

# ANALISIS HUBUNGAN KELEMBAGAAN ANTARA OTORITAS JASA KEUANGAN DENGAN BANK INDONESIA

Bisdan Sigalingging  
Bismar Nasution  
Mahmul Siregar  
Suhaidi

[bilqisadzkia@gmail.com](mailto:bilqisadzkia@gmail.com)

## ABSTRACT

*The characteristic of OJK institution is independent to realize national economy which growth sustainably, especially in regulate and supervise banking sector. OJK has coordination with other institutions by integrated, independent, just, transparent, and accountable inter financial institution. How is the independency of OJK and BI in regulating and supervise banks, and how is the coordinating relationship between OJK and BI? The type of the research was judicial normative.*

*The independency of OJK and BI is very different. The independency of OJK in its regulation has governmental element, but independency of BI does not. It can spoil the principle of the philosophy independency. Coordinating between OJK and BI can be established through cooperation in making regulation and supervise banks, specially in handling micro-prudential. In the abnormal condition, the coordinating is made through FKSSK for the handling of macro-prudential. It is recommended that regulating independency unmistakable if want to maintained independency, ex officio should be omitted because it will spoil the independency principle, or, if ex officio is used, the independency of OJK should be eliminated. BI and OJK should make standard guidance of the technical of coordination to anticipate the overlapping of the implementation of task and responsibility.*

**Keywords: Independency, Authority of Financial Service, Bank Indonesia**

## A. PENDAHULUAN

### 1. Latar Belakang

Laju pembangunan program-program pemerintah, berpotensi didominasi oleh kepentingan-kepentingan tertentu sedangkan di sisi lain ada pihak yang akan dimarginalkan atau dipinggirkan.<sup>1</sup> Independensi sangat penting untuk mempertahankan hak publik dalam pencapaian tujuan pembangunan nasional yang berdaulat, adil, dan makmur. Dominasi pejabat pemerintah yang mengutamakan kepentingan pribadi atau

---

<sup>1</sup> Adam Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nation*, (London: Penguin Book, 1979), hal. 397. Lihat juga: James A. Caporaso, *Theories of Political Economy*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), 221. Lihat juga: Yunus Husein, *Rahasia Bank Privasi Versus Kepentingan Bank*, (Jakarta: Fakultas Hukum Program Pascasarjana Universitas Indonesia, 2003), hal. 65. Smith mengatakan kaitan antara ekonomi dan politik mempunyai hubungan yang erat dengan istilah ekonomi-politik (*political economy*). Salah satu tujuan ekonomi-politik menurutnya adalah menyediakan sejumlah daya bagi negara atau pemerintah agar mampu menjalankan berbagai tugas atau fungsinya dengan baik, di mana ekonomi-politik berusaha untuk merumuskan bagaimana memakmurkan rakyat dan pemerintah sekaligus.

kelompok tertentu daripada kepentingan rakyat berpotensi menimbulkan stagnasi terhadap pelaksanaan independensi lembaga.

Ketentuan undang-undang saja tidak cukup, tetapi yang lebih penting daripada itu adalah sejauh mana ketentuan itu diimplementasikan khususnya dalam menerapkan independensi lembaga dan dibarengi dengan perilaku yang menjunjung tinggi norma etika atau norma moral. Betapa pun praktik harus didasarkan pada teori dan prinsip yang berlaku, bukan praktik menyimpangi dari teori.<sup>2</sup> Penerapan suatu ilmu akademis harus didasarkan pada teori yang melandasinya sebab jika tidak demikian, penerapan itu akan gagal.

Norma pengaturan kedudukan lembaga Otoritas Jasa Keuangan (OJK) sebagai lembaga yang independen dalam UU No.21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (UUOJK) sesungguhnya diatur untuk menciptakan perbankan yang sehat dan efisien yang pada gilirannya untuk menuju rakyat sejahtera. Jika norma independensi diterapkan dengan perilaku praktis dari pengemban fungsinya berbuat perilaku menyimpang dari teori, norma, kaidah-kaidah, dan asas-asas maupun prinsip yang melandasi, maka dalam penerapan independensi itu berpotensi akan gagal.

Independensi dapat meminimalisir peran pemerintah absolut dalam meregulasi dan mengawasi sektor perbankan. Pentingnya peran Negara atau Pemerintah dalam sistem demokrasi ekonomi pada prinsipnya hanya sebatas fungsinya sebagai penonton (*in partial spectator*).<sup>3</sup> Negara atau Pemerintah hanya boleh mengintervensi kegagalan pasar untuk menyeimbangkannya ketika sistem pasar keuangan terganggu, sebab bila tidak ada intervensi pemerintah akan menimbulkan distorsi.<sup>4</sup>

Terjadinya praktik monopoli alamiah (*natural monopoly*)<sup>5</sup> terbuka peluang dua pilihan yang mungkin akan terjadi. Monopoli dilakukan oleh pihak swasta dan monopoli dilakukan oleh pihak pemerintah<sup>6</sup>, monopoli itu dapat terjadi pada saat merancang regulasi maupun ketika penerapannya. Untuk menghindari monopoli tersebut, perlu dukungan dari lembaga independen untuk mengatur dan mengawasi kegiatan perekonomian perbankan. Melalui pendekatan koordinasi yang baik dalam pengaturan dan pengawasan yang melekat pada lembaga independen, akan menjadi stabilisator dalam membuat kebijakan di pasar finansial.

Lembaga yang independen dimaksud adalah lembaga OJK.<sup>7</sup> Lembaga OJK adalah lembaga yang independen dan bebas dari campur tangan pihak lain, yang mempunyai

<sup>2</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2005), hal. 38.

<sup>3</sup> Didik J. Rachbini, *Ekonomi Politik Paradigma dan Teori Pilihan Publik*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2002), hal. 106.

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> Monopoli alamiah dalam konteks ini diartikan sebagai tindakan-tindakan penguasaan terhadap pasar ekonomi yang dilakukan oleh satu pihak baik penguasaan pangsa pasar dengan cara-cara sendiri dan membuat aturan sendiri-sendiri atau kelompok.

<sup>6</sup> Bismar Nasution, "Mengkaji Ulang Hukum Sebagai Landasan Pembangunan Ekonomi", (Makalah disampaikan pada Upacara Pengukuhan Guru Besar Tetap Dalam Ilmu Hukum Ekonomi pada Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara di Hadapan Rapat Terbuka Senat Universitas Sumatera Utara, Gelanggang Mahasiswa USU), Medan, Sabtu, Tanggal 17 April 2004, hal. 3.

<sup>7</sup> Bismar Nasution, "Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan: Kajian Terhadap Independensi dan pengintegrasian Pengawasan Lembaga Keuangan", (Makalah disampaikan pada Seminar Sosialisasi Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan, Dilaksanakan Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan), Medan, Tanggal 8 Juni 2011, hal. 7. Ketentuan dalam UUOJK mengamanatkan pengawasan:

a. Dalam rangka mendorong lembaga-lembaga ikut menyokong, menunjang pertumbuhan ekonomi dan menjaga kestabilan moneter (*macro economic supervision*).

fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan, pengawasan, pemeriksaan, dan penyidikan<sup>8</sup> sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1 UJOJK. Ketentuan ini menentukan kepada OJK bertindak sebagai lembaga independen dalam menjalankan tugas dan wewenangnya untuk mengatur dan mengawasi khususnya di bidang perbankan.

Kedudukan lembaga OJK dibentuk untuk menjalankan tugas dan wewenangnya berada di luar institusi pemerintah dan berkewajiban menyampaikan laporan kepada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) serta Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Intervensi Pemerintah dalam mengambil keputusan bisnis di bidang perbankan berpotensi terjadi ketika dalam melakukan pencegahan dan penanganan krisis dalam Forum Koordinasi Stabilitas Sistem Keuangan (FKSSK) yang dikoordinatori oleh Kementerian Keuangan (Kemenkeu) sementara di lain sisi pihak Kemenkeu itu sendiri berasal dari lembaga Pemerintah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di sektor keuangan.

Pernyataan Robert W. Gordon, sebagaimana yang dikutip oleh David Kairys, yang kemudian dikutip oleh Bismar Nasution dalam Pidato Pengukuhan Guru Besarnya, disebutkan bahwa "kegagalan pasar sebagai alasan utama pemerintah untuk mengintervensi ekonomi, sekaligus harus membuat hukum untuk mengarahkan kegiatan ekonomi itu sendiri".<sup>9</sup> Posisi koordinasi demikian perlu diwaspadai di mana independensi akan diterapkan sedemikian rupa dan disesuaikan dengan kondisi kepentingan politik praktis.

Dewan Komisioner (disingkat DK) berkoordinasi dalam FKSSK sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 2 ayat (2) UU OJK.<sup>10</sup> Pelemahan koordinasi dapat terjadi dalam kondisi normal maupun dalam kondisi tidak normal. Pada kondisi tidak normal dinilai dapat melemahkan independensi ketika antar lembaga berurusan dengan persoalan ekonomi makro (*macro economic supervision*) yaitu penanganan kebijakan moneter atau kebijakan perbankan yang berdampak sistemik.

Dalam kaitannya dengan Pasal 2 ayat (2) UU OJK, ketika kondisi tidak normal misalnya bank akan berdampak sistemik (*vide* Pasal 39 huruf e) yang penanganannya harus melalui FKSSK,<sup>11</sup> berpeluang bagi pemerintah (Kemenkeu) untuk mengintervensi melalui

- b. Dalam rangka mendorong agar lembaga jasa keuangan tetap sehat serta mampu memelihara kepentingan masyarakat dengan baik (*prudential supervision*).

<sup>8</sup> Lihat: Pasal 1 angka 1 UU No. 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (disingkat UU OJK).

<sup>9</sup> Bismar Nasution, "Pengaturan dan Pengawasan Lembaga Jasa Keuangan Menurut Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan", (Makalah yang disampaikan pada Sosialisasi Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan, Pengawasan Industri Jasa Keuangan Yang Terintegrasi, Dilaksanakan Oleh Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Jasa Keuangan bekerjasama dengan Universitas Medan Area), Hotel Santika Medan, Tanggal 19 Juni 2012, hal. 7-8. Lihat juga: Bismar Nasution, "Mengkaji Ulang Hukum.....", *Loc. cit.* Lihat juga: Robert W. Gordon, dalam David Kairys, ed, *The Politics of Law A Progressive Critique*, (New York: Pantheon Books, 1990), hal. 418. Hal ini pernah diamati Robert W. Gordon, dan menyimpulkan bahwa hukum adalah salah satu di antara berbagai sistem yang berarti bagi rakyat dalam rangka pembangunan.

<sup>10</sup> Lufti Zen Fuadi, "Sosialisasi Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan", (Makalah Disampaikan pada Seminar Sosialisasi Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan, di Tiara Medan Hotel & Convention Center), Medan, Tanggal 8 Juni 2012. Ada dua ruang lingkup pembagian kewenangan pengaturan dan pengawasan dalam UU No. 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan yakni: masalah *macro economic supervision*, *micro economic supervision* atau *prudential supervision*.

<sup>11</sup> Pasal 45 ayat (2) UU No. 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan, menentukan: "Dalam kondisi tidak normal untuk pencegahan dan penanganan krisis, Menteri Keuangan, Gubernur Bank Indonesia, Ketua Dewan Komisioner OJK, dan/atau Ketua Dewan Komisioner Lembaga Penjamin Simpanan yang mengindikasikan adanya potensi krisis atau telah terjadi krisis pada sistem keuangan, masing-masing

rapat dalam FKSSK tersebut. Sehingga dengan masuknya Kemenkeu ke dalam FKSSK di sini, keindependensian OJK termasuk juga BI dan LPS bisa atau cenderung melemah. Inilah yang mungkin bisa terjadi sebagai bentuk penyimpangan dari Pasal 2 ayat (2) jo Pasal 39 huruf e, dan Pasal 45 ayat (2) UU OJK.

Pelemahan sikap independensi itu bisa pula terjadi pada sektor anggaran, misalnya jika anggaran operasional OJK dipungut dari pihak yang melakukan kegiatan di sektor jasa keuangan, maka akan sulit bagi anggota DK OJK untuk memerankan independensi itu. Sebab jika anggarannya di luar Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN),<sup>12</sup> maka dikhawatirkan adanya campur tangan dari pihak-pihak tertentu khususnya pihak-pihak yang turut menyokong anggaran operasional OJK tersebut. Sehingga keindependensian dari para anggota DK OJK bisa melemah dan tidak akuntabel serta tidak transparan<sup>13</sup> ketika membuat suatu kebijakan. Padahal ciri khas dari sikap independensi pada hakikatnya harus otonom (berdiri sendiri), bebas dari pengaruh kepentingan-kepentingan lainnya, partai politik, pihak swasta, lembaga lain sebagai penyandang dana, sektor bisnis dan siapapun.

BI sebagai Bank Sentral terlepas dari ketiga kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif,<sup>14</sup> serta legalitasnya diakui dalam konstitusi Negara Republik Indonesia. Sedangkan kedudukan OJK tidak diatur dalam konstitusi. Tentu perbedaan ini akan menjadi bagian dari persoalan ketika masing-masing lembaga berada pada satu forum yang disebut FKSSK. Koordinasi merupakan kunci untuk menciptakan perbankan nasional yang sehat dan aman. Tetapi disadari atau tidak, koordinasi merupakan barang mewah di negeri ini. Koordinasi antar lintas instansi di negeri ini, meski sudah dirasakan membaik masih lebih banyak yang merupakan mimpi.<sup>15</sup>

Koordinasi dapat membawa dampak yang baik dan juga dapat memperburuk citra suatu lembaga jika para para pengemban tugas dan tanggung jawab cenderung berperilaku mengabaikan hukum, etika, dan moral. Mengawasi perbankan bukan perkara mudah. Otoritas dituntut menciptakan sistem perbankan menjadi sehat, sekaligus melindungi kepentingan masyarakat khususnya nasabah dan konsumen. Intervensi dari pihak Pemerintah dan lembaga-lembaga pengawas dari BI untuk mencampuri tugas dan wewenang yang telah diamanatkan kepada OJK, misalnya arogansi, dinilai sebagai faktor kondusif kegagalan.

## 2. Rumusan Masalah

Permasalahan yang diteliti dalam penelitian ini dirumuskan sebagaimana berikut ini:

- a. Bagaimanakah independensi OJK dan BI dalam mengatur dan mengawasi sistem perbankan?
- b. Bagaimanakah hubungan koordinasi antara DK OJK dengan Gubernur BI?

## 3. Tujuan Penelitian

dapat mengajukan ke Forum Koordinasi Stabilitas Sistem Keuangan untuk segera dilakukan rapat guna memutuskan langkah-langkah pencegahan atau penanganan krisis”.

<sup>12</sup> Pasal 34 ayat (2) UU No. 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan.

<sup>13</sup> Bandingkan dengan pendapat: Bismar Nasution, ”Pengaturan dan Pengawasan Lembaga Jasa Keuangan Menurut....*Op. cit.*, hal. 3.

<sup>14</sup> Moh. Kusnardi dan Hermailiy Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV. Sinar Bakti, 1983), hal. 181-182.

<sup>15</sup> Priyanto B. Nugroho, “OJK dan Skandal Korupsinya di Korea Selatan”, <http://luar-negeri.kompasiana.com/2011/08/02/ojk-dan-skandal-korupsinya-di-korea-selatan/>, diakses tanggal 15 Juni 2012.

Tujuan dalam rangka melakukan penelitian terhadap kedua permasalahan di atas, adalah sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui dan memahami serta menganalisis independensi OJK dan BI dalam mengatur dan mengawasi sistem perbankan.
- b. Untuk mengetahui dan memahami serta menganalisis hubungan koordinasi antara DK OJK dengan Gubernur BI.

#### 4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini memberikan sejumlah manfaat yang berguna secara teoritis dan praktis:

- a. Secara teoritis bermanfaat bagi kalangan akademisi sebagai bahan kajian penelitian dan pengkajian lebih lanjut dan bermanfaat bagi masyarakat umum khususnya nasabah atau konsumen perbankan.
- b. Secara praktis bermanfaat bagi struktur/fungsional lembaga-lembaga dalam kaitannya dengan perbankan seperti Dewan Gubernur Bank Indonesia, DK OJK, LPS, Lembaga Jasa Keuangan lainnya, Kemenkeu, bagi bank-bank konvensional dan non konvensional, serta bagi pihak eksekutif, legislatif, dan yudikatif.

## B. KERANGKA TEORI

Krisis otoritas cenderung terjadi dalam suatu lembaga khususnya lembaga perbankan. Philippe Nonet dan Philip Selznick mengatakan, banyak perhatian dan kontroversi seputar ilmu hukum kontemporer yang berakar pada krisis otoritas dan telah mengguncang institusi-institusi publik.<sup>16</sup> Krisis otoritas bisa terjadi dalam tataran regulasi (misalnya tidak memadainya hukum dan perundang-undangan sebagai sarana perubahan dan sebagai sarana untuk mewujudkan keadilan) dan juga bisa terjadi menyangkut krisis legitimasi, terkikisnya otoritas, penyalahgunaan aktivisme hukum, dan macetnya hukum dan ketertiban serta korupsi di kalangan tertib hukum. Kesewenang-wenangan yang menonjolkan pelayanan kekuasaan sehingga menyebabkan bobroknya ketertiban sosial.<sup>17</sup>

Dalam karya Philippe Nonet dan Philip Selznick disebutkan, meskipun sumber-sumber kontrol yang lainnya penting, namun sumber-sumber kontrol tersebut tidak bisa bersifat tunggal diandalkan untuk menyelamatkan masyarakat dari kesewenang-wenangan, intimidasi atau hal-hal yang lebih buruk. Melainkan juga dibutuhkan penghormatan yang tertinggi terhadap otoritas dimaksud misalnya menjunjung tinggi penerapan moral dalam hukum, pemisahan hukum dari politik harus secara tegas serta penyimpangan dari hukum harus ditindak tegas serta adanya kontrol sosial.<sup>18</sup>

Philippe Nonet dan Philip Selznick juga memandang akan pentingnya diterapkan fleksibilitas dan keterbukaan institusi-institusi pada koridor-koridor tertentu.<sup>19</sup> Ketika melemahnya otoritas, maka patut dipertanyakan validitas moral yang dianut. Dalam kondisi otoritas yang terancam, maka alternatif-alternatif menjadi pilihan nyata yang menegaskan karakter moral individu.<sup>20</sup> Kekacauan tidak mungkin diciptakan oleh hukum

---

<sup>16</sup> Philippe Nonet dan Philip Selznick, diterjemahkan oleh: Raisul Muttaqien, *Hukum Responsif*, (Bandung: Nusamedia, 2008), hal. 4-5.

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> *Ibid.*, hal. 5-7.

<sup>19</sup> *Ibid.* 7-8.

<sup>20</sup> *Ibid.*, hal. 10-11.

substantif melainkan diciptakan oleh struktur hukum yang tidak menjunjung tinggi hukum moral. Hukum menjadi alat kepentingan kekuasaan kelompok-kelompok yang mengendalikan negara. Inilah yang disebut dengan pemisahan negara dengan masyarakat.<sup>21</sup>

Satjipto Rahadjo dengan hukum progresifnya menolak dan ingin mematahkan status *quo* karena dinilainya hampir tidak ada usaha untuk melakukan perbaikan, yang ada hanya menjalankan aturan hukum seperti apa adanya dan secara biasa-biasa saja (*business as usual*).<sup>22</sup> Kiranya apa yang dikatakan oleh Satjipto Rahadjo tersebut merupakan suatu gejala yang jika dikaitkan dengan status *quo* secara kasat mata tampak pada masa sebelum tahun 1998. Namun walaupun status *quo* itu sudah direformasi pasca tahun 1998 muncul status *quo* jenis baru yang tidak tampak jelas tetapi muatannya terselubung melalui muatan-muatan politik campur tangan pihak-pihak tertentu.

Independensi merupakan salah satu cara menempatkan sistem kontrol dari kesewenang-wenangan pelayan publik dan koordinasi adalah kuncinya. Tujuan UU OJK dan UU Perbankan mustahil akan tercapai jika tidak dilakukan berdasarkan independensi moral penyelenggara. Tujuan sistem pengawasan perbankan akan pincang ketika tidak dilakukan melalui koordinasi yang baik antar sesama otoritas dengan pihak lainnya yang memiliki kewenangan dan tanggung jawab dalam sistem perbankan untuk menciptakan perbankan yang sehat.

Masalah independensi dan koordinasi antar lembaga-lembaga serta pengawasan di bidang perbankan dalam menciptakan perbankan yang sehat semata-mata untuk mencapai tujuan sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 4 UU OJK.<sup>23</sup> Tujuan itu dimaksudkan karena bisnis bank merupakan bisnis penuh dengan risiko. Risiko-risiko usaha bank misalnya: risiko kredit, risiko investasi, risiko likuiditas, risiko operasional isiko penyelewengan, risiko fidusia, risiko tingkat bunga risiko solvensi, risiko valuta asing, dan risiko persaingan.<sup>24</sup> Risiko-risiko itu muncul sehubungan dengan posisi bank sebagai perantara finansial yang dijalankan oleh orang-orang yang dipercaya atau sebagai pengembal amanah.

Pihak penyelenggara sistem pengawasan baik BI maupun OJK bertindak sebagai pemegang amanah yang harus berperilaku sebagaimana layaknya pemegang kepercayaan. Gubernur Bank Sentral, Dewan Komisiner OJK dan LPS, Kemenkeu, Komisaris, dan Direksi menempati posisi sebagai *fiducia* dalam pengelolaan sistem perbankan di Indonesia dan mekanisme hubungannya harus secara *fair*. Perundang-undangan di bidang perbankan harus diterapkan untuk mencapai tujuan hukum yang semata-mata untuk mencapai ketertiban, keadilan, kesejahteraan berdasarkan manfaat yang terbesar bagi semua orang.

## C. HASIL PENELITIAN

### 1. Hakikat Independensi

---

<sup>21</sup> Roberto M. Urger, *Teori Hukum Kritis, Posisi Hukum Dalam Masyarakat Modern*, diterjemahkan oleh: Dariyatno dan Derta Sri Widowatie, (Bandung: Nusamedia, 2008), hal. 74 dan hal. 82.

<sup>22</sup> Satjipto Rahadjo, *Membedah Hukum Progresif*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2007), hal. 114.

<sup>23</sup> OJK dibentuk dengan tujuan agar keseluruhan kegiatan di dalam sektor jasa keuangan:

- a. Terselenggara secara teratur, adil, transparan, dan akuntabel;
- b. Mampu mewujudkan sistem keuangan yang tumbuh secara berkelanjutan dan stabil; dan
- c. Mampu melindungi kepentingan konsumen dan masyarakat.

<sup>24</sup> Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perusahaan Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2010), hal. 299-302.

Makna independen tidak sama dengan pengertian netral. Independen bukan berarti netral, demikian pula netral bukanlah sifat dari independen. Kedua kata ini sesungguhnya berbeda satu sama lainnya namun di samping itu terdapat persamaannya yakni dalam hal arti sama-sama menyatakan sifat. Sifat independensi harus berpihak kepada kepentingan rakyat. Sedangkan sifat netral tidak memihak sama sekali.

Bila teori konstitusi dihubungkan dengan *stufenbau theory* dari Hans Kelsen yang mengajarkan kemurnian perundang-undangan dalam konsep hukum positif. Hans Kelsen memurnikan perundang-undangan dalam teorinya *Pure Theory of Law* yang membatasi dengan jelas objek kognisinya. Hans Kelsen membatasi kemurnian perundang-undangan dengan disebutnya bahwa “Hukum adalah sebuah fenomena sosial, bisa diamati di dalam masyarakat, dan masyarakat sebagai objek penyelidikan sangat berbeda dari alam, karena masyarakat terdiri dari sebuah jaringan elemen yang sangat berbeda”.<sup>25</sup> Walaupun menurutnya ilmu hukum harus dibedakan dari alam setajam mungkin, namun kajiannya juga mengatakan hukum adalah sebuah fenomena sosial yang sesungguhnya gejala sosial itu tidak lain juga merupakan gejala alam.

Gejala sosial yang diselidiki akan dibuat atau dibentuk ke dalam sebuah norma dasar yang tertinggi yaitu *grundnorm* atau disebut sebagai konstitusi yang jika di Indonesia konstitusi itu seolah-olah dipersamakan dengan UUD 1945.<sup>26</sup> M. Solly Lubis, mengatakan dalam politik hukum sebagai abstraksi nilai sekaligus merupakan politik hukum strategis untuk membentuk norma dasar.<sup>27</sup> Pembentuk norma dasar atau pada waktu *the founding fathers* membentuk UUD 1945 atau setiap kali dilakukan amandemen terhadap UUD 1945 tidak akan menghasilkan nilai yang berarti jika pembentuk norma tidak dibarengi dengan paradigma berfikir strategis berdasarkan kebijaksanaan (*wisdom*) dan kebijakan (*policy*).<sup>28</sup>

Norma yang dibentuk dalam UUD 1945 menyangkut masalah keberpihakan independensi itu yang dapat dilihat pada Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menentukan, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Berarti kedaulatan dapat diartikan sebagai keputusan dari rakyat, untuk rakyat, dan oleh rakyat.

Berdasarkan *stufenbau theory* dari Hans Kelsen yang menempatkan konstitusi sebagai norma dasar (*grundnorm* atau *basic norm*)<sup>29</sup> tersebut dapat dipahami bahwa norma di dalam UUD 1945 sekaligus sebagai konstitusi mengandung sifat independen yakni menjamin kedaulatan berada di tangan rakyat. Hal ini berarti lembaga independen diakui kedudukannya secara konstitusional. Namun tidak cukup hanya sekedar menjamin adanya kedaulatan di tangan rakyat, tetapi kedaulatan rakyat itu harus diutamakan pada tahap implementatifnya.

<sup>25</sup> Hans Kelsen, *Pengantar Teori Hukum*, diterjemahkan oleh Siwi Purwandari, (Bandung: Nusa Media, 2010), hal. 38.

<sup>26</sup> Taufiqurrohman Syahuri, *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2011), hal. 28 dan hal. 64-65. Istilah konstitusi berasal dari kata kerja *constituer* dalam Bahasa Perancis yang artinya membentuk kemudian konstitusi diartikan sebagai pembentukan. Dalam hal ini yang dibentuk adalah suatu negara maka konstitusi mengandung permulaan dari segala macam pokok mengenai sendi-sendi pertama untuk menegakkan bangunan dasar yang bernama negara. Istilah konstitusi sebenarnya tidak bisa digunakan untuk menunjukkan kepada satu pengertian saja, dalam praktik istilah konstitusi sering digunakan dalam beberapa pengertian. Negara Indonesia menggunakan istilah UUD demikian juga di Belanda menggunakan istilah *Grundwet* (UUD) atau *constitutie*.

<sup>27</sup> M. Solly Lubis, “Politik Hukum”, Modul Perkuliahan Politik Hukum, Program Pascasarjana Universitas Sumatra Utara, Medan, 2006, hal. 7. Disebutnya dalam modul, abstraksi nilai tersebut akan dilaksanakan melalui derivasi nilai.

<sup>28</sup> *Ibid.*, hal. 7 dan hal. 1.

<sup>29</sup> Achmad Ali, *Menguk Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, (Jakarta: Kencana, 2009), hal. 63.

Teori tentang negara yang mula-mula berkembang di benua Eropa adalah teori negara penjaga malam (*nachtwachterstaats*). Konsep dari teori negara penjaga malam adalah benar-benar dipisahkan antara tugas negara dan tugas rakyatnya.<sup>30</sup> Kemudian berkembang teori negara hukum formal atau teori negara hukum berdimensi kepastian hukum. Konsepnya tetap mempertahankan konsep negara penjaga malam tetapi dilengkapi dengan unsur lain yaitu campur tangan Pemerintah secara terbatas dalam kehidupan individu dianggap perlu dalam rangka pemerataan pendapatan ekonomi.<sup>31</sup>

Kemudian muncul pula teori negara hukum materil atau negara hukum berdimensi pelayanan publik. Konsep negara dalam teori ini meninggalkan teori negara penjaga malam<sup>32</sup> dan memfokuskan konsepnya pada pelayanan publik yang maksimal baik dari sisi politis, sosial, budaya, dan ekonomi sehingga konsep yang dimilikinya sangat kompleks dan campur-campur.<sup>33</sup> Teori ini sesungguhnya mirip dengan teori negara hukum versi negara kesejahteraan.

Negara berfungsi menyelenggarakan kesejahteraan umum sekaligus merupakan konsepsi negara hukum modern, menempatkan peranan negara pada posisi yang kuat dan besar. Tugas dan wewenang serta tanggung jawab pemerintah semakin berkembang dan bertambah luas baik secara kuantitatif maupun kualitatif.<sup>34</sup> Independensi sesungguhnya akan berbeda-beda legalitasnya maupun implementasinya bergantung pada teori apa yang dianut negara. Independensi akan berpihak kepada rakyat secara utuh jika diterapkan dengan konsep negara penjaga malam, tetapi independensi akan dibatasi jika diterapkan dengan konsep negara hukum formal (berdimensi kepastian hukum) atau negara hukum materil (negara kesejahteraan).

Kedaulatan rakyat cenderung akan terasa sulit dijalankan dengan konsep negara hukum versi negara kesejahteraan (*welfare state*).<sup>35</sup> Tetapi pelaksanaan kedaulatan rakyat akan dibatasi oleh karena norma dasar juga mengatur dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.<sup>36</sup> Norma yang terkandung dalam UU OJK membatasi kedaulatan rakyat dengan melegalisasi unsur Pemerintah ke dalam lembaga independen yang diatur dalam berbagai undang-undang misalnya dalam UU OJK Kemenkeu sebagai koordinasi FKSSK.

Menurut Jimly Asshiddiqie *welfare state* dalam perundang-undangan untuk pertama kali dikenal dengan istilah “negara pengurus”.<sup>37</sup> Negara pengurus dalam konsep negara kesejahteraan berarti terdapat tanggung jawab negara untuk mengembangkan

<sup>30</sup> Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, (Jakarta: Erlangga, 2010), hal. 26. Lihat juga: E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, (Jakarta: Ichtiar, 1961), hal. 21. Teori negara penjaga malam (*nachtwachterstaats*) tumbuh dan berkembang di abad XVIII hingga pertengahan abad XIX yang terlalu menerjemahkan negara hanya bertindak sebagai penjaga malam atau negara hukum dalam arti sempit (*rechtstaat in engere zin*).

<sup>31</sup> Hotma P. Sibuea, *Ibid*, hal. 29.

<sup>32</sup> Miriam Budiardjo, *Masalah Kenegaraan*, (Jakarta: Gramedia, 1980) hal. 74. Teori *welfare state* menentang keras konsep *nachtwachterstaats*, yaitu pemerintah dalam arti luas diwajibkan bertanggung jawab penuh untuk memenuhi berbagai kebutuhan dasar sosial dan ekonomi dari setiap warga negara agar mencapai suatu standar hidup yang sejahtera atau setidaknya mencapai standar hidup yang minimal

<sup>33</sup> Hotma P. Sibuea, *Op. cit.*, hal. 37.

<sup>34</sup> S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Liberty, 1997), hal. 166-167.

<sup>35</sup> Norma dasar juga menganut konsep *welfare state* yang terdapat dalam pembukaan alinea keempat UUD 1945, menentukan, “Negara melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah dara Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa serta mewujudkan keadilan sosial ...”.

<sup>36</sup> Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menentukan, “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”.

<sup>37</sup> Jimly Asshiddiqie dalam Lintang O. Siahaan, *Prospek PTUN Sebagai Penyelesaian Sengketa Admnistrasi di Indonesia*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Perum Percetakan Negara Republik Indonesia, 2005), hal. 18.

kebijakan (*policy*) negara di berbagai bidang kesejahteraan sebagai wujud pelaksanaan fungsi pelayanan umum (*public service*) melalui penyediaan intervensi-intervensi Pemerintah.

Karakter negara kesejahteraan menempatkan lembaga yang bertugas mewujudkan kesejahteraan rakyat. Kedudukan unsur pemerintah tidak harus selalu dipandang bertentangan secara diametral dengan kedudukan rakyat seperti dalam negara hukum liberal dan negara hukum formal. Pandangan negara kesejahteraan terhadap pemerintah jauh lebih bersahabat daripada negara hukum formal. Pemerintah tidak dianggap sebagai lawan melainkan sebagai rekan kerja dalam mencapai tujuan kesejahteraan umum.<sup>38</sup>

Namun kewenangan bertindak (disekresi) lembaga-lembaga Pemerintah atas inisiatif sendiri dalam negara kesejahteraan menunjukkan suatu proses perubahan pola pikir tujuan negara hukum negara kesejahteraan, di mana tujuan utama negara hukum kesejahteraan adalah kemanfaatan (*doelmatig*) sedangkan tujuan negara hukum formal adalah kepastian hukum (*rechtmatig*) yang berdasarkan asas legalitas.<sup>39</sup>

Hakikat independensi yang sesungguhnya merupakan abstraksi dari nilai-nilai yang digali dari perkembangan nilai-nilai yang ada di dalam masyarakat suatu bangsa. Kemudian nilai-nilai tersebut dimurnikan (dibebaskan dari alam) sesuai dengan *Pure Theory of Law* dari Hans Kelsen untuk dibuat aturan hukumnya dalam bentuk perundang-undangan. Nilai-nilai tersebut adalah kedaulatan rakyat dalam pembentukan kebijaksanaan (*wisdom*) dan kebijakan (*policy*) bukan semata-mata karena kehendak penguasa atau pemerintah.

Anehnya pengaturan lembaga yang independen di Indonesia tidak menunjukkan hakikat independensi yang sesungguhnya sebab lembaga independen yang diatur dalam UUUJK. Untuk melayani rakyatnya, pemerintah turut serta dalam menentukan kebijaksanaan (*wisdom*) dan kebijakan (*policy*) yang berorientasi pada kepentingan Pemerintah dalam berbagai bidang khususnya dalam kegiatan ekonomi tidak diserahkan sepenuhnya kepada rakyat melainkan dilibatkannya partisipasi Pemerintah.

Independen yang sesungguhnya bukan menunjukkan status maupun kedudukan tetapi independen sesungguhnya itu lebih mengarah pada pengertian sifat. Perubahan dari sifat menjadi norma status (kedudukan) diukur dari pandangan hukum positivistik. Undang-undang yang mengatur lembaga independen, menempatkannya sebagai norma status (kedudukan) bukan sebagai sifat. Esensi hukum dalam pandangan positivistik sebenarnya ingin melihat persoalan hukum yang ada (*is*) dan hukum yang seharusnya (*ought*). Hukum yang seharusnya (*ought*) mengacu pada apa yang mungkin terjadi sebagai suatu kemungkinan (*probabilitas*) fisik. Analisis ini melibatkan pengkonsentrasian pada kajian undang-undang sebagai keberadaannya (*as it is*) yakni undang-undang yang diberlakukan oleh negara.<sup>40</sup>

## 2. Independensi Bank Indonesia

Pengaturan lembaga independen dalam Pasal 4 ayat (2) UU No.23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia tersebut adalah, “Bank Indonesia adalah lembaga negara yang independen, bebas dari campur tangan Pemerintah dan atau pihak-pihak lainnya, kecuali untuk hal-hal yang secara tegas diatur dalam Undang-undang ini”. Perintah undang-undang dengan tegas menyatakan “...bebas dari campur tangan Pemerintah dan atau pihak-pihak lainnya...” yang berarti pengaturan secara legalitas formil mengenai independensi Bank Indonesia tidak bisa ditafsirkan lain sebab telah dibatasi secara limitatif. Bismar Nasution

<sup>38</sup> Hotma P. Sibuea, *Op. cit.*, hal. 41.

<sup>39</sup> *Ibid.*, hal. 68.

<sup>40</sup> Achmad Ali, *Op. cit.*, hal. 63.

mengatakan, "Independensi tidak berarti bank sentral bebas menjalankan kebijakan moneter yang mereka inginkan".<sup>41</sup>

Menurut Nindyo Pramono dalam Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan, kenyataan menunjukkan bahwa independensi tersebut masih sering tidak dapat diimplementasikan secara benar di dalam praktek karena adanya intervensi baik dari Pemerintah maupun *pressure* politik.<sup>42</sup> Independensi sering terkait dengan prinsip politik yang dianut suatu pemerintah, secara *historical* maupun tradisional, terutama terletak pada masalah keuangan Pemerintah.<sup>43</sup>

Keterkaitan itu dapat dilihat dari sisi pengaturan normanya maupun dari sisi teori maupun konsep negara hukum yang dianut suatu negara. Misalnya di negara liberal (Amerika Serikat) memberikan status independen kepada *Federal Reserve* (FDR) atau Bank Sentral Amerika terutama untuk tujuan agar FDR itu sendiri untuk mengatur kebijakan moneter Amerika Serikat secara bebas dari *political pressures*.<sup>44</sup> Sedangkan pengaturannya di Indonesia dibatasi.

Pembatasan independensi tampak secara eksplisit norma yang terkandung di dalam Bab VII mengenai hubungannya dengan Pemerintah. Misalnya norma yang terkandung dalam Pasal 52 dan Pasal 53 UU No.23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia. Pasal 52 UU BI menentukan, "Bank Indonesia bertindak sebagai pemegang kas Pemerintah". Berarti sebagai lembaga pemegang kas pemerintah, BI masih merupakan bagian dari eksekutif.<sup>45</sup>

Bahkan Pasal 53 UU BI, menentukan "Bank Indonesia untuk dan atas nama Pemerintah dapat menerima pinjaman luar negeri, menatausahakan, serta menyelesaikan tagihan dan kewajiban keuangan Pemerintah terhadap pihak luar negeri". Berdasarkan ketentuan ini, hubungan BI dengan Pemerintah tidak ubahnya hubungan antara ketua dan bendahara dalam sebuah organisasi. Tidak mungkin Pemerintah tidak bisa mengintervensi kebijakan BI bilamana pinjaman luar negeri untuk dan atas nama Pemerintah itu sendiri, tetapi setidaknya intervensi itu dipastikan ada.

BI sebagai lembaga negara yang independen di bidang tugasnya berada di luar pemerintahan dan lembaga lain. Bebas dari campur tangan pemerintah dan atau pihak-pihak lain bukan berarti pemerintah dan atau pihak lain tersebut bebas mengintervensi kebijakan BI tetapi norma bebas diartikan berada di luar pemerintahan dan lembaga lain. Pembatasan itu ternyata diatur pengecualiannya dalam Pasal 4 ayat (2) UU No.23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, sehingga lembaga independen tersebut tidak murni dibebaskan dari unsur pemerintahan. Pengaturan tersebut tampak dari, "...kecuali untuk hal-hal yang secara tegas diatur dalam undang-undang ini".

Walaupun norma pengaturan lembaga independen bagi BI statusnya diakui dalam norma dasar UUD 1945.<sup>46</sup> Bahkan dari sisi kelembagaan, status dan kedudukan independensi BI, kelembagannya berbeda dalam sistim dan struktur ketatanegaraan Indonesia, di mana kedudukan BI tidak sejajar dengan Presiden, DPR, BPK, maupun MA

---

<sup>41</sup> Bismar Nasution, "Implementasi Pasal 34 Undang-Undang Tentang Bank Indonesia dan Dampaknya Pada Peranan dan Fungsi Bank Indonesia Di Bidang Moneter, Sistem Pembayaran dan Stabilitas Keuangan", Artikel yang ditulis di dalam *Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan*, Volume 8, Nomor 3, September 2010, hal. 12.

<sup>42</sup> Nindyo Pramono, "Implikasi Landasan Hukum Independensi dan Posisi Dalam Sistem Ketatanegaraan Bagi Pencapaian Tujuan dan Pelaksanaan Tugas Bank Indonesia Sebagai Bank Sentral RI", Artikel yang ditulis di dalam *Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan*, Volume 8, Nomor 3, September 2010, hal. 8.

<sup>43</sup> *Ibid.*, hal. 2.

<sup>44</sup> *Ibid.*

<sup>45</sup> *Ibid.*, hal. 1.

<sup>46</sup> Bismar Nasution, "Implementasi Pasal 34 Undang-Undang...", *Op. cit.*, hal. 11.

yang merupakan Lembaga Tinggi Negara.<sup>47</sup> Ternyata independensi BI dibatasi dalam UU BI. Pembatasan independensi itu semakin diperbesar setelah berlakunya UU OJK yang mengurangi kewenangan BI hanya berfungsi dari aspek moneter saja.

### 3. Independensi Otoritas Jasa Keuangan

Jika dianalisis independensi OJK secara yuridis tampaknya sulit diwujudkan terutama menyangkut ketentuan Pasal 1 huruf i UU OJK yang menentukan seorang anggota *ex officio* dari Kemenkeu yang merupakan pejabat setingkat eselon I. Unsur *ex officio* ini sebenarnya merupakan unsur Pemerintah atau sebagai wakilnya pemerintah. Unsur perwakilan pemerintah di dalam lembaga OJK akan membuat lembaga OJK tidak murni sebagai lembaga yang independen.

Sulitnya mewujudkan independensi OJK tampak dari pengaturan yang menentukan unsur *ex officio* OJK karena konsekuensi unsur *ex officio* terdapat kecenderungan bahwa anggota DK OJK dari instansi tertentu terpengaruh oleh kebijakan instansinya.<sup>48</sup> Keberadaan *ex officio* dimaksudkan dalam rangka koordinasi, kerja sama, dan harmonisasi kebijakan di bidang fiskal, moneter, dan sektor jasa keuangan, tetapi setidaknya dengan unsur *ex officio* OJK khususnya dari Kemenkeu dapat memberikan campur tangan instansi asalnya di luar lembaga OJK itu sendiri.

Secara kelembagaan, OJK berada di luar Pemerintah, yang dimaknai bahwa OJK tidak menjadi bagian dari kekuasaan Pemerintah. Dalam pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan, pengawasan, pemeriksaan, dan penyidikan sektor perbankan tidak perlu memasukkan unsur *ex officio* OJK dari Kemenkeu karena bertentangan dengan hakikat independen yang sesungguhnya. Pencapaian tujuan lembaga publik mutlak diperlukan independensi, tetapi norma pengaturan independensi tidak menjadi ukuran keberhasilan dalam mencapai tujuan jika independensi digerakkan oleh unsur politis apalagi model pengaturan independensi OJK menyertakan unsur *ex officio* OJK dari Kemenkeu.

### 4. Kegagalan Lembaga Pengawasan Jasa Keuangan di Beberapa Negara

Salah satu maksud dibentuknya OJK menurut UU No.21 Tahun 2011 tentang OJK (UU OJK) adalah untuk membentuk penyeragaman kultur antara BI dan OJK agar menjadi kultur baru.pembentukan kultur baru pada lembaga pengawasan keuangan di berbagai negara justru menuai kegagalan. Contoh dari kegagalan lembaga pengawasan jasa keuangan seperti di Inggris, Amerika Serikat, Jepang, dan Korea Selatan disebabkan karena tingginya ego sektoral dan perbedaan kultur yang sulit dipadukan. Sama seperti OJK di Indonesia, OJK pada negara-negara ini mengawasi industri jasa keuangan di negaranya terdiri dari beberapa bagian, seperti perbankan, asuransi, pasar modal dan Bank Sentral.<sup>49</sup>

Belajar dari kasus yang terjadi di Inggris ketika Northern Rock Bank, ditangani dan diawasi oleh *Financial Service Authority* (FSA) semacam OJK di Inggris akhirnya kolaps dan dibailout oleh Bank of England (BOE)<sup>50</sup>. Penyebabnya, Bank Sentral Inggris tidak

<sup>47</sup> Ec Abdul Mongid, "Bank Indonesia: Independensi, Pengawasan Bank dan Stabilitas Sistem Keuangan", Artikel yang ditulis dalam *Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan*, Volume 8, Nomor 3, September 2010, hal. hal. 23.

<sup>48</sup> Oka Mahendra, "Beberapa Catatan Terhadap RUU Otoritas Jasa Keuangan", Artikel dalam *Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan*, Volume 8, Nomor 3, September 2010, hal. 40.

<sup>49</sup> Ryan Kiryanto (Chief Economist Bank Negara Indonesia), "OJK Bisa Sukses Jika Ada Koordinasi yang Baik", <http://pialangnews.com/read-news-4-12-1441-ojk-bisa-sukses-jika-ada-koordinasi-yang-baik.pialang.news>, diakses tanggal 13 Juni 2012.

<sup>50</sup> Bank of England (BOE) adalah Bank Sentral Inggris.

pernah tahu tentang pengelolaan keuangan Northern Rock Bank yang terlalu berani melakukan ekspansi pengucuran kredit, akhirnya dipaksa oleh BOE untuk mengambil keputusan sulit ketika kasus tersebut dilimpahkan oleh FSA ke BOE untuk diselamatkan. Akhirnya BOE justru kembali diberikan kewenangan dan tanggung jawab pengawasan perbankan dan industri keuangan yang lebih luas yang semula berada di FSA Inggris.<sup>51</sup>

Hal serupa terjadi di Amerika Serikat di mana Bank Sentral Amerika, *Federal Reserve (The Fed)*, diberikan kewenangan yang lebih luas setelah kegagalan pasar finansial di tahun 2008. Kegagalan di sektor finansial yang terjadi di Amerika Serikat tahun 2008 tersebut secara cepat mengalir dan menyebar pada sistem keuangan global. Krisis ini diakibatkan oleh tidak mampunya otoritas jasa keuangan Amerika Serikat dalam mengidentifikasi potensi macetnya kredit perumahan berkualitas rendah (*subprime mortgage*).<sup>52</sup>

Lembaga pengawas jasa keuangan atau otoritas jasa keuangan di Amerika Serikat, *Financial Industry Regulatory Authority (FINRA)*, tidak berhasil menjalankan pengawasannya terhadap bank dan tidak mampu mencegah praktik-praktik bank yang kurang hati-hati. Penilaian kegagalan otoritas jasa keuangan Amerika Serikat diberikan oleh unit audit internal Bank Sentral Amerika Serikat, *Office of Inspector General*, yang menilai lemahnya pengawasan terhadap *Midwest Bank*, yang akhirnya ditutup pada bulan Mei 2010 karena telah menyebabkan beban kerugian bagi *Federal Deposit Insurance Company (FDIC)* semacam LPS senilai US\$. 200.000.000 (dua ratus juta dollar AS).<sup>53</sup> Otoritas pengawasan perbankan Amerika Serikat gagal menjalankan tugasnya yang terbukti dengan krisis tahun 2008.<sup>54</sup>

Sementara lembaga serupa OJK, *Financial Supervisory Service (FSS)* di Korea Selatan juga mengalami kegagalan yang sama. Padahal misi FSS dibentuk untuk menyehatkan industri perbankan di Korea Selatan yang terjadi ketika krisis 1998 yang kemudian FSS dibentuk tahun 1999. FSS pada prinsipnya harus berkoordinasi dengan Bank of Korea (Bank Sentral Korea).<sup>55</sup> Prinsip kerjasama antara FSS dengan Bank of Korea dilakukan melalui koordinasi, namun koordinasi itu disalahgunakan untuk berbuat praktik suap-menyuap atau korupsi yang melibatkan petinggi-petinggi di lembaga FSS tersebut. Pemerintah Korea Selatan akhirnya mengembalikan kewenangan dan tanggung jawab pengaturan dan pengawasan di sektor perbankan Korea Selatan kepada Bank of Korea secara keseluruhan.<sup>56</sup>

---

<sup>51</sup> Muslimin Anwar, Dosen Fakultas Ekonomi UI, Lihat di: [http://si-andri.blogspot.com/2012/05/otoritas-jasa-keuangan-ojk\\_25.html](http://si-andri.blogspot.com/2012/05/otoritas-jasa-keuangan-ojk_25.html), diakses tanggal 8 Agustus 2012. Lihat juga di: <http://analisis.news.viva.co.id/news/read/292622-menggagas-ojk--pelajaran-dari-inggris>, diakses tanggal 8 Agustus 2012.

<sup>52</sup> Fadil Abidin, "Menyoal Peran OJK", <http://fadilabidin08.blogspot.com/2011/11/menyoal-peran-otoritas-jasa-keuangan.html>, diakses tanggal 15 Juni 2012.

<sup>53</sup> <http://luar-negeri.kompasiana.com/2011/08/02/ojk-dan-skandal-korupsinya-di-korea-selatan/>, *Op. cit.*

<sup>54</sup> A. Prasetyantoko, *Bencana Finansial, Stabilitas Sebagai Barang Publik*, (Jakarta: Kompas 2008), hal. 11-12. Lihat juga: Bambang Soesatyo, *Skandal Gila Bank Century, Mengungkap Yang Tak Terungkap Skandal Keuangan Terbesar Pasca Reformasi*, (Jakarta: Ufuk Publishing House, 2010), hal. 106. Lihat juga: Sawidji Widodoatmodjo, *Mencari Kebenaran Objektif Dampak Sistemik Bank Century, Kajian Teoritis dan Empiris*, (Jakarta: Alex Media Komputindo, 2010), hal. 1-2. Lihat juga: Didit Aditia (Pengamat Ekonomi dan Perbankan), "OJK, Sebuah Optimisme", <http://www.politikindonesia.com/index.php?k=pendapat&i=32510-OJK,-Sebuah-Optimisme->, diakses tanggal 16 Juni 2012.

<sup>55</sup> Ryan Kiryanto (Chief Economist Bank Negara Indonesia), "Hormonisasi Koordinasi Perlu Direalisasikan Dalam OJK", [http://www.depkeu.go.id/ind/Data/Berita/br\\_240512\\_12.htm](http://www.depkeu.go.id/ind/Data/Berita/br_240512_12.htm), diakses tanggal 13 Juni 2012.

<sup>56</sup> <http://luar-negeri.kompasiana.com/2011/08/02/ojk-dan-skandal-korupsinya-di-korea-selatan/>, *Op. cit.*

Pengalaman negara Jepang dalam menerapkan FSA, pada saat industri perbankan Jepang masih bermasalah. Ternyata ketika dibentuk FSA di Jepang tidak membuat industri perbankan Jepang menjadi lebih baik. Hal ini dapat dilihat dari kebangkrutan *Long Term Credit Bank* dan *Nippon Credit Bank*, dua bank besar di Jepang yang terbukti merekayasa pembukuannya dan diketahui pula ternyata terindikasi kecurangan (*fraud*) dalam koordinasi antara FSA dengan Bank Sentral turut memperburuk sistem pengawasan industri perbankan Jepang misalnya dalam kasus Ishikawa Bank dan masalah kredit macet.<sup>57</sup>

Kegagalan negara-negara tersebut disebabkan oleh koordinasinya yang gagal.<sup>58</sup> Kegagalan menjalankan tugas, khususnya di bidang pengawasan sektor perbankan di Inggris, Amerika Serikat, dan Korea Selatan sebagaimana di atas, merupakan sebahagian kecil dari contoh yang ada di dunia. Akan tetapi di samping itu, Negara yang tergolong berhasil menerapkan lembaga pengawasan sektor jasa keuangan semacam OJK adalah negara Australia.<sup>59</sup>

Tidak ada satupun pola pengawasan industri keuangan yang universal bagi seluruh negara.<sup>60</sup> Itu sebabnya sebahagian besar faktor penentu keberhasilan pengawasan perbankan adalah koordinasi yang baik dan pembentukan kultur baru serta anti moral hazard para dewan pelaksananya harus diutamakan. Sebagai perbandingan misalnya *Australian Prudential Regulation Authority (APRA)*<sup>61</sup>, OJK-nya Australia bersama Bank Sentral, *The Reserve Bank of Australia*, dinilai yang paling berhasil menjalankan tugasnya mengawal kesehatan dan daya tahan industri keuangan negaranya termasuk perbankannya. Diketahui bahwa rahasia keberhasilan APRA karena Dewan Komisiner APRA lebih mengedepankan koordinasi dan tanggung jawab moral di atas segala-galanya.<sup>62</sup>

Ide untuk membentuk otoritas pengawas keuangan di Indonesia mulai dibicarakan dan harus terbentuk pada tahun 2002 sebagaimana ditentukan dalam Pasal 34 UU No.23 Tahun 1999, nyatanya sampai dengan 2002 draf pembentukan OJK belum juga ada. Hingga akhirnya UU No.23 Tahun 1999 direvisi, menjadi UU No.3 Tahun 2004 yang dalam Pasal 34 dinyatakan selambat-lambatnya tanggal 31 Desember 2010. Dalam perjalanan panjang pembahasan untuk membentuk otoritas pengawas perbankan terjadi tarik-menarik antara BI dan Pemerintah (Kemenkeu) yang kemudian tanggal 22 Nopember 2011 ketika UUOJK diundangkan tetap saja menjadi perdebatan hangat.

Penulis sependapat dengan yang dikatakan oleh Bismar Nasution ketika masih dalam RUU OJK yang mengatakan tidak menentukan definisi dan status yang jelas (*definition and clarity of status*). Sebab terdapat beberapa ketentuan yang tidak sesuai dengan amanat Pasal 34 UU BI. Seharusnya lembaga yang dibentuk hanya melakukan

<sup>57</sup> Zulkarnain Sitompul, *Problematika Perbankan*, (Jakarta: BooksTerrace & Library, 2005), hal. 148.

<sup>58</sup> <http://berita.plasa.msn.com/bisnis/antara/muliaman-jangan-ulangi-kegagalan-ojk-negara-lain>, diakses tanggal 11 Agustus 2012.

<sup>59</sup> Fuady Rahmany (Ketua Bapepam-LK), "BI OJK Kuatkan Industri Keuangan", <http://www.setjen.depkeu.go.id/data/mkeuangan/juli2010/files/search/searchtext.xml>, diakses tanggal 17 Juni 2012. Selain Australia, menurut Menkeu masih banyak lembaga seperti OJK di Eropa yang mengalami kegagalan, namun banyak juga yang berjalan dengan baik misalnya: *Office of the Superintendent of financial Institutions (OSFI)* di Kanada, negara-negara skandinavia, dan Jerman berjalan dengan baik.

<sup>60</sup> Zulkarnain Sitompul, *Problematika Perbankan...Loc. cit.*

<sup>61</sup> Admin Situs Resmi APRA Australia, *The Australian Prudential Peraturan Authority (APRA)*, <http://www.apra.gov.au/Pages/default.aspx>, diakses tanggal 17 Juni 2012. APRA adalah lembaga otoritas jasa keuangan negara Australia yang mengawasi bank, kredit union, asuransi umum dan reasuransi, asuransi jiwa, industri keuangan dan dana pensiun. APRA didirikan tanggal 1 Juni 1998 dan didanai sebagian besar oleh industri yang diawasinya.

<sup>62</sup> *Ibid.*

tugas pengawasan dan dalam hal tertentu dapat mengeluarkan ketentuan namun hanya berkaitan dengan pelaksanaan tugas pengawasan dan berkoordinasi dengan BI.<sup>63</sup>

Setelah diundangkannya UU No.21 Tahun 2011 tentang OJK (UU OJK), dari ketentuan menyangkut wewenang OJK yang sangat luas tampak pada Pasal 7 dan Pasal 8 UU OJK diketahui dari kewenangan OJK tersebut memang benar-benar lembaga *super body*<sup>64</sup> bukan *supervisory board* sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 34 UU BI tersebut. Yusril mengungkapkan kewenangan OJK lebih dahsyat dari Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).<sup>65</sup>

Beberapa ketentuan dalam UU OJK, tidak sejalan dengan salah satu unsur yang disebutkan Burg's yaitu hukum harus mampu memberikan definisi dan status yang jelas (*definition and clarity of status*).<sup>66</sup> Mantan Chairman *Federal Reserve Bank (The Fed)* Amerika Serikat, Paul Volker mengatakan bahwa kebijakan moneter maupun keuangan tidak dapat dilakukan dengan baik jika Bank Sentral kehilangan perannya dalam mengawasi kegiatan sektor perbankan.<sup>67</sup>

Sebuah ungkapan bijak yang mengatakan: "Don't change your jockey in the middle of the race, otherwise you will lose the game",<sup>68</sup> yang artinya "Jangan mengubah Joki Anda di tengah lomba, jika tidak, Anda akan kehilangan permainan". Walaupun demikian kehadiran OJK sebagai pemain baru tetap mutlak diperlukan saat ini dan walaupun kegagalan negara-negara maju dengan menerapkan OJK-nya tidak berarti membuat negara Indonesia membatalkan pembentukan lembaga OJK.

Ketidakjelasan definisi dan status tersebut di atas juga sejalan dengan ilustrasi yang diberikan oleh Zulkarnain Sitompul, bahwa masalah siapa yang lebih tepat mengawasi industri perbankan adalah soal sepele, semudah memilih "teh sosro" atau "teh kita", tergantung selera.<sup>69</sup> Kemungkinan ilustrasi ini bisa terjadi dalam praktiknya ke depan nanti. Negara maju sekalipun, tidak menjadi ukuran keberhasilan OJK.

Kiranya belajar dari banyak negara yang mengalami kegagalan, mengingatkan lembaga OJK Indonesia pada kisah film "Pearl Harbour" yang dibintangi Ben Affleck yang diputar tahun 2001. Film ini bercerita tentang penyerbuan militer Jepang ke pangkalan angkatan laut Amerika Serikat di Pulau Oahu, Hawaii, tanggal 7 Desember 1941.<sup>70</sup> Penting untuk direnungkan oleh petinggi-petinggi OJK yang baru saja dibentuk

<sup>63</sup> Bismar Nasution, "Kajian Terhadap RUU Tentang Otoritas Jasa Keuangan" Artikel dalam *Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan*, Volume 8, Nomor 3, September 2010, hal. 7.

<sup>64</sup> Oka Mahendra, *Op. Cit.*, hal. 39-41.

<sup>65</sup> <http://idsaham.com/news-saham-Yusril-OJK-Bisa-Lebih-Dahsyat-dari-KPK-173470.html>, diakses tanggal 12 Agustus 2012. Ditulis oleh: Herdadu Purnomo dalam detikfinance.

<sup>66</sup> Burg's yang dikutip oleh Leonard J. Theberge, kemudian dikutip oleh Bismar Nasution. *Ibid.*, hal. 5. Dalam rangka kajian terhadap RUU OJK, perlu memperhatikan sebagaimana diamati hasil studi yang dilakukan Burg's mengenai hukum dan pembangunan terdapat 5 (lima) unsur yang harus dikembangkan supaya tidak menghambat ekonomi, yaitu "stabilitas" (*stability*), "prediksi" (*predictability*), "keadilan" (*fairness*), "pendidikan" (*education*), dan "pengembangan khusus dari sarjana hukum" (*the special development abilities of the lawyer*).

<sup>67</sup> Zulkarnain Sitompul, *Problematika Perbankan....Op. cit.*, hal. 149.

<sup>68</sup> *Ibid.*, hal. 148. Lihat juga: Bismar Nasution, "Implementasi Pasal 34 Undang-Undang, ....Op. cit.", hal. 14. Diartikan sendiri oleh penulis: "Jangan mengubah Joki Anda di tengah lomba, jika tidak, Anda akan kehilangan permainan".

<sup>69</sup> Zulkarnain Sitompul, *Problematika Perbankan,....Op. cit.*, hal.148.

<sup>70</sup> Humas Bank Indonesia, *Dinamika Transformasi Pengawasan Bank di Indonesia*, (Jakarta: Bank Indonesia, 2010), hal. 44. Dalam film ini ada sekuen kecil dalam film itu yang menarik namun luput dari perhatian sebagian besar penonton, yakni ucapan seorang Laksamana Angkatan Laut (AL) Jepang usai penyerangan yang "gilang-gemilang" itu. "Sepertinya kita sedang membangunkan raksasa yang sedang tidur," ujar sang Laksamana yang khawatir akan pukulan balik dari militer AS terhadap Jepang di kemudian hari. Benar saja, hal itu terjadi ketika kota Hiroshima dan Nagasaki dibom atom oleh AS. Jepang pun

untuk mengatur dan mengawasi perbankan di Indonesia. OJK hendaknya tidak bersikap arogansi ketika melaksanakan tugas nantinya. Prinsip mengenal medan tempur (*know your battle field*) hendaknya telah diterjemahkan dan dimodifikasi oleh OJK sebelum bertempur dalam penanganan perbankan ke depan nantinya.

## 5. Hubungan Koordinasi Antara OJK dan BI

Persoalan di institusi publik tidak terlepas dari masalah utama yang dihadapi industri keuangan khususnya perbankan saat ini adalah lemahnya penerapan *Good Corporate Governance* (GCG). Masalah GCG tidak akan selesai dengan beralihnya kewenangan pengawasan. Diilustrasikannya masalah itu pada siapa yang lebih tepat mengawasi industri perbankan adalah soal sepele, semudah memilih ”teh sosro” atau ”teh kita”, tergantung selera.<sup>71</sup>

Makna yang dapat dipetik dari tulisan tersebut adalah adanya kesamaan tugas dan fungsi dari dua lembaga berbeda pada satu sektor misalnya pada sektor perbankan. Sehingga, jika terjadi masalah pada suatu ketika dalam penanganan perbankan, maka untuk menentukan lembaga mana yang berwenang, dikhawatirkan akan ditentukan oleh selera masing-masing lembaga, apalagi dengan masuknya *ex-officio* dari Kemenkeu cq Pemerintahan. Kondisi pengaturan seperti ini berpotensi menimbulkan hubungan yang memihak pada kepentingan Pemerintah.

BI tidak bisa secara sendirian sesuai selernya untuk membuat pengaturan menyangkut pelaksanaan tugas demikian pula OJK, akan tetapi harus melalui koordinasi dan kerjasama antara BI dan OJK, demikian pula menyangkut masalah pengawasan bank terkait dengan keenam aspek tersebut harus berkoordinasi secara bersama-sama. Pelaksanaan norma moral merupakan kunci utama dalam hubungan kelembagaan.

BI melakukan pemeriksaan terhadap bank, baik secara berkala maupun setiap waktu jika diperlukan. Pemeriksaan dapat dilakukan terhadap perusahaan induk, perusahaan anak, pihak terkait, pihak terafiliasi dan debitur bank. Bagi bank dan pihak-pihak yang diperiksa, wajib memberikan informasi kepada BI tentang keterangan dan data yang diminta, kesempatan untuk melihat semua pembukuan, dokumen dan sarana fisik yang berkaitan dengan kegiatan usahanya, dan hal-hal lain yang diperlukan.

BI dapat melakukan pemeriksaan langsung terhadap bank dengan menyampaikan pemberitahuan secara tertulis terlebih dahulu kepada OJK. Pelaksanaan langsung ini BI melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenangnya untuk melakukan pemeriksaan khusus terhadap bank tertentu. Dalam melakukan kegiatan pemeriksaan tersebut, BI tidak dapat memberikan penilaian terhadap tingkat kesehatan bank. Laporan hasil pemeriksaan bank oleh BI disampaikan kepada OJK paling lama 1 (satu) bulan sejak diterbitkannya laporan hasil pemeriksaan tersebut.

OJK menginformasikan kepada LPS mengenai bank bermasalah yang sedang dalam upaya penyehatan oleh OJK. Dalam hal OJK mengindikasikan bank tertentu mengalami kesulitan likuiditas dan/atau kondisi kesehatan semakin memburuk, OJK segera menginformasikan ke BI untuk melakukan langkah-langkah sesuai dengan kewenangan BI.

---

menyerah tanpa syarat dan tercatat dalam sejarah dunia sebagai negara kalah perang. Agaknya, para petinggi militer Jepang tidak menyerap dengan baik perkataan Sun Tzu sebelum memutuskan untuk menyerang pangkalan Armada Pasifik AS di Pearl Harbour. Bahwa sebelum angkatan bersenjata Jepang tumbuh menjadi negara maju dan modern, militer Negeri Matahari Terbit itu berguru pada militer AS dalam segala segi. Ibarat murid ingin melawan guru, sudah barang tentu, sang guru masih menyimpan ”ilmu pamungkas” yang belum diturunkan kepada muridnya. Pukulan balik sang guru akan mematikan langkah murid yang membangkang. Intinya, militer Jepang tidaklah mengenal siapa musuh yang sedang dihadapi di medan tempur serta terlalu yakin dengan kekuatan diri sendiri.

<sup>71</sup> Zulkarnain Sitompul, *Problematika Perbankan*,....*Op. cit.*, hal.148.

Demikian pula bagi LPS dapat melakukan pemeriksaan terhadap bank yang terkait dengan fungsi, tugas dan wewenangnya, serta berkoordinasi terlebih dahulu dengan OJK.

Hubungan koordinasi antara BI dan OJK serta LPS wajib membangun dan memelihara sarana pertukaran informasi secara terintegrasi. Berdasarkan ketentuan Pasal 43 UU OJK ini jelas ditegaskan untuk ketiga lembaga ini kewajiban untuk melakukan koordinasi dan kerjasama secara terintegrasi. Pertukaran informasi secara terintegrasi maksudnya di sini adalah bahwa sistem pengawasan dibangun oleh OJK, BI, dan LPS saling terhubung satu sama lain, sehingga setiap institusi dapat saling bertukar informasi dan mengakses informasi perbankan yang dibutuhkan setiap saat (*timely basis*). Informasi tersebut meliputi informasi umum dan khusus tentang bank, laporan keuangan bank, laporan hasil pemeriksaan bank yang dilakukan oleh BI, LPS, atau oleh OJK, dan informasi lain dengan tetap menjaga dan mempertimbangkan kerahasiaan informasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sistem pengawasan keuangan yang terintegrasi mencakup semua lembaga keuangan, diawasi oleh lembaga pengawasan yang tunggal dengan cakupan pengawasan yang luas baik untuk aspek mikroprudensial, makroprudensial dan praktek bisnisnya. Konsep ini diterapkan di Inggris, Australia dan Belanda. Model pengawasan demikian inilah yang sedang digagas dengan OJK. Masing-masing lembaga harus *twin peak* yaitu sistem pengawasan berbasis pada tujuan di mana ada pemisahan antara fungsi supervisi *safety* dan *soundness* di satu sisi dengan fungsi pada praktik bisnis.<sup>72</sup>

Hubungan koordinasi antara OJK dan BI juga ditentukan dalam Protokol Koordinasi sebagaimana ditentukan dalam Pasal 44, Pasal 45, dan Pasal 46 UU OJK. Protokol Koordinasi sebagai wadah untuk mempertemukan antara Kemenkeu, BI, OJK, dan LPS dalam satu forum koordinasi FKSSK. Koordinasi dalam forum ini dilakukan jika tidak memungkinkan untuk penanganan masalah perbankan oleh OJK terkait dengan penyelesaian dan penanganan suatu bank gagal yang ditengarai berdampak sistemik. Namun ketentuan mengenai Protokol Koordinasi hanya berlaku sampai dengan diundangkannya undang-undang mengenai Jaring Pengaman Sistem Keuangan.<sup>73</sup> Wadah FKSSK ini diperlukan tidak bersifat permanen melainkan hanya bersifat sementara menunggu diundangkannya UU JPSK.

Menurut Pasal 45 ayat (2) UU OJK, dalam kondisi tidak normal (telah terjadi krisis pada sistem keuangan), maka untuk pencegahan dan penanganan krisis, Menteri Keuangan, Gubernur BI, Ketua DK OJK, dan/atau Ketua DK LPS yang mengindikasikan adanya potensi krisis atau telah terjadi krisis pada sistem keuangan, masing-masing dapat mengajukan ke FKSSK untuk segera dilakukan rapat guna memutuskan langkah-langkah pencegahan atau penanganan krisis.

Berdasarkan ketentuan Pasal 45 ayat (2) UU OJK diketahui bahwa diupayakannya penanganan bank melalui FKSSK jika telah terjadi krisis pada sistem keuangan yakni suatu kondisi di mana sistem keuangan gagal menjalankan fungsi dan perannya secara efektif dalam perekonomian nasional yang ditunjukkan dengan memburuknya berbagai indikator ekonomi dan keuangan antara lain berupa kesulitan likuiditas, masalah solvabilitas, dan/atau penurunan kepercayaan publik terhadap sistem keuangan.

Melalui koordinasi dalam FKSSK ditetapkan dan dilaksanakan kebijakan yang diperlukan dalam rangka pencegahan dan penanganan krisis pada sistem keuangan sesuai dengan kewenangan masing-masing. Keputusan FKSSK terkait dengan penyelesaian dan penanganan suatu bank gagal yakni suatu kondisi bank yang mengalami kesulitan keuangan dan membahayakan kelangsungan usahanya serta dinyatakan tidak dapat lagi

<sup>72</sup> Ec Abdul Mongid, *Op. Cit.*, hal. 27.

<sup>73</sup> Pada saat penelitian ini dibuat masih dalam RUU JPSK.

disehatkan oleh OJK sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya, dan keputusan FKSSK ini mengikat LPS.

Kebijakan FKSSK terkait dengan keuangan negara wajib diajukan untuk mendapat persetujuan DPR. Keputusan DPR tersebut wajib ditetapkan dalam waktu paling lama 24 (dua puluh empat) jam sejak pengajuan persetujuan tersebut diterima oleh DPR. Berdasarkan ketentuan ini, diketahui bahwa dalam hubungannya dengan DPR, kebijakan penanganan oleh FKSSK terhadap bank yang bermasalah untuk pengucuran dana dari pemerintah wajib melalui keputusan DPR paling lama 1 x 24 jam.

Permasalahan di sektor jasa keuangan khususnya perbankan pada masa krisis di tahun 1998 persoalannya menyangkut masalah moral hazard, perlindungan nasabah/konsumen, dan koordinasi lintas sektoral.<sup>74</sup> Namun, di samping sistem hukum sebagai penyebab krisis, dapat juga disebabkan timbulnya penurunan dalam disiplin pasar (*market discipline*) atau moral hazard (sikap aji mumpung) di berbagai sektor ekonomi dan politik bahkan permasalahan moral hazard itu sudah cukup luas dan mendalam.<sup>75</sup> Pembuatan sistem hukum yang efektif ditujukan pula untuk mengurangi moral hazard sekaligus untuk mengatasi krisis ekonomi.<sup>76</sup> Perlindungan terhadap nasabah/konsumen dilakukan misalnya melalui penerapan prinsip kehati-hatian dalam mengelola sistem perbankan.<sup>77</sup>

Melalui koordinasi yang dibangun rezim OJK dapat meminimalisir berbagai risiko yang mungkin timbul melalui mengatur dan mengawasi kegiatan sektor perbankan, sekurang-kurangnya mengingatkan perlunya penanganan risiko secara seksama, bahkan jika perlu melarang bank melakukan kegiatan tertentu yang cenderung mengundang risiko tinggi,<sup>78</sup> agar tujuan perbankan nasional baik secara individual maupun keseluruhan menjadi sehat dan aman serta dapat memelihara kepercayaan masyarakat akan tercipta perbankan nasional yang sehat dimaksud.

Dalam ketentuan UU OJK yang mengamanatkan FKSSK tercantum dalam salah satu pokok pikiran yakni "hubungan kelembagaan" yang berarti harus dibangun melalui koordinasi yang baik antar lembaga.<sup>79</sup> Koordinasi dalam hubungan kelembagaan merupakan kunci utama untuk menciptakan perbankan nasional yang sehat dan aman. Tetapi disadari atau tidak, koordinasi merupakan barang mewah di negeri ini. Walaupun demikian, setidaknya melalui koordinasi dapat meminimalisir kendala-kendala yang membuat terhambatnya sistem perbankan. Apalagi koordinasi antar lembaga di negeri ini, meski sudah dirasakan membaik masih lebih banyak yang merupakan mimpi.<sup>80</sup>

Melalui koordinasi dapat membawa dampak yang baik, pencitraan terhadap profil lembaga, jika orang-orang yang terikat didalamnya mampu menjalankan tugas dan

<sup>74</sup> Lufti Zen Fuadi, "Pokok-Pokok Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan", Makalah disampaikan pada *Seminar Sosialisasi Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan*, Tiara Medan Hotel & Convention Center, Medan, Tanggal 8 Juni 2012, hal. 2.

<sup>75</sup> Bismar Nasution, "Mengkaji Ulang Hukum.....", *Op. cit.*, hal. 7.

<sup>76</sup> Zulkarnain Sitompul, *Perlindungan Dana Nasabah Bank Suatu Gagasan Tentang Pendirian Lembaga Penjamin Simpanan di Indonesia*, (Jakarta: Fakultas Hukum Program Pascasarjana Universitas Indonesia, 2002), hal. 72.

<sup>77</sup> Chatamrassjid Ais, *Hukum Perbankan Nasional Indonesia Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan Sebagaimana Telah Diubah Dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 Jo. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 Tentang Bank Indonesia*, Edisi Revisi, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009), hal. 146.

<sup>78</sup> Bismar Nasution, "Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011.....", *Loc. cit.*

<sup>79</sup> Pasal 44 ayat (1) UU No. 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan.

<sup>80</sup> Priyanto B. Nugroho, "OJK dan Skandal Korupsinya di Korea Selatan", <http://luar-negeri.kompasiana.com/2011/08/02/ojk-dan-skandal-korupsinya-di-korea-selatan/>, diakses tanggal 15 Juni 2012.

tanggung jawabnya secara arif, bijak, dan profesional. Demikian sebaliknya, koordinasi justru akan memperburuk suatu lembaga jika para pengemban tugas dan tanggung jawab itu berperilaku cenderung mengabaikan hukum, etika, dan moral. Persoalan koordinasi mudah untuk diucapkan tetapi sulit untuk diterapkan. Melalui koordinasi dapat merusak citra lembaga-lembaga dan melalui koordinasi juga dapat mencapai tujuan yang hakiki.

Dalam melaksanakan tugasnya, lembaga OJK melakukan koordinasi dan bekerjasama dengan BI mengeluarkan ketentuan yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas pengawasan bank, koordinasi juga dalam hal meminta penjelasan atau keterangan dari BI tentang data mikro dan makro yang diperlukan. Sedangkan BI tetap melakukan tugas dan fungsinya sesuai dengan UU BI secara independen dalam koridor-koridor tertentu dan tidak bertentangan dengan UU OJK.

## D. KESIMPULAN DAN SARAN

### 1. Kesimpulan

Berdasarkan uraian dan pembahasan terhadap ketiga permasalahan dalam penelitian ini, maka disimpulkan:

- a. Independensi OJK dan BI dalam mengatur dan mengawasi sistem perbankan sangat berbeda. Independensi OJK dalam norma pengaturannya memasukkan unsur pemerintah (*ex officio*) dari Kemenkeu sedangkan independensi BI sama sekali tidak memasukkan unsur pemerintah dan diakui dalam konstitusi. Lembaga independen OJK yang berunsur eksekutif tersebut mencederai hakikat independensi yang sesungguhnya.
- b. Hubungan koordinasi antara OJK dengan BI dapat dijalin melalui kerjasama yang dapat dilakukan dalam kondisi normal maupun dalam kondisi tidak normal. Dalam kondisi normal OJK dan BI saling berkoordinasi dalam hal membuat regulasi dan saling bertukar informasi melakukan pengawasan terhadap bank terkait dalam hal penanganan mikroprudensial. Dalam kondisi tidak normal (krisis sistem keuangan yang berdampak sistemik) koordinasi dilakukan melalui FKSSK terkait penanganan makroprudensial. Koordinasi dalam kondisi normal maupun tidak normal antara BI dan OJK tidak diatur dalam suatu bentuk pedoman baku terkait dengan petunjuk teknis pelaksanaan sehingga dikhawatirkan terjadinya simpang siur dan kekacauan bahkan berpotensi mengakibatkan benturan kepentingan antara BI dan OJK. Penguatan koordinasi antara OJK dan BI merupakan prioritas utama dan tidak bisa ditawar-tawar.

### 2. Saran

Saran yang diharapkan sebagai masukan terhadap permasalahan dalam penelitian ini adalah:

- a. Diharapkan dalam pengaturan UUOJK dipertegas, jika ingin mempertahankan independensi OJK unsur *ex officio* Kemenkeu tidak perlu dimasukkan karena mengganggu hakikat independensi OJK atau jika tetap memasukkan unsur *ex officio* Kemenkeu maka tidak perlu ditentukan status independen bagi OJK.
- b. Diharapkan kepada BI dan OJK agar membuat suatu bentuk pedoman baku terkait dengan petunjuk teknis koordinasi dalam kondisi normal dan kondisi tidak normal antara BI dan OJK secara terpisah yakni satu pedoman mengenai pembuatan pengaturan dan pedoman yang lain mengenai pelaksanaan pengawasan agar tidak terjadi tumpang tindih pelaksanaan tugas dan tanggung jawab pengaturan dan pengawasan dimaksud.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku-Buku

- Ais, Chatamarrasjid, *Hukum Perbankan Nasional Indonesia Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan Sebagaimana Telah Diubah Dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 Jo. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 Tentang Bank Indonesia*, Edisi Revisi, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009.
- Ali, Achmad, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legispridence)*, Jakarta: Kencana, 2009.
- Budiardjo, Miriam, *Masalah Kenegaraan*, Jakarta: Gramedia, 1980.

- Caporaso, James A., *Theories of Political Economy*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- Humas Bank Indonesia, *Dinamika Transformasi Pengawasan Bank di Indonesia*, Jakarta: Bank Indonesia, 2010.
- Husein, Yunus, *Rahasia Bank Privasi Versus Kepentingan Bank*, Jakarta: Fakultas Hukum Program Pascasarjana Universitas Indonesia, 2003.
- Kairys, David, ed, *The Politics of Law A Progressive Critique*, New York: Pantheon Books, 1990.
- Kelsen, Hans, *Pengantar Teori Hukum*, diterjemahkan oleh Siwi Purwandari, Bandung: Nusa Media, 2010.
- Kusnardi, Moh. dan Hermailiy Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV. Sinar Bakti, 1983.
- Marbun, S.F., *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: Liberty, 1997.
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2005.
- Muhammad, Abdulkadir, *Hukum Perusahaan Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2010.
- Nonet, Philippe dan Philip Selznick, diterjemahkan oleh: Raisul Muttaqien, *Hukum Responsif*, Bandung: Nusamedia, 2008.
- Prasetyantoko, A., *Bencana Financial, Stabilitas Sebagai Barang Publik*, Jakarta: Kompas 2008.
- Rachbini, Didik J., *Ekonomi Politik Paradigma dan Teori Pilihan Publik*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2002.
- Rahadjo, Satjipto, *Membedah Hukum Progresif*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2007.
- Siahaan, Lintong O., *Prospek PTUN Sebagai Penyelesaian Sengketa Administrasi di Indonesia*, Cetakan Pertama, Jakarta: Perum Percetakan Negara Republik Indonesia, 2005.
- Sitompul, Zulkarnain, *Problematika Perbankan*, Jakarta: BooksTerrace & Library, 2005.
- \_\_\_\_\_, *Perlindungan Dana Nasabah Bank Suatu Gagasan Tentang Pendirian Lembaga Penjamin Simpanan di Indonesia*, Jakarta: Fakultas Hukum Program Pascasarjana Universitas Indonesia, 2002.
- Sibuea, Hotma P., *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Jakarta: Erlangga, 2010.
- Smith, Adam, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nation*, London: Penguin Book, 1979.
- Soesatyo, Bambang, *Skandal Gila Bank Century, Mengungkap Yang Tak Terungkap Skandal Keuangan Terbesar Pasca Reformasi*, Jakarta: Ufuk Publishing House, 2010.
- Syahuri, Taufiqurrohman, *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum*, Jakarta: Kencana, 2011.
- Urger, Roberto M., *Teori Hukum Kritis, Posisi Hukum Dalam Masyarakat Modern*, diterjemahkan oleh: Dariyatno dan Derta Sri Widowatie, Bandung: Nusamedia, 2008.
- Utrecht, E., *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Jakarta: Ichtiar, 1961.
- Widoatmodjo, Sawidji, *Mencari Kebenaran Objektif Dampak Sistemik Bank Century, Kajian Teoritis dan Empiris*, Jakarta: Alex Media Komputindo, 2010.

## **B. Perundang-Undangan**

UU No.23 Tahun 1999 sebagaimana diubah melalui UU No.3 Tahun 2004 sebagaimana diubah melalui UU No.6 Tahun 2009 tentang Bank Indonesia (UU BI).

UU No.21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (UU OJK).

UU No.24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan (UU LPS).

## **C. Karya Ilmiah (Disertasi, Tesis, Skripsi, Makalah Seminar, Lokakarya, dan Penataran)**

Nasution, Bismar, "Mengkaji Ulang Hukum Sebagai Landasan Pembangunan Ekonomi", Makalah disampaikan pada Upacara Pengukuhan Guru Besar Tetap Dalam Ilmu Hukum Ekonomi pada Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara di Hadapan Rapat Terbuka Senat Universitas Sumatera Utara, Gelanggang Mahasiswa USU, Medan, Sabtu, Tanggal 17 April 2004.

\_\_\_\_\_"Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan: Kajian Terhadap Independensi dan pengintegrasian Pengawasan Lembaga Keuangan", Makalah disampaikan pada Seminar Sosialisasi Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan, Dilaksanakan Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan, Medan, Tanggal 8 Juni 2011.

\_\_\_\_\_"Pengaturan dan Pengawasan Lembaga Jasa Keuangan Menurut Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan", Makalah yang disampaikan pada Sosialisasi Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan, Pengawasan Industri Jasa Keuangan Yang Terintegrasi, Dilaksanakan Oleh Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Jasa Keuangan bekerjasama dengan Universitas Medan Area, Hotel Santika Medan, Tanggal 19 Juni 2012.

\_\_\_\_\_"Implementasi Pasal 34 Undang-Undang Tentang Bank Indonesia dan Dampaknya Pada Peranan dan Fungsi Bank Indonesia Di Bidang Moneter, Sistem Pembayaran dan Stabilitas Keuangan", Artikel yang ditulis di dalam *Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan*, Volume 8, Nomor 3, September 2010.

Fuadi, Lufti Zen, "Sosialisasi Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan", Makalah Disampaikan pada Seminar Sosialisasi Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan, di Tiara Medan Hotel & Convention Center, Medan, Tanggal 8 Juni 2012.

\_\_\_\_\_"Pokok-Pokok Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan", Makalah disampaikan pada *Seminar Sosialisasi Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan*, Tiara Medan Hotel & Convention Center, Medan, Tanggal 8 Juni 2012.

Lubis, M. Solly, "Politik Hukum", Modul Perkuliahan Politik Hukum, Program Pascasarjana Universitas Sumatera Utara, Medan, 2006.

## **D. Artikel dalam Jurnal, Majalah, Surat Kabar, dan Internet**

Pramono, Nindyo, "Implikasi Landasan Hukum Independensi dan Posisi Dalam Sistem Ketatanegaraan Bagi Pencapaian Tujuan dan Pelaksanaan Tugas Bank Indonesia Sebagai Bank Sentral RI", Artikel yang ditulis di dalam *Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan*, Volume 8, Nomor 3, September 2010.

- Mongid, Ec Abdul, "Bank Indonesia: Independensi, Pengawasan Bank dan Stabilitas Sistem Keuangan", Artikel yang ditulis dalam *Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan*, Volume 8, Nomor 3, September 2010.
- Mahendra, Oka, "Beberapa Catatan Terhadap RUU Otoritas Jasa Keuangan", Artikel dalam *Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan*, Volume 8, Nomor 3, September 2010.
- Nasution, Bismar, "Kajian Terhadap RUU Tentang Otoritas Jasa Keuangan" Artikel dalam *Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan*, Volume 8, Nomor 3, September 2010.
- <http://luar-negeri.kompasiana.com/2011/08/02/ojk-dan-skandal-korupsinya-di-korea-selatan/>, Priyanto B. Nugroho, "OJK dan Skandal Korupsinya di Korea Selatan", diakses tanggal 15 Juni 2012.
- <http://idsaham.com/news-saham-Yusril-OJK-Bisa-Lebih-Dahsyat-dari-KPK-173470.html>, diakses tanggal 12 Agustus 2012. Ditulis oleh: Herdadu Purnomo dalam detikfinance.
- <http://www.apra.gov.au/Pages/default.aspx>, Admin Situs Resmi APRA Australia, *The Australian Prudential Peraturan Authority* (APRA), diakses tanggal 17 Juni 2012.
- <http://www.setjen.depkeu.go.id/data/mkeuangan/juli2010/files/search/searchtext.xml>, Fuady Rahmany (Ketua Bapepam-LK), "BI OJK Kuatkan Industri Keuangan", diakses tanggal 17 Juni 2012.
- <http://berita.plasa.msn.com/bisnis/antara/muliaman-jangan-ulangi-kegagalan-ojk-negara-lain>, diakses tanggal 11 Agustus 2012.
- [http://www.depkeu.go.id/ind/Data/Berita/br\\_240512\\_12.htm](http://www.depkeu.go.id/ind/Data/Berita/br_240512_12.htm), Ryan Kiryanto (Chief Economist Bank Negara Indonesia), "Hormonisasi Koordinasi Perlu Direalisasikan Dalam OJK", diakses tanggal 13 Juni 2012.
- <http://www.politikindonesia.com/index.php?k=pendapat&i=32510-OJK,-Sebuah-Optimisme->, Didit Aditia (Pengamat Ekonomi dan Perbankan), "OJK, Sebuah Optimisme", diakses tanggal 16 Juni 2012.
- <http://fadilabidin08.blogspot.com/2011/11/menyoal-peran-otoritas-jasa-keuangan.html>, Fadil Abidin, "Menyoal Peran OJK", diakses tanggal 15 Juni 2012.
- <http://analisis.news.viva.co.id/news/read/292622-menggagas-ojk--pelajaran-dari-inggris>, diakses tanggal 8 Agustus 2012.
- [http://si-andri.blogspot.com/2012/05/otoritas-jasa-keuangan-ojk\\_25.html](http://si-andri.blogspot.com/2012/05/otoritas-jasa-keuangan-ojk_25.html), Muslimin Anwar, Dosen Fakultas Ekonomi UI, diakses tanggal 8 Agustus 2012.
- <http://pialangnews.com/read-news-4-12-1441-ojk-bisa-sukses-jika-ada-koordinasi-yang-baik>, pialang.news, Ryan Kiryanto (Chief Economist Bank Negara Indonesia), "OJK Bisa Sukses Jika Ada Koordinasi yang Baik", diakses tanggal 13 Juni 2012.
- <http://luar-negeri.kompasiana.com/2011/08/02/ojk-dan-skandal-korupsinya-di-korea-selatan/>, Priyanto B., Nugroho, "OJK dan Skandal Korupsinya di Korea Selatan", diakses tanggal 15 Juni 2012.