

2003 Vol 3 - 06 - 029

## MENCARI BENTUK REGULASI EKONOMI YANG EFISIEN DAN KOMPETITIF

Oleh: Dr. Dian Ediana Rae, S.H., LL.M.

*"Indeed as global financial markets become more integrated, acting as a single market in pricing risk, the reward for pursuing the right policies will become bigger. Sound economic policies will earn more generous return while policy blunders will be punished more severely. In that sense, governments will actually have a larger role to play."*

*(The Economist)*

### Pendahuluan

Semenjak krisis ekonomi melanda Indonesia pada tahun 1997, dan yang akibatnya masih dirasakan sampai sekarang, masyarakat banyak yang mengeluh tentang lambannya pemulihan ekonomi Indonesia apabila dibandingkan dengan negara-negara tetangga yang mengalami nasib serupa seperti Thailand, Malaysia dan Korea Selatan. Walaupun diakui bahwa krisis yang dihadapi Indonesia berbeda dengan Negara tetangga Indonesia dimana krisis yang kita hadapi nampaknya jauh lebih *complicated* dan melibatkan masalah-masalah yang struktural yang berada jauh melampaui wilayah ekonomi semata-mata (multi-dimensi) yang meliputi pula masalah sosial, politik dan hukum. Perubahan struktural dibidang politik telah banyak terjadi antara lain menyangkut demokratisasi, perubahan hubungan pusat-daerah (otonomi daerah), pemilihan Presiden langsung. Di bidang hukum telah banyak pula yang dilakukan antara lain penegakan independensi Mahkamah Agung, pendirian Mahkamah Konstitusi, perombakan beberapa peraturan perundang-undangan di berbagai bidang.

Di bidang ekonomi dan keuangan semenjak bergulirnya reformasi telah banyak pula di introdusir berbagai undang-undang yang cukup fundamental antara lain yang berkaitan dengan perbankan, Bank Sentral, kepailitan, lembaga penjamin simpanan, Undang-Undang Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Berbagai undang-undang tersebut diikuti dengan berbagai ketentuan pelaksanaan dalam berbagai bentuk regulasi. Tulisan singkat ini akan menyoroti regulasi yang dilakukan dibidang ekonomi, khususnya keuangan dan kinerjanya, dan memberikan masukan mengenai pola regulasi yang seharusnya

dilakukan dengan studi kasus kegiatan usaha bank. Perbaikan terhadap pola regulasi akan sangat membantu meningkatkan kinerja regulasi yang pada gilirannya akan dapat memperbaiki iklim berusaha dan iklim perekonomian secara umum dan memantapkan posisi Indonesia ditengah-tengah globalisasi dan integrasi ekonomi yang saat ini sedang berlangsung.

Setiap negara harus secara cermat memilih dan menetapkan bentuk regulasi yang akan dilaksanakan terhadap sektor perekonomian. Di sektor keuangan, tujuan utama regulasi adalah untuk stabilitas sistem keuangan, efektifitas kebijakan moneter dan kelancaran serta keamanan sistem pembayaran. Beberapa penulis mengemukakan bahwa penyebab terjadinya krisis moneter dan keuangan di Asia selain disebabkan oleh karena sistem keuangan yang terbelakang (*antiquated financial system*) dan sistem keuangan yang sangat tergantung dengan bank komersial yang *high leveraged*, juga diakibatkan oleh adanya regulasi yang buruk. Ketiga masalah tersebut tidak lagi dapat menopang pertumbuhan ekonomi yang tinggi yang telah berlangsung hampir dua puluh tahun.<sup>1</sup>

Walaupun belum ada suatu penelitian yang mendalam terhadap peranan regulasi di Indonesia dalam memberikan kontribusi terhadap krisis perbankan dan keuangan dewasa ini, sebenarnya sudah dapat diperkirakan bahwa kebijakan regulasi yang belum jelas dan reaktif merupakan salah satu penyebab dari buruknya kinerja sektor keuangan Indonesia. Demikian pula halnya belum pernah secara jelas dilakukan suatu penelitian mengenai bentuk instrumen regulasi seperti apa yang sekiranya tepat diterapkan dengan mempertimbangkan sifat dan kondisi nyata sektor keuangan Indonesia.

Disadari bahwa apresiasi terhadap masalah regulasi sektor keuangan ini dirasa masih kurang memadai, baik dari para pelaku pasar, regulator maupun kalangan akademis. Masalah regulasi terhadap kegiatan sektor keuangan masih dianggap sebagai salah satu *backwaters* dari studi akademis. Dengan terjadinya berbagai kasus dibidang keuangan dan krisis keuangan yang melanda berbagai Negara termasuk Indonesia, perhatian terhadap masalah ini kini mulai dirasakan termasuk dari kalangan akademis, media masa dan politikus.<sup>2</sup>

Pemahaman yang baik tentang aspek regulasi keuangan akan dapat membantu suatu negara dalam menentukan kebijakan regulasi yang sesuai

<sup>1</sup> Philippe F. Delhaise, *Asia in Crisis: The Implosion of The Banking and Finance Systems*, 1998, halm. 1.

<sup>2</sup> Lihat Brian Quinn, "Rules v. Discretion: The Case of Banking Supervision in the Light of The Debate on Monetary Policy", *The Emerging Framework of Financial Regulation*, ed.E.A.E. Goodhart, London: A Central Banking Publication, 2000, halm.121.

dengan kebutuhan perekonomian nasional dan realitas kehidupan perekonomian internasional dewasa ini, sehingga menghindari terjadinya berbagai masalah di bidang keuangan, baik dalam tingkat ekonomi mikro maupun tingkat ekonomi makro. Selama ini, ketidakpastian hukum dan regulasi merupakan salah satu sumber kelemahan dalam infrastruktur keuangan. Ketidakpastian hukum dan regulasi ini dapat juga menjadi sumber risiko likuiditas karena hal-hal tersebut dapat memberikan kontribusi dalam menghambat perkembangan pasar.

### Regulasi Perekonomian

Berdasarkan pengamatan penulis, praktek pengaturan yang terjadi di Indonesia, dengan studi kasus sektor perbankan, hanya sedikit memperhatikan aspek “pola pendekatan” atau “metoda pengaturan” yang akan dipergunakan dalam mengatur perekonomian di Indonesia. Apa yang menjadi perhatian otoritas adalah aspek “kewenangan” dalam mengatur dan (akhir-akhir ini) disertai pula dengan aspek keterbukaan (transparansi) dalam pengaturan terhadap publik.

Apabila Indonesia berketetapan untuk terus dengan kebijakan liberalisasi ekonomi (dan nampaknya memang demikian), maka aspek kebijakan regulasi ini harus mendapat perhatian yang lebih karena seperti yang dikatakan oleh Ian Ayres & John Braithwaite:

*“Competitive advantage will continue to rest with the nations that have aggressive consumer movements and consequently, credible regulation.”*

Penulis berpendapat apa yang dikemukakan oleh Phillippe Nonet dan Philip Zelznick mengenai hukum yang responsif (*responsive law*)<sup>3</sup> dapat digunakan sebagai acuan awal untuk menetapkan suatu peraturan perundang-undangan di bidang keuangan. Pengertian besifat responsif, berdasarkan pendapat Ian Ayres dan John Braithwaite<sup>4</sup> adalah regulasi harus responsif terhadap struktur industri.<sup>5</sup> Pengaturan yang responsif dapat mengarahkan transaksi pasar (*market place transaction*) kepada bentuk intervensi otoritas pengatur yang tidak terlalu intrusif dan terpusat. Ciri-ciri hukum yang responsive tersebut seharusnya dapat terefleksikan dalam hukum yang terkait dengan keuangan atau hukum ekonomi pada umumnya, dimana inovasi terhadap produk terjadi dengan

<sup>3</sup> Phillippe Nonet and Philip Zelznick, *Law and Society in Transition: Toward Responsive*, New York, Harper and Raw Publishers, 1978.

<sup>4</sup> Ian Ayres and John Braithwaite, *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*, Oxford University Press, 1992, halm. 5.

<sup>5</sup> Dengan demikian, tidak selamanya pendekatan hukum yang universal dapat berlaku dengan baik untuk semua wilayah hukum. Pola pendekatan universal ini sangat mungkin justru menimbulkan masalah dan bukan justru menyelesaikan masalah.

demikian cepat sehingga ketentuan yang rigid sangat mungkin akan tertinggal dengan perkembangan pasar. Ditengah-tengah perubahan bisnis yang sangat cepat saat ini, pendekatan pengaturan responsif seperti ini dapat merupakan suatu alternatif pendekatan yang paling baik.

Sementara itu, untuk operasionalisasinya pendekatan hukum *responsive* tersebut dapat dipadukan dengan pendekatan pengaturan "*enforced self-regulatory*" (ESR) atau pendekatan "*coregulation*". Penulis cenderung menggunakan pola pendekatan ESR untuk mengatasi permasalahan regulasi di bidang ekonomi yang terkait dengan jenis-jenis transaksi yang berisiko tinggi, canggih dan bersifat global dengan pertimbangan antara lain sebagai berikut:

- 1) Transaksi bersifat global (*cross border*) dan melibatkan berbagai yurisdiksi hukum yang berbeda. Dengan demikian, aturan harus cepat menanggapi setiap perkembangan yang terjadi secara domestik maupun internasional.
- 2) Dengan pendekatan yuridis formal seperti yang dipraktekkan selama ini, terdapat standar ganda (*double standard*) dalam praktek pengaturan yaitu aturan yang ditetapkan oleh Otoritas dan aturan yang dikeluarkan oleh internal perusahaan sendiri.
- 3) Lingkup pengaturan akan disesuaikan dengan skala usaha dan tingkat risiko yang dihadapi.

Perlunya untuk perubahan pendekatan regulasi yang didasarkan kepada peraturan perundang-undangan (*rule-based regulation*) seperti aturan rinci mengenai kecukupan modal (*capital adequacy*) kepada bentuk *enforced self-regulation* sebagaimana diuraikan diatas juga disebabkan oleh tantangan utama bagi kegiatan transaksi perekonomian yang dilakukan. Dalam kenyataannya tidak mudah melakukan pengawasan terhadap transaksi tertentu untuk tujuan pengawasan kecukupan modal yang dalam prakteknya hanya dapat dilakukan secara internal oleh setiap bank secara individual. Pendekatan ini juga sejalan dengan teori regulasi "kepentingan publik" (*public interest*) yang menuntut pemerintah untuk mengeluarkan suatu aturan yang mendorong kompetisi dan kegiatan pasar yang efisien.

Pengalaman Indonesia dalam beberapa dekade terakhir yang bergantung kepada regulasi publik dalam bidang keuangan, khususnya di bidang keuangan dan perbankan telah menunjukkan hasil yang kurang menggembirakan. Dilihat dari teori ilmu hukum, pendekatan regulasi seperti *self regulation* ini merupakan salah satu dari kecenderungan dalam perkembangan hukum modern. *Self-regulation* ini berisi komponen empiris maupun normatif. Apabila dikaitkan dengan model tiga tingkat perkembangan hukum dalam masyarakat modern yang dikemukakan oleh Gunter Teubner (1983) yaitu :

1. *The formal rationality* : dimana hukum berorientasi pada aturan (*rule-oriented*) dan deduktif;
2. *The substantive rationality* : dimana hukum ditujukan untuk mengatur aktivitas ekonomi dan sosial dalam rangka kompensasi terhadap kekurangan pasar dan diterapkan melalui regulasi, standard dan prinsip-prinsip;
3. *The reflexive rationality* : adalah kemunculan jenis rasionalitas yang menggantikan dua rasional sebelumnya.

*The reflexive rationality* memandang bentuk regulasi *self-regulation* ini merupakan bentuk ideal. Pemikiran hukum berorientasi pada prosedur. Tugas utama hukum tidak memberi isi, tapi membuat premis struktural untuk terjadinya proses *self-regulation*. Hukum hanya “menetapkan keputusan” (*decide about decision*), mengatur regulasi (*regulate regulation*) dan menetapkan premis struktural untuk keputusan dimasa yang akan datang dalam hal organisasi, prosedur dan kompensasi.

Menarik untuk mengikuti alur pikiran Francis Fukuyama, seorang ilmuwan sosial senior dari Rand Corporation yang menyatakan pada saat ini telah terdapat pengakuan yang luas bahwa didalam masyarakat postindustrial, perbaikan-perbaikan masyarakat tidak dapat dilakukan melalui rekayasa sosial yang ambisius (*ambitious social engineering*). Kita tidak lagi memiliki harapan yang realistis bahwa kita akan dapat menciptakan masyarakat yang besar (*great society*) melalui program pemerintah yang luas. Oleh karena itu, dengan menanggalkan janji “*social engineering*” hampir semua pengamat yang serius mengerti bahwa institusi politik dan ekonomi liberal vitalitasnya tergantung kepada masyarakat madani (*civil society*) yang sehat dan dinamis. Berdasarkan alur pikiran tersebut, penulis beranggapan bahwa suatu aturan hukum atau regulasi yang dibuat harus dapat mendorong masyarakat yang sehat dan dinamis. Hukum harus sedemikian rupa memungkinkan inovasi dan perkembangan ide-ide yang memungkinkan suatu masyarakat menjadi masyarakat yang kompetitif dalam lingkungan global dewasa ini.

Dalam kaitan ini kiranya ide penerapan regulasi responsif (*Responsive Regulation*) dalam bidang keuangan menarik untuk dijadikan suatu alternatif pendekatan yang dapat mendorong regulasi yang kompetitif dilingkungan keuangan global dewasa ini.

## Kesimpulan

Hasil kajian penulis menunjukkan bahwa kajian dibidang perekonomian dan keuangan di Indonesia masih memerlukan perbaikan-perbaikan. Perbaikan terhadap masalah tersebut perlu dilakukan apabila Indonesia berketetapan untuk

terus mendorong berkembangnya transaksi-transaksi ekonomi yang sangat berguna dalam mendorong perekonomian nasional.

Pengaturan perekonomian di Indonesia belum menampung realitas perekonomian global dan tidak mendorong perkembangan transaksi-transaksi canggih. Untuk itu perlu diterapkan strategi baru dalam legislasi dan regulasi dalam transaksi keuangan. Pendekatan hukum responsif dan pola pengaturan *Enforce-self-regulation* dapat menjadi alternatif yang baik.

Tulisan ini merupakan tulisan awal dan singkat yang memerlukan pendalaman lebih lanjut didalam pengembangan teori maupun implementasinya. Perkembangan perekonomian dunia dewasa ini perlu direspon secara lebih baik oleh kalangan ahli hukum Indonesia agar interaksi perekonomian antar negara dan adopsi transaksi baru di Indonesia dapat berjalan dengan baik.

