Rangka Kerja Undang-Undang untuk Kestabilan Kewangan

Penggubalan Akta Perkhidmatan Kewangan 2013 (Financial Services Act 2013, FSA) dan Akta Perkhidmatan Kewangan Islam 2013 (Islamic Financial Services Act 2013, IFSA) yang diluluskan di Parlimen pada bulan Disember 2012, menandakan satu lagi pencapaian penting dalam pemodenan undang-undang sektor kewangan Malaysia. Undang-undang baharu ini merupakan kemuncak bagi usaha selama lebih enam tahun yang bermula serentak dengan kajian semula Akta Bank Negara Malaysia 1958, dan melibatkan kajian semula yang meluas terhadap undang-undang pengawalan dan penyeliaan sektor kewangan, dengan mengambil kira perubahan penting yang sedang berlaku dalam landskap kewangan domestik dan global. Semakan semula dan pemodenan undang-undang sektor kewangan di Malaysia ini memastikan undang-undang tersebut terus relevan dan berkesan dalam memelihara kestabilan kewangan dan menyokong pertumbuhan sistem kewangan Malaysia dan ekonomi benar.

Sepanjang dekad yang lalu, tumpuan dan pendekatan terhadap pengawalan dan penyeliaan sektor kewangan telah berkembang pesat, bukan sahaja di Malaysia malah pada peringkat antarabangsa. Memandangkan sistem kewangan kini menjadi lebih pelbagai, lebih canggih dan lebih berhubung kait, pengawalan kewangan juga telah berkembang seiringan, daripada yang bersifat peraturan terperinci dan berbentuk preskriptif kepada pendekatan berasaskan prinsip yang menggabungkan pertimbangan penyeliaan yang lebih rapi berserta prinsip amalan mantap tahap tinggi yang boleh digunakan pada institusi berdasarkan sifat, skala dan kompleksiti aktiviti mereka. Orientasi semula yang penting terhadap tumpuan penyeliaan kewangan juga telah dibuat untuk mengambil kira perkembangan dan risiko seluruh sistem, di samping tumpuan lazim terhadap setiap institusi kewangan. Ini telah melibatkan peluasan skop pengawasan untuk merangkumi penyeliaan kumpulan kewangan dan institusi kewangan bukan bank yang menjalankan aktiviti pengantaraan kewangan. Melangkaui pengawalan kehematan, aspek lain dalam pengawalan sektor kewangan seperti pengawalan amalan perniagaan yang menjurus kepada perlindungan pengguna dan rangkuman kewangan, juga semakin penting, didorong oleh perubahan demografi, kompleksiti produk kewangan yang semakin meningkat dan matlamat dasar awam untuk membasmi kemiskinan, memperbaiki kesamarataan dan meningkatkan pertumbuhan. Satu lagi ciri penting dalam pembangunan sistem kewangan Malaysia ialah kepentingan dan peranan kewangan Islam yang semakin meningkat. Perkembangan perundangan yang menyeluruh bagi kewangan Islam telah terus memperluas persempadanan pengawalan kewangan di Malaysia. Perkembangan ini telah memainkan peranan penting dalam membentuk statut-statut utama yang telah diperkenalkan sepanjang dekad yang lalu dan merupakan sebahagian daripada rangka kerja undang-undang untuk sektor kewangan, termasuk Akta Institusi Kewangan Pembangunan 2002 (Development Financial Institutions Act 2002, DFIA), Akta Sistem Pembayaran 2003 (Payment Systems Act 2003, PSA) dan Akta Perbadanan Insurans Deposit Malaysia 2011 (Malaysia Deposit Insurance Corporation Act 2011, MDICA). Penggubalan undang-undang perbankan pusat yang baharu pada 2009, Akta Bank Negara Malaysia 2009 (Central Bank of Malaysia Act 2009, CBA) serta FSA dan IFSA pada tahun 2013 memperlengkap siri pembaharuan perundangan yang menyeluruh.

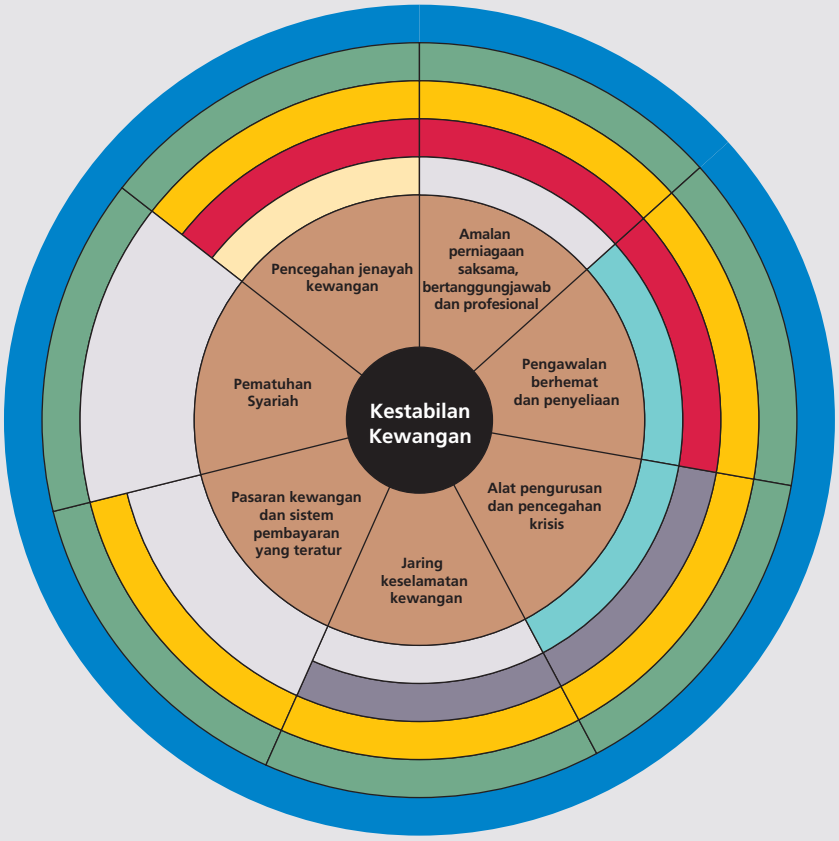
Pada era pasca 9/11, usaha peringkat global untuk membanteras pengubahan wang haram dan pembiayaan keganasan menjadi lebih giat sebagai tindak balas kepada realiti politik baharu serta ekoran teknik dan kaedah pengubahan wang haram yang semakin canggih. Usaha memelihara integriti sistem kewangan dan mencegah penyalahgunaannya untuk tujuan jenayah dan keganasan menjadi agenda penting Kerajaan. Walaupun Malaysia telah pun mempunyai perundangan yang ketat untuk tujuan ini pada tahun 2001, skop institusi pelapor di bawah Akta Pencegahan Pengubahan Wang Haram dan Pencegahan Pembiayaan Keganasan 2001 (Anti-Money Laundering and Anti-Terrorism Financing Act 2001, AMLATFA) kini diperluas untuk meliputi institusi bukan kewangan bagi menangani risiko pengubahan wang haram dalam aktiviti di luar sektor kewangan dengan lebih berkesan. AMLATFA juga menyokong kerjasama yang lebih berkesan di antara Bank, institusi kewangan dan agensi penguatkuasa undang-undang dalam bidang pencegahan jenayah

dan keselamatan negara. Memandangkan sektor tertentu seperti sektor perkhidmatan pertukaran wang dan kiriman wang begitu mudah terdedah kepada aliran dana haram, Akta Perniagaan Perkhidmatan Wang 2011 (Money Services Business Act 2011, MSBA) dan rangka kerja pengawalan dan penyeliaan sokongan telah disediakan untuk memperkukuh pengawasan Bank ke atas sektor-sektor ini.

Secara bersama, pemodenan undang-undang sektor kewangan Malaysia bertujuan untuk terus menggalakkan daya tahan dan kecekapan sektor kewangan serta pertumbuhannya yang berterusan, mengukuhkan persekitaran pengawalan dan penyeliaan, menyediakan perlindungan yang lebih baik kepada pengguna dan memelihara tahap keyakinan yang tinggi terhadap sistem kewangan. Ini disokong oleh penambahbaikan pengaturan kerjasama dan penyelarasan antara agensi agar dapat menguruskan dengan lebih baik kesalinghubungan merentas industri dan sempadan negara yang semakin meningkat. Undang-undang sektor kewangan ini juga bertujuan untuk bergerak serentak dengan perubahan dalam landskap kewangan dengan cara yang akan membolehkan institusi kewangan memanfaatkan peluang baharu dan menangani cabaran masa hadapan dengan lebih baik, sambil memelihara keadaan kestabilan kewangan yang kukuh. Gambar Rajah 1 menunjukkan aspek-aspek utama sistem pengawalan dan penyeliaan yang kukuh di Malaysia yang disasarkan oleh statut-statut ini.

Gambar Rajah 1

Undang-undang Menyeluruh untuk Kestabilan Kewangan



CBA Akta Bank Negara Malaysia 2009
IFSA Akta Perkhidmatan Kewangan Islam 2013
FSA Akta Perkhidmatan Kewangan 2013
DFIA Akta Institusi Kewangan Pembangunan 2002
AMLATFA Akta Pencegahan Pengubahan Wang Haram dan Pencegahan Pembiayaan Keganasan 2001
MSBA Akta Perniagaan Perkhidmatan Wang 2011
MDICA Akta Perbadanan Insurans Deposit Malaysia 2011

Rencana ini seterusnya menerangkan mengenai perundangan utama yang menjadi sebahagian daripada rangka kerja undang-undang sektor kewangan di Malaysia, termasuk paparan perubahan perundangan utama yang diperkenalkan.

Akta Bank Negara Malaysia 2009

Kemuncak kepada perubahan-perubahan perundangan ini adalah penggubalan CBA yang berbetulan dengan ulang tahun Bank yang ke-50. CBA menggantikan Akta Bank Negara Malaysia 1958 susulan kajian semula yang menyeluruh selama dua tahun terhadap peranan, kuasa dan tanggungjawab bank pusat yang moden lantas memberi kejelasan berhubung dengan mandat Bank dalam menggalakkan kestabilan monetari dan kestabilan kewangan. Sehubungan dengan mandat kestabilan kewangannya, tanggungjawab statutori Bank dinyatakan dengan jelas dalam CBA, iaitu untuk mengawal dan menyelia institusi kewangan, menyediakan pengawasan terhadap pasaran wang dan pasaran pertukaran asing, menjalankan pengawasan ke atas sistem pembayaran dan membangunkan sistem kewangan yang kukuh, progresif dan merangkumi semua. Kesemua tanggungjawab tersebut merupakan asas kepada undang-undang pengawalseliaan yang ditadbir oleh Bank.

Dengan mengambil kira sektor kewangan domestik yang lebih maju dan matang serta cabaran yang timbul daripada persekitaran ekonomi dan kewangan yang lebih bersepadu dan bersifat global, CBA memperuntukkan Bank dengan kuasa dan instrumen kehematan makro yang lebih meluas untuk memelihara kestabilan kewangan. Ini termasuk kuasa yang lebih luas diberikan kepada Bank untuk mendapatkan maklumat bagi memantau risiko kepada kestabilan kewangan selain syarat dan kuasa yang diperkukuhkan untuk mengambil tindakan awal bagi mengelak dan mengurus krisis. Ia juga termasuk kuasa-kuasa khusus untuk mengambil langkah-langkah resolusi terhadap institusi kewangan yang penting dari segi sistemik yang tidak dikawal selia oleh Bank, apabila perlu, demi memelihara kestabilan kewangan negara. Selain itu, undang-undang ini membolehkan Bank membuat penyelarasan yang berkesan bersama-sama dengan pihak berkuasa pengawalseliaan lain merentas sektor dan sempadan, mencerminkan pertindanan yang lebih besar dalam produk dan perkhidmatan kewangan yang ditawarkan oleh institusi kewangan yang berlainan serta penyertaan institusi kewangan yang lebih meluas di seluruh dunia. Kuasa-kuasa yang diperkukuhkan ini dilengkapkan dengan rangka kerja yang lebih kukuh untuk tadbir urus, ketelusan dan kebertanggungjawaban terhadap mandat kestabilan kewangan. Ia juga termasuk penubuhan Jawatankuasa Eksekutif Kestabilan Kewangan untuk memperuntukkan pengawasan tambahan terhadap keputusan penting berhubung dengan kestabilan kewangan seperti penyediaan sokongan modal kepada institusi kewangan dan arahan untuk menghindarkan atau mengurangkan risiko kepada kestabilan kewangan terhadap entiti yang tidak dikawal selia oleh Bank.

Akta Perkhidmatan Kewangan 2013 dan Akta Perkhidmatan Kewangan Islam 2013

FSA dan IFSA meneruskan asas-asas mandat kestabilan kewangan Bank dalam CBA dan memperuntukkan Bank dengan kuasa yang diperlukan untuk menjalankan peranan pengawalan dan penyeliaannya dengan berkesan. Akta-akta ini mencerminkan tumpuan lebih besar oleh Bank terhadap campur tangan awal untuk menangani masalah yang berbangkit dalam institusi kewangan, serta pendekatan yang lebih tertumpu pada risiko dan bersepadu dalam pengawalan dan penyeliaan institusi kewangan di bawah kawal selia Bank sebagai tindak balas kepada perubahan pantas yang sedang berlaku dalam sektor kewangan, termasuk kemunculan kumpulan kewangan yang menawarkan produk dan perkhidmatan kewangan yang lebih pelbagai. FSA dan IFSA masing-masing telah menggabungkan enam statut yang sedia ada, iaitu Akta Bank dan Institusi-Institusi Kewangan 1989, Akta Insurans 1996, PSA dan Akta Kawalan Pertukaran Wang 1953 (Exchange Control Act 1953, ECA), serta Akta Bank Islam 1983 dan Akta Takaful 1984. Undang-undang baharu ini menyediakan rangka kerja undang-undang yang lebih utuh dan bersepadu yang menyediakan cara

olahan yang tekal dan menyeluruh terhadap risiko yang sama lantas mengurangkan kemungkinan berlakunya arbitraj dan jurang pengawalseliaan, dan dengan nyata memudahkan proses kajian semula dan pengemaskinian pada masa hadapan. Ciri-ciri utama undang-undang baharu ini termasuk:

- Ketelusan dan kebertanggungjawaban Bank yang lebih tinggi dalam melaksanakan matlamat utamanya untuk memelihara kestabilan kewangan;

- Tahap pengawalan dan penyeliaan yang dibezakan (differentiated) terhadap institusi dan pasaran di bawah kawal selia Bank, setara dengan jenis aktiviti dan tahap risiko institusi dan pasaran tersebut kepada sistem kewangan keseluruhannya;

- Kriteria penilaian yang telus untuk memberi kebenaran kepada institusi untuk menjalankan perniagaan kewangan yang dikawal selia, dan untuk kesesuaian pemegang syer;

- Peruntukan baharu bagi pengawasan terhadap syarikat pemegangan kewangan dan entiti yang tidak dikawal selia bagi mengambil kira risiko sistemik yang mungkin timbul daripada interaksi antara institusi, aktiviti dan pasaran yang dikawal selia dengan yang tidak dikawal selia;

- Kehendak amalan perniagaan dan perlindungan pengguna yang lebih tinggi untuk meningkatkan keyakinan pengguna terhadap perkhidmatan dan produk kewangan;

- Peruntukan khusus untuk menyokong peranan Bank dalam pengawasan pasaran wang dan pasaran pertukaran asing melalui kerjasama dengan Suruhanjaya Sekuriti Malaysia, yang mana relevan;

- Peruntukan yang lebih kukuh bagi penguatkuasaan dan campur tangan penyeliaan yang berkesan, termasuk membolehkan Bank untuk mengeluarkan arahan pematuhan atau menerima aku janji yang boleh dikuatkuasakan mengikut undang-undang yang menghendaki institusi kewangan untuk mengambil langkah tertentu bagi menangani risiko yang telah dikenal pasti, dan penalti yang lebih tinggi untuk menjadi instrumen pencegah yang berwibawa. Undang-undang ini juga memperuntukkan kepada Bank *locus standi* untuk memulakan tindakan sivil di mahkamah terhadap institusi kewangan; serta

- Fokus yang jelas mengenai pematuhan dan tadbir urus Syariah dalam sektor kewangan Islam. Secara khususnya, IFSA menyediakan rangka kerja undang-undang yang menyeluruh yang patuh Syariah dalam semua aspek pengawalan dan penyeliaan, daripada pelesenan hinggalah pembubaran sesebuah institusi.

Akta Institusi Kewangan Pembangunan 2002

Enam institusi kewangan pembangunan (IKP) adalah dikawal dan diselia oleh Bank menurut DFIA bagi memastikan mandat pembangunan IKP boleh dilaksanakan secara mampan dari segi kewangan, sambil menyumbang kepada kestabilan keseluruhan sistem kewangan. DFIA menyokong pengawalan dan penyeliaan IKP yang berkesan untuk memastikan pengurusan kewangan IKP yang mantap selain mengukuhkan kebertanggungjawaban mereka dalam melaksanakan peranan-peranan yang dimandatkan. Ini seterusnya akan menyumbang kepada pembangunan sektor kewangan yang kukuh, progresif dan inklusif di Malaysia. Sebagai sebahagian daripada program yang sedang dilaksanakan Bank untuk mengkaji semula dan mengemaskinikan rangka kerja undang-undang sektor kewangan secara kerap, cadangan pindaan terhadap DFIA sedang dibuat untuk terus meningkatkan rangka kerja pengawalan dan penyeliaan bagi IKP. Cadangan akan tertumpu pada pembaharuan untuk terus meningkatkan amalan tadbir urus IKP, mengukuhkan mandat mereka untuk mengisi ruang kekurangan dalam sistem kewangan, dan menggalakkan peningkatan kecekapan dalam pengendalian operasi.

Akta Pencegahan Pengubahan Wang Haram dan Pencegahan Pembiayaan Keganasan 2001

AMLATFA, yang sebelum ini dikenali sebagai Akta Pencegahan Pengubahan Wang Haram 2001 (Anti-Money Laundering Act 2001, AMLA), menyediakan rangka kerja undang-undang untuk mencegah pengubahan wang daripada hasil jenayah lantas memelihara integriti dan keyakinan terhadap sistem kewangan. Di bawah AMLA, Bank dilantik untuk menjalankan fungsi pihak berkuasa berwibawa, termasuk tanggungjawab memastikan pelaksanaan kewajipan melapor oleh institusi pelapor, dan pengumpulan serta perkongsian maklumat risikan kewangan. Pada tahun 2003, Kerajaan Malaysia membuat pindaan kepada lima undang-undang yang berbeza, termasuk AMLA, untuk membolehkan penyertaan dalam Konvensyen Antarabangsa bagi Penumpasan Pembiayaan Keganasan (International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism). Dengan berkuatkuasanya Akta Pencegahan Pengubahan Wang Haram (Pindaan) 2003 pada 6 Mac 2007, AMLA telah diubah namanya dan diperluaskan untuk memperuntukkan rangka kerja yang menyeluruh bagi langkah pencegahan kesalahan pengubahan wang haram dan pembiayaan keganasan, serta rampasan harta pengganas dan harta yang terlibat dalam pengubahan wang haram.

Akta Perniagaan Perkhidmatan Wang 2011

AMLATFA juga dilengkapkan oleh MSBA yang bertujuan untuk memodenkan dan meningkatkan status perniagaan pengurupan dan kiriman wang supaya menjadi industri yang lebih dinamik, berdaya saing dan profesional, sambil mengukuhkan perlindungan terhadap ancaman pengubahan wang haram, pembiayaan keganasan dan aktiviti haram yang lain. MSBA mula berkuat kuasa pada 1 Disember 2011 berikutan penggabungan Akta Pengurupan Wang 1998 dan beberapa bahagian daripada PSA dan ECA. Pengurup wang berlesen, penyedia perkhidmatan kiriman wang serta penyedia mata wang borong yang diluluskan kini dikawal selia di bawah satu undang-undang. Di bawah MSBA, keupayaan pengawasan Bank serta kuasa pemeriksaan dan penyiasatan terus ditingkatkan. Pada masa yang sama, kuasa penguatkuasaan yang lebih besar, meliputi penalti pentadbiran dan tindakan sivil, telah meningkatkan lagi keupayaan Bank untuk menangani dengan lebih berkesan kelemahan dalam industri yang boleh menimbulkan risiko penyalahgunaan untuk tujuan pengubahan wang haram dan jenayah kewangan.

Akta Perbadanan Insurans Deposit Malaysia 2011

Akta Perbadanan Insurans Deposit Malaysia 2005 mewujudkan sistem insurans deposit di Malaysia untuk melindungi deposit yang disimpan di institusi perbankan perdagangan dan perbankan Islam berlesen. Undang-undang ini juga memperuntukkan penubuhan Perbadanan Insurans Deposit Malaysia (PIDM) untuk mentadbir sistem insurans deposit, menyediakan insentif yang kukuh untuk pengurusan risiko yang mantap menerusi premium insurans deposit yang dibezakan, dan bertindak sebagai agensi penyelesaian. Pada tahun 2011, undang-undang ini digantikan dengan MDICA. Perubahan utama yang dibuat untuk menyediakan jaring keselamatan kewangan yang lebih luas juga meliputi sistem perlindungan manfaat takaful dan insurans serta kuasa kepada Menteri untuk memperluas liputan insurans atau perlindungan melangkaui skop perlindungan biasa bagi deposit dan manfaat insurans dan takaful untuk memelihara kestabilan sistem kewangan. Perundangan ini melengkapkan undang-undang pengawalseliaan Bank dalam menggalakkan pengurusan risiko yang mantap dalam institusi kewangan dan mengekalkan keyakinan orang ramai terhadap sistem kewangan, khususnya semasa berlakunya tekanan kewangan.