untuk bagian kelompok terbesar. Penetapan standar juga berbeda: walaupun standar-standar dikembangkan berdasarkan basis lintas-fungsional, tanggung jawab pelaksanaan standar bisnis terdapat pada direktorat yang berbeda dari pengaturan standar kehati-hatian. Hal ini bertentangan dengan proses pengawasan, dimana memimpin bisnis dan pengawasan kehati-hatian diintegrasikan, walaupun dibagi berdasarkan lini fungsional.¹²²

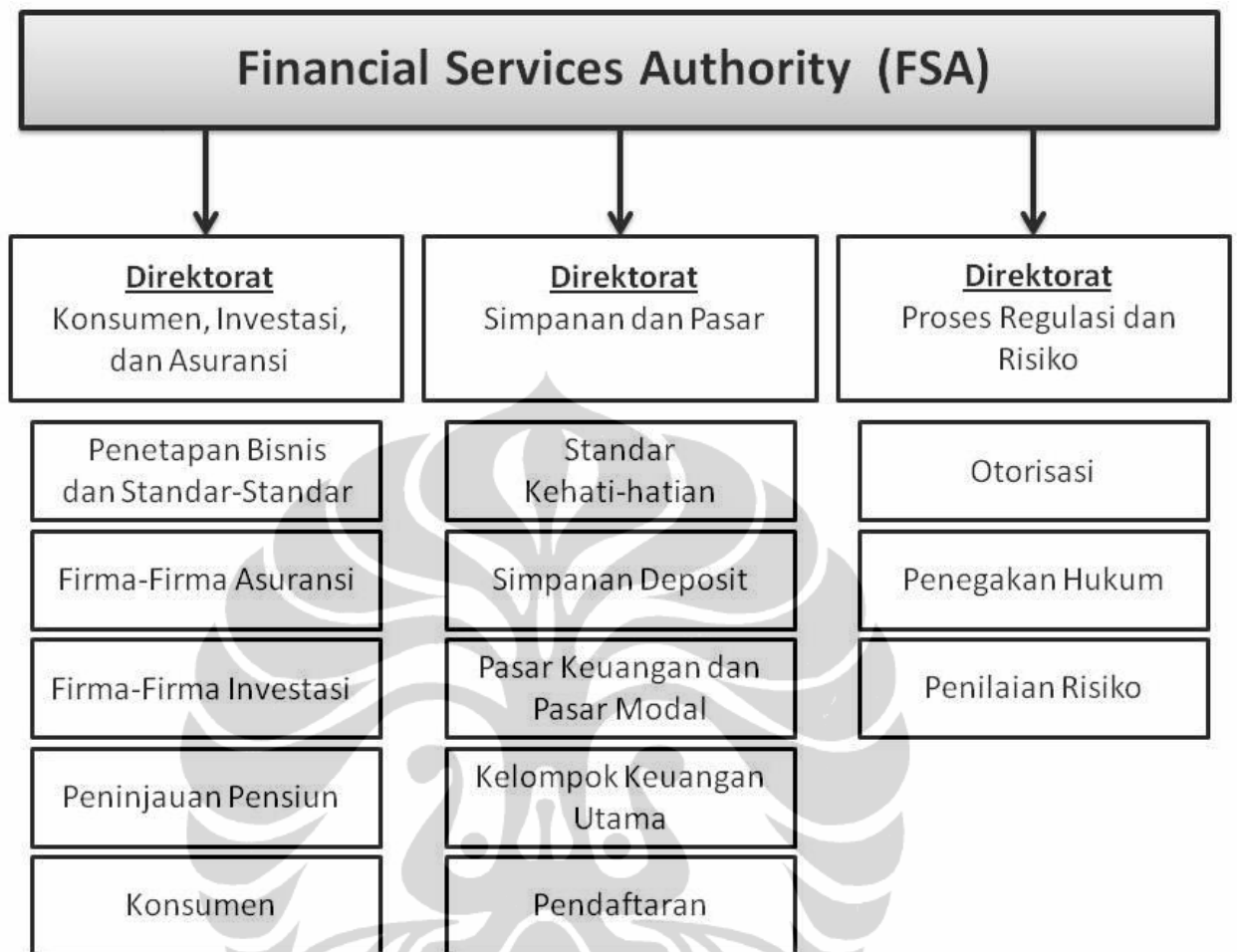
¹²¹ *Ibid.*

¹²² Richard Dale dan Simon Wolfe, *op. cit.*, hal 216, 217.

Gambar 3.5. Struktur FSA, 30 Juni 2000



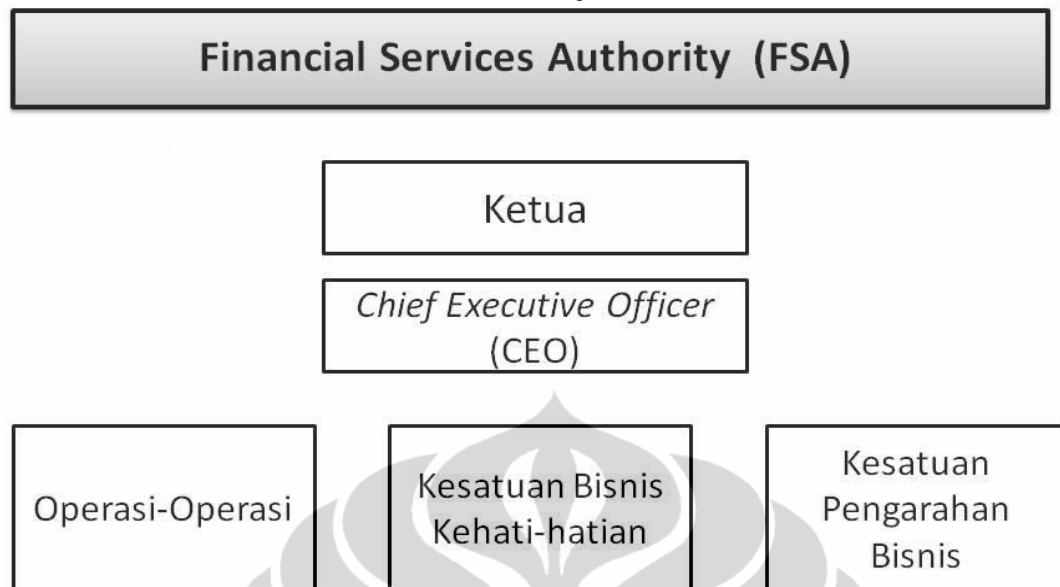
Gambar 3.6. Struktur FSA, 1 Desember 2001



Sedangkan melihat perkembangan struktur FSA pada saat ini, berdasarkan pada situs jaringan resmi FSA Inggris digambarkan Struktur Manajemen saat ini sebagai berikut:¹²³

¹²³ *Financial Services Authority, op. cit.*

Gambar 3.7. Struktur Manajemen FSA Saat Ini



Selanjutnya akan dijabarkan apa saja tanggung jawab dari komponen struktur ini:

1) Ketua

Ketua tidak memiliki tanggung jawab eksekutif untuk pelaksanaan sehari-hari FSA. Tanggung jawab utama dari Ketua adalah:¹²⁴

1. Membangun dan mengembangkan suatu Dewan yang efektif;
2. Memimpin Dewan sebagai sebuah tim;
3. Merencanakan dan mengatur kegiatan Dewan;
4. Menetapkan prioritas bagi FSA;
5. Menjaga dan mengembangkan hubungan yang produktif antara Kepala Eksekutif FSA, dimana dalam hal rekrutmen merupakan tanggung jawab Kepala Eksekutif FSA;
6. Bersama-sama Kepala Eksekutif, memimpin komunikasi mengenai kebijakan-kebijakan FSA dengan cakupan konstituen yang luas;
7. Mewakili FSA dalam lembaga keuangan nasional dan internasional;
8. Membangun dan memelihara hubungan tingkat tinggi dengan lembaga-lembaga keuangan cakupan dunia yang paling penting;

¹²⁴ *Financial Services Authority, "Chairman"*, <http://www.fsa.gov.uk/pages/about/who/management/chairman.shtml> diunduh pada 7 Mei 2012.

9. Bertindak sebagai fokus akuntabilitas untuk FSA, memimpin rapat public tahunan, memberikan bukti-bukti untuk memilih komit, dan menulis pada Konselor (apabila dibutuhkan) pada isu-isu paling signifikan yang terjadi dalam pertukaran surat formal Desember 2001;
10. Mewakili FSA dalam rapat paling senior dari Komite Tripartite, bersama menteri keuangan dan Gubernur *Bank of England*.

2) *Chief Executive Officer* (CEO)

Kepala Eksekutif bertanggung jawab untuk melaksanakan strategi yang disepakati oleh Dewan, diformulasi dimana ia akan memainkan peranan utama. Dia memiliki tanggung jawab eksekutif untuk melaksanakan kegiatan bisnis FSA di bawah kewenangan yang didelegasikan kepadanya oleh Dewan FSA. Tanggung jawab utama Kepala Eksekutif adalah:¹²⁵

1. Memberikan laporan berkala dengan informasi yang sesuai kepada Dewan, secara tepat waktu dan berkualitas sehingga Dewan dapat melaksanakan tanggung jawabnya secara efektif;
2. Menginformasikan dan berkonsultasi kepada Ketua terhadap semua masalah penting dan signifikan terkait Dewan sehingga Ketua dan Dewan dapat melaksanakan tanggung jawab mereka yang sesuai;
3. Mengembangkan dan mengantarkan tujuan strategi yang telah disepakati bersama dengan Dewan;
4. Merekomendasikan kepada Dewan perubahan operasional yang signifikan dan pengeluaran modal utama yang merupakan diluar kewenangannya;
5. Memberikan tanggung jawab yang jelas kepada manajemen senior dan mengawasi pembentukan manajemen resiko yang efektif serta sistem kontrol;
6. Melakukan perekrutan, pengembangan dan mempertahankan orang-orang berbakat untuk bekerja pada FSA; dan khususnya membentuk tim manajemen yang kuat yang kemudia akan bersifat adil dan dievaluasi penuh;

¹²⁵ *Financial Services Authority, "Chief Executive Officer"*,
<http://www.fsa.gov.uk/pages/about/who/management/ceo.shtml> diunduh pada 7 Mei 2012.

7. Berkomunikasi melalui FSA terkait tujuan strategis dan nilai-nilai FSA yang disetujui bersama dengan Dewan, dan memastikan mencapainya dalam praktek;
8. Berbagi tanggung jawab untuk mengkomunikasikan pesan-pesa FSA ke pihak eksternal bersama dengan Ketua dan anggota manajemen senior FSA lainnya;
9. Mewakili FSA pada lembaga keuangan internasional terpii;h;
10. Seluruh staf FSA, selain dari staf langsung Ketua dan Sekretari Perusahaan, memberikan laporan akhir kepada Kepala Eksekutif

3) Unit Operasi Bisnis

Unit Operasi Bisnis memiliki peran utama untuk meningkatkan efektivitas operasional dan mempermudah FSA melakukan bisnis. Operasi Unit Bisnis memberikan:¹²⁶

- a. Sistem informasi untuk mendukung strategi dan operasi di FSA dengan meningkatkan penekanan akan pengetahuan sistem manajemen;
- b. Menjalankan proyek-proyek dan program yang mendukung perkembangan bisnis dan/atau strategi operasional;
- c. Pengolahan, validasi dan penyimpanan data yang diterima dari perusahaan-perusahaan dan mengirimkan data-data tersebut kepada pengawas berwenang; dan
- d. Layanan terhadap FSA sendiri, termasuk didalamnya fasilitas manajemen, proses penggajian, layanan hutang-piutang, pengadaan dan layanan Sumber Daya Manusia.

Unit Operasi Bisnis terdiri dari 6 (enam) bidang, yaitu:

1. Sumber Daya Manusia
2. Sistem Informasi
3. Jasa Operasi
4. Keuangan

¹²⁶ *Financial Services Authority, "Operations Business Unit", <http://www.fsa.gov.uk/pages/about/who/management/services/index.shtml> diunduh pada 7 Mei 2012.*

5. Grup Manajemen Program
6. Grup Konsultasi Bisnis

4) Unit Bisnis Kehati-hatian/ *Bisnis Prudential Unit* (PBU)

Bisnis Prudential Unit (PBU) bertanggung jawab untuk:¹²⁷

- a. Menyampaikan pandangan ke depan, berfokus pendekatan penilaian akan pengawasan dan terus menanamkan pengawasan secara intensif, didukung oleh identifikasi risiko yang efektif.
- b. Memimpin reformasi regulasi secara global dan berkelanjutan untuk meningkatkan efektivitas rezim Uni Eropa yang lebih luas peraturannya.
- c. Mengembangkan dan merintis *Prudential Regulation Authority* (PRA) yang menjalankan model (termasuk pemulihan dan resolusi kerangka intervensi proaktif) menjelang penciptaannya (diharapkan pada tahun 2013 awal).
- d. Mengembangkan dan menjalankan operasionalisasi bersama dengan *Conduct Business Unit* (CBU) serta *Bank of England*

5) Unit Pengarahan Bisnis/ *Conduct Business Unit* (CBU)

Conduct Business Unit (CBU) bertanggung jawab untuk:¹²⁸

- a. Menyampaikan pandangan ke depan, berfokus pendekatan penilaian akan pengawasan dan mendukung pengiriman rezim pengawasan melalui prioritas identifikasi risiko yang efektif.
- b. Kebijakan perilaku fungsi untuk mengatur infrastruktur bisnis dan pasar lainnya.
- c. Pengakuan dan pengawasan bursa, rumah kliring dan penyedia infrastruktur pasar lainnya.
- d. Penilaian efektifitas aplikasi perusahaan baru ke FSA.

¹²⁷ *Financial Services Authority*, “*Prudential Business Unit*”, <http://www.fsa.gov.uk/pages/about/who/management/retail/index.shtml> diunduh pada 3 Mei 2012.

¹²⁸ *Financial Services Authority*, “*Conduct Business Unit*”, <http://www.fsa.gov.uk/pages/about/who/management/wholesale/index.shtml> diunduh pada 3 Mei 2012.

- e. Terlibat dengan Otoritas Pengawas Eropa dan proses yang lebih luas dari Eropa dan Internasional untuk memastikan hasil yang tepat dicapai untuk industri keuangan Inggris.
- f. Pencatatan *the UK Listing Authority* (sebagai otoritas kompeten dalam hal pencatatan)
- g. Melakukan pemantauan pasar, penyalahgunaan dan mendeteksi pnyalahgunaan orang dalam disaat bertransaksi.
- h. Mengembangkan dan merintis *Financial Conduct Authority* (FCA) mengiperasikan model.

3.2.3. Fungsi FSA

Financial Services and Markets Act 2000 memberikan 4 (empat) tujuan hukum bagi FSA, yaitu:¹²⁹

1. Kepercayaan Pasar- mempertahankan kepercayaan sistem keuangan Inggris;
2. Stabilitas keuangan- berkontribusi terhadap perlindungan dan peningkatan stabilitas sistem keuangan Inggris;
3. Perlindungan konsumen- mengamankan tingkat perlindungan yang sesuai bagi konsumen, dan
4. Pengurangan kejahatan di sektor keuangan- mengurangi sejauh mungkin bisnis yang diatur yang tujuannya digunakan untuk melakukan kejahatan dibidang keuangan.

Di bawah sistem baru yang memperkenalkan FSA, lima skema kompensasi yang telah ada sebelumnya digabung menjadi satu, *Financial Services and Markets Compensation Scheme* (FSMC) Inggris. Salah satu tujuan penting dari FSMC adalah untuk setidaknya sebagian melindungi konsumen dari jasa keuangan terhadap kegagalan dari instansi yang berwenang untuk memenuhi

¹²⁹ *Financial Services Authority*, "Tujuan Wajib", <http://www.fsa.gov.uk.id.mk.gd/Pages/About/Aims/Statutory/index.shtml> diunduh pada 3 Mei 2012.

kewajibannya. Kemudian, FSA telah mengambil peran baru yang tidak termasuk dalam rezim peraturan sebelumnya, di antaranya berikut ini:¹³⁰

1. *Mutual Societies Registration*-FSA bertanggung jawab atas pendaftaran dan catatan publik dari sekitar 9.500 industri dan masyarakat, 3.000 masyarakat yang terdaftar berdasarkan undang-undang *Friendly Societies*, 700 kredit serikat pekerja, dan 70 masyarakat bagian bangunan.
2. *Unfair Terms in Consumer Contracts*-FSA memiliki kekuatan di bawah Peraturan Ketentuan Tidak Sehat dalam Kontrak Konsumen tahun 1999 untuk mengambil tindakan menangani keadaan tidak adil dalam kontrak konsumen jasa keuangan.
3. *Lloyd's Insurance Market*-FSA bertanggung jawab untuk mengatur *Lloyd's Insurance Market*. Sebagian besar dari Buku Pegangan FSA (buku peraturan) berlaku untuk *Society of Lloyd* dan agen penjamin emisi yang bekerja di pasar Lloyd, meskipun beberapa ketentuan dibuat untuk sifat unik dari pasar. Baik Masyarakat dan agen penjamin emisi menjadi subyek pengawasan FSA, tetapi divisi peraturan *Society* melakukan beberapa agen penjamin emisi untuk FSA.
4. *The Code of Market Conduct*- atau kode etik pasar adalah bagian dari rezim baru untuk mengatasi penyalahgunaan pasar. FSA melatih kekuasaannya di bawah hukum sipil untuk menjembatani gap yang signifikan dalam kemampuan pemerintah Inggris untuk menangani penyalahgunaan pasar.
5. *Recognized Overseas Investment Exchanges*-FSA bertanggung jawab untuk aplikasi dari, dan pengawasan, diakui investasi luar negeri pertukaran (ROIEs) dan rumah kliring diakui di luar negeri (ROCHs), setelah mengambil alih tanggung jawab dari Departemen Keuangan. Sekarang ROIEs termasuk Sydney Futures Exchange dan NASDAQ. Diakui oleh luar negeri lembaga subyek yang tunduk pada persyaratan pengakuan yang diatur dalam *the Financial Services and Markets Act 2000*, yang dirancang untuk memastikan bahwa mereka memberikan standar perlindungan investor setara dengan yang diminta dari Inggris.

¹³⁰ Kenneth Kaoma Mwenda, *op. cit.*, hal 86-87.

Konsep ini bergantung pada regulator dasar dari badan pengawas luar negeri untuk mengawasi secara efektif.

3.2.4. Kegagalan FSA

Terdapat hal menarik yang perlu dicatat dari pengalaman Inggris. Proses transisi pengalihan fungsi pengawasan perbankan, pasar modal, dan lembaga keuangan non-Bank berlangsung mulus karena kerjasama baik antara Bank Sentral Inggris dan badan semacam Bapepam-LK, serta Kementerian Keuangan. Belajar dari pengalaman itu maka setidaknya ada tiga hal yang perlu diperhatikan oleh Panitia Seleksi Calon Anggota Dewan Komisioner OJK yang diketuai Menkeu, Presiden dan DPR, yaitu:¹³¹

Pertama, komposisi Dewan Komisioner OJK harus mewakili keberagaman. OJK adalah lembaga bersama. Rumah baru pengawasan sektor jasa keuangan itu tak bisa hanya dibangun oleh satu institusi saja karena bentuk bangunannya bisa jadi tak sesuai dengan yang kita inginkan.¹³²

Kedua, rancang bangun bentuk OJK harus dilakukan melalui musyawarah melibatkan seluruh institusi terkait. Dewan Komisioner OJK terpilih harus mau dan mampu melibatkan seluruh institusi terkait seperti Bank Indonesia, Kemenkeu, LPS, Asosiasi-asosiasi Keuangan melalui berbagai forum diskusi. Dialog tersebut haruslah dilandasi kesungguhan dan niat menjaga stabilitas sistem keuangan bersama. Tidak boleh membangun rancang bangun rumah OJK jika hanya ada satu institusi berjalan sendiri dan mengabaikan lembaga lainnya.¹³³

Ketiga, berhati-hati menetapkan pemimpin OJK. Pengalaman FSA Inggris saat masa-masa krisis berdirinya FSA perlu dilihat sebagai masukan. Kegagalan FSA di Inggris dalam menjaga stabilitas sistem keuangannya pada 2008 sampai 2011 boleh jadi dikarenakan salah memilih pemimpin FSA.¹³⁴

¹³¹ Muslimin Anwar, *op. cit.*

¹³² *Ibid.*

¹³³ *Ibid.*

¹³⁴ *Ibid.*

Selepas Sir Howard Davies meletakkan jabatannya sebagai Kepala FSA pada 2003, FSA Inggris ini tidak lagi dipimpin oleh mereka yang memiliki latar belakang pengetahuan dan pengalaman di bidang pengawasan sektor keuangan. Misalnya, penerus Davies adalah Sir Callum McCarthy yang menjadi Kepala FSA pada 2003-2008. McCarthy sebelumnya adalah Dirjen Pengaturan Gas (*Director-General of the gas regulator of gas*) dan Kepala Eksekutif Regulator Energi Baru (*Chief Executive of new energy super-regulator of gem*). Pengganti McCarthy juga sama. Ketika krisis sub-prime mortgage menghantam Amerika Serikat, dan berdampak ke Eropa, FSA Inggris dipimpin oleh Adair Turner. Adair Turner memimpin lembaga tersebut sampai saat ini. Sebelum di FSA, Turner adalah ketua Komite Perubahan Iklim (*Chair of the Climate Change Committee*) Inggris, lembaga yang kurang atau mungkin tidak terkait tugas mengawasi sektor jasa keuangan.¹³⁵

Selain dari sisi salahnya kepemimpinan FSA, masih terdapat alasan lain yang menyebabkan FSA gagal. Setelah sekitar 12 (duabelas) tahun beroperasi, FSA masih saja terkendala pada masalah internal. Khususnya yang berkaitan dengan proses merger sembilan otoritas pengawasan yang tidak selesai-selesai. Sampai dengan tahun 2007, beberapa lembaga keuangan, seperti asuransi, bisnis investasi, dan juga bank terus berjatuh.¹³⁶

FSA juga dinilai gagal dari sisi manajemen penanganan krisis. Saat pembentukan FSA, dan pengawasan perbankan diambil alih dari *Bank of England*, diakui bahwa adanya kebutuhan akan pengaturan dan prosedur penanganan bank yang gagal. Hal ini dirumuskan dalam MoU antara Departemen Keuangan, *Bank of England* dan FSA. Perjanjian tiga pihak ini didasarkan pada lima prinsip utama, yaitu: harus ada visi yang jelas akan pertanggungjawaban, pengaturan atas akuntabilitas yang sesuai, menghindari tanggung jawab duplikasi, pertukaran informasi yang relevan, dan mekanisme daripada manajemen krisis. Pada kenyataannya, terdapat berbagai ketidakpastian mengenai posisi hukum, misalnya

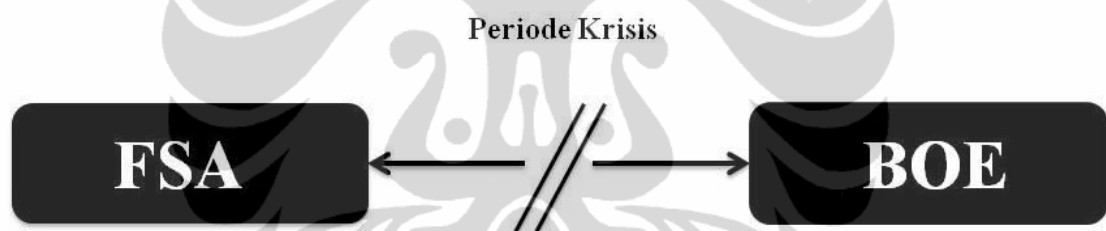
¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ Ayyi Achmad Hidayah, "Belajar OJK dari Inggris dan Jepang", <http://www.beritasatu.com/mobile/ekonomi/23908-belajar-ojk-dari-inggris-dan-jepang.html>, diunduh pada 2 Mei 2012.

intervensi kekuasaan, seperti *Bank of England* yang melakukan intervensi rahasia yang dianggap mendukung bank terkait.¹³⁷

Financial Service Authority (FSA) di Inggris gagal melakukan pengawasan terhadap Northern Rock yang menyebabkan lembaga tersebut mengalami kegagalan pada saat krisis keuangan tahun 2008. FSA juga dinilai gagal melakukan koordinasi dengan Bank of England (BOE) terkait Northern Rock. Kegagalan koordinasi oleh FSA yang dimaksud adalah tidak adanya diseminasi informasi (*data sharing*) terkait lembaga keuangan dan koordinasi dengan BOE terutama pada saat krisis (Gambar 3.1.). FSA juga dinilai lebih fokus pada salah satu fungsinya yaitu pengawasan laku bisnis sedangkan fungsi regulasi sektor keuangan cenderung diabaikan. Kegiatan pengawasan laku bisnis bahkan mencapai 70% dari waktu kerja staf di FSA.

Gambar 3.8. Kegagalan Koordinasi FSA Saat Krisis



Tidak ada diseminasi informasi (*data sharing*) oleh FSA terutama terkait bank bermasalah

Kegagalan FSA mendorong inisiatif berbagai pemerintah untuk mengevaluasi fungsi dan struktur lembaga pengawas sektor keuangan. Perdana Menteri Inggris terpilih, David Cameron, berencana mengalihkan fungsi regulasi dan pengawasan sektor keuangan dari FSA ke BOE. BOE akan memiliki divisi khusus untuk pengawasan sektor keuangan dan FSA akan berperan sebagai *Consumer Protection Agency (CPA)*. Rencana tersebut telah diimplementasikan dan fungsi pengawasan bank telah dialihkan kembali BOE. FSA yang terbukti gagal dalam pengawasan sektor keuangan khususnya bank, akan dibubarkan. Fungsi pengawasan mikro perbankan dan lembaga keuangan lainnya akan dilakukan oleh

¹³⁷ Tim Congdon, et al., “*The Failure of Northern Rock: A Multi-Dimensional Case Study*”, (Vienna: SUERF- The European Money and Finance Forum, 2009), hal. 25.

lembaga subsidiari dibawah BOE. Sedangkan fungsi pengawasan makro, yang meliputi stabilitator sistem keuangan dan kebijakan moneter, dilaksanakan oleh BOE. Pemerintah Inggris berencana membentuk lembaga baru untuk melaksanakan fungsi laku bisnis dan penegakan hukum di bidang keuangan.¹³⁸

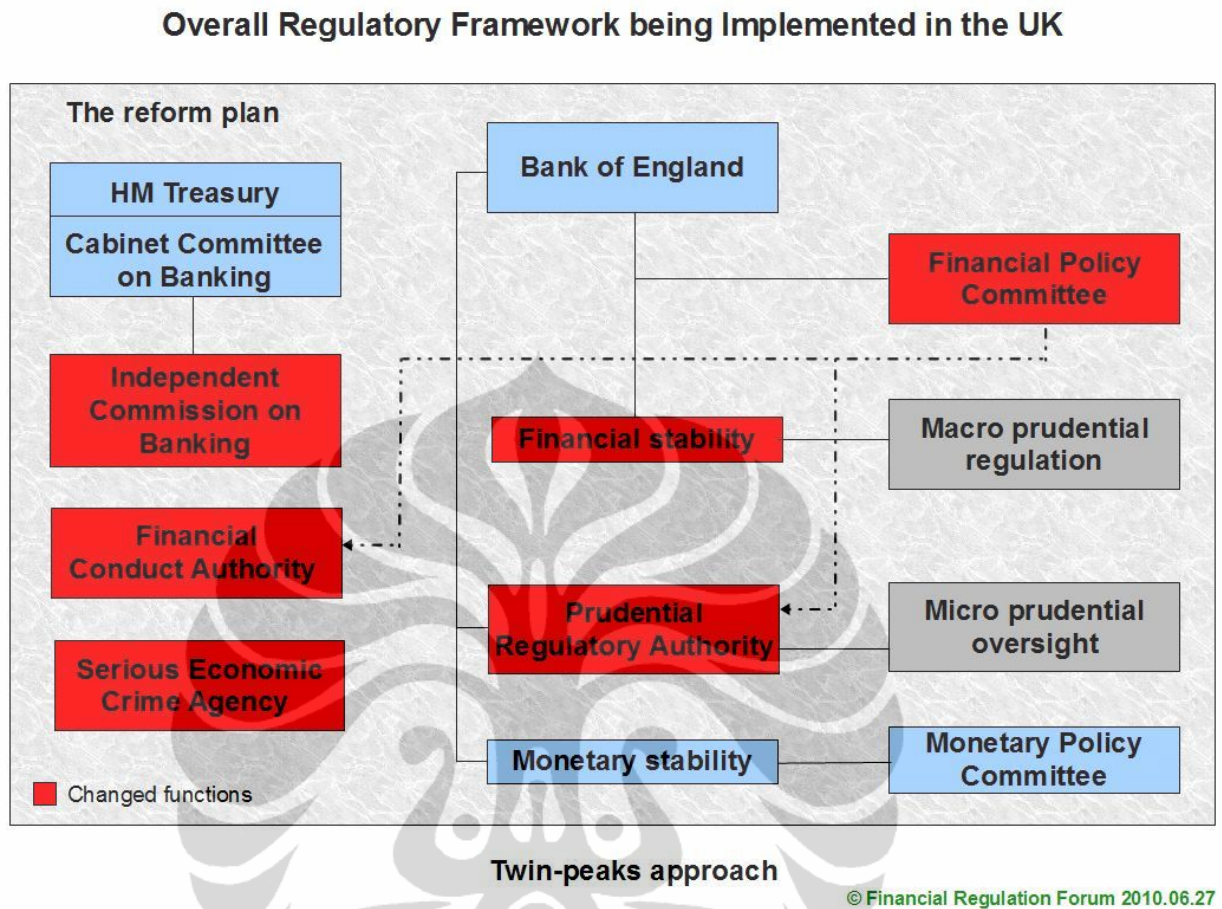
Sejak 2010 pidato di Gedung Mansion, di mana Kanselir George Osborne menetapkan agenda untuk mereformasi sistem saat ini regulasi keuangan, situasi telah berkembang. Sistem saat ini - yang berbagi tanggung jawab untuk stabilitas keuangan antara Departemen Keuangan, Bank of England dan Financial Services Authority (FSA) - sedang diganti dengan sistem baru, dan FSA akan tidak ada lagi dalam bentuk yang sekarang. Undang-undang untuk melaksanakan reformasi akan membentuk Komite Kebijakan Keuangan (FPC) di Bank of England dengan fokus khusus pada identifikasi dan mengelola risiko ekonomi makro dan lain untuk stabilitas sektor jasa keuangan. Ini juga akan membuat Prudential baru Peraturan Authority (sebagai anak perusahaan dari Bank of England), bertanggung jawab untuk hari-hari kehati-hatian pengawasan lembaga keuangan, dan Otoritas Perilaku Keuangan (FCA) dengan tanggung jawab untuk pelaksanaan semua keuangan perusahaan jasa.¹³⁹

Pemerintah juga mengakui bahwa sektor perbankan Inggris telah menjadi semakin terkonsentrasi. Untuk mengatasi hal ini Komisi Independen tentang Perbankan menyelidiki struktur sistem perbankan dan menilai langkah-langkah untuk mempromosikan persaingan yang meningkat dan stabilitas keuangan. Ini grafis interaktif memberikan gambaran tentang Struktur keseluruhan dari Inggris Peraturan yang dalam proses sedang dilaksanakan di Inggris.¹⁴⁰

¹³⁸ Tim Kerjasama Penelitian FEB-UGM (Fakultas Ekonomi dan Bisnis- Universitas Gajah Mada) dan FE-UI (Fakultas Ekonomi- Universitas Indonesia), *op. cit.*, hal. 34-35.

¹³⁹ Coastal Roy, "E-learning interactive graphic: The new UK Twin Peaks Regulatory Structure", <http://www.financialregulationforum.com/wpmember/e-learning-interactive-graphic-the-new-uk-twin-peaks-regulatory-structure-6486/>, diunduh pada 7 Mei 2012.

¹⁴⁰ *Ibid.*

Gambar 3.9. Pendekatan *twin peak* setelah kegagalan FSA

3.3. *Japan Financial Services Agency (JFSA) di Jepang*

3.3.1. Latar Belakang Pembentukan JFSA

Pada tanggal 22 Juni 1998 dibentuk *Financial Supervisory Agency* (yang sering dikenal dengan sebutan *old FSA*), sebuah lembaga pendahulu dari *Financial Services Agency*, dengan melakukan pemisahan fungsi pengawasan jasa keuangan dari Kementerian Keuangan. Pembentukan FSA-lama ini merupakan langkah besar otoritas Jepang untuk memisahkan kewenangan kementerian yang begitu besar. Setelah berlakunya UU Rekonstruksi Keuangan Tahun 1998, yang memberikan kerangka kerja berurusan dengan bank besar yang mengalami kepailitan, didirikan *Financial Reconstruction Commission* (FRC) pada Desember 1998. FRC ditempatkan di bawah Menteri Koordinasi dan amanat FRC adalah untuk memberikan arahan umum untuk FSA-lama. Pada Juli 2000, FSA-lama direorganisasi untuk membentuk *Financial Services Agency* (FSA). Setelah masa

transisi singkat, FRC dibubarkan dan fungsinya telah digabungkan ke dalam FSA pada Januari 2001.¹⁴¹

FSA Jepang merupakan institusi pengawas yang terintegrasi, berwenang dalam hal pengawasan dari kebanyakan institusi keuangan, seperti bank, firma pasar modal, perusahaan-perusahaan asuransi, dan institusi keuangan lainnya yang lebih kecil. Cakupannya sedikit lebih luas dari cakupan Kementerian Keuangan sebelumnya, termasuk didalamnya beberapa institusi keuangan yang lebih kecil (koperasi-koperasi kredit yang dahulunya berada di bawah pengawasan pemerintahan prefektur masing-masing).¹⁴² Kepala FSA, *the commissioner*, ditetapkan oleh Perdana Menteri dengan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat.¹⁴³

Pembuatan dari struktur regulasi keuangan yang baru terutama dimotivasi oleh factor-faktor politik. Tujuan dari mayoritas politikus bukanlah untuk memperbaiki sistem regulasi keuangan tetapi untuk mengurangi kekuatan birokrat kementerian keuangan. Pertama, sepanjang tahun 1990-an, kementerian keuangan gagal menangani insolvensi dan masalah-masalah lain dalam sector keuangan. Masalah *Jusen* (1992-1996), masalah “dua kredit koperasi” (1994-1995), kegagalan Bank Hyogo sama dengan Kizu dan Cosmo kegagalan koperasi kredit (Agustus 1995) semuanya berkontribusi merusak reputasi kementerian keuangan sebagai lembaga otoritas keuangan yang berkompeten. Perdebatan yang terjadi berpendapat bahwa masalahnya terletak pada pemberian kekuasaan yang terlalu besar kepada Kementerian Keuangan, keduanya perencanaan keuangan/kekuatan legislatif dan inspeksi keuangan/kekuasaan pemeriksaan. Kedua, menjadi perdebatan lain adalah otoritas fiskal seharusnya tidak terlibat kebijakan keuangan pada waktu yang bersamaan. Saat resolusi bank memiliki implikasi fiskal, Kementerian Keuangan memiliki kecenderungan menahan diri daripada membuat kewajiban fiskal yang eksplisit dengan membiarkan lembaga keuangan yang

¹⁴¹ Takeo Hoshi dan Takatoshi Ito, “*Financial Regulation in Japan: A Sixth Year Review of The Financial Services Agency*”, *Journal of Financial Stability* 1, 2004, hal. 230.

¹⁴² *Ibid.*

¹⁴³ Sara Konoe, “*The Politics of Transforming Financial Markets and Regulations: A Comparison of The United States, Japan, and Germany*”, (Disertasi Filosofi *John Hopkins University*, Baltimore, Maryland, 2009), hal. 141.

insolven gagal. Ketiga, pemusatan kekuasaan otoriter yang begitu besar pada Kementerian Keuangan dipercaya mengarah pada kasus korupsi yang serius. Berbagai skandal besar menerpa Kementerian pada pertengahan 1990-an. Salah satu dari skandal tersebut melibatkan seorang pegawai Kementerian yang diberikan perjalanan gratis ke Hong Kong, dibayar oleh seorang pemilik koperasi kredit yang kemudian bangkrut. Saat diselidiki lebih lanjut, banyak kebiasaan korupsi lainnya dari pegawai-pegawai Kementerian Keuangan yang akhirnya terbongkar.¹⁴⁴

3.3.2. Struktur *Japan Financial Services Authority* (JFSA)

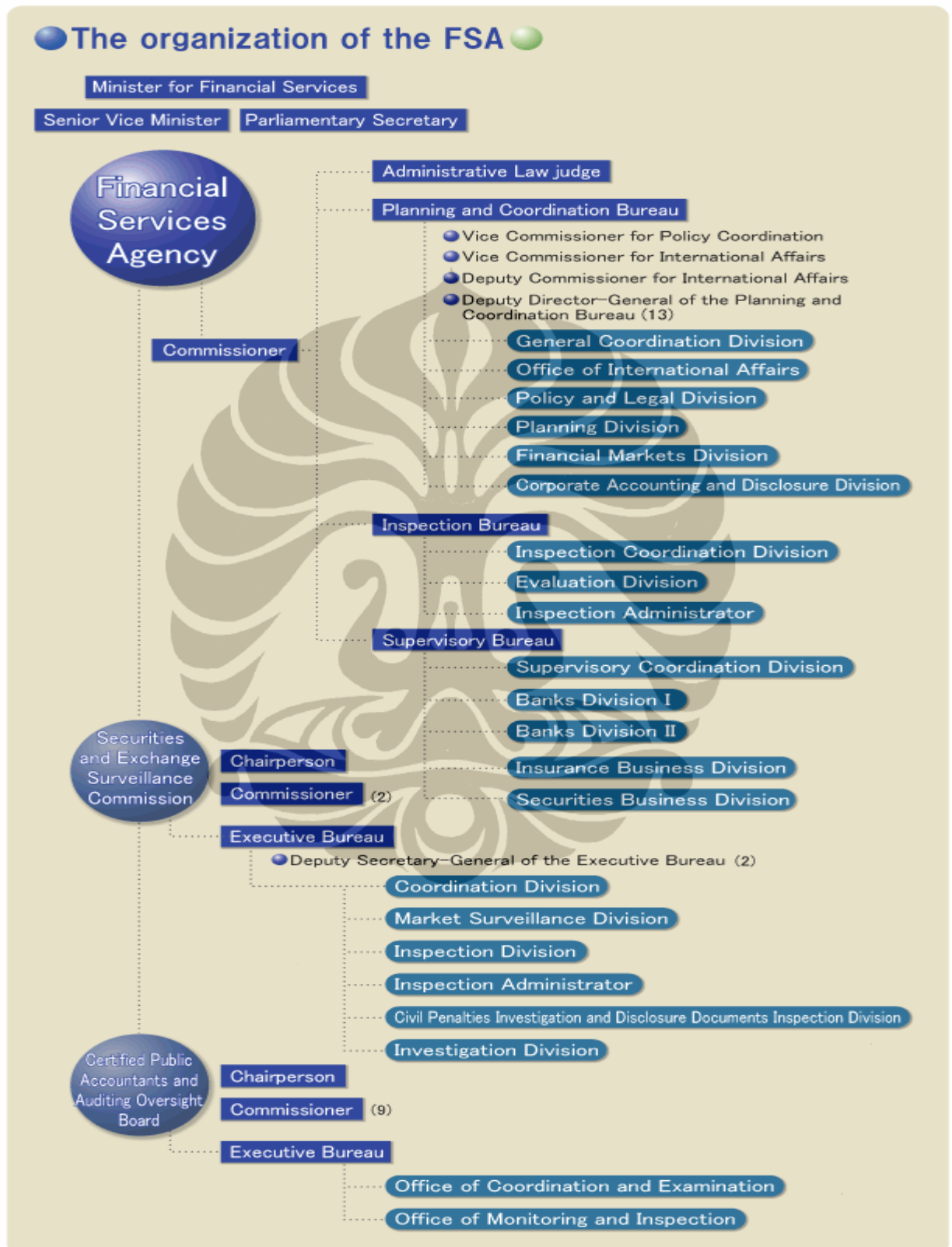
Struktur *Japan Financial Services Authority* yang berjalan saat ini adalah sebagai berikut:¹⁴⁵



¹⁴⁴ Takeo Hoshi dan Takatoshi Ito, *op. cit.*, hal. 231.

¹⁴⁵ *Financial Services Agency, "Organization"*, http://www.fsa.go.jp/en/about/about01_menu.html diunduh pada 12 Mei 2012.

Gambar 3.10. Struktur Organisasi JFSA



Sumber: website resmi *Japan Financial Services Agency (JFSA)*:

http://www.fsa.go.jp/en/about/about01_menu.html, terakhir diunduh tanggal 12 Juni 201

Komisioner membawahi *administrative law judge* dan tiga biro. Biro-biro tersebut adalah *Planning and Coordination Bureau*, *Inspection Bureau*, dan *Supervisory Bureau*. *Planning and Coordination Bureau* bertugas melakukan koordinasi kebijakan, mengatur hubungan internasional, membuat perencanaan terkait permasalahan legal, pasar keuangan, dan *corporate accounting and disclosure*. Sementara *Inspection Bureau* bertugas melakukan inspeksi dan evaluasi. Sedangkan *Supervisory Bureau* membawahi *Supervisory Coordination Division*, *Bank division I & II*, *Insurance Business Division* dan *Securities Business Division*.¹⁴⁶

FSA juga membawahi *Securities and Exchange Surveillance Commission* dan *Certified Public Accountants and Auditing Oversight Board*. *Securities and Exchange Surveillance Commission* dipimpin oleh seorang chairperson, dua orang komisioner dan biro eksekutif yang membawahi *coordination division*, *market surveillance division*, *inspection division*, *inspection administrator*, *civil penalties investigation and disclosure documents inspection division*, dan *investigation division*. *Certified Public Accountants and Auditing Oversight Board* juga dipimpin oleh seorang chairperson, Sembilan orang komisioner dan sebuah biro eksekutif yang membawahi *office of coordination and examination* dan *office of monitoring and inspection*.

3.3.3 Fungsi Japan Financial Services Authority (JFSA)

Pilihan institusional dikategorikan menurut status hukum mereka sebagaimana didefinisikan baik oleh pasal 3 atau pasal 8 dalam *National Government Organization Law*. Badan berdasarkan pasal 3 ditugaskan otoritas pembuat keputusan/peraturan, sedangkan badan berdasarkan pasal 8 ditugaskan hanya untuk menyokong peran badan lainnya yang memiliki otoritas pembuat keputusan/peraturan.¹⁴⁷ FSA adalah organisasi yang berlandaskan pada pasal 3 *National Government Organization Law*, yang tunduk langsung dibawah Perdana

¹⁴⁶ Tim Kerjasama Penelitian FEB-UGM (Fakultas Ekonomi dan Bisnis- Universitas Gajah Mada) dan FE-UI (Fakultas Ekonomi- Universitas Indonesia), *op. cit.*, hal. 63.

¹⁴⁷ Takeo Hoshi dan Takatoshi Ito, *op. cit.*, hal. 137.

Menteri dan bersifat independen dari Kementerian Keuangan. Otoritas Inspeksi dan Pengawasan termasuk lisensi dipindahkan pada FSA.¹⁴⁸

Pada awalnya semua fungsi berada di tangan Kementerian Keuangan yaitu fungsi pengawasan keuangan dan fungsi perencanaan yang melakukan penyusunan peraturan untuk berbagai industri-industri keuangan. Saat FSA-lama dibentuk, fungsi perencanaan masih terletak pada Kementerian Keuangan. Kedua fungsi tersebut akhirnya kembali digabungkan dalam FSA yang baru.¹⁴⁹

3.3.4. Keberhasilan JFSA

Struktur pengawasan tunggal yang ditetapkan oleh Pemerintah Jepang dengan membentuk FSA terbukti cukup berhasil dalam melakukan tugasnya untuk menjaga stabilitas sistem keuangan. Salah satu faktor pendukung yang memegang peranan kunci dalam keberhasilan FSA ini adalah adanya koordinasi yang kuat, baik antar lembaga di bawah FSA maupun dengan lembaga lain diluar FSA seperti lembaga penjamin simpanan Jepang atau *Deposit Insurance Corporation Japan (DICJ)*.¹⁵⁰

Dibawah FSA yang baru, yang dimulai pada Juli 2000, baik fungsi perencanaan maupun fungsi pengawasan digabungkan dalam satu organisasi yang sama. Hal ini mengakibatkan FSA menjadi lebih berhati-hati dalam hal menutup bank-bank yang insolven.¹⁵¹

Pertimbangan lain dalam penerapan FSA adalah apakah tepat menggunakan seorang politikus sebagai kepala FSA. Pada saat kegagalan sebuah bank diperkirakan akan mengakibatkan kebangkrutan pada perusahaan-perusahaan besar di suatu wilayah tertentu, politikus dari wilayah tersebut akan memberikan tekanan politik pada FSA untuk menahan mengadopsi kebijakan secara cepat. FSA dibawah kepemimpinan Takenaka, yang bukan dari kalangan

¹⁴⁸ *Ibid.*, hal. 141.

¹⁴⁹ *Ibid.*, hal. 232-233.

¹⁵⁰ Tim Kerjasama Penelitian FEB-UGM (Fakultas Ekonomi dan Bisnis- Universitas Gajah Mada) dan FE-UI (Fakultas Ekonomi- Universitas Indonesia), *op. cit.*, hal. 63.

¹⁵¹ Takeo Hoshi dan Takatoshi Ito, *op. cit.*, hal. 242.

politikus saat menjadi menteri, jauh lebih berhasil saat menghadapi masalah *non-performing loan* atau kredit bermasalah.¹⁵²

3.3.5. Perbandingan FSA Inggris dengan FSA Jepang

Melihat kembali pemaparan praktek FSA yang berlangsung di Inggris dan Jepang, maka dapat dilihat alasan kegagalan dan keberhasilan FSA di kedua Negara tersebut sebagai berikut:

Tabel 3.2. Perbandingan Kegagalan FSA Inggris dan Keberhasilan FSA Jepang

	Inggris	Jepang
Penanganan Krisis	Terjadinya kegagalan koordinasi antara BOE dan FSA terutama pada saat kasus Bank Northern	koordinasi yang kuat, baik antar lembaga di bawah FSA maupun dengan lembaga lain diluar FSA seperti lembaga penjamin simpanan Jepang atau <i>Deposit Insurance Corporation Japan</i> (DICJ)
Komposisi Organisasi	Didominasi oleh satu institusi saja	Mewakili keberagaman institusi yang diawasi
Pimpinan FSA	Setelah Kepala FSA pertama yang merupakan mantan kepala BOE, kepala FSA berikutnya tidak ada yang memiliki latar belakang ekonomi.	Keberhasilan FSA paling besar terjadi saat pimpinan FSA merupakan dari kalangan Non-politikus.
Pelaksanaan fungsi FSA	Adanya kebutuhan akan	Pada JFSA setelah

¹⁵² *Ibid.*, hal. 243.

	pengaturan dan prosedur penanganan bank yang gagal karena FSA dinilai lebih fokus pada salah satu fungsinya yaitu pengawasan laku bisnis sedangkan fungsi regulasi sektor keuangan cenderung diabaikan.	fungsi perencanaan maupun fungsi pengawasan digabungkan dalam satu organisasi yang sama, FSA menjadi lebih berhati-hati dalam hal menutup bank-bank yang insolven dan berhasil memperbaiki masalah kredit bermasalah di Jepang.
Hubungan dengan lembaga lain	Cenderung mengabaikan lembaga lain.	Semangat kuat menjalin koordinasi dengan lembaga lain.

Meskipun pengawasan jasa keuangan terpadu telah diadopsi berbeda di banyak negara, penerapannya telah bervariasi dari negara ke negara dan tidak ada cara tunggal yang benar memperkenalkan atau menerapkan model terpadu pengawasan jasa keuangan. Pengalaman sejauh ini tampaknya menunjukkan bahwa, agar suatu negara untuk mengelola secara efektif transisi ke lembaga pengawas terpadu, salah satu faktor yang perlu dipertimbangkan adalah koordinasi yang efektif dan efisien berbagi informasi antara para *stakeholder* utama dalam sistem pengawasan terpadu, yaitu Departemen Keuangan, bank sentral, dan badan pengawas terpadu.¹⁵³

¹⁵³ Kenneth Kaoma Mwenda, *op. cit.*, hal. 87.

BAB IV

AKIBAT BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG OTORITAS JASA KEUANGAN TERHADAP BAPEPAM-LK

4.1. Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan (Bapepam-LK)

Badan Pengawas Pasar Modal atau yang lebih populer dikenal dengan sebutan BAPEPAM adalah sebuah badan pemerintah yang berada di bawah Menteri Keuangan Republik Indonesia. BAPEPAM merupakan lembaga yang bertanggung jawab dalam melakukan pembinaan, pengaturan dan pengawasan sehari-hari kegiatan pasar modal. Dengan demikian, BAPEPAM dapat dikatakan sebagai hulu dari semua kegiatan di pasar modal, karena dari sinilah permulaan dari kegiatan di pasar modal. Perusahaan yang bermaksud menawarkan efeknya kepada masyarakat dalam suatu penawaran umum, harus terlebih dahulu memulai prosesnya melalui lembaga ini sebelum dapat menjual efeknya tersebut kepada masyarakat. Tujuan dari pembinaan, pengaturan dan pengawasan yang dilakukan oleh BAPEPAM, seperti yang juga dirumuskan oleh Undang-Undang Pasar Modal (UUPM), adalah untuk mewujudkan terciptanya kegiatan pasar modal yang teratur, wajar dan efisien serta untuk melindungi kepentingan pemodal dan masyarakat.¹⁵⁴

4.2. Bapepam Lama

Tahun 1976, dibentuk Bapepam singkatan dari Badan Pelaksana Pasar Modal. Berdasarkan Kepres No. 52/1976, Bapepam bertugas:¹⁵⁵

- a. Mengadakan penilaian terhadap perusahaan-perusahaan yang akan menjual saham-sahamnya melalui pasar modal apakah telah memenuhi persyaratan yang ditentukan dan sehat serta baik;
- b. Menyelenggarakan Bursa Pasar Modal yang efektif dan efisien;

¹⁵⁴ Hamud M. Balfas, *Hukum Pasar Modal Indonesia*, (Jakarta: PT. Tatanusa, 2006), hal. 4-5.

¹⁵⁵ Editor: Jasso Winarto, *Pasar Modal Indonesia: Restrospeksi Lima Tahun Swastanisasi BEJ*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1997), hal. 88.

- c. Terus-menerus mengikuti perkembangan perusahaan-perusahaan yang menjual saham-sahamnya melalui pasar modal.

Bapepam dipimpin oleh seorang ketua yang diangkat oleh Presiden dan dalam melaksanakan tugasnya ia bertanggung jawab kepada Menteri Keuangan. Dalam melaksanakan tugasnya, Ketua Bapepam dibantu oleh seorang sekretaris dan biro-biro yang terdiri dari:¹⁵⁶

- a. Biro Hukum dan Riset
- b. Biro Pembinaan Bursa dan Perantara
- c. Biro Pemeriksaan dan Evaluasi
- d. Biro Pendaftaran Emisi dan Akuntansi

Dengan demikian, selain bertindak sebagai penyelenggara, Bapepam sekaligus merupakan Pembina dan pengawas. Dualism pada diri Bapepam ini ditiadakan pada tahun 1990 dengan keluarnya Kepres No. 53/1990 dan SK Menkeu No. 1548/1990. Keluarnya Kepres 53 tentang Pasar Modal dan SK Menkeu No. 1548 Tahun 1990 menghapus dualisme fungsi Bapepam sehingga lembaga ini dapat memfokuskan diri pada fungsi pengawasan dan pembinaan pasar modal. Melalui fungsi ini, Bapepam dapat mewujudkan tujuan penciptaan kegiatan pasar modal yang teratur, wajar, efisien, serta melindungi kepentingan pemodal dan masyarakat.¹⁵⁷

Bertujuan untuk memperlancar tugas-tugas barunya, Bapepam membuat struktur baru. Menurut struktur baru, selain Ketua Bapepam dan Sekretaris Bapepam, terdapat pula jabatan Kepala Biro Hukum, Biro Pengelolaan Investasi dan Riset, Biro Transaksi dan Lembaga Efek, dan Biro Penelitian Keuangan Perusahaan I dan II. Melalui struktur organisasi baru tersebut, dapat dilihat bahwa penanganan perusahaan yang akan *go public*, termasuk pengawasannya, dilaksanakan oleh Biro Penelitian Keuangan I khusus untuk bidang jasa, sedangkan Biro Penelitian Keuangan II untuk bidang produksi barang. Pada

¹⁵⁶ *Ibid.*

¹⁵⁷ *Ibid.*, hal 88-89.

proses ini Biro Hukum ikut berperan pada berbagai aspek hukum dalam perusahaan tersebut.¹⁵⁸

Setelah itu pada tahun 2005 terjadi perubahan baru pada Bapepam, sesuai dengan keputusan Menteri Keuangan Nomor 606/KMK.01/2005 tanggal 30 Desember 2005 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pengawas Pasar Modal Dan Lembaga Keuangan, Bapepam dan Direktorat Jenderal lembaga Keuangan telah bergabung menjadi Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan (Bapepam-LK).¹⁵⁹

4.3. Wewenang Bapepam-LK dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal

BAPEPAM merupakan lembaga yang mempunyai kekuasaan yang sangat besar dan unik. BAPEPAM tidak hanya bertindak sebagai *regulator* tetapi juga mempunyai kekuasaan kepolisian serta dapat bertindak dan berwenang menggunakan kekuasaan yang sifatnya “quasi-judicial”. Kekuasaan BAPEPAM yang besar ini dapat kita lihat diantaranya di dalam pasal 5 UUPM yang memberikan kewenangan bagi BAPEPAM, antara lain, untuk:¹⁶⁰

- a) Memberikan izin kepada berbagai macam institusi yang diawasinya;
- b) Mewajibkan dan menerima pendaftaran bagi profesi yang bermaksud melakukan kegiatan di pasar modal;
- c) Menetapkan persyaratan dan tata cara pencalonan direksi lembaga-lembaga di pasar modal seperti bursa efek;
- d) Menetapkan persyaratan dan tata cara dilakukannya pernyataan pendaftaran untuk memungkinkan dilakukannya penawaran umum efek (termasuk di sini adalah menyatakan, menunda, atau membatalkan efektifnya pernyataan pendaftaran);
- e) Melakukan pemeriksaan dan penyidikan atas terjadinya pelanggaran terhadap UUPM. Sehingga dengan kekuasaannya ini BAPEPAM

¹⁵⁸ *Ibid.*, hal 90.

¹⁵⁹ Bapepam-LK, *Siaran Pers Akhir Tahun Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan (BAPEPAM_LK)*, Jakarta, 28 Desember 2006, hal. 28.

¹⁶⁰ *Ibid.*, hal. 5-6.

merupakan polisi yang menegakkan hukum sebagai Penyidik Pegawai Negeri;¹⁶¹

- f) Menghentikan dan memperbaiki serta mengambil langkah-langkah sehubungan dengan adanya iklan atau promosi yang berhubungan dengan kegiatan di pasar modal;
- g) Membekukan atau membatalkan pencatatan efek di suatu bursa efek (termasuk juga menghentikan perdagangan efek dan transaksi di bursa);
- h) Memeriksa keberatan-keberatan yang diajukan oleh pihak-pihak yang dikenakan sanksi oleh bursa dan lembaga-lembaga terkait dengan bursa seperti Lembaga Kliring dan Penjaminan serta Lembaga Penyimpanan dan Penyelesaian (termasuk membatalkan dan menguatkan pengenaan sanksi tersebut);
- i) Memberikan penjelasan lebih lanjut yang sifatnya teknis atas UUPM dan peraturan pelaksanaannya;
- j) Menetapkan instrument lain sebagai efek. Kekuasaan ini akan sangat berguna karena dengan kekuasaan ini BAPEPAM akan memberikan “kehidupan” bagi UUPM dalam mengarungi dunia pasar modal yang memang sangat dinamis.

Sebagai tambahan atas kekuasaannya di atas, BAPEPAM juga mempunyai kekuasaan untuk mengenakan sanksi administratif yang jumlahnya cukup banyak dalam pelaksanaan kekuasaannya. Termasuk dalam kekuasaan pengenaan sanksi adalah kekuasaan untuk mengenakan denda, pembatasan dan pembekuan kegiatan usaha, pencabutan izin usaha serta pembatalan persetujuan dan pendaftaran. Selain itu, sebagai Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) , BAPEPAM mempunyai kewenangan seperti layaknya polisi dalam melakukan pemeriksaan dan penyidikan. Bahkan dalam rangka pelaksanaan kewenangan penyidikan yang dimilikinya, BAPEPAM dengan bantuan aparat penegak hukum lainnya, dapat melakukan tindakan-tindakan yang lebih dari hanya pemeriksaan dan penyidikan seperti memerintahkan penangkapan.¹⁶²

¹⁶¹ Lihat juga pasal 101 ayat 2.

¹⁶² Hamud M. Balfas, *op. cit.*, hal. 6-7.

4.4. Fungsi Bapepam-LK

Bapepam dan Lembaga Keuangan mempunyai tugas membina, mengatur, dan mengawasi sehari-hari kegiatan pasar modal serta merumuskan dan melaksanakan kebijakan dan standardisasi teknis di bidang lembaga keuangan, sesuai dengan kebijakan yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan dan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Melaksanakan tugas tersebut, Bapepam dan Lembaga Keuangan menyelenggarakan fungsi sebagai berikut:¹⁶³

1. Penyusunan peraturan di bidang pasar modal;
2. Penegakan peraturan di bidang pasar modal;
3. Pembinaan dan pengawasan terhadap pihak yang memperoleh izin usaha, persetujuan, pendaftaran dari Badan dan pihak lain yang bergerak di pasar modal;
4. Penetapan prinsip-prinsip keterbukaan perusahaan bagi Emiten dan Perusahaan Publik;
5. Penyelesaian keberatan yang diajukan oleh pihak yang dikenakan sanksi oleh Bursa Efek, Kliring dan Penjaminan, dan Lembaga Penyimpanan dan Penyelesaian;
6. Penetapan ketentuan akuntansi di bidang pasar modal;
7. Penyiapan perumusan kebijakan di bidang lembaga keuangan;
8. Pelaksanaan kebijakan di bidang lembaga keuangan, sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku;
9. Perumusan standar, norma, pedoman criteria dan prosedur di bidang lembaga keuangan;
10. Pemberian bimbingan teknis dan evaluasi di bidang lembaga keuangan;
11. Pelaksanaan tata usaha Badan.

4.5. Struktur Bapepam dan LK

Struktur organisasi Bapepam telah mengalami beberapa perubahan struktur, menyesuaikan kebutuhan perkembangan dan dinamika yang terjadi selama ini. Struktur organisasi Bapepam yang terakhir saat ini berdasarkan

¹⁶³ Bapepam-LK, "*Organisasi Bapepam-LK*", <http://www.bapepam.go.id/bapepamlk/organisasi/index.htm>, diunduh pada 16 Mei 2012.

Keputusan Menteri Keuangan RI Nomor: 606/KMK.01/2005 tanggal 30 Desember 2005 tentang Organisasi Dan Tata Kerja Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan.

Gambar 4.1. Struktur Lembaga Bapepam-LK sekarang



Sumber: website resmi Bapepam-LK: <http://www.bapepam.go.id/old/profil/struktur.htm>, terakhir diunduh tanggal 16 Mei 2012

Organisasi Bapepam dan Lembaga keuangan terdiri dari 1 Ketua Badan sebagai eselon I dan membawahi 12 unit eselon II (1 Sekretariat dan 11 Biro Teknis), dimana lingkup pembinaan dan pengawasan meliputi aspek pasar modal, dana pensiun, perasuransian, perbankan dan usaha jasa pembiayaan serta modal

ventura.¹⁶⁴ Adapun struktur/bagan organisasi Bapepam dan LK saat ini adalah sebagai berikut:¹⁶⁵

1. Ketua Bapepam dan LK
2. Sekretaris Bapepa dan LK, membawahi 5 (lima) bagian, yaitu:
 - a. Bagian Perencanaan dan Organisasi
 - b. Bagian Kepegawaian
 - c. Bagian Keuangan
 - d. Bagian Kerjasama Internasional dan Hubungan Masyarakat
 - e. Bagian Umum
3. Kepala Biro Peundang-Undangan dan Bantuan Hukum, membawahi 4 (empat) bagian, yaitu:
 - a. Bagian Perundang-Undangan
 - b. Bagian Penetapan Sanksi
 - c. Bagian Bantuan Hukum
 - d. Bagian Profesi Hukum
4. Kepala Biro Riset dan Teknologi Informasi, membawahi 5 (lima) bagian, yaitu:
 - a. Bagian Riset Ekonomi
 - b. Bagian Riset Pasar Modal
 - c. Bagian Riset Asuransi, Dana Lembaga Pensiun dan Keuangan Lain
 - d. Bagian Teknologi Informasi
 - e. Bagian Pengelolaan Data dan Informasi
5. Kepala Biro Pemeriksaan dan Penyidikan membawahi 4 (empat) bagian, yaitu:
 - a. Bagian Pemeriksaan dan Penyidikan Pengelolaan Investasi
 - b. Bagian Pemeriksaan dan Penyidikan Transaksi dan Lembaga Efek
 - c. Bagian Pemeriksaan dan Penyidikan Emiten dan Perusahaan Publik Sektor Jasa

¹⁶⁴ Bapepam-LK, "*Organisasi Bapepam-LK*", *op. cit.*

¹⁶⁵ Bapepam-LK, "*Struktur Bapepam dan LK*", <http://www.bapepam.go.id/old/profil/struktur.htm>, diunduh pada 16 Mei 2012.

- d. Bagian Pemeriksaan dan Penyidikan Emiten dan Perusahaan Publik Sektor Riil
6. Kepala Biro Pengelolaan Investasi, membawahi 5 (lima) bagian, yaitu:
 - a. Bagian Pengembangan Kebijakan Investasi
 - b. Bagian Pengembangan Produk Investasi
 - c. Bagian Pengawasan Bina Manajer Investasi dan Penasihat Investasi
 - d. Bagian Kepatuhan Pengelolaan Investasi
7. Kepala Biro Transaksi dan Lembaga Efek, membawahi 5 (lima) bagian, yaitu:
 - a. Bagian Pengembangan Kebijakan Transaksi dan Lembaga Efek
 - b. Bagian Pengawasan Lembaga Efek
 - c. Bagian Kepatuhan Lembaga Efek
 - d. Bagian Pengawasan Perdagangan
 - e. Bagian Wakil Perusahaan Efek
8. Kepala Biro Penilaian Keuangan Perusahaan Sektor Jasa, membawahi 5 (lima) bagian, yaitu:
 - a. Bagian Penilaian Perusahaan Jasa Keuangan
 - b. Bagian Penilaian Perusahaan Jasa Non Keuangan
 - c. Bagian Pemantauan Perusahaan Jasa Keuangan
 - d. Bagian Pemantauan Perusahaan Perdagangan dan Perhubungan
 - e. Bagian Pemantauan Perusahaan Properti dan Real Estat
9. Kepala Biro Penilaian Keuangan Perusahaan Sektor Riil, membawahi 5 (lima) bagian, yaitu:
 - a. Bagian Penilaian Perusahaan Pabrik
 - b. Bagian Penilaian Perusahaan Non Pabrik
 - c. Bagian Pemantauan Perusahaan Aneka Industri
 - d. Bagian Pemantauan Perusahaan Industri Dasar, Logam dan Kimia
 - e. Bagian Pemantauan Perusahaan Pertambangan dan Agrobisnis
10. Kepala Biro Standar Akuntansi dan Keterbukaan, membawahi 4 (empat) bagian, yaitu:
 - a. Bagian Standar Akuntansi dan Pemeriksaan

- b. Bagian Akuntan, Penilai, dan Wali Amanat Pasar Modal
 - c. Bagian Pengembangan Keterbukaan dan Tata Kelola
 - d. Bagian Pengembangan Pasar Modal Syariah
11. Kepala Biro Perbankan, Pembiayaan, dan Penjaminan, membawahi 4 (empat) bagian, yaitu:
- a. Bagian Perbankan
 - b. Bagian Lembaga Pembiayaan
 - c. Bagian Pemeriksaan Lembaga Pembiayaan
 - d. Bagian Lembaga Penjaminan dan Lembaga Pembiayaan Lainnya
12. Kepala Biro Perasuransian, membawahi 5 (lima) bagian, yaitu:
- a. Bagian Kelembagaan Perasuransian
 - b. Bagian Analisis Keuangan Perasuransian
 - c. Bagian Analisis Penyelenggaraan Usaha Perasuransian
 - d. Bagian Pemeriksaan Perasuransian
 - e. Bagian Perasuransian Syariah
13. Kepala Biro Dana Pensiun, membawahi 5 (lima) bagian, yaitu:
- a. Bagian Kelembagaan Dana Pensiun
 - b. Bagian Analisis Penyelenggaraan Program Dana Pensiun
 - c. Bagian Pemeriksaan Dana Pensiun
 - d. Bagian Pengembangan dan Pelayanan Informasi Dana Pensiun
 - e. Bagian Program Pensiun Pegawai Negeri Sipil

4.6. Setelah Berlakunya Undang-Undang No. 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan

Sesuai dengan amanat pasal 34 UU Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, pada akhirnya dirancang undang-undang tentang lembaga pengawas otoritas yang akhirnya diundangkan sebagai UU No. 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (OJK). Lembaga ini bersifat independen, dimana dia tidak berada dibawah Kementerian Keuangan dan memiliki pertanggungjawaban kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Badan Pengawas Keuangan (BPK). Sebelum OJK, satu-satunya lembaga independen seperti ini di Indonesia hanyalah terdapat pada Bank Sentral Negara Indonesia yaitu Bank Indonesia (BI). Bank

Indonesia berdasarkan berdasarkan pasal 8 UU BI memiliki 3 (tiga) fungsi utama yaitu menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter, mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran, dan mengatur serta mengawasi bank. Secara garis besar, dua fungsi utama BI adalah fungsi moneter dan fungsi pengawasan perbankan. Sedangkan untuk Bapepam-LK fungsi pengawasan mencakup 4 (empat) bidang besar yaitu bidang pasar modal, Dana Pensiun, Perasuransian, dan Lembaga Pembiayaan dan Penjaminan. Akibat diundang-undangkannya UU OJK terkait bidang pengawasan adalah pertama BI yang memiliki 2 fungsi utama yaitu fungsi moneter dan fungsi pengawasan akhirnya dibagi, dimana fungsi pengawasan perbankan itu dilimpahkan kepada OJK sedangkan fungsi moneter tetap berada pada BI, dengan demikian eksistensi BI tetap ada dengan melakukan pembagian fungsi demikian antara OJK dan BI. Hal ini dikarenakan BI masih membutuhkan info-info terkait bank dalam hal moneter dan kebutuhan akan fungsi moneter tidak mungkin dihilangkan. Akibat bagi Bapepam-LK yang sebelumnya berada dibawah Kementerian Keuangan, tidak lagi berada dibawah Kementeriaan Keuangan dan seluruh kewenangan di Bapepam-LK baik dibidang pasar modal, dana pensiun, perasuransian serta lembaga pembiayaan dan penjaminan akan beralih ke OJK dan kewenangan beserta Bapepam-LK akan hilang. Jadi sejak adanya OJK, BI tidak dapat lagi mengawasi perbankan sedangkan Menteri Keuangan tidak dapat lagi mengawasi pasar modal, dana pensiun, asuransi, serta lembaga pembiayaan dan penjaminan. Semua kewenangan pengawasan tersebut akan berpindah kepada OJK. Akibat lainnya di bidang hukum, semua undang-undang dahulu baik undang-undang pasar modal, dana pensiun, perasuransian dan undang-undang pada bidang keuangan lainnya harus direvisi, terutama dibagian penggantian pengawasan. Bagian perubahan undang-undang ini nantinya akan diurus oleh pemerintah.¹⁶⁶

4.7. Masa Transisi Bapepam-LK ke OJK

Dalam rangka melaksanakan amanat undang-undang OJK dimana OJK akan menjadi satu-satunya lembaga pengawas jasa keuangan independen, maka Bapepam-LK dan Bank Indonesia akan melalui proses penggabungan. Bapepam-

¹⁶⁶ Hasil wawancara penulis dengan Heru Juwanto anggota pembentukan RUU OJK dan Kepala bagian Dana Pensiun Bapepam-LK pada tanggal 1 Juni 2012.

LK diharapkan sudah bergabung dengan OJK per tanggal 31 Desember 2013. Oleh karena itu, untuk saat ini selama setahun ke depan Bapepam-LK akan mengalami masa transisi. Menghadapi masa transisi ini, Bapepam-LK membentuk suatu tim persiapan pembentkan OJK. Tim ini bersama Bank Indonesia akan menyiapkan segala hal seperti SDM, sistem keuangan, penggabungan data, dan lain-lain untuk menyokong tujuan di atas. Proses penyelesaian ini nantinya akan dilakukan ke menteri keuangan dan pada Bulan Juli 2012 diharapkan sudah ada laporan tuntas.¹⁶⁷

OJK pada dasarnya akan menjadi gabungan BI dan Bapepam terkait masalah sumber daya manusianya, sampai saat ini belum diketahui pasti apakah seluruh pegawai staf Bapepam-LK akan secara otomatis bergabung dalam OJK karena ada kemungkinan terjadinya proses seleksi dengan kuota tertentu. Akan tetapi, semua unit Bapepam-LK yang lama akan secara otomatis pindah ke OJK walaupun penamaan unit-unit tersebut akan berbeda tergantung pada kebijakan intern OJK. Dikatakan bahwa tiga bulan setelah pelantikan dewan komisioner wajib dilakukan penyusunan rencana kerja terkait unit-unit tersebut. Sampai dengan batas tanggal 31 Januari 2013 semua wewenang dan hubungan dengan lembaga lain masih dilaporkan kepada dan menjadi tanggung jawab Bapepam-LK.¹⁶⁸

4.8. Tantangan Terbesar Bapepam-LK dengan Berdirinya OJK

Terkait masa transisi yang sedang dilalui oleh Bapepam LK, terdapat tantangan besar dalam pendirian OJK sebagai berikut:

- a. Masalah pendanaan: Sesuai pasal 34 ayat (2) UU OJK dikatakan bahwa anggaran OJK akan bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan pungutan yang akan dikenakan pada industri yang berkegiatan di sektor jasa keuangan. Salah satu tantangan OJK dalam hal ini adalah pengenaan pungutan pada industri yang belum pernah dilaksanakan sebelumnya. Selama ini, pungutan industri tersebut belum pernah dilaksanakan oleh

¹⁶⁷ *Ibid.*

¹⁶⁸ *Ibid.*

Bapepam-LK. Dikarenakan sumber pendanaannya berasal dari APBN dan industri keuangan, banyak pihak yang akan mempertanyakan independensi OJK mengingat sumber dana untuk pelaksanaan operasional OJK justru diperoleh dari lembaga yang akan diawasi OJK.¹⁶⁹

- b. Masalah kesiapan infrastruktur: Dalam hal ini masih dipertanyakan kesiapan Bapepam selama proses transisi sistem pengawasannya dengan BI dimana selama ini Bapepam-LK dan BI mengatur sendiri informasi masing-masing bidang yang diawasi. BI hanya memiliki informasi mengenai perbankan sedangkan Bapepam-LK hanya memiliki informasi di bidang pasar modal, dana pensiun, keasuransian, serta lembaga pembiayaan dan penjaminan. Menjadi tantangan tersendiri bagaimana menyatukan kedua lembaga tersebut dalam waktu yang singkat ini.¹⁷⁰

4.9.OJK Saat Ini

Saat ini telah terpilih keseluruhan Dewan Komisiner yang baru. Deputi Gubernur Bank Indonesia, Muliaman Hadad terpilih sebagai Ketua Otoritas Jasa Keuangan dengan enam anggota Dewan komisiner OJK lainnya yang dipilih lewat pemilihan secara tertutup oleh Komisi XI DPR, Selasa tanggal 19 Juni 2012. Anggota Dewan Komisiner OJK terpilih meliputi: Nurhaida (dengan perolehan 54 suara), Firdaus Djaelani (53 suara), Kusumaningtuti Sandriharmy Soetiono (53 suara), Ilya Avianti (50 suara), Nelson Tampubolon (44 suara), dan Rahmat Waluyanto (40 suara).¹⁷¹

Pengalaman anggota Dewan Komisiner OJK di BI dan Kementerian Keuangan menjadi modal berharga yang diharapkan dapat membawa dampak baik bagi perkembangan perbankan dan industri keuangan di Indonesia dalam mendukung perkembangan makroekonomi yang kuat. Akan tetapi, terdapat juga

¹⁶⁹ *Ibid.*

¹⁷⁰ *Ibid.*

¹⁷¹ Kompas, "Muliaman Hadad Ketua OJK", Rabu, 20 Juni 2012, hal. 17.

kritikan atas terbentuknya Dewan Komisiner yang terbentuk. Dalah satunya berasal dari Ketua Umum Perhimpunan Bank-bank Umum Nasional, Sigit Pramono yang menyatakan kekecawaannya karena tidak terdapat satu pun anggota Dewan Komisiner terpilih yang merupakan dari kalangan industri, dalam hal ini dari bank nasional. Sigit merasa UU OJK telah menjamin dua posisi *ex-officio* masing-masing untuk Kementerian Keuangan dan Bank Indonesia untuk menjamin keterwakilan mereka dalam Dewan Komisiner OJK.¹⁷²

Dapat dilihat bahwa dari ketujuh anggota Dewan Komisiner terpilih, kebanyakan anggota berasal dari latar belakang Kementerian Keuangan dan Bank Indonesia dan ternyata tidak ada yang berasal dari latar belakang bank nasional. Hal ini dinilai tidak mencapai keterwakilan industri-industri keuangan yang akan diawasi oleh OJK, padahal di UU OJK dapat dilihat bahwa cakupan OJK meliputi perbankan, pasar modal, dana pensiun, perasuransian, lembaga pembiayaan dan penjaminan. Meskipun terdapat perwakilan BI dinilai tidak memenuhi keterwakilan dari bank-bank nasional karena pengalaman fungsi regulator BI tidak sama dengan pengalaman pertemuan pasar yang dialami oleh bank-bank nasional.

¹⁷² Kompas, "OJK Diharapkan Steril", Kamis, 21 Juni 2012, hal. 17.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

5.1. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian yang diperoleh, berikut ini adalah kesimpulan dari ketiga pokok masalah yang telah dijabarkan sebelumnya.

1. Urgensi pembentukan lembaga pengawas keuangan di dunia internasional sesungguhnya berbeda di tiap negara tergantung pada masalah kebudayaan, struktur, dan sistem negara masing-masing. Akan tetapi, faktor-faktor utama yang menyebabkan peningkatan jumlah negara maju dan berkembang untuk mengadopsi pengawasan terintegrasi pada sektor keuangan adalah: kebutuhan pengawasan keuangan yang bersifat universal, maksimalisasi skala dan jangkauan perekonomian negara, kebutuhan pemecahan masalah akan dampak negatif buruknya komunikasi dan kurangnya kerjasama antar lembaga-lembaga pengawas yang berdiri sebelumnya, minimalisasi kesenjangan dalam peraturan dan pengawasan dari perantara keuangan, kebutuhan akan restrukturisasi operasional dari peraturan lembaga khususnya setelah krisis keuangan, serta kebutuhan untuk mengatasi kelemahan-kelemahan lain dalam kualitas pengaturan dan pengawasan keuangan yang sering dikenal dengan *regulatory arbitrage*.
2. Mengingat sistem pengawasan keuangan tunggal akan diterapkan di Indonesia, maka penulis melakukan perbandingan dengan perwakilan dari satu negara yang telah berhasil menerapkan sistem ini, yaitu Jepang, dan satu negara yang telah gagal, yaitu Inggris. Berdasarkan hasil perbandingan yang dilakukan, diperoleh bahwa kegagalan di negara Inggris disebabkan oleh faktor-faktor seperti 1) Penetapan ketua lembaga pengawas yang salah dimana jabatan kepala FSA pertama diduduki oleh mantan gubernur Bank Sentral Inggris tetapi tidak ada regenerasi dilihat dari ketua-ketua selanjutnya yang tidak memiliki latar belakang ilmu perekonomian 2) Masalah transisi pada FSA dikarenakan setelah 12 tahun beroperasi, penggabungan sembilan lembaga pengawas ke dalam

FSA tidak juga mencapai proses penyelesaian yang baik 3) FSA juga dinilai gagal dari sisi penanganan krisis. Hal ini mencapai puncaknya dengan jatuhnya salah satu bank besar di Inggris yaitu *Northern Rock* pada tahun 2008 disebabkan FSA dinilai lebih fokus pada salah satu fungsinya yaitu pengawasan laku bisnis sedangkan fungsi regulasi cenderung diabaikan 4) Terjadinya kegagalan koordinasi antara departemen keuangan, *Bank of England* dan FSA yang tidak memiliki visi yang sama serta masih menghindari tanggung jawab duplikasi juga merupakan faktor penyebab gagalnya pengawasan sektor keuangan Inggris. Di lain pihak, FSA Jepang berhasil dikarenakan 1) Adanya koordinasi yang kuat baik antar lembaga di bawah FSA maupun dengan lembaga lain diluar FSA seperti lembaga penjamin simpanan Jepang atau *Deposit Insurance Corporation Japan (DICJ)* 2) Penggabungan fungsi perencanaan maupun fungsi pengawasan dalam satu organisasi yang sama. Hal ini mengakibatkan FSA menjadi lebih berhati-hati dalam hal menutup bank-bank yang insolven 3) Tepatnya pemilihan kepala FSA yang berasal dari kalangan non-politikus membawa FSA pada masa keberhasilannya dikarenakan integritas ketua tersebut dan tidak adanya maksud-maksud yang bersifat politis.

3. Setelah berlakunya UU No.21 Tahun 2001 Tentang Otoritas Jasa Keuangan (OJK), seluruh kewenangan di Bapepam-LK beralih ke OJK dan kewenangan Bapepam serta lembaga tersebut akan hilang. Dalam kurun waktu satu tahun ini, kewenangan Bapepam-LK masih ada dan tetap berlaku bersamaan dengan persiapan intern untuk proses penggabungan.

5.2. Saran

Mengingat model pengawasan lembaga keuangan tunggal seperti OJK baru-baru ini dianut oleh Indonesia, berikut adalah beberapa saran yang dapat disampaikan oleh penulis:

1. Saran praktis kepada OJK, belajar dari kegagalan dan keberhasilan penerapan model pengawasan lembaga keuangan tunggal di Inggris dan

Jepang, sebaiknya ketua Dewan Komisioner OJK merupakan ketua yang berintegritas, kompeten dalam bidang keuangan, dan tidak memiliki maksud-maksud politis lain yang tidak sesuai dengan tujuan OJK. Serta orang-orang yang menduduki posisi Dewan Komisioner sebaiknya mewakili setiap bidang industri yang diawasi nanti.

2. Selain itu, belajar dari faktor kegagalan FSA Inggris dalam aspek koordinasi, OJK sebaiknya bersama dengan BI dan Menteri Keuangan menjaga komunikasi serta koordinasi dalam penanganan sektor keuangan agar tidak terjadi kesalahpahaman dan duplikasi tanggung jawab.
3. Saran praktis kepada pemerintah berkaitan dengan adanya OJK sebagai lembaga independen pengawas sektor keuangan, maka sebaiknya semua undang-undang keuangan seperti pasar modal, perasuransian, dana pensiun dan lembaga pembiayaan dan penjaminan segera direvisi terkait bagian pengawasan untuk mendukung pendirian OJK, contohnya pada pasal 3 UU Pasar Modal yang membahas mengenai kewenangan Bapepam-LK sebaiknya direvisi.
4. Saran berikutnya untuk pemerintah, sebaiknya pada ketentuan Dewan Komisioner yang diatur di UU OJK sebaiknya diwajibkan untuk mengisi posisi anggota tersebut dengan perwakilan dari berbagai institusi yang diawasi untuk menghindari adanya dominasi dari satu institusi saja sebagaimana yang terjadi di Inggris.

DAFTAR REFERENSI

BUKU

- Balfas, Hamud M. *Hukum Pasar Modal Indonesia*. Jakarta: PT Tatanusa. 2006.
- Hariyani, Iswi dan R. Serfianto. *Buku Pintar Hukum Bisnis Pasar Modal: Strategi Tepat Investasi Saham, Obligasi, Waran, Right, Opsi, Reksadana, & Produk Pasar Modal Syariah*. Jakarta: Visimedia, 2010.
- Iskandar, Irfan. *Pengantar Hukum Pasar Modal Bidang Kustodian*. Jakarta: Djambatan, 2001.
- Mamudji, Sri *et. al.* *Metode penelitian dan Penulisan Hukum*. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.
- Mwenda, Kenneth Kaoma. *Legal Aspects of Financial Services Regulation and the Concept of a Unified Regulator*. Washington D.C.: The World Bank, 2006.
- Nasarudin, M. Irsan, *et.al.* *Aspek Hukum Pasar Modal Indonesia*. Jakarta: Kencana, 2010.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Peranan dan Penggunaan Kepustakaan di dalam Penelitian Hukum*. Jakarta: Pusat Dokumentasi UI, 1979.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI-Press, 1986.
- 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*.
- Winarto, Jasso, ed. *Pasar Modal Indonesia: Restrospeksi Lima Tahun Swastanisasi BEJ*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan. 1997.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- Indonesia. *Undang-Undang Tentang Otoritas Jasa Keuangan*. UU No. 21 Tahun 2011. LN No. 111 Tahun 2011. TLN No. 5253.
- Indonesia. *Undang-Undang Tentang Pasar Modal*. UU No. 8 Tahun 1995. LN No. 64 Tahun 1995. TLN No. 3608.

Indonesia. *Undang-Undang Tentang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia*. UU No. 3 Tahun 2004. LN No. 7 Tahun 2004. TLN No. 4357.

JURNAL, ARTIKEL 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.

Bapepam-LK. "Siaran Pers Akhir Tahun Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan (Bapepam-LK)". Jakarta, 28 Desember 2006.

Conglon, Tim *et.al.* "The Failure of Northern Rock: A Multi-Dimensional Case Study". SUERF-The European Money and Finance Forum. Vienna, 2009.

Dale, Richard dan Simon Wolfe. "The UK Financial Services Authority: Unified regulation in the new market environment". *Journal of Banking Regulation*. Volume 4 No. 3. Maret 2003: 216.

Hoshi, Takeo dan Takatoshi Ito. "Financial Regulation in Japan: A Sixth Year Review of The Financial Services Agency". *Journal of Financial Stability* 1. 2004: 230.

Joyosumarto, Subarjo. "Pemenuhan Kompetensi Dewan Komisiner dan Rekrutmen Pegawai OJK". Makalah dipresentasikan pada seminar OJK. Jakarta, 13 Februari 2012.

Kompas. "Muliaman Haddad Ketua OJK". Rabu, 20 Juni 2012: 17.

Kompas. "OJK Diharapkan Steril". Kamis, 21 Juni 2012: 17.

Martines, Jose de Luna dan Thomas A. Rose. "International Survey of Integrated Financial Sector Supervision". Policy Research Working Paper 3096, The World Bank Financial Sector Operations and Policy Department, Juli 2003.

Mwenda, Kenneth K. dan Alex Fleming. "International developments in the organizational structure of financial services supervision". Paper presented at a seminar hosted by the World Bank Financial Sector Cive-Presidency, 20 September 2001.

Siregar, Reza Y. dan James E. Williams. "Designing an Integrated Financial Supervision Agency: Selected Lessons and Challenges for Indonesia". Discussing Paper No. 0405, University of Adelaide, Australia, Oktober 2004.

Sitompul, Zulkarnain. "Menyambut Kehadiran Otoritas Jasa Keuangan (OJK)". *Pilars*. No. 02 Vol. Th. VII/ 12-18 Januari 2004: 2

INTERNET

- “Hanya Sedikit Negara yang Gagal, Hatta Yakin OJK Sukses di Indonesia”.
<http://www.financeindonesia.org/showthread.php?3634-Hanya-Sedikit-Negara-yang-Gagal-Hatta-Yakin-OJK-Sukses-di-Indonesia>. Diunduh pada 20 Maret 2012
- “Legislator Alpa Implikasi Yuridis UU OJK”.
<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4f0ea94616b33/legislator-alpa-implikasi-yuridis-uu-ojk>. Diunduh pada 27 Februari 2012
- “Mewujudkan Otoritas Jasa Keuangan yang Efektif”.
<http://economy.okezone.com/read/2012/02/21/279/579417/mewujudkan-otoritas-jasa-keuangan-yang-efektif>. Diunduh pada 27 Februari 2012
- Anwar, Muslimin. “Membentuk OJK, Pelajaran dari Inggris”.
<http://analisis.vivanews.com/news/read/292245-usul-dpr-untuk-ketua-pengawas-bank-ojk>. Diunduh pada 2 Mei 2012.
- Arianto, Tri Wibowo. “Bapepam Lemah Awasi Transaksi Derivatif”.
<http://bisnis.vivanews.com/news/read/46883-bapepam-lemah-awasi-transaksi-derivatif>. Diunduh pada 27 Februari 2012
- Asosiasi Dana Pensiun Indonesia. “OJK dan Stabilisasi Sistem Keuangan Nasional”.
http://www.adpi.or.id/index.php?option=com_content&view=article&id=105:otoritas-jasa-keuangan-ojk&catid=6:news&Itemid=5. Diunduh pada 27 Februari 2012
- Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan. “Visi dan Misi Bapepam-LK”.
http://www.bapepam.go.id/bapepamlk/visi_misi/index.htm. Diunduh pada 27 Februari 2012
- Bapepam-LK. “Organisasi Bapepam-LK”.
<http://www.bapepam.go.id/bapepamlk/organisasi/index.htm>. Diunduh pada 16 Mei 2012
- _____. “Struktur Bapepam dan LK”.
<http://www.bapepam.go.id/old/profil/struktur.htm>. Diunduh pada 16 Mei 2012
- Hidayah, Ayyi Achmad . “Belajar OJK dari Inggris dan Jepang”.
<http://www.beritasatu.com/mobile/ekonomi/23908-belajar-ojk-dari-inggris-dan-jepang.html>. Diunduh pada 3 Mei 2012

Lee, Jeongdo. "Financial Regulatory Reformation in South Korea and Experience of the Consolidated Regulatory System". <http://works.bepress.com>. Diunduh pada 9 April 2012

Paulus Yoga. "Pemerintah Siap Ajukan RUU Perubahan UU Pasar Modal dan Dana Pensiun". <http://www.infobanknews.com/2012/01/pemerintah-siap-ajukan-ruu-perubahan-uu-pasar-modal-dan-dana-pensiun/>. Diunduh pada 27 Februari 2012

Perdana Wahyu Sentosa. "OJK dan Stabilisasi Sistem Keuangan Nasional". <http://www.imq21.com/news/read/44067/20111031/112218/OJK-dan-Stabilisasi-Sistem-Kuangan-Nasional.html>. Diunduh pada 27 Februari 2012

Ridwan, Deni. "OJK: Sebuah Harapan atau Sekedar Fatamorgana?". <http://us.news.detik.com/read/2012/02/23/111822/1849734/471/ojk-sebuah-harapan-atau-sekedar-fatamorgana>. Diunduh pada 3 Mei 2012.

Roy, Coastal. "E-learning interactive graphic: The new UK Twin Peaks Regulatory Structure". <http://www.financialregulationforum.com/wpmember/e-learning-interactive-graphic-the-new-uk-twin-peaks-regulatory-structure-6486/>. Diunduh pada 7 Mei 2012

Rudolf, Daniel Wesly. "Masa Transisi OJK Riskan Bagi Pasar Modal Indonesia". <http://www.mediaindonesia.com/read/2012/04/15/313059/20/2/Masa-Transisi-OJK-Riskan-Bagi-Pasar-Modal-Indonesia>. Diunduh pada 25 April 2012.

Sidik, Fajar, Wisnu Wage Pamungkas, dan Ringkang Gumiwang. "Pembentukan OJK: Koordinasi Jadi Ancaman di Masa Transisi". <http://www.bisnis.com/articles/pembentukan-ojk-koordinasi-jadi-ancaman-di-masa-transisi>. Diunduh pada 25 April 2012.

UK Financial Services Authority. "Chairman". <http://www.fsa.gov.uk/pages/about/who/management/chairman.shtml>. Diunduh pada 7 Mei 2012.

_____. "Chief Executive Officer". <http://www.fsa.gov.uk/pages/about/who/management/ceo.shtml>. Diunduh pada 7 Mei 2012.

_____. "Conduct Business Unit". <http://www.fsa.gov.uk/pages/about/who/management/wholesale/index.shtml>. Diunduh pada 3 Mei 2012.

_____. "Management Structure". <http://www.fsa.gov.uk/about/who/management>. Diunduh pada 2 Mei 2012.

Unit”.
<http://www.fsa.gov.uk/pages/about/who/management/services/index.shtml>.
Diunduh pada 7 Mei 2012.

Unit”.
<http://www.fsa.gov.uk/pages/about/who/management/retail/index.shtml>.
Diunduh pada 3 Mei 2012.

“Tujuan Wajib”.
<http://www.fsa.gov.uk.id.mk.gd/Pages/About/Aims/Statutory/index.shtml>.
Diunduh pada 3 Mei 2012.

”Organization”.
http://www.fsa.go.jp/en/about/about01_menu.html. Diunduh pada 12 Mei 2012.

TESIS DAN DISERTASI

Konoe, Sara. *The Politics of Transforming Financial Markets and Regulations: A comparison of The United States, Japan, and Germany*. Disertasi. Fakultas Filosofi John Hopkins University. Baltimore, Maryland. 2009.

Sihombing, Samuel. *Pemisahan Fungsi Pengaturan dan Pengawasan Perbankan dalam Rangka Pembentukan Otoritas Jasa Keuangan*. Tesis. Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Depok. Jawa Barat. 2011.

WAWANCARA

Juwanto, Heru. (1 Juni 2012). Wawancara pribadi.