

## Peran Otoritas Jasa Keuangan Dalam Pasar Keuangan Indonesia Pada Masa Mendatang

**K**risis pasar keuangan khususnya industri perbankan yang telah menghantam Indonesia dalam lima tahun terakhir ini menunjukkan bahwa pasar keuangan kita, khususnya industri perbankan, adalah masih rapuh meskipun mengalami perkembangan yang pesat. Demikian juga pada tingkat regional pasar keuangan pada umumnya juga masih lemah dapat dilihat dari krisis kawasan yang terjadi pada tahun 1997 lalu. Pasar keuangan kawasan ASEAN yang *fragile* tersebut terjadi karena lembaga keuangan yang ada di kawasan ini pada umumnya belum beroperasi secara profesional. Manajemen resiko dan praktek bisnis yang baik belum mengakar dan membudaya. Demikian juga faktor masih lemahnya regulasi, *monitoring* dan *law enforcement* mengakibatkan ambruknya lembaga keuangan terutama sektor perbankan pada saat iklim *environment* tidak kondusif bagi bisnisnya.

Krisis yang bermula dari krisis di pasar uang kemudian berlanjut menjadi krisis likuiditas yang parah karena kelemahan struktural di sektor keuangan dan juga sektor riil. Badan usaha berskala besar di Indonesia pada umumnya memiliki *leverage* yang sangat tinggi. Apalagi sebagian besar hutang yang dimiliki adalah berasal dari pinjaman luar negeri yang berjangka pendek dan biasanya tidak dilakukan *hedging*. Selain itu rendahnya tingkat modal perbankan nasional dan tingginya volume dana bank yang disalurkan ke grup usaha sendiri membuat permasalahan yang dihadapi sektor perbankan menjadi semakin kronis. Sehingga kenaikan suku bunga yang luar biasa dan jatuhnya nilai rupiah dengan cepat

menghantam industri keuangan terutama perbankan dan dunia usaha Indonesia.

Situasi di atas menyebabkan terbentuknya lingkaran setan (*vicious circle*) yang rumit karena di satu pihak yaitu sektor perbankan (keuangan) mengalami krisis likuiditas dan kehilangan kepercayaan yang berdampak pada peningkatan biaya pendanaan bank, sementara di lain pihak sektor riil mengalami kesulitan modal kerja dan kekurangan likuiditas yang berakibat pada memburuknya kualitas aset sektor perbankan. Semakin buruknya kualitas aset mengakibatkan rasio kecukupan modal menjadi negatif. Oleh karena itu penyelesaian masalah sektor perbankan tidak dapat dilepaskan dari penyelesaian masalah korporasi.

### PERAN LEMBAGA KEUANGAN

Pasar keuangan yang sehat dan kuat diperlukan untuk mendukung jalannya perekonomian suatu negara. Sektor keuangan mempunyai peran yang vital bagi pembangunan ekonomi suatu negara. Lembaga keuangan pendukung sektor keuangan baik perbankan maupun lembaga-lembaga keuangan di bawah naungan pasar modal ataupun lembaga keuangan lainnya mempunyai peranan yang penting dalam melakukan intermediasi dana dari masyarakat yang mengalami surplus dana kepada masyarakat yang defisit dana. Diamond (1984) mengemukakan bahwa intermediasi keuangan dapat menurunkan biaya monitoring penggunaan dana oleh debitor. Selain itu dikemukakan bahwa "*diversification is the main reason why delegating monitoring is superior to direct lending and borrowing*". Lagipula eksistensi lembaga keuangan akan meningkatkan arus dana dengan *transaction cost* yang lebih murah (Saunders, 1994). Dengan demikian keberadaan lembaga keuangan baik perbankan maupun *non bank* akan meningkatkan *social welfare* bagi masyarakat. Selain dapat mengurangi biaya

intermediasi dana juga dapat meningkatkan volume intermediasi dana.

Ada bermacam-macam lembaga keuangan yang ada di pasar. Meskipun demikian hingga saat ini peranan bank masih sentral dalam pasar keuangan Indonesia. Seperti kita ketahui bahwa bank adalah lembaga keuangan yang pertama muncul di masyarakat, sehingga merupakan hal yang wajar apabila dalam pasar keuangan yang masih berkembang seperti Indonesia, bank masih memegang peranan sentral dalam pasar keuangan. Bank memiliki peran yang vital khususnya bagi sektor keuangan dan perekonomian Indonesia pada saat ini. Maju mundurnya sektor perbankan akan membawa dampak yang besar bagi sektor keuangan dan perekonomian Indonesia umumnya. Oleh karena itu industri perbankan yang sehat merupakan salah satu syarat bagi pemulihan ekonomi Indonesia. Sektor perbankan yang sehat akan mendukung kestabilan moneter, sistem keuangan yang efisien dan kompetitif, dan mampu memberikan perlindungan kepada deposan dan konsumen (Spong, 1990).

Bentuk lembaga keuangan selain bank yang telah berkembang dengan pesat beberapa tahun terakhir dan merupakan salah satu alternatif *external financing* yang menarik bagi sektor dunia usaha adalah pasar modal. Perkembangan pasar modal di Indonesia dapat dilihat dari semakin meningkatnya jumlah perusahaan yang masuk dan terdaftar di pasar modal. Dengan semakin banyaknya jumlah perusahaan dalam pasar modal maka dana yang dapat disalurkan melalui pasar modal juga semakin meningkat. Pasar modal di Indonesia semakin menampakkan eksistensinya dengan memiliki peran yang semakin penting dalam melakukan intermediasi dana di pasar keuangan, selain itu pasar modal semakin berperan penting dalam mendukung jalannya perekonomian Indonesia (Adiningsih, 1996). Perkembangan pasar modal akan memperkuat sektor

**Dr. Sri Adiningsih, M.Sc**

Dosen FE UGM  
Yogyakarta

Pengamat Ekonomi  
Anggota Tim Kerja dalam rangka  
kerjasama ekonomi Indonesia - Jepang  
Komisaris Independen dan  
Ketua Komite Audit Bank Danamon



keuangan Indonesia, dan akan meningkatkan kemampuan sektor keuangan dalam melakukan intermediasi dana yang dibutuhkan untuk membangun ekonomi.

#### PERKEMBANGAN PASAR KEUANGAN

Pasar keuangan Indonesia mengalami pertumbuhan yang pesat sejak deregulasi sektor keuangan Pakto 1988 diluncurkan, ditandai dengan banyak berdirinya bank-bank di Indonesia. Namun perkembangan bank yang pesat tersebut tidak didukung oleh sistem regulatori yang diperlukan guna mengembangkan *a sound banking industry* di Indonesia. Regulasi dan regulator yang ada belum siap untuk mendukung perkembangan suatu industri perbankan yang sehat, demikian juga halnya dengan ketidaksiapan sumber daya manusia yang dimiliki. Hal ini terlihat dari masih lemahnya manajemen resiko yang dilakukan oleh bankir Indonesia (Djiwandono, 1998). Kelemahan-kelemahan tadi masih ditambah dengan semakin maraknya praktek KKN (korupsi, kolusi, nepotisme) baik di lembaga pemerintahan maupun swasta yang mengakibatkan banyak kredit disalurkan tidak tepat sasaran. Demikian juga banyaknya pelanggaran *legal lending limit* oleh banker. Maraknya kasus KKN dan pelanggaran yang terjadi tidak pernah diberi tindakan tegas oleh regulator, yang hingga saat ini banyak kasus yang masih buram. Situasi ini turut memberikan kontribusi terhadap depresiasi nilai Rupiah, kenaikan suku bunga maupun merosotnya laju pertumbuhan ekonomi menempatkan bank pada posisi yang sulit dan menyebabkan *non performing loan* meningkat dengan pesat. Lemahnya sistem keuangan Indonesia telah mengakibatkan krisis pada sektor keuangan berkembang dengan pesat dalam tempo yang singkat (Djiwandono, 1998).

Demikian juga kurangnya pemahaman dan pengetahuan masyarakat akibat tidak adanya sosialisasi maupun penjelasan tentang kebijakan yang diambil oleh

pemerintah dalam likuidasi bank membuat makin surutnya kepercayaan masyarakat terhadap industri perbankan. Krisis kepercayaan masyarakat terhadap industri perbankan terus berkembang dan makin mewabah di masyarakat, sehingga menyebabkan terjadinya *bank run* pada beberapa bank (*bank panic*). Permasalahan *bank run* bukanlah suatu hal yang baru, bank run dapat terjadi apabila lingkungan ekonomi mengalami fluktuasi, semakin ketatnya iklim kompetisi dan adanya masalah *moral hazard* (Dewatripont dkk, 1994). Oleh karena itu diperlukan suatu proses penyelesaian yang *delicate*, agar upaya pemerintah di dalam mendisiplinkan industri perbankan tidak mengalami *counter productive* yang dapat mengakibatkan ketidakefektifan usaha penciptaan *a sound banking industry*. Krisis terus berlanjut yang diikuti dengan naiknya tingkat suku bunga lebih dari 300% (suku bunga antar bank) menambah berat masalah yang dihadapi oleh industri perbankan. Hal itu membuat adanya *negative spread* yang cukup besar, menyebabkan bank harus menanggung beban *net interest margin* negatif. Situasi ini plus masalah-masalah struktural yang dihadapi oleh industri perbankan serta *environment* ekonomi, sosial dan politik yang tidak kondusif bagi dunia bisnis membuat industri perbankan Indonesia pada akhirnya menghadapi gejala atau krisis dan perlu dilakukannya restrukturisasi total untuk mengatasinya.

Badan Penyehatan Perbankan Nasional dibentuk pada akhir Januari 1998 dengan tujuan untuk menyetatkan industri perbankan Indonesia. Sejak Januari 1998, pemerintah juga memberikan *full blanket guarantee* terhadap semua kewajiban bank. Untuk itu Bank Indonesia menentukan tingkat suku bunga deposito tertinggi yang dijamin oleh negara. Pada bulan April tahun yang sama pemerintah membekukan operasional dari 7 bank (BBO) dan menempatkan 7 bank dalam pengawasan BPPN (BTO). Selain itu sejak

Kabinet Reformasi terbentuk Bank Indonesia diberi independensi. Meski telah berbagai langkah diambil guna mengatasi masalah perbankan namun krisis perbankan bukannya berkurang namun justru semakin berkembang. Bahkan Bank Indonesia juga terpaksa mengeluarkan dana yang mencapai Rp142 triliun sampai akhir September 1998 dalam bentuk Bantuan Likuiditas Bank Indonesia. BLBI terpaksa dikururkan oleh Bank Indonesia karena fungsi BI sebagai *lender of last resort* bagi perbankan di Indonesia yang menghadapi kesulitan likuiditas. Namun karena nilainya yang terlalu besar dan tidak transparan dalam pengucurannya maka menyebabkan tuntutan terhadap pengembalian BLBI menjadi semakin keras di Indonesia. Apalagi pengucuran dan penggunaan BLBI sangat sarat dengan masalah *moral hazard*. Oleh karena itu pengucuran dan penggunaan BLBI perlu dan harus dipertanggungjawabkan oleh semua pihak yang terlibat. Masalah BLBI sendiri pun sampai sekarang masih buram dan belum dapat diselesaikan. Masalah terberat krisis perbankan yang dihadapi sudah berangsur membaik namun sampai sekarang industri perbankan masih belum berfungsi secara normal, meskipun upaya penyehatannya telah menelan dana hampir mencapai Rp700 triliun.

Krisis yang terjadi di sektor keuangan tidak hanya menimpa industri perbankan, namun pasar modal dan lembaga keuangan lainnya pun tidak luput dari serangan krisis. Sektor keuangan non bank pada beberapa tahun terakhir sebelum krisis mengalami perkembangan pesat di Indonesia. Khususnya pasar modal Indonesia yang berkembang dengan pesat sejak akhir tahun 1989 telah mampu menarik dunia usaha dan masyarakat investor sehingga pasar modal telah mampu menjadi sebagai salah satu sumber *external financing* penting bagi perusahaan yang memerlukan dana dan sarana investasi bagi masyarakat. Krisis yang

melanda Indonesia dan kawasan Asia membuat pasar modal Indonesia menghadapi *crash*. IHSG yang pernah mencapai angka 738,2 pada tanggal 9 Juli 1997 turun hingga menjadi 256,8 an pada tanggal 21 September 1998. Pasar modal Indonesia meskipun sudah mulai membaik namun sampai sekarang juga belum pulih. IHSG sendiri sampai sekarang masih berada pada kisaran di bawah 500, demikian juga keagairahan pasar modal juga belum pulih kembali.

Lembaga keuangan lainnya juga tidak luput dari badai krisis. Meskipun industri asuransi justru mengalami *boom* pada saat ini. *Booming* industri asuransi lebih disebabkan oleh karena semakin konservatifnya masyarakat dalam menghadapi resiko. Namun sayangnya secara umum perusahaan asuransi yang berkembang sebagian besar adalah perusahaan asuransi asing. Demikian juga halnya lembaga keuangan lainnya terutama lembaga pembiayaan, juga tidak terlepas dari badai krisis. Banyaknya lembaga keuangan yang masuk ke BPPN pada saat krisis mencapai puncaknya, disebabkan oleh karena sebagian besar lembaga pembiayaan Indonesia masih sangat menggantungkan pendanaannya dari sektor perbankan. Sehingga dengan adanya guncangan pada industri perbankan juga menggoncang lembaga pembiayaan. Dampak terjadinya krisis juga berimbas pada bentuk lembaga keuangan lainnya, meskipun tidak separah dampak terhadap industri perbankan, pasar modal dan lembaga pembiayaan.

Dilihat dari perkembangan pasar keuangan yang dapat dikatakan secara umum ambruk bersama seiring dengan ambruknya industri perbankan, menunjukkan bahwa ada yang tidak benar dalam *design* pasar keuangan kita. Kelemahan regulasi, pengawasan dan penegakkan hukum nampaknya memegang peranan yang sangat penting. Karena seperti kita ketahui bahwa kondisi lembaga keuangan dalam pasar keuangan adalah sangat tergantung pada



*regulatory framework* yang ada, baik dalam kaitannya dengan operasional lembaga keuangan maupun *prudential regulation*nya. Oleh karena itu sangat penting adanya suatu *regulatory framework* yang terintegral, sehingga dapat menjalankan fungsinya dengan optimal.

#### OTORITAS JASA KEUANGAN

Krisis keuangan telah memaksa Indonesia untuk mendesain ulang pasar keuangannya. Namun demikian tentu saja arsitektur pasar keuangan tidak dapat dilepaskan dari arsitektur pasar keuangan global yang juga tengah digarap pada saat ini. Proses pembentukan arsitektur pasar keuangan Indonesia sudah dimulai sejak krisis keuangan menghantam Indonesia. Independensi bank sentral merupakan salah satu tonggak penting dalam proses mendesain landscape pasar keuangan yang baru. Demikian juga rencana pembentukan Otoritas Jasa Keuangan dan Lembaga Penjamin Simpanan merupakan tahap berikutnya pembenahan di pasar keuangan yang prosesnya sedang berjalan.

Dalam rangka memperkuat pasar keuangan nasional, pada saat ini sedang dilakukan persiapan mengenai terintegrasi regulasi dan pengawasan perbankan nasional dengan lembaga keuangan lainnya. Penyatuan pengaturan dan pengawasan industri sektor jasa keuangan di Indonesia sudah menjadi wacana di Indonesia sejak lima tahun yang lalu. Hal tersebut didasari dengan kenyataan bahwa terpecah-pecahnya lembaga regulator dan pengawasan pasar keuangan membuat pengawasan dan pengaturan yang optimal sulit dilakukan. Oleh karena itu keberadaan Otoritas Jasa Keuangan sebagai lembaga yang dimaksud diharapkan dapat

memperbaiki pasar keuangan kita. Apalagi seperti kita ketahui bahwa pasar keuangan domestik dan global sekarang ini cenderung mengarah kepada pembentukan *universal banking* dengan memberikan semua pelayanan jasa keuangan dalam satu atap, serta dengan makin berkembangnya konglomerasi keuangan membuat tuntutan penyatuan otoritas pengaturan dan pengawasan keuangan menjadi semakin penting. Demikian juga penyatuan institusi tersebut diharapkan akan memberikan peluang untuk mendefinisikan ulang kewenangan regulasi di Indonesia. Selain itu penyatuan institusi tersebut, dengan lingkup yang lebih luas dan kewenangan yang lebih terintegral dan efisien diharapkan lebih mampu menghasilkan pengaturan yang lebih komprehensif sehingga dapat mengembalikan kepercayaan publik terhadap sistem keuangan di Indonesia. Dengan demikian tujuan pembentukan otoritas jasa keuangan adalah untuk memelihara pertumbuhan pasar keuangan yang sehat, kompetitif stabil, dan aman dapat dicapai.

Pasar keuangan yang memegang peranan semakin sentral dalam perekonomian modern perlu mendapatkan prioritas dalam pembenahan ekonomi Indonesia pada saat ini. Sehingga krisis keuangan dan khususnya perbankan diharapkan dapat dihindarkan pada masa mendatang. Otoritas Jasa Keuangan diharapkan dapat memegang peranan sentral dalam hal ini, tentu saja bekerja sama dengan lembaga-lembaga lainnya yang terkait seperti Bank Indonesia dan Lembaga Penjamin Simpanan. Dengan demikian pasar keuangan yang sehat, stabil, kuat dan berdaya saing dapat terbangun di Indonesia. Dimana tentu saja pada akhirnya masyarakat yang akan menikmatinya dan khususnya dunia usaha.

## Referensi

- Adiningsih, Sri, *Perencanaan Pembangunan Bidang Keuangan*, Prisma, Edisi 25 Tahun 1996, hal. 119-128
- Dewatripont, Mathias dan Jean Tirole, *The Prudential Regulation of Banks*, The MIT Press, 1994, hal. 25-29.
- Djiwandono, J. Soedradjat, *Banking System Soundness and Macroeconomic Management: The Recent Indonesian Experience*, in symposium Towards the Restoration of Sound Banking Systems in Japan-Its Global Implication held jointly by the IMF's Research Institute for Economic and Business Administration, Kober, July 14, 1998.
- Saunders, Anthony, *Financial Institutions Management A Modern Perspective*, Richard Irwin, Inc., 1994.
- Spong, Kenneth, *Banking Regulation Its Purposes, Implementation, and Effects*, Third Edition, Federal Reserve of Kansas City, 1990.

No one can whistle a symphony. It takes an orchestra to play it

Winners set goals, commit themselves for their goals, and then pursue their goals with all their abilities