

OTORITAS JASA KEUANGAN: SISTEM BARU DALAM PENGATURAN DAN PENGAWASAN SEKTOR JASA KEUANGAN

Hesty D. Lestari

Magister Ilmu Hukum, Universitas Muhammadiyah Jakarta

E-mail: hesty.lestari@gmail.com

Abstract

A new institution has been created by Act Number 21 of 2011 regarding the Financial Services Authority (Otoritas Jasa Keuangan/OJK). The new institution, also named OJK, has the function of conducting an integrated regulatory and supervisory sistem for the whole activities in the financial services industry. It takes over the function of the Bank of Indonesia in banking supervision and the function of the Capital Market and Financial Institution Supervisory Agency in supervising capital market, insurance, pension fund, and other financial services. OJK is responsible for maintaining the stability of the Indonesian financial system.

Key words: FSA, financial system, banking supervision

Abstrak

Sebuah lembaga baru telah dilahirkan oleh UU Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (OJK). Lembaga baru tersebut, yang juga dinamai OJK, memiliki fungsi untuk menyelenggarakan sistem pengaturan dan pengawasan yang terintegrasi terhadap keseluruhan kegiatan di dalam sektor jasa keuangan. OJK mengambil alih fungsi dari Bank Indonesia dalam pengawasan perbankan dan fungsi Bapepam-LK dalam pengawasan pasar modal, asuransi, dana pensiun, serta jasa keuangan lainnya. OJK bertanggung jawab untuk menjaga stabilitas sistem keuangan Indonesia.

Kata kunci: OJK, sistem keuangan, pengawasan perbankan

Pendahuluan

Disahkannya UU No. 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan, maka sistem baru dalam pengaturan dan pengawasan sektor jasa keuangan di Indonesia telah dimulai. UU tersebut melahirkan lembaga baru yaitu Otoritas Jasa Keuangan (selanjutnya disebut OJK), yang harus sudah terbentuk paling lambat tanggal 22 Juli 2012. OJK adalah lembaga yang independen dan bebas dari campur tangan pihak lain, yang memiliki fungsi untuk menyelenggarakan sistem pengaturan dan pengawasan yang terintegrasi terhadap keseluruhan kegiatan pada sektor jasa keuangan.

Selama ini, pengaturan dan pengawasan sektor jasa keuangan di Indonesia dilakukan oleh dua lembaga, yaitu Bank Indonesia (BI) dan Badan Pengawas Pasar Modal-Lembaga Keuangan (Bapepam-LK). BI mengatur dan mengawasi sektor Perbankan, sedangkan Bapepam-LK mengatur dan mengawasi sektor Pasar Modal dan

sektor Perasuransian, Dana Pensiun, Lembaga Pembiayaan dan Lembaga Jasa Keuangan lainnya. Pembentukan OJK ini mengakibatkan kewenangan-kewenangan tersebut beralih dari BI dan Bapepam-LK ke OJK, sehingga BI hanya memiliki kewenangan di bidang kebijakan moneter saja, sedangkan Bapepam-LK lebur menjadi OJK dan tidak lagi di bawah Kementerian Keuangan.

Ide melepaskan fungsi pengawasan perbankan dari BI sudah muncul pada masa pemerintahan Presiden B.J. Habibie, ketika Pemerintah menyusun RUU tentang BI (yang kemudian menjadi UU No. 23 Tahun 1999).¹ Krisis keuangan yang melanda Indonesia pada masa itu menunjukkan adanya kelemahan dalam sistem pengawasan perbankan oleh bank sentral. Pemerintah dan DPR kemudian menyepakati untuk

¹ Zulkarnain Sitompul, "Menyambut Kehadiran Otoritas Jasa Keuangan", *Pilars*, 12-18 Januari 2004, No. 2 Tahun VII, hlm. 1.

memisahkan kewenangan kebijakan perbankan makro dan mikro, di mana bank sentral menangani perbankan makro, sedangkan perbankan mikro diserahkan pada suatu lembaga pengawas jasa keuangan (LPJK).² Ketentuan Pasal 34 UU No. 23 Tahun 1999 tentang BI mengatur bahwa tugas mengawasi bank akan dilakukan oleh LPJK yang independen dan dibentuk dengan UU, di mana pembentukan LPJK tersebut dilaksanakan selambat-lambatnya akhir Desember 2002.

Belum lagi LPJK terbentuk, Pemerintah mengajukan RUU Perubahan UU tentang BI, yang setelah disetujui oleh DPR menjadi UU No. 3 Tahun 2004. Berdasarkan UU tersebut, LPJK (yang kemudian disebut OJK) dibentuk paling lambat tahun 2010. Namun target waktu ini pun tidak dapat dipenuhi karena alotnya pembahasan RUU tentang OJK antara Pemerintah (diwakili Kementerian Keuangan), BI dan DPR. RUU OJK akhirnya disetujui oleh DPR pada tanggal 27 Oktober 2011 dan kemudian menjadi UU No. 21 Tahun 2011.

Sejumlah harapan digantungkan kepada lembaga yang baru terbentuk ini. OJK diharapkan dapat menjaga stabilitas sistem keuangan untuk pencegahan dan penanganan krisis keuangan, sehingga krisis keuangan seperti yang terjadi pada akhir tahun 1990an tidak akan terjadi lagi. OJK juga diharapkan dapat meminimalisir tindak kejahatan di sistem dan lembaga keuangan yang diprediksi akan terus terjadi dengan mekanisme yang semakin canggih dan mutakhir, sehingga kasus-kasus seperti Bank Century dan sekuritas Antaboga serta penggelapan dana nasabah Citibank tidak akan terjadi lagi. OJK, sebagai lembaga independen, diharapkan tidak akan menjadi kepanjangan tangan pemerintah, partai politik yang tengah berkuasa, atau pun pihak-pihak lain yang berkepentingan.

Permasalahan yang akan dibahas dalam artikel ini mencakup 3 hal. *Pertama*, bagaimanakah pengaturan lembaga OJK berdasarkan UU No. 21 Tahun 2011? *Kedua*, bagaimanakah pelaksanaan lembaga sejenis OJK di Inggris dan

di Jepang? *Ketiga*, apakah OJK akan berfungsi lebih baik dibandingkan dengan BI dan Bapepam-LK dalam hal pencegahan dan penanganan krisis keuangan, independensinya, dan pemberian perlindungan konsumen di sektor jasa keuangan?

Pembahasan

OJK Berdasarkan UU No. 21 Tahun 2011

Pembentukan OJK bertujuan agar keseluruhan kegiatan dalam sektor jasa keuangan terselenggara secara teratur, adil, transparan dan akuntabel, serta mampu mewujudkan sistem keuangan yang tumbuh secara berkelanjutan dan stabil. Hal yang tidak kalah penting adalah agar seluruh kegiatan di sektor jasa keuangan mampu melindungi kepentingan Konsumen dan masyarakat.

Tugas OJK adalah mengatur dan mengawasi 3 sektor jasa keuangan, yaitu sektor Perbankan, sektor Pasar Modal, serta sektor Perasuransian, Dana Pensiun, Lembaga Pembiayaan dan Lembaga Jasa Keuangan lainnya. Khusus di sektor Perbankan, OJK memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengawasi kelembagaan bank, kesehatan bank dan aspek kehati-hatian bank, serta untuk melakukan pemeriksaan bank. Dengan demikian, masalah perizinan untuk pendirian bank, serta pencabutan izin usaha bank menjadi kewenangan OJK.

OJK berwenang untuk 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 terhadap ketiga sektor jasa keuangan tersebut. OJK juga berwenang menetapkan sanksi administratif terhadap pihak yang melakukan pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan. Kewenangan lain dari OJK adalah memberikan dan/atau mencabut izin usaha, izin orang perseorangan, efektifnya pernyataan pendaftaran, surat tanda terdaftar, persetujuan melakukan kegiatan usaha, pengesahan, persetujuan atau penetapan pembubaran dan penetapan lain se-

² Andika Hendra Mustaqim, "Otoritas Jasa Keuangan Sebagai Solusi Sistem Ekonomi Nasional", *Perspektif*, Vol. 8, No. 1 Tahun 2010, hlm. 6.

bagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 10 ayat (4) UU OJK, OJK dipimpin oleh Dewan Komisiner yang terdiri dari 9 orang anggota yang bersifat kolektif dan kolegial. Susunan Dewan Komisiner adalah sebagai berikut: seorang Ketua merangkap anggota; seorang Wakil Ketua sebagai Ketua Komite Etik merangkap anggota; seorang Kepala Eksekutif Pengawas Perbankan merangkap anggota; seorang Kepala Eksekutif Pengawas Pasar Modal merangkap anggota; seorang Kepala Eksekutif Pengawas Perasuransian, Dana Pensiun, Lembaga Pembiayaan, dan Lembaga Jasa Keuangan Lainnya merangkap anggota; seorang Ketua Dewan Audit merangkap anggota; seorang anggota yang membidangi edukasi dan perlindungan Konsumen; seorang anggota *ex-officio* dari Bank Indonesia yang merupakan anggota Dewan Gubernur Bank Indonesia; dan seorang anggota *ex-officio* dari Kementerian Keuangan yang merupakan pejabat setingkat eselon I Kementerian Keuangan. Kesembilan anggota Dewan Komisiner memiliki hak suara yang sama. Anggota Dewan Komisiner nomor 1 sampai nomor 7 dipilih oleh DPR berdasarkan calon anggota yang diusulkan oleh Presiden. Ketujuh anggota Dewan Komisiner ini memiliki masa jabatan 5 tahun dan dapat diangkat kembali untuk satu kali masa jabatan, sedangkan anggota Dewan Komisiner nomor 8 diangkat dan ditetapkan Presiden berdasarkan usulan Gubernur Bank Indonesia dan anggota Dewan Komisiner nomor 9 diangkat dan ditetapkan Presiden berdasarkan usulan Menteri Keuangan. Kedua anggota Dewan Komisiner ini akan mengakhiri masa jabatannya apabila mereka tidak lagi menjadi anggota Dewan Gubernur BI dan pejabat eselon I di Kementerian Keuangan.

Berbagai larangan dikenakan kepada anggota Dewan Komisiner, yaitu memiliki benturan kepentingan di Lembaga Jasa Keuangan yang diawasi oleh OJK; menjadi pengurus dari organisasi pelaku atau profesi di Lembaga Jasa Keuangan; menjadi pengurus partai politik; dan menduduki jabatan pada lembaga lain, kecuali dalam rangka pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenang OJK dan/atau penugasan berdasar-

kan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selain itu, antar anggota Dewan Komisiner dilarang mempunyai hubungan keluarga sampai derajat kedua dan semenda. Beralihnya fungsi, tugas dan wewenang Bapepam-LK dan BI ke OJK, maka para pejabat dan/atau pegawai Bapepam-LK, serta pejabat dan/atau pegawai BI yang melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan dan pengawasan di sektor Perbankan, dialihkan untuk dipekerjakan pada OJK.

OJK berwenang melakukan tindakan pencegahan kerugian konsumen dan masyarakat, yang meliputi: memberikan informasi dan edukasi kepada masyarakat atas karakteristik sektor jasa keuangan, layanan, dan produknya; meminta Lembaga Jasa Keuangan untuk menghentikan kegiatannya apabila kegiatan tersebut berpotensi merugikan masyarakat; dan tindakan lain yang dianggap perlu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan. Selain melakukan tindakan pencegahan, OJK juga melakukan pelayanan pengaduan konsumen dan berwenang pula melakukan pembelaan hukum, seperti memerintahkan atau melakukan tindakan tertentu kepada Lembaga Jasa Keuangan untuk menyelesaikan pengaduan Konsumen yang dirugikan Lembaga Jasa Keuangan dimaksud dan mengajukan gugatan untuk memperoleh kembali harta kekayaan milik pihak yang dirugikan dari pihak yang menyebabkan kerugian, dan/atau untuk memperoleh ganti kerugian dari pihak yang menyebabkan kerugian pada Konsumen dan/atau lembaga jasa keuangan sebagai akibat dari pelanggaran atas peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan.

Forum Koordinasi Stabilitas Sistem Keuangan (FKSSK) dibentuk untuk menjaga stabilitas sistem keuangan, dengan anggota terdiri atas: Menteri Keuangan selaku anggota merangkap koordinator; Gubernur Bank Indonesia selaku anggota; Ketua Dewan Komisiner OJK selaku anggota; dan Ketua Dewan Komisiner Lembaga Penjamin Simpanan selaku anggota. Pengambilan keputusan dalam rapat FKSSK berdasarkan musyawarah untuk mufakat. Musyawarah untuk mufakat apabila tidak tercapai, maka

pengambilan keputusan di-lakukan berdasarkan suara terbanyak.

Tugas FKSSK dalam kondisi normal adalah melakukan pemantauan dan evaluasi stabilitas sistem keuangan, melakukan rapat paling sedikit satu kali dalam 3 bulan, membuat rekomendasi kepada setiap anggota untuk melakukan tindakan dan/atau membuat kebijakan dalam rangka memelihara stabilitas sistem keuangan, dan melakukan pertukaran informasi.

FKSSK, dalam kondisi tidak normal menetapkan dan melaksanakan kebijakan yang diperlukan dalam rangka pencegahan dan penanganan krisis pada sistem keuangan sesuai dengan kewenangan masing-masing. Keputusan FKSSK yang terkait dengan penyelesaian dan penanganan suatu bank gagal yang ditengarai berdampak sistemik mengikat Lembaga Penjamin Simpanan. Dalam hal kebijakan FKSSK berkaitan dengan keuangan negara, maka kebijakan tersebut harus diajukan ke DPR untuk mendapat persetujuan. DPR wajib menetapkan keputusan mengenai disetujui atau tidaknya kebijakan tersebut dalam waktu paling lama 24 jam sejak pengajuan persetujuan tersebut diterima oleh DPR.

Perbandingan dengan Negara Lain

Terdapat beberapa negara yang memiliki lembaga semacam OJK yang berfungsi mengatur dan mengawasi seluruh sektor jasa keuangan di negara tersebut. Sebagian besar lembaga tersebut berhasil dalam menjalankan tugasnya dan hanya sebagian kecil yang gagal. Tulisan ini akan memaparkan satu contoh OJK yang gagal dan satu contoh OJK yang berhasil. *The Financial Services Authority* di Inggris adalah salah satu OJK yang gagal dan *the Financial Services Agency* di Jepang adalah salah satu OJK yang berhasil.

The Financial Services Authority (FSA) adalah otoritas tunggal di Inggris yang bertanggung jawab langsung dalam pengaturan industri jasa keuangan yang mencakup perbankan, asuransi, investasi dan pasar modal.³ FSA dibentuk

pada tanggal 28 Oktober 1997, lembaga ini mengambil alih kewenangan dan tanggung jawab dari 10 badan pendahulunya, termasuk *the Personal Investment Authority*, *Securities and Futures Authority*, dan *Investment Management Regulatory Organisation*.⁴

FSA merupakan lembaga independen di luar pemerintah yang dibiayai oleh pungutan dan denda dari sektor industri jasa keuangan.⁵ FSA dipimpin oleh suatu Dewan (*Board*) yang ditunjuk oleh Menteri Keuangan. Dewan tersebut terdiri dari seorang Ketua, seorang Deputi, seorang Kepala Pegawai Eksekutif, seorang Kepala Pegawai Operasional, 2 Direktur Pelaksana, dan 9 Direktur Non-Eksekutif yang salah satunya adalah Deputi Gubernur *Bank of England* (bank sentral) bidang Stabilitas Keuangan sebagai anggota Dewan *ex-officio*.⁶ FSA memiliki 4 tujuan sebagaimana yang ditentukan oleh *the Financial Services Act 2010*, yaitu: *pertama*, menjaga kepercayaan di sistem keuangan; *kedua*, berperan dalam perlindungan dan peningkatan stabilitas sistem keuangan di Inggris; *ketiga*, menjamin tingkat perlindungan konsumen yang tepat; dan *keempat*, mengurangi tingkat kemungkinan digunakannya suatu bisnis yang dijalankan oleh pihak yang diatur undang-undang untuk tujuan yang berkaitan dengan kejahatan keuangan.⁷

Pada saat krisis keuangan melanda Inggris tahun 2007-2009 yang ditandai dengan ambruknya bank Northern Rock, para pengamat menilai FSA terlalu lemah dan kurang tanggap dengan mengizinkan bank-bank yang tidak bertanggung jawab mempercepat terjadinya *credit bubble* atau menggelembungnya kredit di sektor properti. Sejak abad ke-19 bank-bank di Inggris telah memberikan *subprime mortgage*, yaitu hipotik yang diserahkan debitur kepada kreditur sebagai jaminan atas utangnya yang kemudian diagunkan kembali oleh kreditur ke bank

³ Heidi Mandanis Schooner, "Central Banks' Role in Bank Supervision in the United States and United Kingdom", *Brooklyn International Law Journal*, Year 2003 hlm. 1.

⁴ Financial Services Authority, "About Us", tersedia di website <http://www.fsa.gov.uk/about/> who, diakses tanggal 12 Desember 2011.

⁵ Niamh Moloney, "Regulation of the Market and Intermediaries: Global Comparison and Contrast - What Is Best Practice?", *Maquarie Journal Business Law*, Vol 5, year 2008, hlm. 4.

⁶ Financial Services Authority, *loc. cit.*

⁷ *Ibid.*

untuk mendapatkan pinjaman.⁸ Eksistensi *subprime mortgage*, mengakibatkan banyak orang dengan mudahnya mendapatkan kredit perumahan dari bank. Pada tahun 2000an, *subprime mortgage* mengalami *booming*, sehingga industri properti meningkat pesat dan terjadilah *credit bubble*.⁹

Saat itu, *credit bubble* juga melanda Amerika Serikat (AS). Bank-bank di AS bahkan melakukan *securitisation*,¹⁰ yakni menjual *subprime mortgage* ke perusahaan efek dan selanjutnya perusahaan tersebut menerbitkan *bond* atau obligasi yang dijual di bursa efek.¹¹ *Bond* dari *subprime mortgage* ini mendapat *rating* yang tinggi dari para pemeringkat efek, sehingga para investor di bursa efek pun memburu *bond* tersebut.¹²

Meningkatnya industri properti menyebabkan harga properti melambung tinggi melebihi nilai riilnya.¹³ Pada saat harga sudah sangat tinggi, maka orang tak sanggup lagi membelinya.¹⁴ Padahal para pemilik properti tak sanggup lagi membayar cicilan kreditnya, karena bank menaikkan suku bunga kredit.¹⁵ Gelembung kredit pun pecah. Harga properti menurun tajam, sehingga nilai agunan properti di bank tak lagi sesuai dengan jumlah kreditnya dan

harga *bond* di bursa efek juga jatuh.¹⁶ Sebagai tindak lanjut, perbankan mulai mengetatkan pemberian kredit. Akibatnya pertumbuhan ekonomi melambat. Krisis keuangan pun melanda AS.¹⁷

Krisis di AS tersebut berdampak global, termasuk di Inggris.¹⁸ Para nasabah berbondong-bondong menarik simpanannya di bank setelah mendengar adanya krisis *subprime mortgage* di AS. Northern Rock yang mengalami kesulitan likuiditas harus mengajukan *loan* ke Bank of England dan akhirnya *collapse*. Industri properti menurun tajam yang menyebabkan pengangguran meningkat. Perbankan juga mulai mengetatkan pemberian kredit, sehingga pertumbuhan ekonomi melambat. Inggris pun diterpa krisis keuangan.

FSA dinilai lambat dalam mengantisipasi menjalarnya krisis keuangan di AS ke Inggris. Dalam kasus ambruknya Northern Rock, FSA mengakui bahwa tindakannya kurang memadai dalam menangani runtuhnya kepercayaan nasabah terhadap bank tersebut. Untuk mencegah situasi semacam ini terjadi lagi, FSA dilaporkan mempertimbangkan untuk mengizinkan suatu bank untuk menunda mengungkapkan ke publik jika ia mengalami krisis keuangan. FSA juga mengabaikan tanda bahaya dari Northern Rock dan tetap mengizinkan bank tersebut untuk beroperasi tanpa suatu program penanggulangan risiko selama beberapa bulan sebelum bank tersebut *collapse*. Pada tanggal 16 Juni 2010, Pemerintah Inggris mengumumkan rencana untuk membubarkan FSA dan membagi tanggung jawabnya kepada beberapa lembaga baru dan Bank of England. Transisi diperkirakan akan selesai pada 2012.¹⁹

Di Jepang, *The Financial Services Agency* (FSA) adalah suatu badan pemerintah Jepang

⁸ Christopher Lewis Peterson, "Predatory Structured Finance", *Cardozo Law Review*, Vol. 28, No. 5, Year 2007, hlm. 2191-2194.

⁹ David J. Reiss, "Subprime Standardization: How Rating Agencies Allow Predatory Lending to Flourish in the Secondary Mortgage Market", *Florida State University Law Review*, Vol. 33, Year 2006, hlm. 996-997.

¹⁰ Erik F. Gerding, "Code, Crash, and Open Source: The Outsourcing of Financial Regulation to Risk Models and the Global Financial Crisis", *Washington Law Review*, Vol. 84, No. 2, Year 2009, hlm. 127, 147.

¹¹ Steven L. Schwarcz, 2008, "Markets, Systemic Risk, and the Subprime Mortgage Crisis", *Southern Methodist University Law Review*, Vol. 61, No. 2, hlm. 209-210.

¹² Steven L. Schwarcz, 2008, "Disclosure's Failure in the Subprime Mortgage Crisis", *Utah Law Review*, hlm. 1110.

¹³ Todd J. Zywicki, dan Joseph Adamson, "The Law & Economics of Subprime Lending", *University of Colorado Law Review*, Vol. 80, No. 1, Winter 2009, hlm. 20-21.

¹⁴ Christopher Lewis Peterson, "Foreclosure, Subprime Mortgage Lending, and the Mortgage Electronic Registration System", *University of Cincinnati Law Review*, Vol. 78, No. 4, Year 2010, hlm. 1360.

¹⁵ Brent T. White, "Underwater and Not Walking Away: Shame, Fear and the Social Management of the Housing Crisis", *Wake Forest Law Review*, Vol. 45, Year 2010, hlm. 974.

¹⁶ Steven L. Schwarcz, "Keynote Address: Understanding the Subprime Financial Crisis", *South Carolina Law Review*, Vol. 60, No. 3, Year 2009, hlm. 553.

¹⁷ Arthur E. Wilmarth, "The Dark Side of Universal Banking: Financial Conglomerates and the Origins of the Subprime Financial Crisis", *Connecticut Law Review*, Vol. 41, No. 4, Year 2009, hlm. 966-967.

¹⁸ Housman B. Shadab, "The Law and Economics of Hedge Funds: Financial Innovation and Investor Protection", *Berkeley Business Law Journal*, Vol. 6, Year 2009, hlm. 243-244.

¹⁹ *Ibid.*

yang bertanggung jawab terhadap pengaturan dan pengawasan sektor jasa keuangan, seperti bank, asuransi, surat berharga dan pasar modal. FSA didirikan pada Juli 2000 dan merupakan hasil reorganisasi dari *the Financial Supervisory Agency* yang didirikan pada Juni 1998. *The Financial Supervisory Agency* adalah suatu badan administratif yang berfungsi memeriksa dan mengawasi lembaga-lembaga keuangan privat dan mengawasi pasar modal. Setelah reorganisasi, FSA mengambil alih tanggung jawab Menteri Keuangan dalam perencanaan sistem keuangan.²⁰

FSA pada awal berdirinya berada di bawah *the Financial Reconstruction Commission* (FRC) yang merupakan salah satu organ eksternal dari Kantor Perdana Menteri. Sejak Januari 2001, FSA menjadi organ eksternal dari Kantor Kabinet dan dengan dibubarkannya FRC, maka FSA mengambil alih urusan yang berkaitan dengan penanganan lembaga keuangan yang gagal. FSA dipimpin oleh para Komisioner yang membawahi Hakim Hukum Administrasi, Biro Perencanaan dan Koordinasi, Biro Pemeriksaan, dan Biro Pengawas-an.²¹ Peran dari FSA adalah untuk memastikan stabilitas sistem keuangan Jepang; melindungi nasabah, pemegang polis asuransi, dan investor pasar modal; memeriksa dan mengawasi lembaga-lembaga keuangan dari sektor privat; dan mengawasi transaksi-transaksi di pasar modal.²²

Pada akhir tahun 1990-an dan awal tahun 2000-an, Jepang dilanda krisis ekonomi. Pada masa itu, aset-aset perbankan mengalami penurunan nilai, padahal rumah tangga di Jepang pada umumnya menempatkan separuh dari aset mereka di sektor perbankan. Penurunan nilai aset-aset perbankan tentu saja menjadi beban perekonomian Jepang.²³

Keadaan tersebut diperburuk dengan adanya deflasi yang menyebabkan adanya spe-

kulasi yang agresif di bursa efek dan industri properti. Pada masa itu harga-harga efek, tanah dan properti meningkat pesat, sehingga memberikan keuntungan yang tinggi pada investor dan spekulator. Nilai properti sebagai agunan atas kredit perbankan juga menguat, dan bank menempatkan properti sebagai agunan yang tak diragukan lagi tingkat keamanannya,²⁴ sehingga terjadi *asset price bubble* atau menggelembungnya harga-harga aset melebihi nilai riilnya. Pada saat harga properti sudah sangat tinggi, maka orang tak sanggup lagi membelinya. Gelembung harga aset pun pecah. Harga ekuitas dan properti menurun tajam. Nilai properti sebagai agunan yang semula tinggi menjadi rendah. Akibatnya, nilai agunan tidak lagi sebanding dengan jumlah kreditnya. Bertambahnya kredit macet menjadi tidak terhindarkan lagi. Perbankan dan bursa efek mengalami krisis, dan krisis ini menyebar dengan cepat ke perekonomian secara keseluruhan.²⁵

Berbagai langkah penanganan krisis dilakukan oleh Pemerintah Jepang, seperti pemberian *blanket guarantee* selama 5 tahun terhadap semua simpanan dan kewajiban-kewajiban lain dari lembaga-lembaga keuangan. FSA yang bertanggung jawab menjaga stabilitas sistem keuangan, juga turut berperan dalam penanganan krisis tersebut. Misalnya, FSA melakukan serangkaian pemeriksaan khusus terhadap bank-bank besar untuk mempercepat proses identifikasi aset-aset yang bernilai rendah dan penghapusan aset-aset tersebut. Hasilnya, nilai aset-aset perbankan mengalami peningkatan. Jumlah kredit macet yang mencapai puncaknya pada Maret 2000 sebesar 8,4% dari total kredit di semua bank, turun menjadi 2,5% pada September 2007. Langkah-langkah penanganan krisis yang dilakukan oleh Pemerintah dan FSA dinilai berhasil, sehingga sistem keuangan Jepang relatif stabil hingga kini.²⁶

²⁰ Financial Services Agency, "Pamphlet", hlm. 2, tersedia di website <http://www.fsa.go.jp/en/about/pamphlet.pdf>, diakses tanggal 12 Januari 2012.

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

²³ Nobusuke Tamaki, Maret 2008, "Bank Regulation in Japan", *CESifo DICE Report*, hlm. 1, tersedia di website <http://www.cesifo-group.de/portal/pls/portal/docs/1/1193072.PDF>, diakses tanggal 15 Januari 2012.

²⁴ Dick K. Nanto, 4 Mei 2009, "The Global Financial Crisis: Lessons from Japan's Lost Decade of the 1990s", *Congressional Research Service*, hlm. 3, tersedia di website <http://fpc.state.gov/documents/organization/125542.pdf>, diakses tanggal 20 Januari 2012.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Nobusuke Tamaki, *op. cit.*, hlm. 3.

Pada saat krisis keuangan melanda AS pada tahun 2007-2010 yang berdampak global, FSA mampu tetap menjaga stabilitas sistem keuangan Jepang. Hal ini juga karena lembaga keuangan di Jepang tidak terlalu banyak terlibat dalam *subprime mortgage* dan gelembung kredit lainnya. FSA, meskipun mengakui bahwa kerugian pada *subprime mortgage* dari produk-produk lembaga-lembaga keuangan di Jepang tidaklah sedikit, akan tetapi FSA menjamin bahwa kehancuran sistemik pada sistem keuangan Jepang tidak akan terjadi.²⁷

FSA juga melakukan beberapa tindakan strategis untuk menjaga stabilitas sistem keuangan Jepang. Resolusi untuk bank-bank gagal dan pemeriksaan khusus untuk mengidentifikasi aset-aset yang bernilai rendah menjadi perhatian utama FSA. Di samping itu, komunikasi antara FSA dengan lembaga-lembaga keuangan yang diaturnya dilakukan terus menerus, sehingga FSA selalu *well informed* terhadap perkembangan terakhir lembaga-lembaga tersebut.²⁸

Sebelum terbentuknya FSA, kebijakan sektor jasa keuangan yang dilakukan oleh Menteri Keuangan dinilai tidak transparan, tidak dapat diprediksi dan terlalu dekat dengan industri. Oleh karena itu, sejak awal FSA berupaya untuk transparan, menjaga jarak yang cukup dengan industri, bekerja sesuai dengan aturan yang tertulis dari pada kebiasaan tak tertulis dan menjelaskan kriteria yang digunakan dalam tindakan-tindakannya sehingga hasil dari tindakan-tindakan tersebut lebih dapat diprediksi.²⁹

Perbandingan OJK dengan BI dan Bapepam-LK

Fungsi yang diemban OJK bukanlah fungsi yang ringan atau mudah. Berkaca dari pengalaman negara lain, lembaga semacam OJK tidak selalu berhasil dalam menjalankan fungsinya. Saat ini OJK belum bekerja dan sejarah nanti yang akan mencatat berhasil tidaknya OJK dalam menjalankan fungsinya dan apakah OJK mampu berfungsi lebih baik dari BI dan

Bapepam-LK. Tolok ukur yang dapat digunakan untuk menilai keberhasilan OJK adalah kemampuannya dalam mencegah dan menangani krisis, independensinya dan kemampuannya dalam memberikan perlindungan kepada konsumen di sektor jasa keuangan.

Pembentukan OJK dilatarbelakangi adanya krisis moneter yang melanda Indonesia di akhir tahun 1990an. Krisis tersebut mengakibatkan dilikuidasinya 16 bank dan dikurirkannya Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) pada sejumlah bank. Lemahnya pengawasan perbankan oleh BI menyebabkan jatuhnya industri perbankan dan terpuruknya perekonomian Indonesia yang berkepanjangan.

Selain pengawasan yang lemah, BI diduga terlibat praktek kolusi dengan bank-bank yang diawasinya.³⁰ Pengucuran BLBI yang merugikan negara diduga karena adanya praktek kolusi antara pejabat BI dengan pemilik bank yang menerima BLBI. Begitu pula dalam kasus *bail out* Bank Century tahun 2008 diduga karena ada praktek kolusi antara pejabat BI dengan pemilik bank dan pemerintah yang berkuasa pada masa itu, sehingga dialihkannya fungsi pengawasan perbankan dari BI ke OJK diharapkan dapat mencegah terjadinya praktik serupa di masa datang

Beralihnya fungsi pengawasan perbankan dari BI ke OJK juga diikuti dengan perpindahan pejabat dan pegawai BI yang melaksanakan fungsi, tugas dan wewenang pengaturan dan pengawasan sektor perbankan ke OJK. Pejabat dan pegawai OJK akan melaksanakan fungsi, tugas dan wewenang yang sama seperti ketika mereka bekerja di BI. Berangkat dari hal ini, maka sulit untuk mengharapakan bahwa OJK akan lebih baik dari BI dalam menjalankan fungsi pengawasan perbankan, karena yang terjadi di sini bukanlah perubahan sistem, namun perpindahan kantor aparat pengawas perbankan dari BI ke OJK. Artinya, tetap terbuka kemungkinan adanya praktek kolusi di dalam OJK

²⁷ *Ibid.*, hlm. 2.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*, hlm. 3.

³⁰ Agus Budianto, "Mengkaji Kejahatan Korporasi di Bidang Perbankan Dalam Sistem Perbankan Indonesia", *UPH Law Review*, Vol. XI, No. 2, November 2011 hlm. 247, 250.

antara aparat yang mengawasi perbankan dengan bank yang diawasinya.

Sebelum pembentukan OJK, dalam rangka pencegahan dan penanganan krisis keuangan dibentuk Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK) yang terdiri dari Menteri Keuangan sebagai ketua merangkap anggota dan Gubernur BI sebagai anggota. Dengan dibentuknya OJK, dalam rangka pencegahan dan penanganan krisis dibentuk pula Forum Koordinasi Stabilitas Sistem Keuangan (FKSSK) dengan anggota terdiri atas: Menteri Keuangan selaku anggota merangkap koordinator, Gubernur Bank Indonesia selaku anggota, Ketua Dewan Komisiner OJK selaku anggota, dan Ketua Dewan Komisiner Lembaga Penjamin Simpanan selaku anggota.

Tidak terdapat perubahan yang mendasar dari KSSK menjadi FKSSK, kecuali jika kebijakan FKSSK menyangkut keuangan negara, maka kebijakan tersebut harus dilaporkan ke DPR untuk mendapat persetujuan. Perubahan ini lebih bersifat politis karena DPR adalah lembaga politik dan karena perubahan ini bertujuan agar kasus seperti *bail out* Bank Century yang kental dengan nuansa politis tidak akan terjadi lagi. Tidak terdapat perubahan substansial dalam mekanisme pencegahan dan penanganan krisis, sehingga sulit untuk mengharapkan OJK akan lebih baik dari BI dalam melakukan pencegahan dan penanganan krisis.

Independensi OJK dari pihak pemerintah maupun non-pemerintah mutlak diperlukan. Namun, dalam susunan Dewan Komisiner OJK terdapat 2 orang anggota yang berasal dari BI dan Kementerian Keuangan. Hal ini tentu saja menimbulkan keraguan dapat tidaknya OJK bebas dari campur tangan Pemerintah. Pada sisi lain, Pemerintah berpendapat, keberadaan 2 pejabat tersebut dalam OJK diperlukan untuk menjamin koordinasi, kerjasama, dan harmonisasi kebijakan moneter, fiskal, dan sektor jasa keuangan.

Berkaca dari kegagalan FSA di Inggris di mana salah satu penyebabnya adalah kurangnya komunikasi antara FSA dengan bank sentral dan Menteri Keuangan, maka koordinasi antara OJK dengan BI dan Menteri Keuangan memang diperlukan. Namun, bukankah hal ini

telah diakomodasi dengan dibentuknya FKSSK yang wajib mengadakan rapat minimal sekali dalam 3 bulan. Dengan demikian, keberadaan 2 pejabat dari BI dan Kementerian Keuangan di dalam Dewan Komisiner OJK sebenarnya tidaklah mendesak.

Keraguan juga muncul terhadap independensi 7 anggota Dewan Komisiner OJK lainnya, terutama apabila mereka adalah orang-orang yang lama berkarir di suatu lembaga keuangan swasta. Dikhawatirkan Komisiner tersebut memiliki ikatan emosional dengan lembaga tempat mereka berkarir sebelumnya, sehingga akan mempengaruhi keputusan yang diambilnya. Hal semacam ini pernah terjadi di AS saat terjadinya krisis keuangan tahun 2008. Pada masa itu, beberapa anggota lembaga pengawas perbankan AS yang pernah berkarir di *Goldman Sach* mendorong Pemerintah untuk menyelamatkan *Goldman Sach* dengan memberinya suntikan modal ketika bank tersebut *collapse*. Berkaca dari pengalaman di AS tersebut, maka tidak tertutup kemungkinan akan adanya *conflict of interests* pada Dewan Komisiner OJK nantinya.

Namun sebaliknya, apabila 7 Komisiner seluruhnya berasal dari lembaga pemerintahan, keraguan akan independensi OJK juga muncul. Oleh karena itu, ketika Pemerintah mengajukan 14 calon anggota Dewan Komisiner OJK untuk menjalani *fit and proper test* di DPR, banyak kalangan langsung meragukan independensi OJK karena ke-14 calon tersebut berasal dari 3 lembaga saja, yaitu BI, Kementerian Keuangan dan Bank Mandiri. Sebagian calon masih menduduki jabatan di lembaga-lembaga tersebut dan sebagian yang lain berstatus mantan pejabat di lembaga-lembaga tersebut. Dewan Komisiner OJK apabila hanya diisi oleh pejabat atau mantan pejabat dari 3 lembaga tersebut, maka menjadi tidak ada gunanya melepaskan fungsi pengaturan dan pengawasan sektor jasa keuangan dari BI dan Kementerian Keuangan untuk diserahkan kepada OJK. Terpilihnya calon anggota Dewan Komisiner OJK yang hanya berasal dari 3 lembaga tersebut menunjukkan, pembentukan OJK tidak lebih dari perpindahan kantor semata. Selain itu, 7 Komisio-

ner tersebut dipilih oleh DPR dengan mekanisme yang sama dengan pemilihan Gubernur BI dan para Deputinya, yaitu diusulkan oleh Pemerintah, diajukan ke DPR untuk menjalani *fit and proper test* dan kemudian dipilih oleh DPR. Dilihat dari mekanisme ini, maka cukup sulit untuk memastikan bahwa OJK akan lebih independen dibandingkan dengan BI dan Bapepam-LK.

Berkaitan dengan perlindungan konsumen, selama ini konsumen di sektor jasa keuangan kurang mendapat perlindungan dari BI dan Bapepam-LK, padahal dewasa ini banyak bermunculan produk-produk dan layanan jasa keuangan yang canggih dan mutakhir, yang berpotensi merugikan konsumen. Selain, telah banyak pula konsumen yang menjadi korban penipuan dari investasi berisiko tinggi yang ditawarkan oleh lembaga-lembaga keuangan.³¹

Lemahnya pengawasan BI terhadap perbankan menjadi penyebab munculnya kasus-kasus kejahatan perbankan, seperti penggelapan dana nasabah prioritas Citibank oleh *senior relationship manager*, konspirasi kecurangan deposito milik PT Elnusa antara Direktur Keuangan PT Elnusa dengan Kepala Cabang Bank Mega Jababeka³² dan tewasnya nasabah kartu kredit Citibank oleh *debt collector* yang disewa Citibank.³³ Dalam kasus-kasus tersebut BI kurang memberikan perlindungan kepada para konsumen yang menjadi korban. Lemahnya pengawasan Bapepam-LK terhadap perusahaan sekuritas dan perusahaan asuransi juga menyebabkan munculnya kasus penggelapan dana nasabah Sekuritas Antaboga dan kasus asuransi Bakrie Life yang gagal membayar nasabahnya. Sejauh ini Bapepam-LK juga tidak dapat memberikan perlindungan yang memadai kepada para konsumen yang menjadi korban dalam kasus-kasus tersebut.

Berkaitan dengan perlindungan terhadap konsumen, dengan terbentuknya OJK, diharap-

kan dapat lebih baik. Dalam Dewan Komisioner OJK terdapat salah satu Komisioner yang bertanggung jawab terhadap edukasi dan perlindungan konsumen. OJK juga mendapat kewenangan untuk melakukan tindakan pencegahan kerugian konsumen dan masyarakat, melakukan pelayanan pengaduan konsumen, dan melakukan pembelaan hukum terhadap konsumen. Dengan demikian diharapkan OJK akan dapat memberikan perlindungan konsumen lebih baik dibandingkan dengan BI dan Bapepam-LK.

Penutup Simpulan

UU No. 21 Tahun 2011 memberikan kewenangan yang sangat besar kepada OJK dalam pengaturan dan pengawasan sektor jasa keuangan, di mana kewenangan tersebut selama ini dijalankan oleh dua lembaga berbeda, yaitu BI dan Bapepam-LK. OJK yang dipimpin oleh Dewan Komisioner yang terdiri dari 9 orang anggota berwenang untuk melakukan pengawasan, pemeriksaan, penyidikan, perlindungan Konsumen, dan tindakan lain di sektor Perbankan, sektor Pasar Modal, serta sektor Perasuransian, Dana Pensiun, Lembaga Pembiayaan, dan Lembaga Jasa Keuangan lainnya.

The Financial Services Authority (FSA) di Inggris adalah salah satu OJK yang gagal melaksanakan tugasnya dalam mencegah dan menangani krisis keuangan di Inggris, sehingga akhirnya dibubarkan pada tahun 2010. Sementara itu, *the Financial Services Agency* (FSA) di Jepang adalah salah satu OJK yang berhasil dalam menjaga stabilitas sistem keuangan di Jepang. Pada saat krisis keuangan melanda Jepang, FSA menerapkan berbagai langkah strategis, sehingga perekonomian Jepang dapat diselamatkan.

Beralihnya fungsi pengaturan dan pengawasan sektor jasa keuangan dari BI dan Bapepam-LK ke OJK, secara konseptual tidak serta merta membawa perubahan yang lebih baik. Dalam hal pencegahan dan penanganan krisis keuangan, OJK diragukan dapat berfungsi lebih baik dari BI, karena tidak ada perubahan sistem yang mendasar, yang ada hanyalah perpindahan kantor aparat pengawas perbankan dari

³¹ Zulkarnain Sitompul, "Memberantas Kejahatan Perbankan: Tantangan Pengawasan Bank", *Jurnal Hukum Bisnis*, Vol. 24 No. 1, Tahun 2005, hlm. 3-6.

³² Agus Budianto, *op. cit.*, hlm. 263-264.

³³ Jonker Sihombing, "Aspek Hukum Kartu Kredit dan Dilema Penagihannya", *UPH Law Review*, Vol. XI, No. 2, November 2011, hlm. 209.

BI ke OJK. Independensi OJK juga patut diragukan karena OJK memiliki potensi tidak bebas dari campur tangan pihak pemerintah maupun pihak di luar pemerintah. Namun, OJK diharapkan mampu memberikan perlindungan yang lebih baik kepada konsumen sektor jasa keuangan dibandingkan dengan BI dan Bape-pam-LK.

Saran

Pembentukan OJK membutuhkan biaya yang sangat besar, oleh karena itu, sangatlah tidak diinginkan jika OJK tidak dapat menjalankan fungsinya dengan baik. Kegagalan FSA di Inggris seyogyanya tidak terjadi pada OJK. Keberhasilan FSA di Jepang dan lembaga sejenis OJK di negara-negara lain dapat dijadikan contoh oleh OJK, agar OJK berhasil dalam melaksanakan fungsinya. Oleh karena itu, kualitas dan integritas yang tinggi dari anggota Dewan Komisiner OJK dan para pegawai OJK mutlak diperlukan.

Daftar Pustaka

- Budianto, Agus. "Mengkaji Kejahatan Korporasi di Bidang Perbankan dalam Sistem Perbankan Indonesia". *UPH Law Review*, Vol. XI. No. 2, November 2011. Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan
- Financial Services Authority. "About Us", tersedia di website <http://www.fsa.gov.uk/about/who>. diakses tanggal 12 Desember 2011;
- Financial Services Agency, "Pamphlet", tersedia di website <http://www.fsa.go.jp/en/about/pamphlet.pdf>, diakses tanggal 12 Januari 2012;
- Gerding, Erik F. "Code, Crash, and Open Source: The Outsourcing of Financial Regulation to Risk Models and the Global Financial Crisis". *Washington Law Review*. Vol. 84. No. 2, Year 2009. Washington DC: University of Washington-School of Law;
- Moloney, Niamh. "Regulation of the Market and Intermediaries: Global Comparison and Contrast-What Is Best Practice?". *Maquarie Journal Business Law*. Vol 5. Year 2008. Sydney: Faculty of Business and Economics;
- Mustaqim, Andika Hendra. "Otoritas Jasa Keuangan Sebagai Solusi Sistem Ekonomi Nasional". *Perspektif*. Vol. 8. No. 1 Tahun 2010. Medan: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Medan Area;
- Nanto, Dick K. 4 Mei 2009, "The Global Financial Crisis: Lessons from Japan's Lost Decade of the 1990s", *Congressional Research Service*, tersedia di website <http://fpc.state.gov/documents/organization/125542.pdf>, diakses tanggal 20 Januari 2012;
- Peterson, Christopher Lewis. "Predatory Structured Finance". *Cardozo Law Review*. Vol. 28. No. 5, Year 2007. New York: Cardozo School of Law;
- . "Foreclosure, Subprime Mortgage Lending, and the Mortgage Electronic Registration System". *University of Cincinnati Law Review*. Vol. 78. No. 4. Year 2010. Cincinnati: College of Law;
- Reiss, David J. "Subprime Standardization: How Rating Agencies Allow Predatory Lending to Flourish in the Secondary Mortgage Market". *Florida State University Law Review*. Vol. 33. Year 2006. Florida: Florida State University;
- Schooner, Heidi Mandanis. "Central Banks' Role in Bank Supervision in the United States and United Kingdom". *Brooklyn International Law Journal*. Year 2003. New York: Brooklyn Law School;
- Schwarcz, Steven L. "Markets, Systemic Risk, and the Subprime Mortgage Crisis". *Southern Methodist University Law Review*. Vol. 61. No. 2. Year 2008. New York: Southern Methodist University-School of Law;
- . "Disclosure's Failure in the Subprime Mortgage Crisis". *Utah Law Review*. Year 2008. Utah: The University of Utah;
- . "Keynote Address: Understanding the Subprime Financial Crisis", *South Carolina Law Review*. Vol. 60, No. 3. Year 2009. Columbia: Law School;
- Shadab, Houman B. "The Law and Economics of Hedge Funds: Financial Innovation and Investor Protection". *Berkeley Business Law Journal*. Vol. 6. Year 2009. California: University of California, Berkeley School of Law;
- Sihombing, Jonker. "Aspek Hukum Kartu Kredit dan Dilema Penagihannya", *UPH Law Review*, Vol. XI, No. 2, November 2011. Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan;

- Sitompul, Zulkarnain. "Menyambut Kehadiran Otoritas Jasa Keuangan". *Pilars*. 12-18 Januari 2004. No. 2 Tahun VII. Jakarta: Univ. Mpu Tantular;
- , "Memberantas Kejahatan Perbankan: Tantangan Pengawasan Bank", *Jurnal Hukum Bisnis*, Vol. 24 No. 1. Tahun 2005. Jakarta: YAYASAN Pengembangan Hukum Bisnis;
- Tamaki, Nobusuke. Maret 2008, "Bank Regulation in Japan", *CESifo DICE Report*. tersedia di website <http://www.cesifo-group.de/portal/pls/portal/docs/1/1193072.PDF>, diakses tanggal 15 Januari 2012;
- White, Brent T. "Underwater and Not Walking Away: Shame, Fear and the Social Management of the Housing Crisis". *Wake Forest Law Review*. Vol. 45. Year 2010. Winston: Wake Forest University School of Law;
- Wilmarth, Arthur E. "The Dark Side of Universal Banking: Financial Conglomerates and the Origins of the Subprime Financial Crisis". *Connecticut Law Review*. Vol. 41. No. 4. Year 2009. Hartford: University of Connecticut School of Law;
- Zywicki, Todd J. and Joseph Adamson. "The Law & Economics of Subprime Lending", *University of Colorado Law Review*. Vol. 80. No. 1. Winter 2009. Colorado: University of Colorado.