

# Menyambut Kehadiran Otoritas Jasa Keuangan (OJK)

by Zulkarnain Sitompul

Setelah lebih dari tiga tahun akhirnya sidang paripurna DPR pada tanggal 19 Desember 2003 menyelesaikan amendemen Undang-Undang Bank Indonesia. Usulan amendemen ini semula diajukan semasa pemerintahan Presiden Gus Dur. Undang-undang hasil amendemen ini disebut oleh Menteri Keuangan Boediono sebagai undang-undang bank sentral modern. Salah satu masalah krusial yang memperlambat proses amendemen ini adalah menentukan siapa yang berwenang mengawasi industri perbankan. Terjadi tarik ulur yang alot antara Bank Indonesia dan pemerintah yang dalam kaitan ini diwakili oleh Departemen Keuangan. Kompromi yang dicapai akhirnya menetapkan bahwa OJK akan dibentuk paling lambat tahun 2010. Sebelum diamandemen bunyi ketentuannya adalah Lembaga Pengawas Jasa Keuangan/LPJK (yang kemudian menjadi OJK) paling lambat sudah harus dibentuk pada akhir Desember 2002.

Secara historis, ide pembentukan OJK sebenarnya adalah hasil kompromi untuk menghindari jalan buntu pembahasan undang-undang tentang Bank Indonesia oleh DPR. Pada awal pemerintahan Presiden Habibie, pemerintah mengajukan RUU tentang Bank Indonesia yang memberikan independensi kepada bank sentral. RUU ini disamping memberikan independensi tetapi juga mengeluarkan fungsi pengawasan perbankan dari Bank Indonesia. Ide pemisahan fungsi pengawasan dari bank sentral ini datang dari Helmut Schlesinger, mantan Gubernur Bundesbank (bank sentral Jerman) yang pada waktu penyusunan RUU (kemudian menjadi Undang-Undang No. 23 Tahun 1999) bertindak sebagai konsultan. Mengambil pola bank sentral Jerman yang tidak mengawasi bank.

Di Jerman pengawasan industri perbankan dilakukan oleh suatu badan khusus yaitu Bundesaufsichtsamt für da kreditwesen. Pada waktu RUU tersebut diajukan, muncul penolakan yang kuat oleh kalangan DPR dan BI. Sebagai kompromi maka disepakati bahwa lembaga yang akan menggantikan BI dalam mengawasi bank tersebut juga bertugas mengawasi lembaga keuangan lainnya. Hal ini dimaksudkan agar tidak terlihat bahwa pemisahan fungsi pengawasan tersebut adalah memangkas kewenangan bank sentral. Sayangnya, kompromi tersebut juga menetapkan bahwa kewenangan mengatur industri perbankan bank tetap berada di BI. Secara konsep, pemisahan antara kewenangan pengawasan (LPJK) dan kewenangan pengaturan (BI) industri perbankan tidak tepat dan lemah. Alasannya adalah pengawasan bank meliputi fungsi pengaturan, pengawasan (audit), penerapan sanksi dan pemberian/pencabutan ijin usaha sehingga keempat fungsi tersebut harus berada di satu tangan. Pemisahan antara pengawasan (audit) dengan pengaturan tentunya akan menimbulkan masalah koordinasi. Kita semua paham bahwa koordinasi merupakan barang mewah di negeri ini. Dengan amendemen masalah ini dapat diselesaikan karena OJK memiliki seluruh fungsi pengawasan tersebut.

Masalah pelik yang muncul setelah amandemen adalah kapan saat yang tepat OJK mulai beroperasi. Selama ini yang menjadi pokok persoalan, paling tidak yang terekspose kepermukaan, adalah masalah kapan "kekuasaan" tersebut dialihkan. Dua atau tiga tahun kedepan atau menunggu tahun 2010. Sejatinnya argumentasi yang digunakan untuk menetapkan kapan saat yang tepat peralihan tersebut disesuaikan dengan kondisi industri keuangan itu sendiri. Untuk melihat sistem mana yang lebih tepat untuk diterapkan dan kapan sebaiknya diterapkan dapat dilihat paling tidak dari tiga pendekatan yaitu: *Pertama*, dari kaca mata teoretis *Kedua*, dari sudut pandang empiris. dan *ketiga*, secara politik.

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 beberapa institusi. Di pihak lain ada aliran yang berpendapat pengawasan industri keuangan lebih tepat apabila dilakukan oleh beberapa lembaga. Di Inggris misalnya industri keuangannya diawasi oleh Financial Supervisory 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. Dari sudut sistem, terdapat dua sistem perbankan yang berlaku yaitu *commercial banking system* dan *universal banking system*. *Commercial banking*, seperti yang berlaku di negara kita dan di Amerika Serikat, melarang bank melakukan kegiatan usaha keuangan non bank seperti asuransi. Hal ini berbeda dengan *universal banking*, dianut oleh antara lain negara-negara Eropa dan Jepang, yang membolehkan bank melakukan kegiatan usaha keuangan non bank seperti *investmen banking* dan asuransi.

Disamping alasan sistem perbankan yang berlaku yang juga menjadi dasar pertimbangan adalah seberapa dalam telah terjadi konvergensi pada industri 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 satu institusi maka masalah kewenangan regulasi tersebut akan terpecahkan.

Secara empiris, survey 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 (sdm dan dana). 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 pengawasan bank diambil alih dari bank sentral tersebut.

Menjawab pertanyaan kapan waktu yang tepat mulai beroperasinya OJK dapat dilakukan dengan mempertimbangkan ketiga alasan di atas dan memperhatikan hal-hal berikut. *Pertama*, data menunjukkan bahwa industri keuangan kita 90 % lebih diantaranya dikuasai oleh industri perbankan. Belum terjadi konvergensi yang dalam diantara industri keuangan tersebut. Kalaupun ada produk hybrid dalam jasa keuangan sifatnya masih sederhana dan volumenya belum besar sehingga belum dapat dikatakan sebagai masalah krusial yang dapat menimbulkan masalah sistemik. Produk hybrid adalah produk yang merupakan perpaduan antara produk perbankan, asuransi atau pasar modal. Di Indonesia, produk-produk tersebut masih merupakan produk asuransi atau pasar modal murni sehingga dalam hal ini bank hanya berfungsi sebagai penjual (*agent*) dan mendapatkan komisi (*fee*) dari jasanya tersebut. Ambil contoh produk hybrid yang baru dikenal di Indonesia yaitu *bancassurance* yang memiliki dua pengertian yaitu: *Pertama*, a bank that can offer banking, insurance lending and investmen produk to customer. *Kedua*, a French term referring to the selling of insurance through a bank's established distribution channel. Di negara-negara Eropa yang menganut *universal banking system* produk ini sudah lama berkembang dan dilakukan sesuai dengan pengertian *bancassurance* yang pertama. Di Indonesia produk ini masih murni produk perusahaan asuransi yang ditawarkan atau dijual melalui jalur distribusi (*distribution channel*) perbankan sehingga lebih tepat dengan pengertian *bancassurance* yang kedua. Hal ini sesuai dengan undang perbankan yang melarang bank melakukan kegiatan asuransi. Larangan ini sesuai pula dengan sistem perbankan yang dianut oleh kita yaitu *commercial banking system*. Keuntungan bank menjual produk hybrid tersebut adalah selain menerima komisi juga sekaligus dapat memperbesar *customer base* dan menjaga loyalitas nasabah.

*Kedua*, membentuk lembaga baru seberkuasa dan sebesar OJK tentunya membutuhkan sumber daya yang besar. Pada saat negara sedang sakit seperti saat ini pastilah lebih bijaksana apabila sumber daya yang tidak sedikit itu digunakan untuk memperbaiki infrastuktur yang sudah parah. Masalah utama yang dihadapi industri keuangan khususnya perbankan saat ini bukanlah telah semakin menyatunya dengan industri keuangan lainnya tetapi lemahnya penerapan *good corporate governance*. Masalah *good corporate governance* tidak akan selesai dengan beralihnya kewenangan pengawasan. Sekali masalah penerapan GCC selesai, maka masalah siapa yang lebih tepat mengawasi industri perbankan adalah soal sepele. Semudah memilih teh sosro atau teh kita, tergantung selera. Orang bijak mengatakan *don't change your jokey in the middle of the race, otherwise you will lose the game*. Hal ini terbukti dari pengalaman Jepang dalam menerapkan FSA, suatu lembaga semacam OJK, pada saat industri perbankan Jepang masih bermasalah. Penerapan FSA ternyata tidak membuat industri perbankan Jepang menjadi lebih baik. Hal ini dapat dilihat dari bangkrutnya Long-Term Credit Bank dan Nippon Credit Bank, dua bank besar yang terbukti merekayasa pembukuannya. Masalah koordinasi antara FSA dengan bank sentral juga muncul misalnya dalam kasus Ishikawa Bank dan masalah kredit macet dan kecurangan (*fraud*) masih mewarnai perbankan Jepang. (*The Economist 30 Agustus 2003*).

Terlepas dari institusi apa yang akan mengawasi industri perbankan yang pasti tidak ada model yang universal. Seluruhnya terpulang kepada keputusan politik dan tentu saja keputusan politik tersebut berada di luar kekuasaan bank sentral. Namun demikian, beberapa faktor di bawah dapat menjadi bahan renungan dalam menyusun suatu struktur kelembagaan badan pengawas yang efektif. *Pertama*, badan tersebut harus

memiliki reputasi baik. *Kedua*, bank sentral tetap membutuhkan akses atas informasi pengawasan bank agar mampu menjalankan tugasnya di bidang moneter dan *lender of last resort*. Paul Volker mantan Chairman Federal Reserve Bank mengatakan bahwa kebijakan moneter maupun keuangan tidak dapat dilakukan dengan baik apabila bank sentral kehilangan perannya dalam mengawasi kegiatan sektor perbankan. *Ketiga*, pembagian tugas antara bank sentral, OJK dan pemerintah harus tegas dan transparan. Terakhir, harus ada bentuk kerjasama formal yang mengatur masalah koordinasi dan sebaiknya bentuk kerjasama itu diatur dalam undang-undang. \*\*

- *Pilars No.02/Th. VII/12-18 Januari 2004*