

# GLOBALISASI DAN TANTANGAN INDUSTRI PERBANKAN

by Zulkarnain Sitompul\*

*So great is the uncertainty of merit, both from its natural obscurity, and from the self-conceit of each individual, that no determinate rule of conduct could ever follow from it.*

*David Hume*

## ABSTRAK

*Perkembangan teknologi dan globalisasi telah membawa perubahan mendasar dalam bisnis perbankan. Produk yang ditawarkan oleh industri perbankan juga ditawarkan oleh industri keuangan lainnya. Kondisi ini menyebabkan tingginya persaingan yang dihadapi industri perbankan. Tingginya persaingan tersebut berkorelasi erat dengan risiko yang dihadapi industri perbankan. Risiko tersebut pada gilirannya mempengaruhi ancaman yang dihadapi. Untuk mengelola risiko dan ancaman yang dihadapi industri perbankan. Setidaknya terdapat empat tantangan yang dihadapi industri perbankan. Pertama, penerapan prinsip-prinsip utama pengawasan yang efektif. Prinsip telah diakui oleh dunia internasional sebagai best practice dalam mengawasi bank. Kedua, penerapan standar pengelolaan bank dengan menerapkan tiga pilar yaitu permodalan, pengawasan dan disiplin pasar. Ketiga, kesiapan menghadapi tindak pidana pencucian uang yang semakin meningkat intensitasnya. Industri perbankan harus mampu mencegah digunakannya industri perbankan sebagai tempat pencucian uang. Keempat, penerapan tata kelola perusahaan (corporate governance). Tata kelola perusahaan merupakan kata kunci untuk menciptakan industri perbankan yang sehat dan efisien. Untuk menghilangkan kendala penerapan corporate governance tersebut, kepemilikan pemerintah pada industri perbankan harus dikurangi. Pengurangan kepemilikan pemerintah tersebut harus dilakukan melalui program privatisasi yang disusun secara jelas dan dilaksanakan dengan transparan.*

**Kata Kunci : Globalisasi Perbankan**

---

\* Mengajar pada beberapa Program Pascasarjana antara lain Pascasarjana Fakultas Hukum UI, Pascasarjana USU dan Pascasarjana Universitas Islam Jakarta. Memperoleh Sarjana Hukum dari Universitas Sumatera Utara (1983), Magister Hukum (LL.M), dari Southern Methodist University, School of Law, Dallas, Texas, (1992) dan Doktor dalam ilmu hukum dari Program Pascasarjana, Fakultas Hukum UI dengan predikat cum laude, (2002).

## A. Pendahuluan

Sektor jasa keuangan merupakan salah satu sektor dari sedikit sektor industri yang menghadapi goncangan strategis (*strategic turbulence*) terutama pada dekade terakhir abad 20. Industri keuangan menghadapi perubahan regulasi seiring dengan perkembangan teknologi, perubahan perilaku nasabah serta globalisasi yang berdampak pada perubahan struktur organisasi. Pada waktu yang bersamaan, bagian terbesar industri keuangan telah semakin menyatu, terjadi pertautan antara peminjam dan yang meminjamkan, penerbit dan investor, risiko dan pengambil risiko.<sup>1</sup> Oleh karena itu, komponen utama setiap kajian struktural terhadap sistem perbankan dan keuangan adalah melihat kondisi saluran yang mengalirkan aset keuangan dari penabung kepada pengguna akhir. Saluran ini melibatkan model alternatif dan kompetitif diantara perantara keuangan atau antara counterparties dalam transaksi keuangan baik domestik maupun internasional.

Empat jenis perusahaan jasa keuangan yaitu *commercial banking*, *saving bank*, *thrift* mendominasi penghimpunan dana masyarakat dan pemberian kredit. Kedua, *investment banking* dan perusahaan sekuritas (*broker-dealer*) melakukan kegiatan usaha *underwriting*, perdagangan dan distribusi efek. Ketiga perusahaan berbasis pasar modal bersama-sama dengan jasa penasehat keuangan Keempat asuransi dengan bisnis dasarnya adalah manajemen risiko. Keempat jenis lembaga ini dapat bergabung dengan berbagai cara. *Commercial bank* dan *investment bank* dapat dilakukan oleh perusahaan yang sama demikian pula *commercial banking* dan asuransi (dikenal dengan *backassurace* atau *allfinanz*).<sup>2</sup> Sejumlah perusahaan asuransi juga sangat aktif dalam bisnis *investmen bank*. Seluruh jenis perusahaan menargetkan asset management sebagai bisnis menjanjikan. Sebagai contoh Amerika Serikat yang menganut *dual banking system* yaitu *national bank* dan *state bank* dan memisahkan antara *comercial bank* dan *investment bank* mulai melunakkan dikotomi tersebut. Pembelian perusahaan *broker-dealer* oleh Bank of America pada tahun 1980an merupakan awal dilunakkannya pembatasan antara *commercial banking* dengan *investmen banking*. Sementara itu perusahaan asuransi juga mulai menawarkan produk seperti tabungan. Pemegang polis misalnya dapat menarik kembali premi yang dibayarnya sebesar prosentase tertentu sesuai dengan yang diperjanjikan.

Sementara itu, masalah-masalah yang dihadapi industri perbankan dapat bebentuk institusional maupun supervisi. Krisis perbankan terjadi baik di Asia maupun di belahan dunia lain misalnya disebabkan karena kebijakan nilai tukar dan lemahnya pengawasan. Kebijakan nilai tukar yang menetapkan sistem nilai tukar yang hampir flat menyebabkan terjadinya arus pinjaman luar negeri yang tinggi. Faktor kelemahan pengawasan terhadap *exchange rate exposure* pada bank mempercepat terjadinya krisis perbankan. Lemahnya penegakan hukum, minimnya informasi tentang debitur merupakan andil yang tidak kalah besarnya dalam pencapaian tingkat kesehatan sistem keuangan dan perbankan.

Untuk mempercepat upaya penyehatan dan penguatan industri perbankan banyak negara menerapkan program privatisasi dengan maksud untuk memperkuat market discipline sebagai pendamping supervisory dicipline. Privatisasi membutuhkan disiplin pengaturan (supervisory dicipline). Dalam kaitannya dengan privatisasi joint venture dianggap sebagai bentuk kerjasama terbaik. Beberapa negara misalnya tidak

---

<sup>1</sup> Ingo Walter, *Mergers and Acquisitions in Banking and Finance What Works, What Fails, and Why*, (New York: Oxford University Press, 2004), hal. 3

<sup>2</sup> Ibid, hal. 9

membbolehkan bank asing membuka cabang di negaranya . Negara tersebut mensyaratkan agar pihak asing yang ingin melakukan kegiatan perbankan membentuk perusahaan joint venture.

Penggunaan jasa pihak ketiga untuk mendukung kegiatan usaha industri perbankan semakin meningkat sejalan dengan tingginya kebutuhan akan efisiensi dalam menghadapi persaingan. Fungsi proses transaksi informasi-informasi penting seperti kredit, dana pihak ketiga, electronic fund transfer, payroll processing dan customer call center tidak lagi dilakukan oleh internal perbankan tetapi diserahkan kepada pihak ketiga. Dengan kecepatan teknologi keuangan, industri perbankan juga menggunakan jasa pihak ketiga untuk menerapkan aplikasi bisnis baru seperti internet banking, electronic bill payment dan digital certification. Pihak ketiga yang menawarkan jasa tersebut tidak hanya berlokasi di dalam negeri tetapi seringkali dipasok oleh penyedia jasa dari luar negeri. Penggunaan jasa pihak ketiga yang berada diluar yurisdiksi negara bank pemakai jasa tentunya menimbulkan risiko tambahan sehingga perlu dilakukan upaya pengawasan tambahan. Risiko tambahan yang dihadapi adalah risiko reputasi, risiko kredit, risiko likuiditas dan risiko kepatuhan (compliance risk). Untuk itu dibutuhkan tambahan upaya monitoring dan pengawasan manajemen risiko. Industri perbankan membutuhkan kemampuan penilaian risiko yang memadai, kemampuan due diligence dan menyusun klausula dalam kontrak yang dapat memberikan perlindungan sebelum membuat perjanjian dengan penyedia jasa pihak ketiga yang berada di luar negeri.<sup>3</sup>

Dengan perkembangan industri perbankan seperti itu maka tantangan yang dihadapi dalam pengawasan bank dewasa ini dapat dikelompokkan menjadi 4 pokok permasalahan. *Pertama*, penerapan Core Principle on Banking Supervision yang dikeluarkan oleh Basel Committee on Banking Supervision. *Kedua*, persiapan implementasi Basel II yang direncanakan yang berlaku pada awal 2007. *Ketiga*, kewajiban penerapan anti money laundering rezime. *Keempat*, penerapan tata kelola perusahaan (*corporate governance*).

## **B. Tantangan Industri Perbankan**

### **I. Penerapan *Core Principle on Banking Supervision***

Basle Committee on Banking Supervision, didirikan oleh Gubernur Bank Sentral negara-negara Group of Ten (G 10) pada 1974 sebagai reaksi atas bankrutnya Bankhaus I.D. Herstatt di Cologne, Jerman. Likuidasi bank Herstatt tersebut ternyata berdampak global karena banyak transaksi valuta asingnya tidak dapat diselesaikan sehingga menyebabkan terganggunya penyelesaian transaksi pada Clearing House International Payment System (CHIPS) dan merugikan mitra bisnis Herstatt bank.<sup>4</sup>

Basel Committee adalah komite yang berasal dari bank sentral dan regulator dari Belgia, Perancis, Jerman, Italia, Jepang, Luxemburg, Belanda, Spanyol, Swedia, Swiss, Inggris dan Amerika Serikat yang bertemu di Bank for International Settlements (BIS), Basel, Swiss untuk mempererat kerjasama memperkuat stabilitas moneter dan keuangan. (Mulai Mei 1999 BIS menggunakan ejaan Basel menggantikan ejaan Basle).

Meskipun hanya 13 negara yang menjadi anggota Basel Committee akan tetapi lebih 100 negara menggunakan kerangka Basel sebagai pedoman dalam mengatur sistem

---

<sup>3</sup> OCC Bulletin, "Bank Use of Foreign-Based-Third Party Service Providers, May 15, 2002, hal. 2

<sup>4</sup> Benton E. Gup, *The New Basel Capital Accord*, (New York: Thomson, 2004), hal. 2

perbankan mereka. Pada awalnya pusat perhatian Basel Committee adalah pertukaran informasi diantara sesama anggota. Dalam perjalanannya, perhatian dialihkan pada harmonisasi ketentuan melalui penerbitan kajian *best practices* dan membangun suatu standar pengawasan diantara sesama anggota meski standar tersebut tidak mengikat secara hukum (legally binding).

Core Principles for Effective Banking Supervision,<sup>5</sup> (Basle, September 1997) yang dikeluarkan oleh Basle Committee on Banking Supervision terdiri dari 25 prinsip. Prinsip-prinsip tersebut sedapat mungkin harus diterapkan untuk menciptakan sistem pengawasan yang efektif. Adapun inti sari prinsip-prinsip tersebut adalah:

1. Pengawas bank harus merasa puas mengenai sistem informasi manajemen yang dimiliki bank yang mampu mengidentifikasi konsentrasi portofolio dan pengawas harus menetapkan batasan kehati-hatian bagi setiap nasabah peminjam individual atau grup terkait.
2. Untuk menghindari penyelewengan yang ditimbulkan pinjaman kepada pihak terkait, pengawas bank harus menetapkan persyaratan bahwa bank yang akan memberikan pinjaman kepada pihak terkait harus berdasarkan transaksi di pasar (*arm's length*), pemberian kredit tersebut harus dimonitor secara efektif dan langkah-langkah yang tepat harus diambil dalam rangka mengawasi atau mengurangi risiko.
3. Pengawas bank harus puas dengan tersedianya secara cukup kebijakan dan prosedur untuk identifikasi, *monitoring* dan *controlling*, *country risk* dan *transfer risk* yang dimiliki bank dalam menyalurkan pinjaman dan investasi internasional, dan menyediakan cadangan yang cukup untuk risiko tersebut.
4. Pengawas bank harus puas dengan sistem yang dapat secara tepat mengukur, memonitor dan mengawasi risiko pasar yang dimiliki bank. Pengawas harus memiliki kewenangan untuk mengenakan batasan spesifik dan/atau denda spesifik terhadap exposure risiko pasar.
5. Pengawas bank harus puas dengan proses manajemen risiko komprehensif yang dimiliki bank (termasuk direktur pengawas dan manajemen senior) untuk mengidentifikasi, mengukur, memonitor dan mengawasi seluruh risiko material lainnya dan apabila perlu menetapkan denda terhadap risiko tersebut.
6. Pengawas bank harus menetapkan bahwa bank memiliki internal kontrol yang cukup sesuai dengan skala bisnisnya. Hal ini harus mencakup pengaturan yang jelas tentang pendelegasian wewenang dan tanggung jawab; pemisahan fungsi diantara bagian-bagian di bank.
7. Pengawas bank harus menetapkan bahwa bank memiliki kebijakan, praktek dan prosedur termasuk ketentuan *know your customer* yang menciptakan standar etika dan profesionalisme yang tinggi dan mencegah bank digunakan secara sengaja atau tidak sengaja oleh unsur-unsur kriminal.
8. Pengawas bank harus menetapkan persyaratan modal yang hati-hati dan cukup untuk seluruh bank. Persyaratan tersebut harus mencerminkan risiko yang dihadapi bank dan harus menentukan komponen modal dengan

---

<sup>5</sup> Basle Committee on Banking Supervision, "Core Principles for Effective Banking Supervision", (Basle, September 1997)

mempertimbangkan kemampuan menyerap kerugian. Untuk bank yang melakukan kegiatan internasional, paling tidak persyaratan tersebut tidak lebih rendah dari standar BIS.

9. Bagian terpenting dari sistem pengawasan adalah evaluasi kebijaksanaan, praktek dan prosedur bank yang berkaitan dengan pemberian pinjaman dan investasi dan pelaksanaan manajemen portfolio pinjaman dan investasi.
10. Pengawas bank harus yakin bahwa bank memiliki dan taat pada kebijaksanaan, praktek dan prosedur evaluasi kualitas asset dan ketentuan kerugian pinjaman dan cadangan.

IMF dan World Bank kemudian melakukan *joint assesment* kepada negara-negara yang secara sukarela meminta untuk dinilai tentang kepatuhan mereka terhadap prinsip pengawasan bank efektif yang dikeluarkan oleh BIS tersebut. Dalam kaitan ini Kanada merupakan negara pertama yang dinilai sedangkan AS sampai saat ini belum dinilai.

## II. Penerapan Basel II

Pada 1988 Basel Committee on Banking Supervision bertindak atas nama BIS mengeluarkan Basel Capital Accord. Tujuan dikeluarkannya 1988 Basel Capital Accord yang selanjutnya dikenal dengan Basel I adalah 1) harmonisasi standar permodalan bank secara internasional dengan maksud memperkuat stabilitas dan kesehatan perbankan internasional. 2) menghilangkan sumber ketidaksetaraan dalam berkompetisi diantara perbankan internasional. Basel I menetapkan satu ukuran modal dan risiko untuk bank yang beroperasi secara internasional. Penetapan modal secara tunggal ini tidak membedakan variasi risiko antara bank satu dengan bank lainnya.

Tonggak utama Basel I adalah penetapan persyaratan permodalan minimal sebesar 8% bagi bank yang beroperasi secara internasional dengan tujuan untuk menjamin tingkat kecukupan modal dan menjamin terjadinya kompetisi yang seimbang. Di Amerika Serikat persyaratan modal diberlakukan terhadap seluruh bank yang menjadi anggota Federal Deposit Insurance Corporation dan persyaratan yang sama juga diberlakukan bagi Savings Association. Berdasarkan Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act 1991 (FDICIA) bank dengan total ratio kecukupan modal berbasis risiko 8%-9% dikategorikan sebagai bank yang "adequately capitalized" sedangkan bank dengan ratio modal lebih 10% digolongkan "well-capitalized". Bank dengan ratio lebih kecil ditetapkan sebagai bank yang kekurangan modal dan dapat dikenakan "prompt corrective action". Berdasarkan Basel I modal bank terdiri dari 2 tingkatan (two tier). Tier 1 (4%) terdiri dari shareholder equity dan retained earning. Tier 2 (4%) tambahan dana yang internal dan eksternal yang tersedia. Basel I adalah standar yang "one-size-fits-all" dan utamanya difokuskan pada risiko kredit. Ratio kecukupan modal ini juga diterapkan pada industri perbankan Indonesia.

Selanjutnya, pada 2001 Basel Committee mengeluarkan The New Basel Capital Accord (Basel II) yang akan menggantikan Basel I dan diharapkan dapat diterapkan pada akhir 2006. Perbedaan mendasar antara Basel I dan Basel II adalah Basel II memberikan fleksibilitas dan sensitifitas risiko yang lebih longgar dibandingkan dengan Basel I. Basel II terdiri dari 3 pilar yang saling terkait satu dengan lainnya. Pilar pertama minimum capital requirement. Pilar kedua supervisory review process dan pilar ketiga market discipline.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Benton E. Gup, Op.cit, hal.5

Kecukupan modal dihitung dengan mempertimbangkan risiko kredit, risiko pasar dan risiko operasional. Risiko kredit dapat diukur dengan pendekatan:

1. Standardized, suatu versi modifikasi dari metode yang berlaku saat ini berdasarkan rating dari external credit rating.
2. Foundation Internal Rating-Based (IRB);
3. Advanced IRB (A-IRB).

Risiko Pasar dapat diukur dengan:

1. Pendekatan Standardized;
2. Pendekatan Internal models. Sedangkan risiko operasional diukur dengan menggunakan pendekatan:
  - a. Basic indicator;
  - b. Standardized
  - c. International measurement.

Negara maju maupun negara *emerging market* menghadapi banyak kendala dalam menerapkan Basel II. Kepatuhan terhadap Basel II dilain pihak penting dilakukan agar industri perbankan mereka tidak diperlakukan sebagai negara kelas dua oleh mitra bisnisnya. Amerika Serikat misalnya mewajibkan penerapan Basel II hanya kepada 10-12 bank saja sedangkan bank-bank lainnya belum diwajibkan untuk melaksanakannya. Kesulitan menerapkan Basel II paling tidak karena dua alasan. *Pertama*, kompleksitas. Pengaturan. Basel II terdiri dari ratusan halaman yang memaparkan tiga metode yang dapat digunakan untuk menghitung risk-based capital. Metode ini memerlukan tersedianya data yang besar dan model komputer untuk memprediksi kerugian dan faktor-faktor lainnya. Biaya yang dibutuhkan untuk mengimplementasikan Basel II diperkirakan USD 10 juta untuk bank kecil dan USD 150 juta atau lebih untuk bank-bank besar. Biaya tersebut belum termasuk biaya pemeliharaan sistem. *Kedua*, contentious. Basel II diciptakan untuk bank yang berskala internasional, besar dan melibatkan organisasi keuangan yang kompleks. Basel II tidak dialamatkan untuk seluruh bank. Di Amerika Serikat misalnya hanya 10 bank yang diwajibkan menerapkan pendekatan advance internal ratings-based (A-IRB). Sedangkan sekitar 7800 bank lainnya dapat menerapkan internal ratings-based (IRB) atau tetap menggunakan versi Basel I yang sudah dimodifikasi. Di Uni Eropa seluruh lembaga keuangan diwajibkan menerapkan Basel II. Sedangkan di negara-negara lain masih terjadi perdebatan mengenai penerapan Basel II.

Dalam kaitan ini IMF dan World Bank meminta agar negara-negara tidak tergesa-gesa menerapkan Basel II apabila mereka belum siap. Sebaiknya negara-negara yang belum siap memfokuskan diri untuk patuh terlebih dulu terhadap Core Principle setelah itu baru menerapkan Basel II. Meski, Basel II merupakan faktor penting untuk diterapkan terutama yang terkait dengan *risk management*. Faktor keterbukaan juga merupakan yang penting untuk diterapkan. Secara keseluruhan Basel II penting untuk dipatuhi dan diterapkan dimasa depan, cepat atau lambat. *Risk base supervision* sebenarnya sudah diterapkan oleh pengawas bank sejak lama. Elemen yang baik untuk diterapkan adalah risk management. Sebelum melakukan pemeriksaan, pengawas harus mengetahui terlebih

dahulu profile bank yang akan diperiksa untuk mengetahui di sektor usaha apa risiko yang paling tinggi.

Transaction test merupakan elemen kunci dari *risk base supervision*. Pemeriksa tidak boleh hanya mempercayai hasil audit internal maupun hasil audit akuntan publik. Transaction test tidak boleh hanya merupakan pelengkap dari pengawasan off site dan pengawasan yang dilakukan oleh internal auditor dan akuntan publik. Kasus Enron. Worldcom dsb merupakan bukti bahwa audit yang dilakukan oleh kantor akuntan ternama sekalipun tidak boleh dipercaya dan digunakan sebagai pedoman. Hal ini terjadi karena auditor tersebut dibayar mahal oleh perusahaan sehingga mereka seringkali sulit untuk bertindak independen.

Supervisory capacity, merupakan elemen yang tidak kalah pentingnya. Bagaimana melatih pengawas bank merupakan taruhan dalam menciptakan pengawasan yang efektif.

### **Peranan Perusahaan Rating**

Penerapan Basel II terkait erat dengan peran perusahaan rating terutama dalam kaitannya dengan risiko pemberian kredit. Salah satu perusahaan rating terkemuka adalah Standar & Poor. S&P pada awalnya (1860) adalah jurnalis finansial yang menjual informasi kepada investor di New York Stock Exchange mengenai perusahaan tertentu. Pada masa itu 1864-1864 pasar modal tidak diatur. Henry Poor pendiri S&P adalah financial journalist. Saat ini S&P adalah unit bisnis dari McGraw-Hill suatu perusahaan penerbit.<sup>7</sup> Sampai saat ini secara hukum perusahaan dilindungi oleh First Amendement of US Constitution sehingga belum pernah ada gugatan yang meminta pertanggung jawaban karena tidak akurat memberikan informasi yang dikabulkan oleh pengadilan. Di Amerika Serikat rating company tidak diregulasi. Akan tetapi perusahaan rating tidak boleh memiliki kaitan dengan perusahaan yang dirating. Perusahaan rating mengungkapkan metodologi yang mereka pergunakan dalam melakukan rating.

Peranan utama dari perusahaan rating adalah mempertinggi transparansi dan efisiensi dengan cara menyediakan opini independen tentang suatu perusahaan atau surat utang sehingga dapat menurunkan *asimetric information* antara investor dan perusahaan, Fungsi ini juga bermanfaat bagi pasar karena meningkatkan kepercayaan investor dan membantu perusahaan dalam memasarkan surat utang yang diterbitkannya.

Pada umumnya suatu perusahaan akan di rating apabila terhadap negara asal perusahaan tersebut juga telah dilakukan di rating. Sovereign rating dilakukan atas permintaan negara yang bersangkutan. Rating perusahaan umumnya tidak akan lebih baik dibandingkan tingkat rating yang dimiliki negara asal perusahaan tersebut. Tingkatan rating yang diberikan oleh S&P adalah AAA, AA, A dan BBB yang diklasifikasikan sebagai investment grade. Sedangkan BB, B, CCC, CC dan C diklasifikasikan sebagai non investment grade atau disebut juga dengan speculative atau junk. Untuk perusahaan yang mendapat rating AAA kemungkinan defaultnya adalah 1% dan perusahaan yang mendapat rating BB adalah 35%.<sup>8</sup> Untuk rating negara atau sovereign rating yang dijadikan bench mark adalah local currency rating dan foreign currency rating. Rating untuk *local currency* (kemampuan pemerintah membayar utang dalam mata uang lokal) dinilai lebih ketat karena berkaitan dengan disiplin pemerintah dalam mengendalikan inflasi. (mencetak uang). Untuk foreign currency yang dinilai adalah transfer risk (berkaitan dengan

---

<sup>7</sup> Standard & Poor's, *Corporate Ratings Criteria*, 2002, hal. 3

<sup>8</sup> Ibid, hal.7

*exchange control*), *convertibility risk* dan *devaluation risk*. Dalam melakukan sovereign rating faktor-faktor yang dijadikan bahan pertimbangan adalah:

- Political Risk
- Income and Economic Structure
- Economic Growth Prospects
- Fiscal Flexibility
- General Government Debt Burden
- Offshore and Contingent Liabilities
- Monetary Stability
- External Liquidity
- Public Sector External Debt Burden
- Private Sector External Debt Burden

### **III. Implementasi Anti Money Laundering (AML) Rezim**

Perkembangan e-banking banyak menimbulkan implikasi hukum. Internet services yang ditawarkan oleh bank misalnya menimbulkan pertanyaan apakah kegiatan tersebut termasuk usaha bank. Sementara itu, produk-produk berbasis teknologi yang banyak ditawarkan oleh industri perbankan juga mempermudah terjadinya tindak pidana *money laundering*. Untuk itu industri perbankan harus menerapkan suatu standar untuk membuka rekening dan memperoleh fasilitas yang ditawarkan industri perbankan. Apabila pembukaan rekening dilakukan tidak secara face to face maka harus dilakukan verifikasi terhadap identitas calon nasabah. Dalam kaitan ini penggunaan shell company harus dihindari karena rawan pencucian uang.

Di Amerika Serikat, untuk memberantas money laundering, Pasal 314 (a) Patriot Act menetapkan bahwa apabila federal agent mencurigai suatu transaksi mereka akan meminta agar Financial Crime Enforcement Network (Fincen) meminta Penyedia Jasa Keuangan (PJK) untuk melaporkan transaksi tersebut. Untuk menguji tingkat kepatuhan dan kesiapan PJK undercover account establishment dilakukan. Aparat penegak hukum atau manajemen bank berpura-pura ingin membuka rekening pada PJK atau melakukan suatu transaksi yang termasuk kategori mencurigakan dan melihat apakah PJK menerapkan prosedur anti money laundering dan melaporkan pembukaan rekening atau transaksi tersebut. Dalam penerapan AML ini hal yang juga perlu diperhatikan adalah transaksi yang dilakukan oleh shell company. Kepemilikan PJK oleh shell company harus dilarang karena rawan terhadap pencucian uang.

Pasal 314 (b) Patriot Act mewajibkan untuk dilakukan pertukaran informasi antar financial institution. PJK harus melaksanakan *enhance due dilligence* apabila melakukan transaksi dengan *politically expose person, trust company/account, shell company* dan *corespondence bank account*. Disamping itu PJK juga harus melakukan *enhance due dilgence* apabila bertransaksi dengan individu yang diberitakan oleh media masa telah melakukan kejahatan. Sebagai tindak lanjut USA Patriot Act, Financial Crimes Enforcement Network (FinCen) pada Desember 2004 mengeluarkan ketentuan yang mewajibkan pedagang permata (jewelry business) dan perusahaan asuransi untuk melaporkan transaksi yang dilakukannya dengan nasabah.

Pedagang permata dan perusahaan asuransi prihatin terhadap ketentuan tersebut karena akan berdampak pada kenaikan harga. Perusahaan diwajibkan melatih tenaga kerjanya untuk dapat mengenali transaksi mencurigakan dan mempekerjakan petugas kepatuhan dan melakukan uji coba untuk memantau efektif tidaknya program anti money laundering yang mereka terapkan. Para pedagang permata dan perusahaan asuransi menyatakan bahwa FinCen tidak memahami bisnis mereka dan ketentuan tersebut sangat restriktif. Sejumlah perusahaan asuransi jiwa termasuk credit life insurance, term life insurance dan perusahaan reasuransi mencoba melakukan loby agar perusahaan mereka dikecualikan dari kewajiban melapor. Pada dasarnya FinCen menyadari bahwa tidak terdapat risiko yang signifikan pada life insurance, casualty insurance dan property insurance. Namun demikian, American Bankers Association menyatakan seharusnya seluruh industri yang menyediakan jasa keuangan diwajibkan melapor. Setelah pedagang permata dan perusahaan asuransi seharusnya penasihat investasi, dealer mobil, agen perjalanan dan properti juga diwajibkan. Menurut direktur American Bankers Association, John Byrne, tujuannya adalah untuk menciptakan level of playing field.<sup>9</sup>

Sementara itu, dalam tindak pidana pencucian uang jaksa harus membuktikan bahwa transaksi tertentu dilakukan untuk mencuci uang. Perkara antara *United States v. Dobbs*,<sup>10</sup> dapat dijadikan pegangan untuk memahami tindak pidana pencucian uang. Dalam perkara ini hakim memutuskan bahwa tersangka harus dibuktikan berniat untuk menciptakan penampilan dari uang hasil kejahatan sebagai harta yang sah (legitimate) atau menyembunyikan atau mengaburkan asal usul uang sehingga uang tersebut dapat masuk kedalam sistem perekonomian sebagai uang yang sah. Tujuan diberlakukannya UU Anti Pencucian Uang adalah untuk menjangkau transaksi bisnis yang dimaksudkan untuk mengaburkan (paling tidak sebagian) hubungan antara barang yang dibeli dengan individu yang menyediakan dana dan dana yang digunakan untuk melakukan pembelian berasal dari kegiatan illegal. Suatu skim yang hanya mengaburkan sumber dana juga termasuk dalam kategori pencucian uang.

Perkara *United States v. Powers*<sup>11</sup> kiranya dapat memperjelas apa yang dimaksud dengan pencucian uang. Power menyetor uang yang diterimanya dari perbuatan illegal ke dalam rekening perusahaan yang bernama ITEX yang dibukanya bersama isterinya. Nyonya Power kemudian mengeluarkan cek untuk dirinya sendiri atas beban rekening ITEX dan menyetorkannya ke rekening pribadi bersama atas nama ia dan suaminya. Pengadilan berpendapat bahwa perbuatan menyimpan uang dengan menggunakan rekening pihak ketiga merupakan pencucian uang karena transaksi tersebut tidak akan diketahui kecuali dengan mengakses catatan pada bank. Hal ini dapat dikatakan sebagai mengaburkan asal usul uang. Sedangkan perbuatan menyimpan uang hasil kejahatan dengan menggunakan rekening isteri tidak dapat dikatakan sebagai perbuatan mengaburkan asal usul uang karena penyimpan uang hasil kejahatan kedalam rekening isteri yang dipakai untuk membiayai rumah tangga bulan money laundering. Transaksi seperti itu dikatakan sebagai “open and notorious” Dan lazim dalam transaksi perbankan.

---

<sup>9</sup> The Washington Post, 3 November 2004.

<sup>10</sup> *United States v. Dobbs*,<sup>10</sup> 63 F.3d 391, 197 (5<sup>th</sup> Cir. 1995)

<sup>11</sup> *United States v. Powers*<sup>11</sup> 168 F.3d 741 (5<sup>th</sup> Cir. 1999)

#### **IV. Penerapan *Corporate Governance***

Pelaksanaan tata kelola perusahaan (*corporate governance*) merupakan kata kunci untuk menciptakan industri perbankan yang sehat. Akan tetapi, menerapkannya membutuhkan upaya yang tidak mudah. Bahkan mendefinisikan *corporate governance* merupakan hal yang sulit. Sama sulitnya dengan mendefinisikan pornografi. Seorang Hakim Agung Amerika Serikat menggambarkannya sebagai berikut “I can’t define what is pornografi but I will know when I see it”. Namun demikian, satu hal yang penting untuk dapat menerapkan *corporate governance* adalah setiap orang yang terbukti melakukan *bank fraud* harus dihukum. Dalam kaitan penghukuman ini perlu diperhatikan bahwa apabila bank melakukan pelanggaran ketentuan perbankan maka jangan hanya bank yang dihukum karena seringkali pengurus bank tidak begitu peduli kalau hanya bank yang dihukum. Seharusnya pelaku juga dikenakan hukuman denda oleh pengawas. Para pelaku tersebut tidak hanya dipenjarakan tetapi juga seluruh harta kekayaannya disita untuk menimbulkan aspek jera.

#### **Privatisasi**

Besarnya saham milik pemerintah pada industri perbankan cenderung memperlemah pengawasan dan penerapan *corporate governance*. Dengan privatisasi maka akan terjadi keseimbangan antara *supervisory dicipline* dan *market dicipline*. Oleh karena itu dianjurkan agar pemerintah melakukan divestasi kepemilikannya pada industri perbankan melalui program privatisasi. Sejumlah prinsip dan pedoman telah dikembangkan sejak pertengahan tahun 1980 ketika privatisasi menjadi elemen penting dalam program pembangunan di negara berkembang. Beberapa prinsip privatisasi dapat dimukakan sebagai berikut:<sup>12</sup>

##### **1. Privatisasi adalah suatu proses politik yang berkesinambungan.**

Privatisasi berimplikasi ekonomi dan keuangan yang luas, meski hal yang paling utama yang perlu diinggit adalah privatisasi adalah suatu proses politik. Elemen politik dapat diprediksi akan senantiasa berupaya untuk mengalihkan dan menggunakan privatisasi untuk kepentingan golongan mereka sendiri kapan dan dimana saja ada kesempatan. Pengambil keputusan kunci umumnya secara politik bertanggung jawab. Keberlangsungan jabatan bagi mereka berarti harus terus mendapatkan dukungan dari para pemilih atau tetap mempertahankan mereka dalam kekuasaan. Menciptakan perusahaan yang menghasilkan laba atau menurunkan defisit anggaran menjadi penting bagi para politisi untuk kelangsungan kekuasaan mereka. Privatisasi harus didisain untuk menciptakan lebih banyak “pemenang” agar mendapat dukungan politik. Aktivitas dan transaksi privatisasi terkait satu dengan lain dan harus dianalisis dan dievaluasi sebagai bagian tak terpisahkan dari keseluruhan proses politik.

##### **2. Privatisasi adalah Alat Bukan Tujuan**

Privatisasi tidak boleh dijadikan tujuan. Privatisasi haruslah dijadikan alat untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Menurunkan defisit anggaran pemerintah dan meningkatkan efisiensi dan produktifitas sumber daya bangsa merupakan dua tujuan yang secara umum diinginkan.

---

<sup>12</sup> Gordon O.F. Johnson, *Country Privatization Strategy Guidelines*, Public Enterprises, hal 149, tanpa tahun.

### **3. Privatisasi Membutuhkan Komitmen Penguasa**

Kualitas pemimpin merupakan faktor paling penting. Privatisasi membutuhkan figur yang cerdas dan tegas serta memiliki akses penuh kepada penguasa tertinggi. Komitmen tidak cukup hanya dalam bentuk sepatah dua patah kata dari Presiden atau Perdana Menteri. Keputusan melakukan privatisasi harus dituangkan dalam ketentuan perundang-undangan agar dapat membantu mendemonstrasikan adanya komitmen penuh dari pemerintah. Salah satu bukti komitmen dari penguasa tertinggi adalah kemauan untuk mengungkapkan (disclose) kinerja keuangan berdasarkan audit pihak independen dan kesediaan menerima nilai pasar yang realistis untuk suatu perusahaan.

### **4. Privatisasi Membutuhkan Perhatian Penuh**

Privatisasi adalah suatu proses yang rumit, sulit, memakan waktu dan membuat frustrasi pelaksana. Oleh karena itu privatisasi membutuhkan perhatian penuh dari pemimpin beserta staf yang bertanggung jawab melaksanakan. Penugasan untuk pekerjaan lain meskipun masih terkait dengan perusahaan milik pemerintah dapat memecahkan perhatian petugas dan menurunkan tingkat keberhasilan upaya privatisasi.

### **5. Upayakan Contoh Sukses**

*Demonstration effect* merupakan hal penting. Dukungan terhadap program privatisasi segera hilang apabila program privatisasi pertama tidak berhasil. Privatisasi yang dilakukan secara tergesa-gesa sangat berbahaya. Tujuan dasar, khususnya pada awal program, harus dapat mendemonstrasikan bahwa privatisasi membawa kebaikan.

### **6. Privatisasi Membutuhkan Waktu**

Privatisasi adalah suatu proses "start-stop, seringkali dengan dua langkah maju dan selangkah mundur. Jangka waktu yang ditetapkan secara kuantitatif seringkali counter-productive. Dibutuhkan suatu jangka waktu dan jadwal penawaran perusahaan, tetapi bukan untuk negosiasi dan mencapai kesepakatan.

### **7. Privatisasi Membutuhkan Rencana dan Transparan**

Pendekatan secara ad-hoc untuk melakukan privatisasi cenderung meningkatkan resistensi dan menghilangkan dukungan kecuali privatisasi dilakukan sebagai bagian suatu strategi untuk memenuhi situasi politik tertentu. Suatu rencana yang disusun secara baik harus mencantumkan suatu tujuan yang jelas dan kewenangan tegas untuk melaksanakannya. Harus secara jelas diimplementasikan transparansi dalam setiap proses transaksi untuk menjaga integritas dan kejujuran. Rencana privatisasi juga harus memuat kesalahan dan ketidaktepatan perhitungan yang pernah terjadi. Oleh karena itu lebih baik dimulai dengan perusahaan berskala kecil. Privatisasi bukan suatu proses text-book yang dapat dilakukan dengan menggunakan suatu formula tertentu. Suatu perencanaan yang baik harus memuat fleksibilitas agar dapat merespon setiap kesempatan yang ada. Privatisasi haruslah oportunistik.

### **8. Harga Maksimal Mungkin Bukan Harga yang Optimal**

Memperoleh harga maksimal melalui penjualan aset normalnya bukan tujuan prioritas dalam privatisasi. Tujuan yang lebih penting adalah tercapainya term and condition yang menetapkan apa yang akan dilakukan setelah dilakukan penjualan. Yang paling penting adalah kapasitas pemilik baru. Kemampuan dan komitmen memperluas bisnis dengan investasi tambahan, teknologi baru dan keahlian manajemen baru. Pertimbangan harga khusus khususnya penting apabila tujuan privatisasi adalah mendapatkan kepemilikan modal yang luas dari individu warga negara/karyawan.

## 9. Privatisasi dapat Memperluas Kepemilikan Saham

Privatisasi menawarkan kesempatan unik untuk memperkuat demokrasi politik dengan memperluas kepemilikan faktor produksi. Berbeda dengan program redistribusi sumber daya seperti land reform, dimana tanah diambil dari pemilik yang memiliki tanah luas dan memberikannya kepada masyarakat yang tidak memiliki tanah, privatisasi menawarkan kesempatan memiliki faktor produksi tanpa mengambilnya dari pihak lain. Demokratisasi modal melalui privatisasi dapat memberikan kontribusi terhadap stabilitas ekonomi dan menciptakan dukungan dari konstituen baru bagi sistem pasar dan sektor swasta. Akan tetapi tujuan memperluas kepemilikan tidak boleh mengalihkan perhatian dari tujuan utama privatisasi yaitu meningkatkan produksi sumber daya manusia dan sumber daya alam. Sangat didambakan, dengan pelbagai alasan, untuk memperluas kepemilikan, akan tetapi pada saat yang sama pemilik tetap menghendaki untuk mempertahankan mayoritas kepemilikannya untuk menjamin manajemen dapat mengambil keputusan sulit yang dibutuhkan dalam menghadapi persaingan.

## C. Penutup

Keempat faktor di atas merupakan tantangan kuat yang harus dihadapi secara serius oleh pelaku sektor keuangan khususnya para bankir. Keseriusan industri perbankan tersebut kemudian harus diikuti dengan komitmen yang tinggi dari institusi pengawas untuk menegakkan hukum. Sinergi antara bankir dan pengawas tentunya akan melahirkan industri perbankan yang kokoh.

## DAFTAR PUSTAKA

- Basle Committee on Banking Supervision, "Core Principles for Effective Banking Supervision", (Basle, September 1997)
- E. Gup, Benton, *The New Basel Capital Accord*, (New York: Thomson, 2004)
- Johnson, Gordon O.F. *Country Privatization Strategy Guidelines*, Public Enterprises
- OCC Bulletin, "Bank Use of Foreign-Based-Third Party Service Providers, May 15, 2002
- Shiller, Robert J., *The New Financial Order Risk in the 21<sup>st</sup> Century*, (New Jersey: Princeton University Press, 2003)
- Standard & Poor's, *Corporate Ratings Criteria*, 2002
- The Washington Post, 3 November 2004.
- United States v. Dobbs,<sup>1</sup> 63 F.3d 391, 197 (5<sup>th</sup> Cir. 1995)
- United States v. Powers<sup>1</sup> 168 F.3d 741 (5<sup>th</sup> Cir. 1999)
- Walter, Ingo, *Mergers and Acquisitions in Banking and Finance What Works, What Fails, and Why*, (New York: Oxford University Press, 2004)