

PENGATURAN DAN PENGAWASAN PERBANKAN DI INDONESIA PASCA BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 21 TAHUN 2011 TENTANG OTORITAS JASA KEUANGAN (OJK)

SUDJANA

ABSTRAK

Bank adalah bagian dari sistem keuangan dan sistem pembayaran suatu Negara dan mempunyai peranan yang sangat penting dalam kedua sistem tersebut. Kesehatan sistem perbankan itu sendiri ditentukan oleh ekonomi makro yang memadai (*appropriate*) dan kondusif; serta pengawasan bank yang efektif. Tujuan inti dari pengawasan bank adalah melindungi kepentingan masyarakat menyimpan (deposan dan kreditur) yang mempercayakan dananya pada bank untuk memperoleh pembayaran kembali dan manfaatnya dari bank sesuai dengan sifat, jenis, dan pembayaran yang telah dijanjikannya. Perihal pengawasan bank yang belum efektif merupakan salah satu bagian permasalahan yang dihadapi oleh perbankan saat ini. Lahirnya UU Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (OJK) secara nyata merubah konstalasi kewenangan pengawasan di sektor jasa keuangan termasuk perbankan. Peralihan kewenangan pengawasan di sektor perbankan yang semula berada di satu tangan yakni di Bank Indonesia baik pengawasan bidang *macroprudential* maupun *microprudential*, berdasarkan undang-undang ini diserahkan kepada OJK. Namun demikian undang-undang ini memberi ruang kepada Bank Indonesia untuk melaksanakan kewenangan pengawasan yang bersifat *macroprudential* dengan tetap berkoordinasi dengan OJK. Pengaturan hubungan kelembagaan yang belum secara rinci dan jelas memungkinkan timbulnya multi penafsiran dan berpengaruh pada arah kebijakan peraturan perundang-undangan terkait di sektor perbankan, harmonisasi dan sinkronisasi peraturan-peraturan terkait tersebut harus dilakukan dengan menghindari konflik kepentingan jangka pendek. Otoritas Jasa Keuangan (OJK) adalah sebuah lembaga yang independen tanpa campur tangan pemerintah dalam melakukan tugasnya sesuai amanat Undang-Undang tentang Bank Indonesia Nomor 3 Tahun 2004, yang menaungi semua lembaga keuangan. OJK tidak hanya melakukan pengawasan dan pengaturan saja, akan tetapi juga pemeriksaan dan penyidikan yang merupakan wewenang OJK. Yang menjadi landasan utama bagi pembentukan suatu lembaga independen untuk mengawasi sektor jasa keuangan atau yang sekarang disebut dengan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) adalah Pasal 34 ayat (2) Undang-Undang nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia. Penelitian ini menggunakan metode pendekatan hukum normatif yang dapat diartikan sebagai penelitian hukum kepustakaan, berdasarkan pada kepustakaan atau data-data sekunder. Yaitu, Bahan hukum primer yaitu ketentuan hukum dan perundang-undangan yang mengikat, Bahan hukum sekunder yaitu bahan-bahan yang memberikan informasi atau hal-hal yang berkaitan isi sumber hukum primerserta implementasinya, dan Bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan-bahan hukum primer dan sekunder yaitu kamus hukum dan berbagai hukum lain yang relevan.

Kata kunci : Pengawasan Perbankan, Otoritas Jasa Keuangan.

ABSTRACT

Bank is part of the financial system and the payment system of a country and has a very important role in both systems. The health of the banking system itself is determined by macroeconomic adequate (Appropriate) and conducive; as well as effective bank supervision. The core purpose of bank supervision is to protect the interests of the community store (depositors and creditors) who entrust their funds in the bank to obtain repayment and the benefits of the bank in accordance with the nature, type, and payments that have been

promised. Regarding bank supervision has not been effective is one part of the problems faced by banks today. The genesis of Law Number 21 Year 2011 on the Financial Services Authority (FSA) significantly alter the constellation of the supervisory authority in the financial services sector, including banking. Transition supervisory authorities in the banking sector which was originally located in one hand the Bank Indonesia in both the field of macroprudential and microprudential supervision, based on the legislation submitted to the FSA. However, this law gives space to Bank Indonesia to implement macroprudential oversight authority that is by staying in coordination with the FSA. Setting institutional relationships that have not been detailed and clearly allows the emergence of multi-interpretation and influence the direction of policy-related legislation in the banking sector, harmonization and synchronization of related regulations should be carried out by avoiding conflicts of interest short-term. Financial Services Authority (FSA) is an independent institution without any interference from the government in performing its duties as mandated by the Law on Bank Indonesia Number 3 of 2004, which overshadow all financial institutions. FSA not only do the supervision and regulation of course, but also inspection and investigation which is the authority of the FSA. Which became the main foundation for the establishment of an independent agency to oversee the financial services sector, or what is now called the Financial Services Authority (FSA) is Article 34 paragraph (2) of Law No. 23 of 1999 concerning Bank Indonesia. This study uses normative legal approach that can be interpreted as a legal research literature, based on literature or secondary data. Namely, the primary legal materials, namely laws and regulations binding, secondary legal materials, namely materials that provide information or matters relating to the contents of a source of primary law and its implementation, and tertiary legal materials, ie materials that give law explanation of the ingredients of primary and secondary law, namely legal dictionaries and various other relevant laws.

Key Words: Supervision of Banking, Financial Services Authority.

LATAR BELAKANG

Bank adalah bagian dari sistem keuangan dan sistem pembayaran suatu Negara dan mempunyai peranan yang sangat penting dalam kedua sistem tersebut. Sistem perbankan memiliki peran sentral dan strategis dalam perekonomian Negara. Berbagai penelitian menyimpulkan adanya hubungan timbal balik antara sistem perbankan yang sehat dengan kondisi dan kebijakan ekonomi makro. Kesehatan sistem perbankan itu sendiri ditentukan oleh ekonomi makro yang memadai (*appropriate*) dan kondusif; serta pengawasan bank yang efektif.¹ Fungsi pokok perbankan pada dasarnya terdiri dari 3 (tiga) aspek kegiatan, yaitu menghimpun dana dari masyarakat, yang didukung dengan kemampuan mendapatkan dana secara aman, hati-hati, dan efisien, serta menjadi media dan melaksanakan lalu lintas pembayaran secara aman, lancar dan efisien.²

Tujuan inti dari pengawasan bank adalah melindungi kepentingan masyarakat menyimpan

(deposan dan kreditur) yang mempercayakan dananya pada bank untuk memperoleh pembayaran kembali dan manfaatnya dari bank sesuai dengan sifat, jenis, dan pembayaran yang telah dijanjikannya.³ Perihal pengawasan bank yang belum efektif merupakan salah satu bagian permasalahan yang dihadapi oleh perbankan saat ini, menurut riset dari Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM yang diketuai oleh Yunus Husein, adapun permasalahan-permasalahan lainnya seperti rendahnya kapasitas kredit, ketimpangan struktur perbankan, kebutuhan masyarakat yang belum sepenuhnya terpenuhi, kapabilitas perbankan yang masih lemah profitabilitas dan efisiensi operasional bank yang tidak sustainable, infrastruktur perbankan, perlindungan nasabah yang masih harus ditingkatkan, perkembangan teknologi pengawasan, koordinasi pengawasan yang perlu diperkuat, dan organisasi sumber daya manusia pengawasan yang perlu disempurnakan.⁴

¹ Permadi Gandapraja, *Dasar dan Prinsip Pengawasan Bank*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka, 2004), hal. 16.

² Bank Indonesia (a), *Studi Hukum Bantuan Likuiditas Bank Indonesia*, (Jakarta: Penerbit Bank Indonesia, 2002), hal.47

³ Permadi Gandapraja, *Op. Cit.*, hal. 1.

⁴ Yunus Husein, dkk, *Analisis dan Evaluasi Hukum tentang Perubahan Undang- Undang Perbankan (UU No.7 Tahun 1992 Jo UU Nomor 10 Tahun 1998)*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, 2007), hal. 12-20.

Sundarjan, Das, dan Yossivof mengemukakan bahwa kerangka yang transparan dalam kebijakan pengaturan dan pengawasan sektor keuangan membutuhkan 3 (tiga) komponen dasar dengan memperhatikan pengungkapan informasi yang diperlukan, antara lain:⁵

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

Secara yuridis, Otoritas Jasa Keuangan (selanjutnya disebut OJK) sebagai Lembaga Pengawas Jasa Keuangan lahir dari amanat Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia (selanjutnya disebut UU tentang BI), dimana dalam Pasal 34 diamanatkan pengalihan wewenang pengawasan terhadap bank dari Bank Indonesia sebagai pengawas sektor perbankan kepada lembaga pengawasan sektor jasa keuangan yang independen, dan dibentuk dengan undang-undang.

Pembentukan Otoritas Jasa Keuangan sendiri kemudian dikukuhkan dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (selanjutnya disebut UU tentang OJK). UU tentang OJK mengatur secara lengkap mengenai pembentukan dan status kelembagaan, tugas dan wewenang, struktur organisasi lembaga, kode etik dan akuntabilitas, perlindungan konsumen dan masyarakat serta hubungan kelembagaan. Yang kemudian menarik untuk menjadi catatan dan kritisi dari latar belakang lahirnya OJK adalah latar belakang sosiologis dan ekonomis pada saat ide pembentuk OJK mengemuka, yakni pada

saat dibentuknya UU Nomor 23 Tahun 1999. Ide pembentukan otoritas pengawas sektor keuangan yang terpisah dari otoritas moneter sejak awal telah menuai perdebatan dan kontroversi.

PERNYATAAN MASALAH

Lahirnya UU Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (OJK) secara nyata merubah konstalasi kewenangan pengawasan di sektor jasa keuangan termasuk perbankan. Peralihan kewenangan pengawasan di sektor perbankan yang semula berada di satu tangan yakni di Bank Indonesia baik pengawasan bidang *macroprudential* maupun *microprudential*, berdasarkan undang-undang ini diserahkan kepada OJK. Namun demikian undang-undang ini memberi ruang kepada Bank Indonesia untuk melaksanakan kewenangan pengawasan yang bersifat *macroprudential* dengan tetap berkoordinasi dengan OJK. Pengaturan hubungan kelembagaan yang belum secara rinci dan jelas memungkinkan timbulnya multi penafsiran dan berpengaruh pada arah kebijakan peraturan perundang-undangan terkait di sektor perbankan, harmonisasi dan sinkronisasi peraturan-peraturan terkait tersebut harus dilakukan dengan menghindari konflik kepentingan jangka pendek.

Sasaran pokok dari pengaturan dan pengawasan adalah untuk mendorong keamanan dan kesehatan lembaga-lembaga keuangan melalui evaluasi dan pemantauan berkesinambungan termasuk penilaian terhadap manajemen resiko, kondisi keuangan, dan kepatuhan terhadap undang-undang dan regulasi.

PERTANYAAN PENELITIAN

Berdasarkan pernyataan masalah di atas, maka pertanyaan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah yang menjadi pertimbangan hukum dalam pembentukan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 34 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia?
2. Bagaimana peranan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dalam fungsinya sebagai lembaga pengaturan dan pengawasan perbankan di

⁵ Marco Azone, dkk, "Banking Supervision: Quality and Governance" (IMF Working Paper 07/82, 2007), hal.6, lihat pula Sundarajan V., Udaibir S. Das and Polamen Yossifov, "Cross-Country and Cross-Sector Analysis of Transparency of Monetary and Financial Policies" (IMF Working Paper 03/94, 2003).

Indonesia?

3. Bagaimanakah tantangan yang di hadapi oleh OJK sebagai lembaga yang mengatur dan mengawasi perbankan Indonesia pasca diberlakukannya UU Nomor 21 Tahun 2011?

PENDEKATAN TEORI

Kerangka teori yang digunakan untuk menganalisis data dalam penulisan tesis ini adalah teori sistem hukum dari Lawrence M. Friedmann. Menurut Lawrence M. Friedman, suatu sistem hukum dapat dibagi tiga bagian atau komponen, yaitu :⁶

1. komponen struktural;
2. komponen substansi;
3. komponen budaya hukum (sikap-sikap publik/warga masyarakat beserta nilai-nilai yang dipegangnya).

Pertama, komponen struktural, adalah bagian-bagian dari sistem hukum yang bergerak di dalam suatu mekanisme. Maksudnya adalah: lembaga-lembaga pembuat undang-undang, pengadilan dan berbagai badan yang diberi wewenang untuk menerapkan hukum dan penegak hukum.

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

Kedua, komponen substansial, yaitu hasil nyata yang diterbitkan oleh sistem hukum. Hasil nyata itu dapat berwujud hukum *in concreto* (kaidah hukum individu) maupun hukum *in abstracto* (kaidah hukum umum).

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

⁶ Lihat, <<http://ilmuhukummenurutparapakar.blogspot.com/2012/05/sistem-hukum.html>>., diakses pada 25 Januari 2015.

Ketiga, komponen kultural, yaitu budaya hukum masyarakat pada umumnya. Termasuk juga budaya hukum Pemerintah, DPR, para penegak hukum.

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

Jadi jika digambarkan ketiga elemen dari *legal system* ini, dapat dibayangkan struktural sebagai “mesin penggerak”. substansial merupakan hasil kerja dari mesin tersebut. Komponen kultural yang memutuskan apakah ada keinginan untuk menghidupkan mesin tersebut atau tidak, dan yang menentukan bagaimana mesin itu bekerja.⁷

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

Sistem perbankan memiliki peran sentral dan strategis dalam perekonomian Negara. Berbagai penelitian menyimpulkan adanya hubungan timbal balik antara sistem perbankan yang sehat dengan kondisi dan kebijakan ekonomi makro.

METODE PENELITIAN

Dalam penulisan tesis ini, berdasarkan permasalahan serta tujuan penelitian maka penulis akan menggunakan metode pendekatan hukum normatif yang dapat diartikan sebagai penelitian hukum kepustakaan⁸ yang dilakukan berdasarkan

⁷ *Ibid.*

⁸ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Rajawali Press, 1990), hal.23.

pada kepustakaan atau data-data sekunder. Sumber data sekunder terdiri dari:

1. Bahan hukum primer yaitu ketentuan hukum dan perundang-undangan yang mengikat,⁹ antara lain:
 - a. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 dan terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009 yang selanjutnya disebut dengan Undang-Undang Bank Indonesia.
 - b. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 yang selanjutnya disebut dengan Undang-Undang Perbankan.
 - c. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan.
 - d. Peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait dengan permasalahan penelitian ini.
2. Bahan hukum sekunder yaitu bahan-bahan yang memberikan informasi atau hal-hal yang berkaitan isi sumber hukum primer serta implementasinya,¹⁰ antara lain:
 - a. Buku-buku *literature*;
 - b. Buku-buku yang berkaitan dengan pengawasan perbankan;
 - c. Jurnal atau makalah yang berkaitan dengan permasalahan pada penelitian ini;
 - d. Artikel-artikel yang berkaitan dengan permasalahan pada penelitian ini.
3. Bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan-bahan hukum primer dan sekunder yaitu kamus hukum dan berbagai hukum lain yang relevan.

Dalam tahap pengelolaan data, penulis menggunakan teknik pengumpulan data berupa studi dokumen yang terdapat di beberapa

perpustakaan, antara lain: perpustakaan Pribadi dan Perpustakaan PMIH Universitas Pancasila, dan internet dengan menggunakan data kualitatif.

HASIL PENELITIAN

1. Pertimbangan Hukum Dibentuknya Otoritas Jasa Keuangan (OJK)

Disahkannya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan, maka system baru dalam pengaturan dan pengawasan sektor jasa keuangan di Indonesia telah dimulai. Undang-undang tersebut melahirkan lembaga baru yaitu Otoritas Jasa Keuangan (OJK). OJK adalah lembaga independen dan bebas dari campur tangan pihak lain, yang memiliki fungsi untuk menyelenggarakan system pengaturan dan pengawasan yang terintegrasi terhadap keseluruhan kegiatan pada sektor jasa keuangan.

Krisis keuangan yang melanda Indonesia pada saat itu menunjukkan adanya kelemahan dalam system pengawasan perbankan oleh bank sentral. Pemerintah dan DPR kemudian menyepakati untuk memisahkan kewenangan kebijakan perbankan makro dan mikro, dimana bank sentral menangani perbankan makro, sedangkan perbankan mikro diserahkan pada suatu lembaga pengawas jasa keuangan (LPJK).¹¹ Ketentuan Pasal 34 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia mengatur bahwa tugas mengawasi bank akan dilakukan oleh LPJK yang independen dan dibentuk dengan undang-undang, dimana pembentukan LPJK tersebut dilaksanakan selambat-lambatnya akhir Desember 2002.

Pembentukan kegiatan sektor jasa keuangan dalam satu lembaga (*single supervisory agency*) tersebut setidaknya di pengaruhi oleh 2 faktor. Faktor pertamalebih mengarah kepada kondisi eksternal yang tidak dapat dihindari seperti semakin terintegrasinya industri keuangan dunia.¹² Beberapa Negara telah memiliki lembaga sejenis, yaitu *The*

¹¹ Andika Hendra Mustaqim, *Otoritas Jasa Keuangan sebagai Solusi Sistem Ekonomi Nasional*, Perspektif, Vol. 8 No. 1 Tahun 2010. hal.6

¹² Jusuf Anwar (b), *Penegakan Hukum dan Pengawasan Pasar Modal Indonesia*, (Bandung: PT Alumni, 2008), hal. 183

⁹ *Ibid.*, hal.14

¹⁰ *Ibid.*, hal.15.

Australian Prudential Regulation Authority (APRA) (Australia), *Office of the Superintendent of Financial Institution (OSFI)* (Kanada), dan *Financial Supervisory Commission (FSC)* (Korea Selatan). Faktor yang kedua, Pasal 34 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia mengamanatkan tentang pembentukan lembaga pengawas jasa keuangan terhadap semua otoritas di bidang jasa keuangan akan disatukan dalam OJK ini.¹³

Sejumlah harapan digantungkan kepada lembaga yang baru terbentuk ini. OJK diharapkan dapat menjaga stabilitas system keuangan untuk pencegahan dan penanganan krisis keuangan, sehingga krisis keuangan yang terjadi pada akhir tahun 1990-an tidak akan terjadi lagi. OJK juga dapat meminimalisir tindak kejahatan di system dan lembaga keuangan yang diprediksi akan terus terjadi dengan mekanisme yang semakin canggih dan mutakhir.

2. Peranan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dalam Fungsinya Sebagai Lembaga Pengaturan dan Pengawasan Perbankan di Indonesia

a. Kewenangan OJK

OJK diberi tugas dalam hal mikro (*micro-prudential supervision*) yakni mengawasi bank-bank yang ada di Indonesia.

Tujuan pengawasan microprudential adalah melindungi nasabah dan menurunkan ancaman efek menular kebangkrutan bank terhadap perekonomian. Sementara itu, pengawasan perilaku bisnis terkait dengan perilaku bank terhadap nasabahnya lebih difokuskan pada perlindungan konsumen melalui keterbukaan informasi, kejujuran, integritas, dan praktek bisnis yang adil.¹⁴

Sedangkan Bank Indonesia sendiri akan lebih bertanggung jawab dalam menangani masalah yang lebih makro (*macro-prudential supervision*) misalnya terkait dengan kebijakan moneter dan penanganan di saat krisis. Selain mengambil alih tugas Bank Indonesia dan Bapepam-LK, pembentukan OJK juga menjadi respon atas perkembangan sektor jasa

keuangan. Sektor jasa keuangan telah mengalami perkembangan pesat seiring dengan globalisasi dan keterbukaan pasar. Semakin majunya sistem teknologi dan komunikasi dalam perbankan juga mendorong pemerintah untuk mereformasi sistem pengawasan perbankan. Sistem keuangan menjadi semakin kompleks, dinamis, hybrid, dan saling terkait. Untuk itu kemudian diperlukan OJK sebagai lembaga dengan fungsi dan sistem yang telah terintegrasi.

Dalam UU Nomor 21 Tahun 2011 disebutkan, lembaga-lembaga yang akan berada di bawah pengawasan OJK adalah perbankan, pasar modal, perasuransian, dana pensiun, lembaga pembiayaan atau multifinance, dan lembaga jasa keuangan lainnya. Lembaga jasa keuangan ini mencakup pergadaian (PT Pegadaian), lembaga penjaminan, lembaga pembiayaan ekspor Indonesia, lembaga pembiayaan sekunder perumahan dan lembaga yang menyelenggarakan pengelolaan dana masyarakat yang bersifat wajib, yaitu penyelenggaraan program jaminan sosial, pensiun, dan kesejahteraan.

b. Tujuan OJK

Tujuan dari pembentukan OJK dapat dilihat pada UU Nomor 21 Tahun 2011 yang Pasal 4 yang intisarisinya terdiri atas:

- 1) Dengan adanya OJK tersebut diharapkan akan tercipta sebuah lembaga keuangan yang bisa bekerja secara transparan, teratur, adil, dan akuntabel. Dengan begitu diharapkan akan terjadi peningkatan kualitas pada lembaga keuangan menjadi lebih professional.
- 2) Keberadaan OJK tersebut diharapkan mampu mewujudkan sebuah sistem keuangan yang bisa tumbuh secara lebih berkelanjutan dan stabil. Karena tanpa adanya keberlanjutan dan kestabilan pada system keuangan maka sistem keuangan akan semakin sulit untuk berkembang.
- 3) Lembaga ini diharapkan mampu melindungi setiap kepentingan konsumen dan masyarakat. Sehingga konsumen dan masyarakat merasa aman berhubungan dengan lembaga keuangan.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Adrian Sutedi., *Aspek Hukum Otoritas Jasa Keuangan.*, Cet. 1. (Jakarta: Raih Asa Sukses, 2014). hal. 88.

Dengan tingginya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap lembaga keuangan, maka hal tersebut juga akan memberikan pengaruh yang signifikan bagi perkembangan lembaga keuangan.

c. Tugas OJK

Tugas OJK sebagaimana UU No. 21 Tahun 2011 Pasal 6 yang bisa disimpulkan sebagai berikut:

- 1) OJK bertugas untuk mengatur dan mengawasi semua kegiatan yang berhubungan dengan jasa keuangan di sektor perbankan.
- 2) Melakukan pengawasan pada kegiatan jasa keuangan di sektor pasar modal.
- 3) Pengawasan pada lembaga perasuransian, lembaga pembiayaan, lembaga dana pensiun, dan jasa keuangan lain.

Fungsi pengaturan dan pengawasan dilaksanakan oleh OJK dengan aspek kehati-hatian bank meliputi:¹⁵

- 1) manajemen risiko;
- 2) tata kelola bank;
- 3) prinsip mengenal nasabah dan anti pencucian uang; dan
- 4) pencegahan pembiayaan terorisme dan kejahatan perbankan.

Untuk melaksanakan tugas pengaturan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, OJK mempunyai wewenang:¹⁶

- 1) menetapkan peraturan pelaksanaan Undang-Undang ini;
- 2) menetapkan peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan;
- 3) menetapkan peraturan dan keputusan OJK;
- 4) menetapkan peraturan mengenai pengawasan di sektor jasa keuangan;
- 5) menetapkan kebijakan mengenai pelaksanaan tugas OJK;
- 6) menetapkan peraturan mengenai tata cara penetapan perintah tertulis terhadap Lembaga

Jasa Keuangan dan pihak tertentu;

- 7) menetapkan peraturan mengenai tata cara penetapan pengelola statuter pada Lembaga Jasa Keuangan;
- 8) menetapkan struktur organisasi dan infrastruktur, serta mengelola, memelihara, dan menatausahakan kekayaan dan kewajiban; dan
- 9) menetapkan peraturan mengenai tata cara pengenaan sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di sector jasa keuangan.

Untuk melaksanakan tugas pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, OJK mempunyai wewenang:¹⁷

- 1) menetapkan kebijakan operasional pengawasan terhadap kegiatan jasa keuangan;
- 2) mengawasi pelaksanaan tugas pengawasan yang dilaksanakan oleh Kepala Eksekutif;
- 3) melakukan pengawasan, pemeriksaan, penyidikan, perlindungan Konsumen, dan tindakan lain terhadap Lembaga Jasa Keuangan, pelaku, dan/atau penunjang kegiatan jasa keuangan sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan;
- 4) memberikan perintah tertulis kepada Lembaga Jasa Keuangan dan/atau pihak tertentu;
- 5) melakukan penunjukan pengelola statuter;
- 6) menetapkan penggunaan pengelola statuter;
- 7) menetapkan sanksi administratif terhadap pihak yang melakukan pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan; dan
- 8) memberikan dan/atau mencabut:
 - a) izin usaha;
 - b) izin orang perseorangan;
 - c) efektifnya pernyataan pendaftaran;
 - d) surat tanda terdaftar;
 - e) persetujuan melakukan kegiatan usaha;
 - f) pengesahan;
 - g) persetujuan atau penetapan pembubaran;

¹⁵ Pasal 7 UU OJK huruf (c)

¹⁶ Pasal 8 UU OJK

¹⁷ Pasal 9 UU OJK

dan

- h) penetapan lain, sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan.

Kewenangan menetapkan peraturan tersebut diberikan kepada Dewan Komisiner Otoritas Jasa Keuangan. Dengan ketentuan seperti ini, peraturan yang diterbitkan Otoritas Jasa Keuangan dapat bersifat integratif karena diterbitkan oleh Dewan Komisiner yang dapat melihat permasalahan yang dihadapi lembaga keuangan secara holistik.¹⁸

Untuk itu, Dewan Komisiner harus didukung oleh aparatur yang mampu mengintegrasikan semua peraturan Otoritas Jasa Keuangan. Hal ini merupakan tantangan besar karena pengawasan masing-masing lembaga keuangan berada pada kepala eksekutif sehingga merekalah yang sehari-hari bergelut dengan masalah-masalah yang dihadapi oleh industri. Usulan peraturan dan perubahan peraturan tentunya berasal dari masing-masing kepala eksekutif. Hal ini dapat menyebabkan peraturan yang ditetapkan oleh Dewan Komisiner bersifat sangat sektoral.¹⁹

Dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Pasal 7, untuk melaksanakan tugas pengaturan dan pengawasan di sektor Perbankan, OJK mempunyai wewenang:

- a. pengaturan dan pengawasan mengenai kelembagaan bank yang meliputi:
 - 1) perizinan untuk pendirian bank, pembukaan kantor bank, anggaran dasar, rencana kerja, kepemilikan, kepengurusan dan sumber daya manusia, merger, konsolidasi dan akuisisi bank, serta pencabutan izin usaha bank; dan
 - 2) kegiatan usaha bank, antara lain sumber dana, penyediaan dana, produk hibridasi, dan aktivitas di bidang jasa;
- b. pengaturan dan pengawasan mengenai kesehatan bank yang meliputi:
 - 1) likuiditas, rentabilitas, solvabilitas, kualitas aset, rasio kecukupan modal minimum,

batas maksimum pemberian kredit, rasio pinjaman terhadap simpanan, dan pencadangan bank;

- 2) laporan bank yang terkait dengan kesehatan dan kinerja bank;
- 3) sistem informasi debitur;
- 4) pengujian kredit (*credit testing*); dan
- 5) standar akuntansi bank;

Berdasarkan tugas dan kewenangan masing-masing lembaga OJK dan Bank Indonesia sebagaimana yang telah diuraikan di atas, masih terdapat *overlapping* kewenangan dalam hal pengaturan dan pengawasan perbankan. Kewenangan terkait perizinan bank serta pemeriksaan perbankan berada di kedua lembaga independen ini.

Akan tetapi, berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 Pasal 34 ayat (1) menyebutkan bahwa tugas mengawasi Bank akan dilakukan oleh lembaga pengawasan sektor jasa keuangan yang independen, dan dibentuk dengan undang-undang. Klausul dalam Pasal 34 ayat (1) ini dapat diartikan bahwa dengan telah dibentuknya lembaga pengawasan sektor jasa keuangan dalam hal ini adalah Otoritas Jasa Keuangan berarti Bank Indonesia menyerahkan sepenuhnya kewenangannya terkait pengawasan Bank kepada OJK. Dengan berpusatnya pengawasan pada industri keuangan baik bank maupun nonbank yang berada dalam sistem pengawasan terpadu oleh OJK diharapkan dapat memudahkan dalam bertukar informasi serta sinergi pengawasan pada industri keuangan dapat berjalan efektif.

Sistem pengawasan terpadu oleh OJK diharapkan dapat meminimalisasi kemungkinan terjadinya benturan koordinasi antar lembaga atau dengan kata lain terjadinya persinggungan-persinggungan kepentingan antara dua lembaga. Bisa dibayangkan banyaknya tantangan yang akan dihadapi jika ada berbagai lembaga pengawas dalam suatu sistem keuangan, salah satu diantaranya yakni dalam hal memastikan koordinasi antar lembaga-lembaga berwenang untuk mewujudkan konsistensi dalam penentuan suatu kebijakan atas

¹⁸ Adrian Sutedi, *Op. Cit.*, hal. 86.

¹⁹ *Ibid.*

masalah yang sama atau dalam penentuan siapa yang bertanggung jawab atas suatu kebijakan. Sektor Perbankan merupakan sektor yang sangat sensitif sehingga dalam penetapan suatu kebijakan dalam bidang Perbankan, Pemerintah harus hati-hati serta mempertimbangkan dampak signifikan yang akan ditimbulkan bagi sektor ini.

Dengan adanya UU RI Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan (UUOJK), wewenang pengaturan dan pengawasan kegiatan di pasar modal yang semula dimiliki oleh Badan Pengawas Pasar Modal (Bapepam) sejak tanggal 31 Desember 2012 telah berpindah kepada OJK. Dalam kewenangan tersebut OJK memiliki dua wewenang terhadap BAPMI. Kewenangan tersebut, pertama di dalam Bab IV UUOJK tentang perlindungan konsumen dan masyarakat dan kedua dalam Pasal 53 KEP-03/BAPMI/11.2002 tentang Arbiter BAPMI mengarahkan suatu pemberitahuan kepada OJK terhadap adanya pihak dari anggota asosiasi, himpunan, ikatan atau organisasi di dalam pasar modal yang tidak melaksanakan Putusan Arbitrase BAPMI.

d. Wewenang OJK sesuai dengan UU Nomor 21 Tahun 2011 Pasal 9

Adapun kewenangan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) menurut Pasal UU Nomor 21 Tahun 2011 tentang OJK adalah:

- a) OJK memiliki wewenang untuk menetapkan sebuah kebijakan operasional pengawasan terhadap setiap kegiatan.
- b) OJK berwenang untuk melakukan pemeriksaan, pengawasan, penyidikan, perlindungan terhadap konsumen serta tindakan lain terhadap lembaga keuangan sesuai dengan undang-undang.
- c) Memberlakukan sanksi administratif terhadap pihak-pihak yang melakukan sebuah pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan pada sektor jasa keuangan.
- d) Melakukan pengawasan terhadap setiap tugas yang dilakukan oleh kepala eksekutif.

- e) Memberikan perintah tertulis yang berhubungan dengan lembaga jasa keuangan maupun pihak-pihak lain.

3. Tantangan yang dihadapi OJK sebagai Lembaga Pengatur dan Pengawas Perbankan di Indonesia

Tugas mulia Otoritas Jasa Keuangan (OJK) adalah menjadi lembaga pengawas seluruh industri jasa keuangan di negeri ini. Di bawah satu atap, harapannya pengawasan tersebut bakal lebih maksimal.

Maklum, seiring perkembangan industri keuangan saat ini, masalah yang menimpa satu industri keuangan bisa berdampak sistemik dan merembet ke industri keuangan yang lain.²⁰

a. Belajar dari Negara Lain

Ketua Dewan Komisiner OJK Mualiman D. Hadad pernah mengatakan sistem OJK di tanah air mengadopsi dari sejumlah lembaga OJK negara lain. Termasuk mengadopsi dari lembaga yang akhirnya telah dibubarkan. Tiga negara yang menjadi bahan acuan belajar OJK adalah Inggris, Australia, dan Korea Selatan.

Lembaga pengawas keuangan di Inggris bernama *Financial Service Authority* (FSA) dan sudah dibubarkan sejak Juni 2010. Pasca FSA bubar, Inggris membentuk *Financial Policy Committee* (FPC) dan *Monetary Policy Committee* (MPC) untuk mempertahankan independensi sistem pengawasannya.

Sementara lembaga pengawas keuangan di Australia bernama *The Australian Prudential Regulation Authority* (APRA). APRA yang dibentuk tahun 1998 ini mengambil alih tugas *Reserve Bank of Australia* (RBA) dan *Insurance and Superannuation Committee* (ISC).

Adapun lembaga pengawas di Korea Selatan bernama *Financial Services Commission* (FSC). Ketika awal berdiri pada tahun 1999, lembaga ini bernama *Financial Supervisory Commission*. Tahun 2008,

²⁰ Lihat, <<http://keuangan.kontan.co.id/news/kendala-kendala-yang-harus-di-hadapi-ojk>>., diakses pada tanggal 25 November 2014.

lembaga ini berganti nama lantaran melakukan perubahan kebijakan.

Setidaknya ada tiga hal yang bisa menjadi bahan pelajaran, yaitu:

1) Restrukturisasi organisasi

Pada awal berdiri, APRA sempat terancam gagal karena kendala restrukturisasi organisasi. APRA menyerap sumberdaya manusia (SDM) dari sembilan dinas pemerintahan di Australia. Proses penyerapan SDM dari berbagai dinas ternyata bukan perkara mudah.

Penyamaan persepsi kerja ternyata menjadi kendala meski APRA sudah menyusun sistem kerja. Tak ayal, target restrukturisasi organisasi yang semula dipatok kurang dari tiga tahun, malah berlarut-larut.

2) Biaya operasional

Sektor pengawasan yang banyak dan wilayah yang luas menuntut konsekuensi berupa biaya operasional yang sangat besar. APRA misalnya, harus mengawasi 327 perusahaan yang terdiri dari bank, *credit union*, *buildingsociety*, dan perusahaan asuransi. Termasuk mengawasi 291 dana pensiun.

3) Koordinasi

Dibandingkan dua kendala di atas, koordinasi sepertinya menjadi kendala utama yang dialami lembaga pengawas keuangan. Penutupan FSA di Inggris terjadi akibat bank sentral di negeri itu, *Bank of England* (BoE), tak pernah mendapat informasi memadai tentang kondisi sistem keuangan dari FSA. Alhasil, ketika sebuah lembaga keuangan bernama *Northern Rock* bangkrut, lembaga ini terpaksa di-bailout oleh BoE. Pasca kejadian itu, FSA dibubarkan.

Fungsi koordinasi menjadi penentu utama keberhasilan lembaga pengawas keuangan. Supaya tidak ada lagi tumpang tindih kewenangan dan saling lempar tanggung jawab ketika muncul masalah, katanya.

b. Tantangan yang dihadapi OJK Pasca Diberlakukannya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011

Belum habis ingatan pada penyelesaian krisis 1997/1998 yang meninggalkan beban BLBI,

kasus Century yang penyelesaiannya bertele-tele, membuat DPR menilai bahwa pengawasan bank, nonbank dan pasar modal masih kurang kuat sehingga realisasi RUU Otoritas Jasa Keuangan pun menjadi mengemuka. Di sisi lain, penyelesaian kasus-kasus pasar modal dan lembaga nonbank juga masih mengundang pertanyaan seperti kasus Sarijaya, Optima, dan Antaboga.

Masyarakat korban penawaran investasi produk pasar modal, nonbank dan pasar modal yang dijual secara langsung melalui perusahaan sekuritas/ manajer investasi maupun dijual lewat bank juga tak mau disalahkan jika mereka rugi karena kekurangtelitian, ataukah memang pengelola dananya yang beriktikad buruk.

Ditambah dengan ‘bumbu’ politik, maka regulasi dan pengawasan sektor keuangan dinilai krusial melihat potensi pelanggaran yang dapat dilakukan oleh lembaga keuangan. Bagaimanapun, perkembangan kompetisi di sektor keuangan mendorong institusi individu untuk terus melakukan inovasi produk.

Namun, inovasi yang dilakukan terkadang melanggar ketentuan karena desakan kompetisi dan keserakahan. Pelanggaran potensial lainnya meliputi laporan yang tidak transparan, *insider trading*, dan pencucian uang.

Apalagi praktik arbitrase peraturan dilakukan oleh lembaga keuangan dengan menciptakan produk yang regulasi pengawasannya lebih longgar atau parsial. 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. Pengalihan wewenang/pengalihan kesalahan juga dapat muncul apabila terdapat beberapa lembaga pengawas keuangan sekaligus. Oleh karena itu, pembentukan lembaga pengawasan ditujukan untuk meningkatkan netralitas persaingan antarlembaga pengawas. Namun, netralitas bukan berarti pengawasan harus disatukan.

1) Amanat Undang-Undang

Dalam dua seri diskusi terbatas dan tertutup, salah satu anggota DPR dan wakil pemerintah yang sama-sama mengurus RUU OJK menegaskan bahwa pemerintah membuat RUU OJK tersebut tak lain karena alasan amanat undang-undang.

Mereka mengakui bahwa sebenarnya amanat undang-undang tersebut bukan harga mati dan dapat dikaji kembali jika dikaitkan dengan kondisi terakhir pascapembubaran OJK di Inggris dan penguatan fungsi pengawasan bank di beberapa negara maju lainnya.

Pembentukan OJK tidak terlepas dari situasi di perekonomian dunia pada saat terjadi krisis ekonomi di tahun 1997/1998. Bank Indonesia dipandang tidak optimal dalam melakukan fungsi pengawasan karena pada saat itu terbukti banyak bank kolaps karena salah urus dan salah awas.

Data menunjukkan bahwa ada lima bentuk pengawasan perbankan, nonbank dan pasar modal yaitu institusional (berdasarkan status badan hukum dari yang akan diawasi), fungsional (berdasarkan transaksi bisnis), integrasi (pengawasan tunggal), *twin peaks* (berdasarkan objektif), dan bentuk perkecualian seperti AS.

Kelima bentuk struktur pengawasan yang ada dan telah diterima secara global meskipun tidak ada contoh negara yang menerapkan sama persis sesuai dengan pendekatan tersebut. Setiap pendekatan tersebut distrukturisasi berdasarkan keunikan sejarah, politik, budaya, perkembangan ekonomi, dan struktur bisnis lokalnya.

Maka, keefektifan dalam penerapannya untuk setiap negara lebih didasarkan pada keunikan faktor-faktor lokalnya.

Konsensus yang berlaku menyatakan bahwa pemilihan pendekatan mana yang sesuai dalam pembentukan struktur model pengawasan sistem keuangan haruslah berdasarkan pada:

- (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

- (4) standar dan regulasi,
- (5) adanya peraturan yang fleksibel untuk mengadaptasi jenis institusi baru dan instrumen keuangan baru,
- (6) adanya independensi antarpolitik antara pasar dalam otorisasi regulasi nasional,
- (7) peran bank sentral dalam penciptaan stabilitas keuangan harus didukung oleh otoritas dan kapasitas yang cukup,
- (8) kualitas sumber daya manusia yang memiliki integritas dan kompetensi.

2) Beban dan Risiko

Pembentukan OJK tidak terlepas dari persiapan biaya yang dibutuhkan baik biaya pendirian, operasional maupun biaya transaksi. Biaya transaksi tersebut meliputi biaya legalitas, sumber daya (manusia dan teknologi), dan faktor eksternal. Sebagai contoh, penyatuan lembaga memerlukan peraturan perundangan, *standard operating procedure*, dan *rule of the game* yang baru. Peralihan sumber daya manusia dan teknologi dari BI dan Bapepam- LK ke OJK akan mengeluarkan biaya.

Selain biaya transaksi yang tinggi, Martinez dan Rose (2003) menunjukkan biaya waktu yang dihadapi oleh lembaga pengawas di 14 negara yaitu waktu menyangkut penetapan struktur organisasi, kerangka hukum, rencana strategis, penyatuan sistem IT, alokasi pegawai, integrasi proses penganggaran, dan penetapan pemimpin di setiap divisi.

Proses penggabungan tidak mudah karena muncul masalah demoralisasi pegawai, biaya IT yang mahal dan biaya operasional lainnya. Waktu penyesuaian penyatuan lembaga pengawas berada pada kisaran 0,7 tahun sampai dengan 2 tahun.

Menurut Seelig (2009) pada umumnya ada dua risiko yang terkait erat dengan pembentukan OJK, yaitu risiko pada masa transisi dan risiko penanganan krisis. Pelaksanaan pengalihan fungsi pengaturan dan pengawasan bank dari BI kepada OJK perlu dilakukan secara seksama agar tidak menimbulkan gangguan pada kontinuitas

pelaksanaan pengawasan bank.

Masalah terkait SDM menjadi kunci penting dalam masa transisi terutama terkait dengan bentuk organisasi yang baru, kesetaraan jabatan, remunerasi, jenjang karir dan pengembangan kompetensi. Selain itu, efisiensi dan arus informasi pelaporan harus menjadi hal yang diperhatikan dalam masa transisi pengalihan fungsi pengawasan dari BI kepada OJK. Hal yang sama untuk Bapepam-LK. Pada saat lembaga baru belum mapan dan terjadi kejutan eksternal, sektor keuangan akan mendapatkan dampak buruk.

3) Pertimbangan

Tidak dapat dipungkiri ada pertimbangan ekonomis dan politik dalam mengurus lembaga pengawas keuangan dan dalam praktiknya pembentukan lembaga pengawas akan menemui hambatan seperti yang diidentifikasi oleh Abrams dan Taylor (2000)²¹ bahwa pertama, terdapat praktik kekuatan politik yaitu politikus yang memiliki kekuatan politik kuat cenderung menilai pembentukan lembaga pengawas sebagai sebuah kesempatan untuk meningkatkan pengaruhnya di pemerintahan. Oleh karena itu, politikus itu berusaha untuk mendapatkan jabatan di lembaga pengawas tersebut. Apalagi jika lembaga yang baru adalah lembaga independen.

Kedua, adanya tarik-menarik kepentingan karena penciptaan lembaga pengawas baru membutuhkan peraturan baru. Penyusunan peraturan baru cenderung diwarnai kesenjangan waktu yang relatif lama dan tarik-menarik kepentingan politik. Tidak hanya tarik-menarik kepentingan antardepartemen, dalam komisi di dewan perwakilan juga akan melibatkan lintas komisi.

Ketiga, adanya potensi kehilangan kapabilitas karena SDM kunci yang menilai proses pembentukan lembaga pengawas adalah sulit dan perlu waktu. Keempat, adanya proses *change management* yang rumit karena jajaran pimpinan/manajemen mendapatkan tantangan berat dalam proses

pembentukan lembaga pengawas tunggal dari beberapa lembaga. Masalah budaya dan lingkungan kerja serta gaya kepemimpinan dapat timbul secara signifikan.

Terlepas dari proses politik maka hendaknya lembaga pengawas keuangan yang dibentuk memiliki empat tujuan yaitu: keamanan dan ketahanan, pencegahan risiko sistemik, keadilan dan efisiensi pasar, perlindungan terhadap konsumen dan investor.²²

Tujuan pertama dicapai melalui penerapan peraturan yang ketat dan prinsip kehati-hatian yang mengedepankan pendekatan persuasi. Tujuan pencegahan risiko sistemik merupakan tantangan bagi pengawas yang diberi mandat karena penyebab risiko sistemik tidak dapat diprediksi sehingga fungsi pengawasan makro dan mikro sulit dipisahkan. Pencapaian tujuan ketiga lebih kepada pendekatan penegakan aturan yang meliputi sanksi, denda, pembekuan usaha, pencabutan izin usaha, dan hukuman lainnya. Pendekatan keempat adalah dengan menegakkan perlindungan konsumen.

Tampak bahwa tidaklah mudah mengurus pengawasan bank, nonbank dan pasar modal baik itu secara terpisah, semi terpisah maupun secara terintegrasi.

c. Tantangan Ke Depan Dalam Pengawasan Sektor Keuangan

1) Tantangan Pendalaman

Tahun 2011, rasio total aset sektor jasa keuangan di Indonesia 66 persen dari produk domestik bruto (PDB) dan diperkirakan akan mencapai 90 persen pada 2020. Sementara kapitalisasi pasar modal 36 persen dan diperkirakan 64 persen pada 2020. Ditinjau dari aset sektor jasa keuangan dan kapitalisasi pasar modal, kita tertinggal dibandingkan dengan negara berkembang lain.

Perlu pendalaman sektor jasa keuangan melalui diversifikasi pendanaan, pengembangan produk baru, seperti syariah dan derivatif, dan membuka akses bagi yang belum punya kecukupan finansial.

Pasal 4 UU No 21/2011 mengenai OJK

²² Ibid.

²¹ Lihat, <rofikoh.rokchim@bisnis.co.id>., diakses pada tanggal 26 November 2014.

mengamanatkan bahwa pembentukan OJK bertujuan agar keseluruhan kegiatan di dalam sektor jasa keuangan dapat diintegrasikan. Penyatuan semua lembaga yang mengatur dan mengawasi lembaga keuangan dalam OJK diharapkan dapat memberikan perlakuan yang sama bagi seluruh sektor jasa keuangan, sekaligus meningkatkan efisiensi dan memudahkan koordinasi.

Tantangan utama yang dihadapi di sektor keuangan di Indonesia adalah konsekuensi dari pendalaman sektor keuangan, kerentanan pada risiko global, dan kredibilitas OJK.

Sektor keuangan merupakan ‘pusat’ dari sistem dalam sebuah perekonomian. Kegagalan sektor keuangan dapat melemahkan kinerja seluruh sistem dalam perekonomian (Joseph Stiglitz, 1994). Salah satu kunci utama pendalaman keuangan adalah akselerasi pertumbuhan ekonomi melalui ekspansi akses untuk pihak-pihak yang tak memiliki kecukupan finansial. Tak kalah penting adalah kekuatan struktur permodalan, infrastruktur, dan inovasi produk jasa keuangan.

Masalahnya, permodalan beberapa bank besar di Indonesia masih berada di bawah bank-bank sejenis di Asia. Modal Bank Mandiri dan BRI lebih rendah daripada bank-bank di negara tetangga, seperti Bangkok Bank (Thailand), Maybank (Malaysia), ataupun Kookmin (Korea Selatan). Profil serupa terlihat pada infrastruktur *level of service* bank-bank di Indonesia, seperti jumlah cabang, ATM, dan jumlah penabung.

Struktur aset jasa keuangan di Indonesia masih terkonsentrasi di bank (80 persen), sementara asuransi hanya 10 persen, dana pensiun 2,5 persen, pembiayaan 5,5 persen, belum memadai untuk mendorong pertumbuhan ekonomi secara merata. Sektor perbankan Indonesia memiliki potensi pasar yang sangat besar. Namun, kesempatan itu belum dioptimalkan sepenuhnya bagi pengembangan produk perbankan. Pengelolaan dana perbankan secara konvensional seperti sekarang juga mengakibatkan masih tingginya biaya dana (*cost of fund*) dan suku bunga kredit.

Inovasi jasa keuangan sering menimbulkan risiko. Majalah *The Economist* edisi 25 Februari 2012 menyebutkan inovasi jasa keuangan sebagai bermain dengan api, penuh risiko, dan berbahaya. Pertumbuhan produk derivatif sangat cepat dan pada umumnya (80 persen) produk derivatif berupa *over the counter* (OTC) dalam bentuk *forex options* dan *future*, *credit default swap* (CDS), dan OTC lainnya.

Produk derivatif adalah suatu cara untuk membuat para pemegang dana memiliki rasa aman, tetapi eksekusinya tidak dapat diperkirakan dan biasanya regulasi baru dapat diterapkan setelah terjadi masalah, misalnya penipuan, kejahatan, dan penyalahgunaan (*fraud*).

2) Kerentanan Terhadap Krisis Global

Sektor jasa keuangan di Indonesia masih sangat rentan pada gejolak eksternal. Krisis keuangan dapat terjadi sebagai akibat dari efek ketularan, baik dari negara tetangga, lingkup regional, maupun global. Dampak krisis moneter 1998 terhadap perekonomian Indonesia sangat besar, dengan biaya pemulihan krisis mencapai 60 persen dari PDB. Sektor perbankan Indonesia praktis kolaps jika pemerintah tidak merekapitalisasi perbankan.

Krisis 1998 memberikan pelajaran mengenai pentingnya kehati-hatian dan pengelolaan serta pengawasan perbankan yang profesional. Keberadaan produk-produk hibrida keuangan, dalam bentuk produk derivatif, yang tak diikuti regulasi yang mengaturnya, menyulut krisis kredit perumahan (*subprime mortgage*) 2007.

3) Kepercayaan terhadap OJK

Indonesia menggunakan pendekatan terintegrasi (*integrated approach*) di mana OJK mengawasi seluruh lembaga keuangan, seperti halnya *Financial Services Authority* (FSA) di Inggris, Australia, dan Korsel. Tantangan ke depan OJK adalah agar masalah yang terjadi di Inggris dan Korsel tak berulang di Indonesia. Sejarah menunjukkan gagalnya koordinasi dengan *Bank of England* dalam penanganan Northern Rock. Di Korsel, FSA saat ini sedang dalam tekanan politik yang hebat agar

pengawasan dikembalikan ke bank sentral akibat maraknya kasus korupsi.

OJK adalah lembaga otoritas yang dibentuk dari integrasi dua lembaga besar, yaitu Direktorat Pengatur dan Pengawas Perbankan BI dan Bapepam-LK Kementerian Keuangan. Selain kendala kelambanan waktu, efektivitas lembaga, dan cakupan wilayah kerja, OJK menghadapi permasalahan dalam mencapai model integrasi yang optimal karena peran dan kepentingan masing-masing cenderung berbeda, yakni antara prinsip prudensial pada perbankan dan lembaga keuangan serta keterbukaan pada pasar modal.

Dalam hal koordinasi makro, penambahan lembaga baru ini akan menambah jumlah anggota dalam forum pengambil kebijakan, khususnya di saat krisis. Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK) dan Komite Koordinasi (KK) yang merupakan forum pengambilan keputusan di saat krisis yang sebelumnya hanya terdiri dari BI, Kementerian Keuangan, dan Lembaga Penjamin Simpanan nantinya akan bertambah dengan masuknya OJK hingga menjadi Forum Koordinasi Stabilitas Sistem Keuangan (FKSSK). Penambahan anggota forum ini berkonsekuensi alotnya koordinasi di saat genting, saat krisis.²³

Dengan pemberlakuan ini, maka OJK menjadi lembaga superior yang mengawasi industri perbankan, pasar modal, reksa dana, perusahaan pembiayaan, dana pensiun, dan asuransi. OJK bakal menghadapi ujian berat. Sebab, lembaga yang akan diawasi oleh OJK begitu banyak. Di perbankan, lembaga ini tak cuma mengawasi, tapi juga mengatur, memberikan izin pendirian dan pembukaan kantor sampai pencabutan izin bank. Bukan hanya itu, OJK juga boleh “menengok” anggaran dasar dan rencana kerja bank.

Di lembaga keuangan nonbank, OJK berwenang memberikan sanksi dalam berbagai tingkatan ke lembaga keuangan, mulai dari sanksi administratif, mencabut izin usaha, dan membekukan lembaga

keuangan yang terindikasi merugikan investor.

Di sektor ini, masalah yang bakal sering muncul adalah investasi bodong. Dalam catatan situs ini, belasan kasus muncul sepanjang tahun 2013, terutama pada investasi emas. Ribuan orang tertipu dan triliunan rupiah melayang. Meski telah banyak kejadian, pada kenyataan perusahaan model begini terus tumbuh dan menawarkan keuntungan diluar perhitungan logika bisnis.

Sejumlah pengaduan yang masuk ke OJK. Sejak mulai beroperasi Januari 2013 hingga September lalu, jumlah pengaduan yang masuk sebanyak 698. Angka ini melonjak tajam dibandingkan bulan Maret. Saat itu, OJK hanya menerima 278 pengaduan.²⁴ Dari jumlah itu, sebanyak 431 aduan (62%) berasal dari industri keuangan nonbank, 20% dari perbankan, dan 18% dari pasar modal.

Jumlah pengaduan yang paling banyak berasal dari nasabah asuransi, yakni 306 pengaduan.

Sekedar catatan saja, tahun 2013 OJK mencabut izin Asuransi Bumi Asih Jaya, yang punya utang Rp 85,6 miliar. Saat ditutup, jumlah pemegang polis asuransi ini mencapai 10.854 orang. Bisnis asuransi memang tak bisa dianggap enteng. Sebab, pertumbuhannya setiap tahun selalu naik. Kalau saat ini dana yang dikelola Rp 300 triliun, tahun 2014 bisa mencapai Rp 500 triliun. Apalagi saat ini, berbagai produk asuransi begitu banyak, seperti unitlink, bancassurance, asuransi syariah, *suretybond*. Kalau dana yang dikelola semakin besar, semakin besar pula tanggung jawab OJK.

OJK juga diisi oleh dua organisasi besar, yakni pegawai Bapepam-LK dan BI. Menghimpun dua organisasi besar dalam satu kapal, tentu saja, bukan pekerjaan gampang. Masalah ego sektoral pasti bakal muncul dalam internal OJK. Apalagi, kabarnya, ada perbedaan gaji antara pegawai BI dengan Bapepam-LK yang ditempatkan di OJK.

Ini hanya sederet masalah kecil yang bakal dihadapi OJK. Tentu saja, kita tak ingin OJK seperti *Financial Services Authority (FSA)* di Inggris. Karena gagal, FSA dibubarkan, lalu fungsi pengawasan perbankan dikembalikan lagi ke *Bank of England*.

²³ Lihat, <<http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2012/03/30/02065538/Tantangan.OJK>>., diakses pada tanggal 27 Noember 2014.

²⁴ *Ibid*.

KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan pada bab-bab sebelumnya, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Dalam Pasal 34 ayat (2) Undang-Undang nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, disebutkan bahwa pembentukan lembaga pengaturan dan pengawasan akan dilaksanakan selambat-lambatnya tanggal 31 Desember 2012. Inilah yang kemudian menjadi landasan utama bagi pembentukan suatu lembaga independen untuk mengawasi sektor jasa keuangan atau yang sekarang disebut dengan Otoritas Jasa Keuangan (OJK).
2. Otoritas Jasa Keuangan (OJK) adalah sebuah lembaga yang independen tanpa campur tangan pemerintah dalam melakukan tugasnya sesuai amanat Undang-Undang tentang Bank Indonesia Nomor 3 Tahun 2004. Sesuai dengan namanya Otoritas Jasa Keuangan (OJK) maka, OJK menaungi semua lembaga keuangan. Dengan begitu dapat dikatakan kewenangan OJK sangatlah luas karena mengawasi semua lembaga keuangan yang ada di Indonesia. Selain itu OJK tidak hanya melakukan pengawasan dan pengaturan saja, akan tetapi juga pemeriksaan dan penyidikan yang merupakan wewenang OJK.
3. Seiring perjalanan waktu maka semakin banyak pula rintangan yang dihadapi, hal inipun berlaku untuk OJK yang baru menjalankan tugasnya sekitar 3 (tiga) tahun yang lalu. Penyatuan semua lembaga yang mengatur dan mengawasi lembaga keuangan dalam OJK diharapkan dapat memberikan perlakuan yang sama bagi seluruh sektor jasa keuangan, sekaligus meningkatkan efisiensi dan memudahkan koordinasi.

Berdasarkan kesimpulan di atas maka penulis memberikan saran-saran sebagai berikut:

1. Adanya pengembangan produk dan layanan jasa keuangan yang semakin banyak, baik oleh perbankan, lembaga keuangan nonbank, serta pasar modal. Maka diperlukannya edukasi

serta pengembangan sumber daya manusia yang lebih luas, dalam meningkatkan kapasitas industri keuangan secara nasional.

2. Keberhasilan FSA di Jepang dan lembaga sejenis OJK di negara-negara lain dapat dijadikan contoh oleh OJK, agar OJK berhasil melaksanakan fungsinya. Oleh karena itu kualitas dan integritas yang tinggi dari anggota Dewan Komisiner OJK dan pegawai OJK mutlak diperlukan.
3. Lembaga yang berwenang dalam melakukan fungsi pengaturan dan pengawasan sektor keuangan harus mampu memformulasikan dan menerapkan kebijakan yang konsisten, terintegrasi, *forward looking*, dan *cost effective*. Selain itu, dapat mempertahankan kompetisi yang sehat dan mendukung inovasi pada sektor keuangan. Dengan demikian, lembaga tersebut akan memiliki ketahanan dalam menghadapi krisis, memiliki tingkat efisiensi dan efektivitas yang tinggi, serta memiliki citra yang baik di mata publik.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Amone, Marco, dkk, " *Banking Supervision: Quality and Governance*" (IMF Working Paper 07/82, 2007), hal.6, lihat pula Sundararajan V., Udaibir S. Das and Polamen Yossifov, " *Cross-Country and Cross-Sector Analysis of Transparency of Monetary and Financial Policies*" (IMF Working Paper 03/94, 2003).
- Anwar, Jusuf, *Penegakan Hukum dan Pengawasan Pasar Modal Indonesia*, Penerbit: PT Alumni, Bandung, 2008.
- Gandapraja, Permadi, *Dasar dan Prinsip Pengawasan Bank*, Penerbit: PT Gramedia Pustaka, Jakarta, 2004.
- Husein, Yunus, dkk, *Analisis dan Evaluasi Hukum tentang Perubahan Undang-Undang Perbankan (UU No.7 Tahun 1992 Jo UU Nomor 10 Tahun 1998)*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, Jakarta, 2007.

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif- Suatu Tinjauan Singkat*, Penerbit: Rajawali Press, Jakarta, 1990.

Sutedi, Adrian, *Aspek Hukum Otoritas Jasa Keuangan.*, Cet. 1. Penerbit: Raih Asa Sukses, Jakarta, 2014.

Badan/Lembaga

Bank Indonesia, *Studi Hukum Bantuan Likuiditas Bank Indonesia*, Penerbit Bank Indonesia, Jakarta, 2002.

Majalah

Mustaqim, Andika Hendra, *Otoritas Jasa Keuangan sebagai Solusi Sistem Ekonomi Nasional*, Perspektif, Vol. 8 No. 1 Tahun 2010.

Media Internet

<<http://ilmuhukummenurutparapakar.blogspot.com/2012/05/sistem-hukum.html>>., diakses pada 25 Januari 2015.

<<http://keuangan.kontan.co.id/news/kendala-kendala-yang-harus-di-hadapi-ojk>>., diakses pada tanggal 25 November 2014.

<rofikoh.rokhim@bisnis.co.id>., diakses pada tanggal 26 November 2014.

<<http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2012/03/30/02065538/Tantangan.OJK>>., diakses pada tanggal 27 Noember 2014.