

Urgensi Pembentukan OJK: Menuju Sistem Pengawasan Yang Lebih Proaktif Terhadap Lembaga Keuangan

Krisis sosial dan politik yang terjadi di Indonesia telah mengancam keutuhan bangsa, karena hal tersebut bersamaan dengan krisis moneter 1997 dan diperparah dengan sistem pemerintahan sentralistik selama 3 dekade sehingga berakibat pada matinya daya kreasi daerah dan masyarakat di daerah-daerah.¹ Krisis moneter berdampak pula pada melemahnya struktur keuangan di negeri ini. Padahal, suatu negara dalam mengadakan transaksi perdagangan juga memperhatikan kestabilan sektor keuangan negara yang ditujunya. Dalam hal menilai fundamental kestabilan keuangan (*financial stability*) dan kestabilan moneter (*monetary stability*) Malahayati (Staf di PT Grant Thornton Indonesia) berpendapat bahwa:

"Stabilitas moneter lebih mengacu kepada stabilitas harga (price stability) dalam bentuk kestabilan nilai mata uang, sedangkan stabilitas keuangan mengacu kepada kestabilan institusi keuangan dan pasar yang tergabung dalam system keuangan. Dalam konteks ini ada beberapa lembaga keuangan terkait yang signifikan terhadap system keuangan secara keseluruhan. Di beberapa negara ada berbagai pendekatan yang digunakan untuk melihat lembaga keuangan tersebut. Yang sering adalah pendekatan yang dilakukan berdasarkan pada besarnya pangsa pasar, misalnya pangsa kredit. Tapi umumnya yang menjadi ukuran adalah kesehatan bank atau lembaga keuangan yang dapat menunjukkan kemampuannya dalam memenuhi kewajibannya kepada nasabah tanpa minta bantuan pihak luar

Malik Cahyadin

Mahasiswa IESP FE UGM Angkatan 2000
Wakil Ketua DEM FE UGM
Periode 2002/2003
Staf Redaksi Jurnal Pangsa HIMIESPA
FE UGM Periode 2002/2003

(pemerintah maupun otoritas terkait). Selama kewajiban yang jatuh tempo dan tidak dapat dipenuhi institusi tersebut, maka dapat dikatakan bahwa instabilitas telah terjadi."²

Hal tersebut di atas tidak terlepas juga dengan fungsi pengawasan yang selama ini dilakukan oleh BI, sementara BI juga harus menangani sektor moneter. Sehingga pada saat krisis moneter terjadi fungsi pengawasan tersebut mulai melemah yang ditandai oleh banyaknya bank terlikuidasi. Peristiwa tersebut yang antara lain menyebabkan pemerintah berniat untuk membentuk Lembaga Pengawas Jasa Keuangan dan menempatkan Bank Indonesia sebagai pemegang otoritas moneter. Pembentukan lembaga pengawas tersebut sebagaimana diamanatkan oleh Undang-undang No. 23/1999 tentang Bank Indonesia pada Pasal 34.³ Yang mana sebelumnya bahwa tugas pengawasan terhadap bank dilakukan oleh BI, pada Pasal 8 Undang-undang No. 23/1999 tentang Bank Indonesia.⁴

Realitas yang ada tidak sepenuhnya terjadi sebagaimana amanat Pasal 34 Undang-undang No. 23/1999 tentang Bank Indonesia, yaitu Lembaga Pengawas Jasa Keuangan (LKPJ). Tetapi, pemerintah membentuk lembaga dengan nama Otoritas Jasa Keuangan (OJK). Dari segi nama, terdapat perbedaan prinsip bahwa LPJK adalah sebagai lembaga pengawas saja, sedangkan OJK sebagai otoritas. Apabila melihat kata otoritas, maka kesan yang timbul adalah sebagai lembaga super di bidang keuangan yang memiliki segala kekuasaan atas bidang keuangan.⁵

Adapun fungsinya sesuai rancangan Undang-undang OJK, yaitu:⁶

1. Pengawas lembaga keuangan dan lembaga lain yang mengelola dana masyarakat, sedangkan fungsi pengaturan dilakukan oleh Bank Indonesia dan pemerintah.
2. Pengatur dan pengawas lembaga

keuangan bukan bank, serta hanya bertindak sebagai pengawas bank dan lembaga pengelola dana masyarakat.

Sementara di sisi lain, OJK dibebani tugas antara lain; *pertama*, untuk meningkatkan dan memelihara kepercayaan publik di bidang jasa keuangan; *kedua*, menegakkan peraturan perundang-undangan di bidang jasa keuangan; *ketiga*, meningkatkan pemahaman publik mengenai bidang jasa keuangan; *keempat*, melindungi kepentingan konsumen di bidang jasa keuangan.⁷ Dalam hal ini Amril Arief (*Pimpinan BI Cabang Jogjakarta*) berpendapat bahwa dalam penjelasan pasal 34 UU No. 23/1999 tentang Bank Indonesia secara tegas dinyatakan bahwa Lembaga Pengawasan Jasa Keuangan yang akan dibentuk memiliki tugas untuk 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.

Upaya Perbaikan Pengawasan Serta Stabilitas Keuangan

Permasalahan yang timbul sejak krisis tahun 1997 sampai saat ini belum juga dapat terselesaikan. Dalam pengawasan perbankan yang mendasari adanya pemisahan fungsi pengawasan dari Bank Indonesia adalah untuk mencegah adanya *conflict of interest*, yaitu antara tugas pengendalian kebijakan moneter dan pengawasan bank. Perdebatan tentang peran Bank Sentral dalam pengawasan perbankan berpusat pada permasalahan dasar, yaitu efektivitas kebijakan moneter dan pengawasan perbankan, "Apakah lebih baik bila institusi yang bertanggung jawab untuk kebijakan moneter dan pengawasan perbankan terpisahkan dan mandiri atau berada dalam satu institusi yang sama?"⁸

Sementara itu, hubungan bank sentral yang tidak memiliki fungsi pengawasan bank

dengan lembaga pengawas keuangan di beberapa negara sangat bervariasi, misalnya:⁹

- ~ *Bank of Canada*, berperan sebagai penasehat dalam pembuatan regulasi dan pengawasan lembaga keuangan.
- ~ *Swiss National Bank*, bekerjasama dengan lembaga pengawas keuangan dalam bentuk tukar menukar informasi tentang likuiditas dan permodalan bank, serta berkoordinasi dalam pembuatan regulasi perbankan.
- ~ *Bank Sentral Chile*, mempunyai tugas untuk mengatur besarnya GWM, pembatasan posisi asset-liabilities, sistem pembayaran, serta mengawasi prinsip prudensial di pasar valuta asing.

Dalam pembentukan lembaga baru untuk melakukan fungsi pengawasan tentunya tidak mudah, karena realitas yang terjadi pada Bank Indonesia dengan kemampuan sistem dan sumber dayanya fungsi pengawasan tersebut belum optimal. Sehingga ada beberapa kendala yang akan dihadapi oleh OJK sebagai lembaga pengawas jasa keuangan, yaitu:¹⁰

1. Kesulitan atau hambatan dalam melakukan koordinasi dengan Bank Indonesia.
2. Kesulitan dalam penerapan fungsi Bank Sentral sebagai *Lender of the last resort*.
3. Kualitas sumber daya manusia yang memadai merupakan kunci keberhasilan pencapaian tujuan suatu perusahaan.
4. Biaya yang akan dikeluarkan dalam rangka pembentukan lembaga baru tersebut juga besar.
5. Siapa yang akan melakukan pengawasan bank di daerah di luar Jabotabek maupun luar negeri.
6. Kondisi ekonomi yang belum membaik.
7. Upaya rekapitalisasi perbankan melalui penerbitan obligasi pemerintah yang sampai dengan Desember 2000 mencapai Rp 430 triliun akan menjadi sia-sia.

Pengawasan yang dilakukan oleh BI masih pada pengawasan reaktif, yaitu langkah-langkah pengawasan yang cenderung tidak preventif, karena ketika masalah sudah muncul baru dilihat regulasinya. Untuk itu, Bank Indonesia harus lebih menekankan pada pengawasan pro-aktif (*Risk base supervision*). Model ini merupakan teknik pengawasan dengan mengidentifikasi, menilai, dan memantau resiko untuk dapat memastikan bahwa operasional bank telah dilaksanakan dengan prinsip prudensial. Prosesnya di mulai dari pemahaman mengenai bank yang diawasi, antara lain; bagaimana kondisi struktur organisasi, kondisi keuangan, kegiatan utama jaringan kantor, rencana basis, dan prospek usaha.¹¹

Perlu juga diperhatikan dalam suatu perekonomian, yaitu bagaimana menciptakan kestabilan keuangan. Ada beberapa faktor yang menyebabkan kurang efektifnya fungsi stabilitas keuangan yang selama ini menyatu di tubuh BI, yaitu:¹²

1. Kompleksitas usaha lembaga keuangan/bank telah berkembang begitu cepat, bahkan dalam beberapa kasus sulit untuk menentukan posisi unit usaha bank di dalam struktur suatu konglomerasi yang relatif besar.
2. Semakin majunya sistem informasi dan globalisasi operasi perusahaan / bank, permasalahan yang terjadi di pasar internasional dapat berdampak langsung terhadap kondisi pasar domestik (*contagion effect*).
3. Capital inflow dan outflow semakin sulit dikendalikan.
4. Kebijakan moneter dan fiskal yang kurang tepat memungkinan juga untuk menimbulkan permasalahan di sector keuangan dan bank.
5. Utang luar negeri yang jatuh tempo dapat pula menyebabkan tekanan terhadap pasar valuta asing.
6. Struktur ekonomi yang terkonsentrasi

pada beberapa kelompok usaha (konglomerat) akan dapat memberikan tekanan dalam financial stability.

Berdasarkan fenomena di atas, apabila pembentukan lembaga khusus untuk melakukan fungsi pengawasan sangat mendesak, maka dua hal yang harus diperhatikan, yaitu: infrastruktur untuk membangunnya harus sudah siap, dan system yang dibangun harus lebih baik dari yang sudah ada (*Bank Indonesia lakukan*).

UU Kepailitan dan Pasar Modal Terhadap Pembentukan OJK

Pasal 1 ayat 3 UU No. 4/1998 tentang kepailitan mengamatkan bahwa dalam hal menyangkut debitur yang merupakan bank, permohonan pernyataan pailit hanya dapat diajukan oleh Bank Indonesia. Ini artinya bahwa kepailitan terhadap sebuah bank secara teori dapat saja dimohonkan, tetapi secara praktis belum tentu atau boleh jadi kebal pailit. Fakta ketidakpastian hukum ini menjadi menarik tatkala Tim RUU OJK menuntut kata "Independen", artinya bahwa dalam kegiatannya OJK akan mengutamakan "Kepatuhan pada hukum" dan bebas dari "Pesan sponsor".¹³

Keberadaan lembaga otoritas terhadap permasalahan kepailitan ditujukan untuk semaksimal mungkin mengambil jalan damai di luar pengadilan. Namun, apabila langkah tersebut tidak dapat menyelesaikan permasalahan dengan pihak kreditur, maka kewenangan untuk menentukan pailit atau tidaknya suatu lembaga keuangan ada pada Pengadilan Niaga. Apabila pemerintah menginginkan lembaga keuangan yang bermasalah dengan krediturnya tidak dipailitkan, maka langkah yang harus ditempuh adalah menegaskan dalam UU Kepailitan bahwa lembaga keuangan tersebut tidak dapat dipailitkan, tapi hanya dapat dilikuidasi.

Tentang posisi pasar modal terhadap pembentukan OJK, Robinson Simbolon

berpendapat bahwa nantinya OJK akan dibagi dua, yaitu lembaga jasa keuangan prudensial dan nonprudensial. Hal ini ditujukan untuk memudahkan dalam pelaksanaan pengawasan di lapangan. Adapun lembaga keuangan yang termasuk dalam prudensial, yaitu *self regulatory* seperti BEJ, KSEI, KPEI, dan BES, manajer investasi, bank kustodian, emiten yang melakukan kegiatan di bidang perbankan, asuransi, dan dana pensiun. Sementara yang nonprudensial meliputi lembaga yang dapat menghimpun dana dari masyarakat, tetapi bukan merupakan kegiatan usaha utama, memiliki kewajiban jangka panjang terhadap pihak tertentu dan dalam keadaan tertentu pengelolaannya dapat dilakukan oleh kurator.¹⁴ Di sisi lain, tentang keberadaan Bapepam, Gunadharna (Ketua Asosiasi Emiten Indonesia) mengatakan bahwa Bapepam dapat saja dilebur ke dalam OJK yang penting dalam penerapannya lembaga tersebut tidak memakai kewenangan melebihi ketentuan. Menyangkut pembiayaan atas pembentukan OJK, Herwidayatmo (Ketua Bapepam) menjelaskan bahwa pembiayaan tersebut akan diambil dari industri jasa keuangan masing-masing sektor.

Kesimpulan

Dalam rangka melakukan perbaikan di bidang pengawasan terhadap lembaga keuangan dan untuk itu memerlukan lembaga baru, maka ada beberapa hal yang harus diperhatikan, yaitu:

1. Mengkaji secara mendalam terhadap pembentukan lembaga pengawas (OJK) dalam jangka panjang.
2. Mempersiapkan sistem, sumber daya, dan perundang-undangan yang dapat menjadi pondasi bangunan lembaga pengawas jasa keuangan.
3. Tetap melakukan koordinasi dengan otoritas moneter, meskipun lembaga pengawas tersebut bersifat independen dalam melakukan pengawasannya.

4. Mengurangi *conflict of interest* antara lembaga otoritas moneter dan otoritas pengawas lembaga keuangan maupun pihak-pihak yang terlibat di dalamnya.
5. Melakukan perbaikan *public opinion*

dalam rangka mewujudkan kepercayaan masyarakat terhadap kondisi lembaga keuangan di Indonesia.

6. Melakukan langkah-langkah strategis dalam rangka mewujudkan stabilitas keuangan.

Catatan Kaki

1. Lihat, SPER (Seminar Pendalaman Ekonomi Rakyat), *Pembangunan Indonesia Yang Berkeadilan Sosial*, Januari – Juni 2002, point IV.
2. Malahayati, *Otoritas Jasa Keuangan*.
3. Pasal 34 UU No. 23/1999 tentang Bank Indonesia, berbunyi :
 - (1). Tugas mengawasi Bank akan dilakukan oleh lembaga pengawasan sektor jasa keuangan yang independen, dan dibentuk dengan undang-undang.
 - (2). Pembentukan lembaga pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) akan dilaksanakan selambat-lambatnya 31 Desember 2002.
4. Pasal 8 UU No. 23/1999 tentang Bank Indonesia, berbunyi :
Untuk mencapai tujuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 Bank Indonesia mempunyai tugas sebagai berikut ;
 - (a). menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter,
 - (b). mengatur dan menjaga kelancaran system pembayaran;
 - (c). Mengatur dan mengawasi Bank.
5. Lihat no. 2.
6. Amril Arief, *Otoritas Jasa Keuangan (OJK) ; apa dan bagaimana ?*, Pangsa ; Edisi 8/VIII/2002, hal.252-253.
7. Lihat no. 2
8. Yasinta Wahyudi, *Rencana Pemisahan Fungsi Pengawasan Bank dari Bank Indonesia*, Wacana ; Edisi 02/Agustus 2001, hal. 52-54.
9. Bambang Pramono, *Implikasi Lembaga Pengawas Jasa Keuangan Terhadap Stabilitas Keuangan dan Tugas Bank Sentral*, Wacana ; Edisi 02/Agustus 2001, hal. 47.
10. Lihat no. 8
"Monitoring perbaikan ekonomi melalui sektor perbankan hanya dapat dilakukan oleh lembaga yang sudah stabil, memiliki infrastruktur yang memadai, termasuk tenaga yang cukup berpengalaman dalam menghadapi permasalahan perbankan." Adapun langkah-langkah yang diambil oleh Bank Indonesia dalam perbaikan pengawasannya, yaitu :
 - (a). Pengaturan kembali ketentuan yang mengatur prinsip *banking prudensial*.
 - (b). Perbaikan struktur organisasi dan teknologi informasi.
 - (c). Peningkatan kualitas Sumber Daya Manusia.
 - (d). Penempatan tenaga pengawas/pemeriksa dalam Tim OSPS (*Onsite Permanent Supervisory Presence*).
 - (e). Peningkatan integritas Sumber Daya Manusia.
 - (f). Peningkatan transparansi.
 - (g). Peningkatan integritas pengelola bank.

11. Susidarto, *Reposisi Pengawasan Bank Menuju Pengawasan Bank Yang Proktif*.
12. Lihat no. 2
13. Ricardo Simanjuntak, *OJK dan UU Kepailitan*.
14. Robinson Simbolon, *Pasar Modal Di OJK Di Bagi Dua*, Jakarta. *Kompas*

Daftar Pustaka

- Sinar Grafika, 2000, *UU No. 23/1999 Tentang Bank Indonesia*, Jakarta.
Wacana, 2001, *Pengembangan Perbankan Syariah Di Indonesia*, Jakarta ; Bank Indonesia.
www.google.com, *Otoritas Jasa Keuangan*.
www.kompas.com, *Otoritas Jasa Keuangan*.

The greatest good we can do for others is not to share our riches, but to create vision and determination in others

Vision is not seeing things as they are, but as they could be