

# Masalah Sekitar Struktur Kelembagaan di Bidang Pengawasan Terhadap Bank dan Lembaga Keuangan Lainnya

Oleh: Dr Muliaman D. Hadad

---

Krisis keuangan dan perbankan yang terjadi belakangan hari ini telah kembali memicu perdebatan mengenai struktur kelembagaan yang optimal bagi kegiatan pengawasan terhadap lembaga keuangan, khususnya perbankan, di Indonesia. Perdebatan tersebut kemudian semakin diramaikan oleh usulan pemisahan kegiatan pengawasan bank dari Bank Indonesia oleh pemerintah seperti yang tertuang dalam Rancangan Undang-Undang (RUU) mengenai Bank Indonesia sedang dibahas oleh DPR. Perdebatan mengenai struktur kelembagaan yang optimal sesungguhnya telah berlangsung cukup lama. Hal tersebut antara lain karena sejalan dengan perkembangan inovasi keuangan yang begitu cepat, munculnya kecenderungan konglomerasi (financial conglomerates), sasaran pengawasan yang semakin kompleks karena semakin bervariasinya tuntutan masyarakat, dan semakin cepatnya arus internasionalisasi kegiatan lembaga keuangan. Namun demikian hingga saat ini belum dijumpai suatu kesepakatan umum terutama dari para pakar di bidang pengaturan keuangan (financial regulation) mengenai struktur kelembagaan yang optimal.

Beberapa persoalan dan isu lama masih tetap mewarnai perdebatan dan masih tetap valid untuk terus diperhatikan dan disesuaikan dengan kondisi dan situasi yang

dialami oleh setiap negara. Persoalan-persoalan tersebut tercermin melalui beberapa pertanyaan mendasar sebagai berikut:

1. Apakah kegiatan pengawasan terhadap bank dan lembaga keuangan lainnya dilakukan berdasarkan jenis kegiatan (functional supervision) dari masing-masing lembaga keuangan atau berdasarkan kelembagaannya (institutional supervision).
2. Apakah kegiatan pengawasan terhadap lembaga keuangan dilakukan oleh suatu lembaga khusus (single agency) atau dilakukan oleh beberapa lembaga (multiple agencies) dengan masing-masing tugas yang berbeda.
3. Jika hal tersebut dilakukan oleh banyak lembaga, bagaimana kegiatan pengawasan dimaksud dapat dikoordinasikan dengan baik.
4. Di samping itu, seberapa besar biaya (costs) yang muncul akibat penerapan suatu struktur kelembagaan tertentu, baik yang menyangkut biaya operasional maupun biaya keseluruhan (overall costs) akibat dari penerapan struktur tersebut.
5. Demikian pula, sampai sejauh mana independensi dan akuntabilitas lembaga pengawasan dapat direalisasikan dengan baik.

Belakangan ini desakan untuk segera membentuk suatu struktur kelembagaan di bidang pengawasan yang optimal meluas. Kita semua menyadari bahwa struktur kelembagaan akan sangat menentukan kinerja di bidang pengawasan terhadap lembaga keuangan. Struktur kelembagaan menjadi begitu penting karena:

1. struktur akan mempengaruhi efektifitas pencapaian sasaran dari kegiatan pengawasan itu sendiri.
2. Struktur juga akan menggambarkan kejelasan tanggung-jawab dan tujuan pengawasan. Struktur yang berbeda akan merefleksikan sasaran dan tanggung jawab yang berbeda pula.
3. Struktur juga menggambarkan biaya (cost) yang timbul dari kegiatan pengawasan.

Hal-hal tersebut diatas penting untuk diperhatikan agar penyusunan struktur kelembagaan tidak akan bersifat 'ad hoc', namun struktur yang lebih menggambarkan sasaran pengawasan yang dilakukan.

Dari pengalaman di banyak negara, nampaknya tidak ada kesepakatan mengenai model dari struktur kelembagaan di bidang pengawasan yang ideal (ideal model). Sebab struktur kelembagaan sangat ditentukan oleh latar belakang sejarah perkembangan kepengawasan, struktur sistem keuangan, struktur sosial dan politik, termasuk pemerintah, tradisi masyarakat dan juga besar kecilnya sistem keuangan yang ada. Dengan demikian struktur kelembagaan pengawasan akan sangat 'country specific'.

Demikian pula dari berbagai literatur dan perdebatan di banyak negara, struktur kelembagaan di bidang pengawasan secara umum diwakili oleh 2 (dua) alternatif model sebagai berikut:

1. Model dimana kegiatan pengawasan dilakukan oleh suatu lembaga khusus (single agency) yang bertugas tidak hanya mengawasi aspek sistemik dan prudensial, tetapi juga melakukan pengawasan terhadap kegiatan usaha seluruh lembaga keuangan (conduct of businesses). Model pengawasan ini, secara teknis sering disebut sebagai 'mega supervisor'. Inggris, Australia dan Korea belakangan ini tengah menuju kepada pemanfaatan suatu lembaga khusus untuk mengawasi seluruh kegiatan lembaga keuangan yang ada. Pendekatan pengawasan seperti ini dilakukan dengan pertimbangan struktur kelembagaan di bidang pengawasan akan menjadi lebih sederhana (streamlining), duplikasi dan inkonsistensi dapat dihindari, akuntabilitas menjadi lebih jelas dan yang paling penting juga diyakini berlakunya prinsip '*the economies of scale and scope*', yakni akan semakin efisien bila semakin banyak dan semakin dalam pengawasan yang dilakukan oleh satu lembaga.
2. Model dimana kegiatan pengawasan dilakukan oleh banyak atau beberapa lembaga (multiple agencies). Pendekatan ini membagi elemen pengawasan ke beberapa lembaga. Ada lembaga yang mengkhususkan diri pada 'systemic supervision', ada yang memfokuskan pada 'prudential supervision' dan ada pula yang mengawasi aspek operasional kegiatan usaha setiap lembaga. Pendekatan ini didukung karena masih diyakini adanya perbedaan mendasar dari 'nature' kegiatan setiap lembaga keuangan (perbankan berbeda dengan perusahaan asuransi, dengan perusahaan sekuritas dsb). Perbedaan ini kemudian memerlukan pendekatan yang berbeda pula, sehingga penggabungan kegiatan pengawasan

oleh satu lembaga akan menjadi kurang fokus dan sasaran pengawasan akan sulit untuk dicapai. Lembaga tunggal akan cenderung menjadi birokratis dan akan sangat berkuasa (*too powerful*). Bahkan sering terjadi kerancuan dan duplikasi wewenang antara lembaga tersebut dengan pemerintah. Hal ini pada gilirannya akan sangat mempengaruhi independensi lembaga yang bersangkutan. Di samping itu, yang lebih penting lagi keyakinan terhadap berlakunya prinsip '*the economies of scale dan scope*' masih dipertanyakan. Belum dijumpai kesepakatan umum bahwa prinsip tersebut berlaku, khususnya di sektor keuangan, sebab efisiensi tidak hanya diperoleh dari skala yang besar tetapi juga muncul dari kompetisi antar lembaga pengawas yang ada.

Dari 75 negara di dunia yang dijadikan sample penelitian mengenai struktur kelembagaan di bidang pengawasan diperoleh gambaran sebagai berikut:

**Tabel 1**

**Struktur Kelembagaan di Bidang Pengawasan Bank dan Lembaga Keuangan Lainnya**

Mengawasi/oleh	Bank Sentral	Bukan Bank Sentral	Jumlah
Bank saja	46	6	52
Bank dan lembaga sekuritas	6	4	10
Bank dan asuransi	1	5	6
Bank, asuransi dan sekuritas	1	6	7
Jumlah	54	21	75

Sumber: *Directory of Financial Regulatory Agencies* (1996) London: Central Bank Publication; Juga dikutip oleh Goodhart et al (1998), *Financial Regulation, Why, How and Where Now?*, London: Routledge.

Dari data diatas terdapat 7 (tujuh) negara yang menganut pendekatan *'single agency'*, yakni 1 (satu) negara dimana Bank Sentral mengawasi tidak hanya bank, tetapi juga perusahaan asuransi dan lembaga keuangan lainnya; dan 6 (enam) negara dimana lembaga pengawas bukan Bank Sentral mengawasi tidak hanya bank tetapi juga asuransi dan lembaga keuangan lainnya (perusahaan sekuritas). Sisanya sebanyak 69 (enam puluh sembilan) negara menganut pendekatan *'multiple agencies'* dengan variasi yang berbeda antara peran Bank Sentral dengan lembaga pengawas bukan Bank Sentral.

Dari tabel 1. Diatas, besarnya peran Bank Sentral dalam mengawasi perbankan lebih banyak ditentukan oleh pertimbangan bahwa bank adalah lembaga yang khusus atau special (banks are special) karena perannya yang dominan dalam perekonomian. Dibandingkan dengan lembaga keuangan bukan bank lainnya, bank lebih menentukan dalam mewujudkan stabilitas sistem keuangan secara keseluruhan. Ke-khusus-an bank dibandingkan dengan lembaga keuangan lainnya digambarkan dalam perbandingan sebagai berikut:

**Tabel 2.**

**Perbandingan 'kekhususan' Bank dengan Non-Bank**

<b>Bank</b>	<b>Lembaga Non-Bank</b>
Sangat berperan dalam sistem pembayaran dan kliring	Kurang berperan dalam sistem pembayaran
Dapat mengakibatkan bahaya ketidakstabilan sistem keuangan (systemic risk)	Resiko sistemik (systemic risk) relatif lebih kecil

Struktur neraca bank mengakibatkan bank lebih "vulnerable" terhadap kepercayaan depositor	Tidak terlalu 'vulnerable' terhadap perubahan pada sisi pasiva neraca
Moral hazard akibat lender of last resort	Tidak ada lender of last resort

Dengan kekhususan bank tersebut diatas, terutama karena perannya yang sangat menentukan dalam sistem pembayaran nasional dan potensinya dalam menentukan stabilitas sistem keuangan telah mendorong banyak otoritas moneter di banyak negara untuk juga mengawasi kegiatan perbankan. Di negara-negara dimana bank merupakan tulang punggung sistem keuangan, keamanan (safety) dan kesehatan (soundness) dari lembaga perbankan mutlak bagi pencapaian efektifitas kebijakan moneter dan sistem pembayaran yang efisien dan terpercaya. Hal ini pada gilirannya akan juga berperan terhadap perkembangan di sektor ekonomi riil.

Oleh karena itu adalah wajar saja jika Paul Volcker, Chairman dari Federal Reserve Bank di Amerika menekankan bahwa kebijakan moneter dan keuangan tidak dapat dilakukan dengan baik jika Bank Sentral kehilangan peran dalam mengawasi kegiatan sektor keuangan (*Neither monetary policy nor the financial system will be well served if a central bank loses interest in, or influence over, the structure and performance of the financial system*)<sup>1</sup>. Selanjutnya pendapat ini lebih spesifik ditekankan oleh Bank Sentral Australia - Reserve Bank of Australia - yang menegaskan bahwa dengan melakukan

---

<sup>1</sup> Dikutip dari Deane, Marjorie and Pringle, Robert (1994), *The Central Banks*, London:Hamish Hamilton.

pengawasan terhadap bank, bank sentral akan memperoleh informasi yang sangat berharga dari sumber pertama dan merasakan denyut nadi kehidupan dan kondisi pasar keuangan serta perilaku pasar, yang seluruhnya merupakan elemen penting dalam perumusan dan transmisi kebijakan moneter (*By supervising banks, central bank gains first hand knowledge and 'feel' for financial market conditions and for the behaviour of those institutions which are a key elements in the transmission of monetary policy decision*)<sup>2</sup>.

Belakangan hari ini sering diangkat persoalan '*conflict of interest*' yang akan timbul jika bank sentral ikut mengawasi perbankan. Namun demikian argumen ini kemudian menjadi kurang mendapat dukungan setelah lebih jauh dipertanyakan beberapa hal sebagai berikut:

1. Jika bukan bank sentral lembaga apa yang akan ditunjuk untuk mengawasi bank?
2. Apakah kemudian tidak akan terjadi '*conflict interest*' pada lembaga tersebut?
3. Apakah lembaga tersebut akan bebas dari pengaruh kepentingan dan campur tangan politik?

---

<sup>2</sup> Lihat Goodhart, et al. (1998), *Financial Regulation, Why, How and Where Now?*, London: Routledge.

Tentu saja jawabnya ditentukan oleh kondisi lokal di masing-masing negara. Paling tidak struktur politik, tradisi dan struktur sistem keuangan negara yang bersangkutan akan sangat menentukan bagaimana pertanyaan diatas akan terjawab.

Bagaimana dengan di Indonesia?, memperhatikan faktor-faktor lokal tersebut diatas (local contents), pemisahan pengawasan bank dari bank sentral cenderung menjadi tidak feasibel karena beberapa hal: pertama, bank merupakan tulang punggung sistem keuangan di Indonesia; kedua, peran perbankan dalam transmisi moneter sangat mendasar; ketiga, dengan sendirinya stabilitas dan efisiensi sistem pembayaran dan sistem keuangan menjadi sangat bergantung kepada keamanan dan kesehatan sistem perbankan yang ada; keempat, '*conflict of interest*' diperkirakan akan semakin besar jika pengawasan perbankan dilakukan oleh lembaga yang belum ditetapkan status dan kedudukan hukumnya. Dengan beberapa pertimbangan tersebut, pengawasan bank nampaknya akan lebih efektif jika dilakukan oleh Bank Sentral. Jika kemudian pengawasan terhadap lembaga keuangan lainnya dilakukan oleh lembaga tersendiri, maka Indonesia akan termasuk negara yang menganut pendekatan "*multiple agencies*".

Jika belakangan hari ini banyak hujatan yang ditujukan kepada Bank Indonesia, sehubungan dengan krisis ekonomi dan perbankan yang kini terjadi, seyogianya tidak menafikan kenyataan bahwa efektifitas pelaksanaan kebijakan moneter dan stabilitas sistem keuangan akan menjadi lebih mudah dicapai jika Bank Sentral (Bank Indonesia) mengawasi lembaga perbankan. Hal ini tentu saja memerlukan banyak perubahan dari kondisi yang ada saat ini dan diperlukan persyaratan mendasar seperti:

1. Bank Indonesia selaku Bank Sentral harus independen dari pengaruh dan campur tangan politik pemerintah. Namun demikian, dengan independensi tersebut tidak berarti Bank Indonesia seperti 'negara di dalam negara'. Oleh karena itu, forum koordinasi (baik melalui pembentukan lembaga formal maupun mekanisme melalui aturan perundang-undangan) dengan pemerintah mutlak diperlukan. Di Inggris, koordinasi dilakukan dengan menandatangani MOU (*Memorandum of Understanding*) dengan pemerintah. Di Korea, koordinasi dilakukan melalui pembentukan wadah formal dimana pemerintah dan bank sentral menjadi anggota wadah dimaksud.
2. Kegiatan-kegiatan yang memiliki potensi konflik tinggi dapat dikurangi atau malah dihindari. Bank sentral harus membatasi malah kalau mungkin menyetop pinjaman kepada pemerintah. Demikian pula pinjaman kepada perbankan, kecuali untuk keperluan *lender of last resort*, harus dihindari. Bersamaan dengan itu pedoman pemberian fasilitas '*lender of last resort*' harus di transparankan.
3. Transparansi harus menjadi agenda utama Bank Sentral. Dengan semakin transparan, Bank Sentral akan memberikan kesempatan kepada publik dan pasar serta para *stakeholders* untuk ikut pula mengawasi perbankan. Sebagai bagian dari agenda transparansi ini, Bank Sentral dapat memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada akuntan publik yang memenuhi syarat

yang ditentukan Bank Indonesia untuk melakukan pemeriksaan terhadap bank. Hal ini penting untuk peningkatan kredibilitas kebijakan Bank Sentral.

4. Kompetensi para pegawai Bank Indonesia juga perlu ditingkatkan sejalan dengan semakin kompleksnya kegiatan usaha bank. Hal ini termasuk perbaikan dalam ketrampilan dan profesionalisme, integritas dan ahlak pegawai.
5. Di samping itu ke dalam, Bank Indonesia harus membangun struktur organisasi yang lebih memiliki semangat melayani, khususnya memenuhi harapan para *stakeholders*. Visi dan Misi Bank Indonesia harus berubah, khususnya pada era independensi nanti.

Jakarta, 1 Maret 1999