

# MEMBERANTAS KEJAHATAN PERBANKAN : TANTANGAN PENGAWASAN BANK\*

by Zulkarnain Sitompul

*the best way to rob a bank is to own one*

## I. Pendahuluan

2004 merupakan tahun kelabu bagi industri perbankan dan lembaga pengawas bank. Tahun tersebut ditutup dengan terungkapnya skandal Bank Global Tbk. Pengurus dan sekaligus pemilik bank tersebut melakukan praktik tidak patut dilakukan oleh seorang bankir dan merupakan tindakan kriminal jika dilihat dari kacamata hukum. Serangkaian praktik memalukan dan berbau kriminal telah terjadi di bank tersebut. Mulai dari tidak bersedia memberikan dokumen dan tidak mau memberikan keterangan kepada pengawas, berupaya memusnahkan dokumen sampai menerbitkan surat berharga fiktif. Sepak terjang Bank Global berakhir dengan pembekuan dan pada 13 Januari 2005 dicabut ijin usahanya.

Bank Global bukan satu-satunya skandal yang melanda industri perbankan sepanjang 2004. Sebelumnya ada Bank Asiatic dan Bank Dagang Bali yang menurut pengawas juga melakukan tindakan yang tidak patut, mengalami kerugian besar dan akhirnya ijin usaha keduanya dicabut. Tahun-tahun sebelumnya juga tidak sepi dari perilaku bankir yang melanggar hukum. Skandal Bank BNI yang mengakibatkan kerugian negara sebesar Rp 1.7 triliun sampai saat ini masih dalam proses persidangan. Sebelumnya praktik pengelolaan bank yang tidak berhati-hati, perbuatan curang bahkan praktik berunsur pidana mewarnai wajah industri perbankan. Komisaris dan Direktur PT. Bank Citra misalnya melakukan perbuatan kriminal, yaitu tidak melaksanakan langkah-langkah yang diperlukan untuk memastikan ketaatan bank terhadap ketentuan Undang-Undang Perbankan dan ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya yang berlaku bagi bank. Hanya saja hakim bermurah hati dengan menjatuhkan hukuman yang sangat ringan.<sup>1</sup>

---

\* Dimuat pada *Jurnal Hukum Bisnis*, Volume 24 – No. 1 – Tahun 2005

<sup>1</sup>Pengadilan Negeri Jakarta Barat, dalam *Pemerintah RI v. Achmad Febby Fadillah*, menghukum Achmad Febby Fadillah pemilik 47,5% saham Bank Citra, dan Chandra Wijaya masing-masing Komisaris dan Direktur PT. Bank Citra keduanya pidana penjara masing-masing selama 3 (tiga) bulan dan denda masing-masing sebesar Rp. 40 juta dari ancaman maksimal pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan denda paling banyak Rp. 6.000.000.000,- (enam milyar rupiah). Putusan Nomor: 001/PID/B/1998/ PN.JKT.Bar tanggal 6 April 1998

Bila ditarik lebih kebelakang rangkaian peristiwa kriminal yang menimpa industri perbankan seolah tidak berujung. Hal tersebut menimbulkan pertanyaan apa yang salah? Para praktisi menyakini keterkaitan antara tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*) dan program anti korupsi yang efektif. Krisis keuangan yang terjadi di Asia Timur pada 1997 menunjukkan bahwa lemahnya tata kelola perusahaan mengakibatkan luasnya tindakan kecurangan (*fraud*) dan korupsi yang kemudian memporak porandakan perekonomian. Pada tingkat praktis keterkaitan ini sangat jelas. Penyuaan secara universal digolongkan sebagai perbuatan illegal. Oleh karena itu untuk menyembunyikan penyuaan yang dilakukan diperlukan rekayasa akuntansi yang dilarang oleh standar tata kelola perusahaan yang baik.<sup>2</sup>

Tulisan ini bermaksud untuk menjawab pertanyaan tersebut. Pembahasan difokuskan dari sudut pengawasan. Baik pengawasan eksternal, pengawasan internal maupun pengawasan masyarakat. Pengawasan eksternal mencakup empat faktor. *Pertama*, kemungkinan adanya celah (*pitfall*) pada regulasi yang dapat memicu terjadinya kejahatan perbankan. *Kedua*, mengkaji metode pemeriksaan (audit) yang diterapkan oleh Badan Pengawas. *Ketiga*, mekanisme pemberian ijin dan pencabutan ijin usaha bank. *Keempat*, efektivitas penjatuhannya sanksi. Pengawasan masyarakat meliputi penerapan prinsip keterbukaan. Faktor ini merupakan kunci keberhasilan penegakan hukum untuk memperkuat disiplin.

## II. Kejahatan Perbankan

Tidak terdapat suatu definisi yang seragam tentang kejahatan perbankan. Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 tentang Perbankan (selanjutnya disebut UU Perbankan) tidak memberikan definisi tertentu tentang kejahatan perbankan. Di AS *bank fraud* diartikan sebagai *the criminal offence of knowingly executing, or attempting to execute, a scheme or artifice to defraud a financial institution, or to obtain property owned by or under the control of financial institution, by means of false or fraudulent pretenses, representations or promises*<sup>3</sup> Meski tidak memberikan definisi tentang kejahatan perbankan, UU Perbankan menetapkan tiga belas macam tindak pidana yang diatur mulai dari pasal 46 sampai dengan Pasal 50A. Ketiga belas tindak pidana itu dapat digolongkan ke dalam empat macam:

- a. Tindak pidana yang berkaitan dengan perizinan
- b. Tindak Pidana yang berkaitan dengan rahasia bank
- c. Tindak pidana yang berkaitan dengan pengawasan dan pembinaan
- d. Tindak pidana yang berkaitan dengan usaha bank.

### 1. Kejahatan Yang Berkaitan Dengan Perizinan

Industri perbankan dikenal sebagai industri yang sarat dengan aturan (*heavily regulated industry*). Untuk menjalankan usaha bank dibutuhkan ijin dari regulator dengan persyaratan ketat. Melakukan kegiatan usaha bank sebelum mendapatkan ijin dari

---

<sup>2</sup> Jean-Francois Arvis and Ronald E. Berenbeim, *Fighting Corruption in East Asia Solition from the Private Sector*, (Washington, D.C.: The World Bank, 2003), hal. xxii

<sup>3</sup> 18 USCA § 1344

Bank Indonesia dikategorikan sebagai tindak pidana. Tindak pidana ini disebut dengan tindak pidana bank gelap. Pasal 46 ayat (1) UU Perbankan mengancam barang siapa menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan tanpa izin usaha dari pimpinan Bank Indonesia diancam dengan pidana penjara sekurang-kurangnya 5 (lima) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun serta denda sekurang-kurangnya 10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah) dan paling banyak 200.000.000.000,00 (dua ratus miliar rupiah). Ketentuan ayat (2) menyebutkan, bahwa dalam hal kegiatan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan oleh badan hukum yang berbentuk perseroan terbatas, perserikatan, yayasan atau koperasi, maka penuntutan terhadap badan-badan dimaksud dilakukan baik terhadap mereka yang memberi perintah melakukan perbuatan itu atau yang bertindak sebagai pimpinan dalam perbuatan itu atau terhadap kedua-duanya. Ketentuan ini satu-satunya ketentuan dalam UU Perbankan yang mengenakan ancaman hukuman terhadap korporasi dengan menuntut mereka yang memberi perintah atau pimpinannya.

Ketentuan Pasal 46 ayat (1) sering menimbulkan permasalahan yaitu: *Pertama*, apakah yang dimaksud dengan “menghimpun dana dari masyarakat”. *Kedua*, apakah simpanan yang dimaksudkan dalam pasal ini hanya berupa giro, tabungan, deposito dan sertifikat deposito atau juga meliputi bentuk lain yang dipersamakan dengan itu. *Ketiga*, apakah si pelaku harus menggunakan nama bank atau tidak. Jawaban atas pertanyaan di atas dapat dilihat pada putusan pengadilan yang menerapkan Pasal 46 yaitu dalam kasus PT BMA yang berkedok sebagai usaha Multi Level Marketing. PT BMA menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk yang kurang jelas. Kepada penyimpan dana diberikan seperangkat tekstil dan atau hak untuk meminjam sejumlah uang. Menurut Bank Indonesia, MLM ini telah melakukan kegiatan bank gelap yang melanggar Pasal 46 UU Perbankan. Pendapat diterima oleh pengadilan.

## **2. Kejahatan Yang Berkaitan Dengan Rahasia Bank**

Bank dikenal sebagai lembaga kepercayaan. Untuk menjaga kepercayaan tersebut diberlakukan ketentuan rahasia bank yang pelanggaran atasnya diancam dengan pidana penjara. Pasal 47 ayat (1) UU Perbankan menyebutkan bahwa barang siapa tanpa membawa perintah tertulis atau izin dari pimpinan Bank Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41, Pasal 41A, dan Pasal 42, dengan sengaja memaksa bank atau Pihak Terafiliasi untuk memberikan keterangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40, diancam dengan pidana penjara sekurang-kurangnya 2 (dua) tahun dan paling lama 4 (empat) tahun serta denda sekurang-kurangnya Rp. 10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah) dan paling banyak Rp. 200.000.000.000,00 (dua ratus miliar rupiah).

Ayat (2) Anggota Dewan Komisaris, Direksi, pegawai bank atau Pihak Terafiliasi lainnya yang dengan sengaja memberikan keterangan yang wajib dirahasiakan menurut Pasal 40, diancam dengan pidana penjara sekurang-kurangnya 2 (dua) tahun dan paling lama 4 (empat) tahun serta denda sekurang-kurangnya Rp. 4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah) dan paling banyak Rp. 8.000.000.000,00 (delapan miliar rupiah).

Pasal 47A. UU Perbankan menyebutkan bahwa Anggota Dewan Komisaris, Direksi, atau pegawai bank yang dengan sengaja tidak memberikan keterangan yang wajib dipenuhi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42A dan Pasal 44A, diancam dengan pidana penjara sekurang-kurangnya 2 (dua) tahun dan paling lama 7 (tujuh) tahun serta denda sekurang-kurangnya Rp. 4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah) dan paling banyak Rp. 15.000.000.000,00 (lima belas miliar rupiah).

### **3. Kejahatan Yang Berkaitan Dengan Pengawasan Dan Pembinaan Bank**

Pasal 48 ayat (1) UU Perbankan menyebutkan bahwa Anggota Dewan Komisaris, Direksi, atau pegawai bank yang dengan sengaja tidak memberikan keterangan yang wajib dipenuhi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 ayat (1) dan ayat (2) dan Pasal 34 ayat (1) dan ayat (2), diancam dengan pidana penjara sekurang-kurangnya 2 (dua) tahun dan paling lama 10 (sepuluh) tahun serta denda sekurang-kurangnya Rp. 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah) dan paling banyak Rp. 100.000.000.000,00 (seratus miliar rupiah).

Ayat (2) UU Perbankan menyebutkan bahwa, Anggota Dewan Komisaris, Direksi, atau pegawai bank yang lalai memberikan keterangan yang wajib dipenuhi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 ayat (1) dan ayat (2) dan Pasal 34 ayat (1) dan ayat (2), diancam dengan pidana kurungan sekurang-kurangnya 1 (satu) tahun dan paling lama 2 (dua) tahun dan atau denda sekurang-kurangnya Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan paling banyak Rp. 2.000.000.000,00 (dua miliar rupiah).

### **4. Kejahatan Yang Berkaitan Dengan Usaha Bank**

Pasal 49 ayat (1) UU Perbankan menyebutkan bahwa, Anggota Dewan Komisaris, Direksi, atau pegawai bank yang dengan sengaja :

- a. membuat atau menyebabkan adanya pencatatan palsu dalam pembukuan atau dalam laporan, maupun dalam dokumen atau laporan kegiatan usaha, laporan transaksi atau rekening suatu bank;
- b. menghilangkan atau tidak memasukkan atau menyebabkan tidak dilakukannya pencatatan dalam pembukuan atau dalam laporan, maupun dalam dokumen atau laporan kegiatan usaha, laporan transaksi atau rekening suatu bank;
- c. mengubah, mengaburkan, menyembunyikan, menghapus, atau menghilangkan adanya suatu pencatatan dalam pembukuan atau dalam laporan, maupun dalam dokumen atau laporan kegiatan usaha, laporan transaksi atau rekening suatu bank, atau dengan sengaja mengubah, mengaburkan, menghilangkan, menyembunyikan atau merusak catatan pembukuan tersebut,

diancam dengan pidana penjara sekurang-kurangnya 5 (lima) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun serta denda sekurang-kurangnya Rp. 10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah) dan paling banyak Rp. 200.000.000.000,00 (dua ratus miliar rupiah).

Ayat (2) Pasal 49 UU Perbankan menyebutkan bahwa, Anggota Dewan Komisaris, Direksi atau pegawai bank yang dengan sengaja :

- a. meminta atau menerima, mengizinkan atau menyetujui untuk menerima suatu imbalan, komisi, uang tambahan, pelayanan, uang atau barang berharga, untuk keuntungan pribadinya atau untuk keuntungan keluarganya, dalam rangka mendapatkan atau berusaha mendapatkan bagi orang lain dalam memperoleh uang muka, bank garansi, atau fasilitas kredit dari bank, atau dalam rangka pembelian atau pendiskontoan oleh bank atas surat-surat wesel, surat promes, cek, dan kertas dagang atau bukti kewajiban lainnya, ataupun dalam rangka memberikan persetujuan bagi orang lain untuk melaksanakan penarikan dana yang melebihi batas kreditnya pada bank;

- b. tidak melaksanakan langkah-langkah yang diperlukan untuk memastikan ketaatan bank terhadap ketentuan dalam undang-undang ini dan ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya yang berlaku bagi bank,

diancam dengan pidana penjara sekurang-kurangnya 3 (tiga) tahun dan paling lama 8 (delapan) tahun serta denda sekurang-kurangnya Rp. 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah) dan paling banyak Rp. 100.000.000.000,00 (seratus miliar rupiah).

Selanjutnya Pasal 50 UU Perbankan menyebutkan bahwa, Pihak Terafiliasi yang dengan sengaja tidak melaksanakan langkah-langkah yang diperlukan untuk memastikan ketaatan bank terhadap ketentuan dalam Undang-undang ini dan peraturan perundang-undangan lainnya yang berlaku bagi bank, diancam dengan pidana penjara sekurang-kurangnya 3 (tiga) tahun dan paling lama 8 (delapan) tahun serta denda sekurang-kurangnya Rp. 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah) dan paling banyak Rp. 100.000.000.000,00 (seratus miliar rupiah).

Pasal 50A. UU Perbankan menyebutkan bahwa, Pemegang saham yang dengan sengaja menyuruh Dewan Komisaris, Direksi, atau pegawai bank untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan yang mengakibatkan bank tidak melaksanakan langkah-langkah yang diperlukan untuk memastikan ketaatan bank terhadap ketentuan dalam undang-undang ini dan ketentuan perundang-undangan lainnya yang berlaku bagi bank, diancam dengan pidana penjara sekurang-kurangnya 7 (tujuh) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun serta denda sekurang-kurangnya Rp. 10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah) dan paling banyak Rp. 200.000.000.000,00 (dua ratus miliar rupiah).

Tindakan manajemen Bank Global untuk melenyapkan sejumlah dokumen dengan cara merendamnya di bak penampungan dan menyiapkan dua buah truk untuk memindahkan surat-surat berharga ketempat tertentu dapat diancam dengan ketentuan ini. Indikasi manipulasi lainnya adalah dalam bentuk obligasi. Pada laporan keuangan bank Global per Desember 2003 tercatat memiliki obligasi senilai Rp.1,123 triliun. Padahal dalam catatan Bapepam hanya ada Rp.400 milyar obligasi subordinasi Bank Global yang diterbitkan bulan Juni 2003. Artinya ada sekitar Rp723 milyar obligasi yang tidak jelas izinnnya, tegasnya illegal.<sup>4</sup>

Contoh lainnya adalah yang terjadi pada PT. Bank Citra yang dilakukan oleh oleh komisaris dan direktornya. Dana milik bank digunakan untuk kepentingan perusahaan milik pribadi yang bersangkutan. Penarikan dana tersebut dilakukan melalui pembelian obligasi PT. Waterfront Sekuritas, pembelian Surat Berharga Pasar Uang (SBPU) dari PT. Trisula Supra dan pembelian Nota Certifikat Deposit dari Bank Centris.<sup>5</sup>

Praktik yang sama juga dilakukan oleh Bank Pasific.<sup>6</sup> Kasus ini melibatkan PT. Wicaksana Overseas International (WOI) sebagai penggugat dan PT. Pasific International Finance (PIF) sebagai tergugat I dan PT. Bank Pasific (BP) sebagai tergugat II. PT Wicaksana membeli *commercial paper* (CP) yang diterbitkan oleh PIF dan di aval oleh BP. Antara PIF dan BP memiliki keterkaitan kepemilikan dan kepengurusan. Saham PIF dimiliki oleh Presiden Direktur BP dan yang bersangkutan sekaligus bertindak sebagai Presiden Komisaris PIF. Pada saat CP tersebut jatuh tempo, PIF tidak mampu membayar dan ketika diajukan

---

<sup>4</sup> Investor, "Konspirasi di Bank Global", (No.115 Tahun VII, 11-24 Januari 2005), hal.90

<sup>5</sup>Pengadilan Negeri Jakarta Barat, dalam *Pemerintah RI v. Achmad Febby Fadilah*.

<sup>6</sup>*WOI v. PIF & BP*, Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat No.160/Pdt.G/1996 PN.JKT.PST tanggal 28 November 1996.

kepada BP sebagai avalis, BP menyatakan bahwa CP tersebut tidak tercatat dalam pembukuan BP.<sup>7</sup> Dalam kasus ini terlihat bahwa aval yang diterbitkan oleh BP tidak dicatat dalam pembukuan bank. Pengadilan menghukum PIF dan BP secara tanggung renteng untuk membayar CP yang diterbitkan PIF.

Praktik yang sama juga dilakukan oleh PT. Bank Dwipa sebagaimana dapat dilihat dalam putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat tanggal 7 Oktober 1999. Adapun praktik yang dilakukan oleh PT. Bank Dwipa adalah tidak mencatat dalam pembukuannya (*unrecorded*) deposito nasabahnya atas nama PT. Asabri (Pesero) dan DAPEN Perum ASABRI masing-masing sebesar Rp. 2 milyar dan Rp. 51 milyar. Perbuatan bank ini telah dilaporkan oleh Bank Indonesia kepada Polri dengan surat No.31/1/DIR/UHS/Rahasia tanggal 12 September 1997 karena merupakan salah satu tindak pidana perbankan sebagaimana diatur dalam Pasal 49 Undang-Undang Perbankan.<sup>8</sup>

### III. Pengawasan Sarana Mencegah dan Memberantas Kejahatan Perbankan

Pengawasan bank terdiri dari tiga unsur pokok yaitu pengawasan eksternal yang dilakukan oleh regulator, pengawasan internal oleh manajemen dan pengawasan oleh masyarakat (*market discipline*). Pengawasan eksternal yang dilakukan oleh Bank Indonesia meliputi empat kewenangan yaitu *power to regulate*, *power to licence*, *power to control* dan *power to impose sanction*. Sedangkan pengawasan internal meliputi penerapan tata kelola perusahaan, prinsip know your employee dan ketaatan. Pengawasan masyarakat dilakukan dengan menerapkan prinsip keterbukaan.

#### 1. Pengawasan Eksternal.

##### Prinsip dasar pengawasan

Integritas dan keefektifan proses pengawasan bergantung kepada kebebasan pengawas dari pengaruh pertimbangan politik. Disamping itu, dalam proses pengawasan hubungan antara pengawas dan bank harus didasarkan kepada adanya kerjasama yang baik. Hal utama dalam kerjasama tersebut adalah bank harus bersikap jujur dan terbuka. Kerjasama dan keterbukaan dapat mencegah aktivitas kejahatan berskala kecil yang dapat berkembang menjadi kerugian yang parah. Kerjasama dan keterbukaan yang dilakukan dengan baik akan menciptakan *cost effective* bagi bank dan pengawas dalam melakukan pekerjaannya.<sup>9</sup> Tanpa adanya kerjasama antara bank dan pengawas untuk melakukan verifikasi seluruh fakta, maka proses pemeriksaan bank tidak akan pernah berakhir.<sup>10</sup> Kualitas moral pengawas dan yang diawasi, sudah barang tentu harus baik pula. Pengawasan terhadap bank sangat penting mengingat "*for financial institutions, which depend so heavily on customer confidence, the importance of being honest is a life*

---

<sup>7</sup> Pasal 49 Undang-Undang No.7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No.10 Tahun 1998 tentang Perbankan menetapkan antara lain "... menghilangkan atau tidak memasukkan atau menyebabkan tidak dilakukannya pencatatan dalam pembukuan ... diancam dengan pidana penjara paling lama 15 tahun ..."

<sup>8</sup> *May. Jend. TNI. M. Thamrin et. al. v. Tim Likuidasi PT. Bank Dwipa (DL) (Tergugat I), Pemerintah RI Cq. Menteri Keuangan (Tergugat II) dan Gubernur Bank Indonesia (Tergugat III)*, Putusan Pengadilan No. 76/Pdt. G/1999/PN.JKT.PST tanggal 7 Oktober 1999.

<sup>9</sup> Thomas C. Baxter, Jr. and Anita Ramasastry, "The Important of Being Honest – Lesson From an era of Large-Scale Financial Fraud," *Saint Louis University Law Review*, (Winter 1996), hal. 20. Persyaratan adanya kejujuran, keterbukaan dan kerjasama antara pengawas dan manajemen bank setidaknya diakui oleh Bank of England, Federal Reserve System dan FDIC. Section 211.24 (f) of Regulation K of the Board of Governor misalnya mewajibkan bank asing yang beroperasi di Amerika Serikat melaporkan kegiatan yang dicurigai sebagai tindakan kriminal dalam waktu 30 hari sejak diketahuinya kegiatan tersebut.

<sup>10</sup> *Ibid.* hal. 27.

or death matter. Reporting minor fraud is surely preferable to breaking the billion dollar barrier.<sup>11</sup>

## Tujuan pengawasan

Secara fundamental tujuan dilakukannya pengawasan terhadap bank adalah:<sup>12</sup>

- a. Berkaitan dengan pemeliharaan kepercayaan masyarakat terhadap integritas sistem perbankan dan individual bank. Kepercayaan tersebut penting karena sebagai sumber dana, tujuan dasar bank adalah memberikan jasa keuangan. Kehadiran bank yang tidak sehat yang dapat mengancam integritas sistem perbankan harus ditutup melalui evaluasi pemeriksaan terhadap kecukupan modal, kualitas aset, manajemen, posisi likuiditas dan kemampuan pendapatan.
- b. Pemeriksaan langsung secara berkala merupakan langkah terbaik untuk menentukan ketaatan bank terhadap ketentuan. Ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan secara tradisional merupakan prioritas utama bagi pengawas.
- c. Proses pemeriksaan dapat membantu mencegah masalah yang tidak dapat diperbaiki dan yang semakin memburuk, sehingga biaya penyelamatan atau pembayaran terhadap nasabah penyimpan (dalam hal ini dijamin oleh asuransi simpanan) menjadi sangat besar.
- d. Pemeriksaan dapat memberikan masukan kepada pengawas tentang bentuk, tingkat keseriusan dan akibat dari suatu masalah bagi bank dan memberikan fakta dasar bagi langkah-langkah perbaikan yang tepat, rekomendasi dan perintah. Dengan demikian, pemeriksaan memainkan peranan kunci dalam proses pengawasan itu sendiri.

## Regulasi

Pengalaman menunjukkan tidak efektifnya hukum telah menyebabkan pertumbuhan ekonomi Asia yang disebut-sebut sebagai "keajaiban,"<sup>13</sup> pada tahun 1997 berubah menjadi "kehancuran." Pemerintah, lembaga keuangan internasional dan pengamat lainnya telah berusaha untuk memahami penyebab dari krisis regional tersebut, dan mereka berkesimpulan bahwa sistem hukum dari negara-negara yang terkena krisis tersebut merupakan salah satu faktor yang memberikan kontribusi.<sup>14</sup>

Di beberapa negara di Asia, termasuk Indonesia, bank dan perusahaan besar sering berada pada "satu tangan" dan menggunakan *nominees* sebagai pemilik. Grup perusahaan keluarga biasanya tidak berbentuk *holding company*. Perusahaan keluarga tersebut umumnya merupakan jaringan rumit dari afiliasi dan perusahaan anak.<sup>15</sup> Namun

---

<sup>11</sup> *Ibid.* hal. 34.

<sup>12</sup> *FDIC DOS Manual of Exam Policies Basic Examination Concepts and Guidelines*, Section 1.1.

<sup>13</sup> Pembahasan mengenai "keajaiban" Asia, lihat antara lain, Anwar Ibrahim, *The Asian Renaissance*, (Singapore: Times Books International, 1996).

<sup>14</sup> Komptabilitas antara hukum ekonomi dan kebijakan ekonomi pemerintah merupakan prasyarat untuk dapat beroperasinya secara efektif hukum tersebut. Perubahan pada kebijaksanaan ekonomi seringkali telah dilihat sebagai pemicu perubahan pada hukum ekonomi, meskipun perubahan dari hukum tersebut juga sering dibutuhkan untuk memastikan realisasi kebijaksanaan ekonomi tersebut. Barry Metzger, Kata Pengantar dalam *The Role of Law and Legal Institutions in Asian Economic Development 1960-1995*, Asian Development Bank, prepared by Katharina Pistor and Philip A. Wellon, et.al. (New York: Oxford University Press, 1999).

<sup>15</sup> Philippe F. Delhaise, *Asia in Crisis The Implosion of the Banking and Finance Systems*, [Singapore: John Wiley & Sons (Asia) Pte. Ltd., 1998], hal. 25.

demikian, masalah terpuruknya perbankan, selain menyangkut masalah pemilik, pengelola dan pengawas bank, juga menyangkut penegakan hukum dan seluruh perangkat kelebagaannya, dari ketentuan perundangan sampai ke lembaga penegak hukum.<sup>16</sup>

Untuk mengurangi campur tangan pemilik dalam pengelolaan bank, di beberapa negara kepemilikan saham bank, baik perorangan maupun lembaga dilakukan dibatasi. Thailand, Taiwan dan Korea Selatan misalnya membatasi kepemilikan maksimal 4-5% dari modal bank. Di Thailand kepemilikan saham melampaui 5% menyebabkan pemiliknya kehilangan hak untuk mendapatkan dividen atas kelebihan saham yang dimilikinya. Pembatasan lain yang berkaitan dengan kepemilikan bank adalah larangan bank dimiliki oleh *shell company*. Australia misalnya melarang bank dimiliki oleh holding company yang tidak melakukan kegiatan usaha (*non operating holding company*) atau *paper company*. Alasannya adalah perusahaan induk seperti ini tidak memiliki kapabilitas untuk mengawasi kegiatan operasional bank berdasarkan prinsip kehati-hatian.<sup>17</sup>

*Basel Committe on Banking* dalam rekomendasi No.3 tentang *Effective Banking Supervision* juga menyarankan agar masalah kepemilikan saham bank mendapat perhatian serius. Rekomendasi tersebut meminta agar pengawas bank memiliki kewenangan untuk menilai struktur kepemilikan suatu bank. Apabila bank merupakan bagian dari suatu organisasi besar maka harus ada jaminan bahwa struktur organisasi dan kepemilikan tersebut tidak merupakan sumber kelemahan bagi bank. Risiko bagi nasabah penyimpan akibat kegiatan usaha yang dilakukan oleh perusahaan satu grup harus diminimalkan dan bank dilarang dijadikan sebagai sumber dana bagi pemiliknya.

### **Pencabutan ijin usaha**

Lambatnya proses likuidasi ini tidak terlepas dari lemahnya ketentuan likuidasi yang saat ini berlaku. Pada hal, tindak tunduknya industri perbankan pada ketentuan kepailitan antara lain dimaksudkan untuk mempercepat proses penyelesaian bank bermasalah. Secara teoritis, terdapat dua mekanisme penyelesaian bank bermasalah yaitu melalui proses kepailitan dan melalui proses likuidasi. Pada awalnya di banyak negara, hukum perbankan tidak mengatur kepailitan bank. Bank bermasalah diselesaikan dengan hukum kepailitan umum. Bank yang ijin usahanya dicabut dilikuidasi berdasarkan ketentuan hukum perusahaan. Kemudian, di negara-negara yang hukum kepailitannya tidak memberikan perlindungan yang cukup bagi nasabah dan kreditur lainnya atau tidak memberikan perlindungan bagi sistem perbankan, prosedur likuidasi khusus diberlakukan bagi bank dan diatur dalam hukum perbankan. Alasannya adalah penerapan hukum kepailitan umum kepada bank bermasalah menimbulkan kesulitan. Pada saat krisis perbankan misalnya, pengadilan akan kewalahan menyelesaikan banyaknya bank bermasalah. Kondisi ini menjadi pembenaran terhadap pengecualian bank dari prosedur kepailitan melalui pengadilan. Oleh karena itu bank-bank bermasalah diselesaikan melalui mekanisme *extra judicial*.

---

<sup>16</sup> J. Soedradjad Djiwandono, *Bergulat Dengan Krisis dan Pemulihan Ekonomi Indonesia*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2001), hal. 69.

<sup>17</sup>Zulkarnain Sitompul, "Pembatasan Kepemilikan Bank: Gagasan untuk Memperkuat Sistem Perbankan", *Jurnal Hukum Bisnis*, (Volume 22 – No.6, 2003), hal.40

Alasan-alasan lain dikecualikannya bank dari prosedur hukum kepailitan adalah: *Pertama*, prosedur kepailitan melalui pengadilan memakan banyak waktu padahal penyelesaian bank bermasalah membutuhkan waktu cepat khususnya untuk pembayaran nasabah penyimpan. Kecepatan penyelesaian bank bermasalah dibutuhkan untuk membangun kepercayaan masyarakat agar dapat dicegah terjadinya dampak menular terhadap bank lainnya. Pada saat suatu bank bangkrut, sebagian kegiatan usahanya mungkin harus segera dialihkan kepada bank yang sehat dengan maksud agar dampak kebangkrutan bank tersebut dapat diminimalkan. Kebangkrutan suatu bank dapat menimbulkan dampak tidak baik bagi nasabah, sistem pembayaran dan transaksi lainnya. Tindakan yang cepat sangat sulit diperoleh melalui prosedur pengadilan. Tahapan rehabilitasi yang dikenal dalam hukum kepailitan, dalam hukum perbankan dikenal sebagai perintah regulator agar bank melakukan tindakan perbaikan. Tindakan perbaikan dilakukan sebelum bank secara formal dinyatakan bangkrut. Membiarkan bank bermasalah terus beroperasi selama periode rehabilitasi berdasarkan hukum kepailitan yang sering kali lama akan merusak kepercayaan masyarakat terhadap sistem perbankan.

*Kedua*, pencabutan ijin usaha bank dengan cepat dapat membantu menjaga nilai aset bank untuk kepentingan kreditur dan sekaligus dapat menjaga kredibilitas regulator sehingga pada gilirannya mengurangi risiko terjadinya *systemic risk*. Terdapat kaitan yang erat antara pencabutan ijin usaha dan proses likuidasi yang cepat dengan kepercayaan masyarakat terhadap sistem perbankan. Pencabutan ijin usaha bank dan proses likuidasi yang cepat merupakan bukti ketegasan regulator sehingga meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap sistem perbankan secara keseluruhan. Sebaliknya membiarkan bank bermasalah terus beroperasi merupakan indikasi lemahnya regulator yang dibaca masyarakat sebagai tanda-tanda lemahnya seluruh sistem perbankan. *Ketiga*, kebutuhan akan pembayaran segera terhadap nasabah sulit dilakukan melalui proses kepailitan melalui pengadilan. Tidak dapat dipungkiri, pembayaran nasabah dengan cepat penting untuk mencegah terjadinya *rush*.

Berangkat dari alasan di atas maka dapat dikatakan ketentuan likuidasi bank yang berlaku perlu disempurnakan. Pengaturan mekanisme menyelesaikan bank bermasalah masih jauh dari kecepatan dan terlihat masih belum tegas. Ketentuan yang berlaku menetapkan bahwa setelah BI mencabut ijin usaha bank maka BI meminta pemegang saham untuk mengadakan RUPS untuk membentuk Tim Likuidasi dan membubarkan badan hukum bank. Dalam hal pemegang saham menolak atau RUPS tidak dapat dilaksanakan maka BI akan meminta pengadilan untuk menggantikan tugas RUPS tersebut. Dengan prosedur ini maka proses membentuk Tim Likuidasi membutuhkan waktu panjang. Persoalan menjadi semakin rumit apabila pengadilan juga menolak untuk membentuk Tim Likuidasi setelah BI mencabut ijin usaha bank. Pengaturan mengenai bank bermasalah di Amerika Serikat (AS) dapat dijadikan gagasan dalam menyusun mekanisme likuidasi bank yang efektif. Di AS, pengadilan dalam perkara FDIC v. Roy memutuskan bahwa apabila FDIC (berfungsi sebagai Tim Likuidasi) telah mengambil alih bank yang bangkrut maka FDIC dapat bertindak tanpa memperdulikan konsekuensi keuangan yang akan ditanggung oleh pemilik dan atau pengurus bank sebagai akibat dari tindakannya tersebut dan FDIC dapat segera melikuidasi aset bank. Alasan pengadilan adalah: *Pertama*, sebagai TIM likuidasi bank bermasalah, FDIC tidak memiliki kewajiban kepada pemilik dan atau mantan pengurus bank. *Kedua*, FDIC bertindak dalam kapasitasnya sebagai lembaga publik. *Ketiga*, doktrin sovereign immunity, pemerintah tidak dapat digugat karena memiliki kekebalan. Pendapat pengadilan ini kemudian ditetapkan dalam hukum perbankan AS.

Dengan mekanisme seperti ini maka likuidasi dapat dilaksanakan dengan cepat. Secara konsep hal ini sejalan dengan kewenangan publik yang dimiliki BI sebagai lembaga pengawas bank. Pencabutan ijin usaha adalah tindakan publik yang dilakukan oleh BI dalam menjalankan tugasnya sebagai pengawas. Ketentuan likuidasi yang berlaku saat ini mencampurkan kebijakan publik (mencabut ijin usaha) dan proses perdata (RUPS membentuk Tim Likuidasi). Hal ini tentu saja memperpanjang waktu yang dibutuhkan dalam menyelesaikan bank bermasalah. Kewenangan seperti yang dimiliki oleh FDIC ini, hendaknya juga dimiliki oleh Lembaga Penjamin Simpanan yang akan dibentuk pemerintah. LPS haruslah memiliki kewenangan yang jelas dan tegas sehingga proses penyelesaian bank bermasalah dapat dilaksanakan dengan cepat. Hal ini krusial untuk menjamin agar dana yang dikelola LPS untuk menjamin nasabah tidak terancam. Segera setelah BI menyatakan bahwa suatu bank tidak dapat diselamatkan maka LPS harus segera ditunjuk sebagai kurator (Tim Likuidasi) bank tersebut. Untuk itu kepada LPS perlu diberikan kewenangan dan diberikan perlindungan hukum dalam menjalankan tugasnya. Tentu saja sepanjang tugas tersebut dilaksanakan dengan iktikad baik.

Hal yang tidak kalah pentingnya dalam mengefektifkan proses pencabutan ijin usaha bank adalah peran pengadilan. Pencabutan ijin usaha dan likuidasi adalah upaya lembaga pengawas untuk memperkuat sistem perbankan. Penundaan likuidasi oleh pengadilan tidak saja memperlemah pengawasan industri perbankan tetapi juga membawa konsekuensi hukum yang luas. Dalam kasus pencabutan ijin usaha Bank Dagang Bali (BDB) yang dibatalkan oleh PTUN misalnya timbul pertanyaan bagaimana dengan penetapan pengadilan yang telah membentuk Tim Likuidasi BDB dengan tugas menyelesaikan utang piutang dan membubarkan badan hukum bank? Dan seandainya pengadilan membatalkan pencabutan ijin usaha bank tersebut, apakah secara teknis BDB dapat kembali beroperasi, padahal bank tersebut oleh otoritas yang berwenang di bidang itu telah menetapkan bahwa secara finansial dan manajerial bank tidak layak beroperasi dan pengurusnya telah melakukan tindakan tercela di bidang perbankan.

Pengadilan dapat melengkapi kelemahan ketentuan likuidasi yang ada dengan keputusan yang sejalan dengan tujuan pengawasan yaitu menciptakan sistem perbankan yang sehat dan kuat. Suatu negara dapat saja memiliki sistem perbankan yang kuat dengan perekonomian yang lemah. Tetapi, tidak pernah dalam sejarah menunjukkan bahwa suatu negara dengan sistem perbankan yang lemah memiliki perekonomian yang kuat.

### **Pengenaan sanksi**

Liberalisasi industri perbankan harus diikuti dengan penerapan prinsip tata kelola perusahaan yang baik. Untuk menerapkan prinsip itu hukum harus diterapkan dengan tegas. Sanksi optimal harus diterapkan kepada siapa saja yang mencoba bermain-main dengan ketentuan. Salah satu kelemahan Washington Konsensus misalnya adalah “memaksakan” dilakukannya liberalisasi di negara-negara berkembang, namun kurang bergairah memaksakan penegakan hukum. Padahal di negara-negara berkembang penegakan hukum merupakan suatu “barang mewah”. Faktor budaya hukum yang merupakan salah satu persyaratan bekerjanya sistem hukum sangat lemah di negara-negara berkembang. Oleh karena itu, regulator harus tegas agar terbentuk budaya hukum sebagai penyeimbang dilaksanakannya liberalisasi.

Setiap individu yang terbukti melakukan kecurangan (*fraud*) harus dihukum berat. Apabila bank melakukan pelanggaran ketentuan perbankan maka tidak hanya bank sebagai perusahaan yang dikenai denda karena seringkali pengurus tidak begitu peduli kalau hanya bank yang didenda. Seharusnya pengurus sebagai pribadi juga dikenakan denda oleh pengawas dan apabila pelanggran sudah memasuki wilayah kriminal maka para pelaku tersebut tidak hanya dipenjarakan tetapi juga seluruh harta kekayaannya dirampas untuk negara. Dukungan pengadilan juga dibutuhkan agar langkah-langkah yang diambil oleh regulator tidak dimentahkan oleh pengadilan.

Agar pengawas dapat bertindak tegas, perlu dipertimbangkan untuk memberikan kewenangan yang lebih besar kepada mereka. Undang-undang yang berlaku saat ini tidak memberikan kewenangan penyidikan bagi pengawas bank. Tidak dimilikinya kewenangan penyidikan ini membawa konsekuensi tersendiri dalam menjalankan tugas pengawasan. Kasus bank global misalnya memperlihatkan bahwa pengawas “kewalahan” menghadapi pengurus bank yang tidak kooperatif. Disamping itu, hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh pengawas tidak dapat dijadikan alat bukti di persidangan. Sehingga diperlukan lagi penyidikan yang dilakukan oleh penegak hukum. Tidak jelas alasannya mengapa pemeriksa bank tidak diberikan kewenangan sebagai penyidik sebagaimana yang diberikan kepada Bapepam.

## **2. Pengawasan Internal**

Berbagai masalah dapat timbul apabila regulator berfungsi sebagai garis terdepan dalam melawan kejahatan perbankan. *Pertama*, deposan memiliki insentif yang lebih besar dibandingkan regulator dalam mengawasi bank secara ketat karena uang miliknya yang dipertaruhkan. Para deposan akan melakukan pengawasan apabila biaya pengawasan tersebut lebih kecil dibandingkan dengan kerugian yang bakal mereka derita. *Kedua*, pengawasan yang dilakukan oleh regulator menimbulkan biaya sosial. Karena jumlah bank yang tumbuh begitu pesat, sedangkan jumlah pengawas tidak bertambah secepat pertumbuhan bank, maka kualitas pengawasan menjadi rendah dan pengawasan hanya dipusatkan pada bank-bank yang diduga telah melakukan pelanggaran.<sup>18</sup> Apabila suatu bank bermasalah disebabkan oleh *self dealing*, maka pada saat pengawas mulai memberikan perhatian ekstra terhadap bank tersebut, pada tahap itu kondisinya sudah sangat terlambat. Kejahatan orang dalam (*insider*) pada perbankan sangat sulit diawasi dan alat pengawasannya juga lebih lemah dibandingkan dengan yang dimiliki oleh perusahaan industri.<sup>19</sup>

## **Tata kelola perusahaan yang baik (good corporate governance)**

Jawaban singkat mengapa kejahatan perbankan terjadi adalah lemahnya penerapan tata kelola perusahaan. Suatu study menunjukkan bahwa struktur tata kelola perusahaan di negara-negara Asia sangat lemah. Hal inilah yang menjadi kontribusi signifikan atas terjadinya “Asian Crisis” pada 1997.<sup>20</sup> Penerapan tata kelola dimaksudkan untuk memberikan peranan yang lebih besar kepada pasar agar dapat bekerja lebih efisien

---

<sup>18</sup> Sejak dikeluarkannya Paket Kebijakan 28 Oktober 1988, jumlah bank yang pada mulanya 111, pada tahun 1994 bertambah sehingga menjadi 240 (Sumber: Bank Indonesia).

<sup>19</sup> Peter P. Swire, “Bank Insolvency Law Now That It Matters Again,” *Duke Law Journal*, (Desember 1992), hal. 843.

<sup>20</sup> Klaus Gugler, et.al., “Corporate Governance and the Return on Investment”, *The Journal of Law & Economics*, (Volume XLVII (2), October 2004), hal. 590

dan mengurangi tanggung jawab pemerintah pada masyarakat. Meningkatkan peran pasar dan mengurangi peran pemerintah merupakan suatu cara pertumbuhan ekonomi. Menciptakan pasar yang efisien berarti mengurangi atau menurunkan “kontrol” bukan meningkatkan kontrol untuk meminimalkan eksekusi pasar.<sup>21</sup> Lemahnya sistem tata kelola perusahaan memberikan kesempatan kepada pengurus untuk memperkaya diri sendiri atas tanggungan pemegang saham.

### **Prinsip know your employee**

Bank tidak saja harus mengenali nasabahnya sesuai dengan prinsip know your customer dengan maksud agar bank tidak digunakan oleh nasabahnya sebagai tempat untuk menyembunyikan hasil kejahatan seperti menyimpan uang hasil korupsi. Hal yang tidak kalah pentingnya adalah penerapan prinsip know your employee yaitu kenali karyawan anda. Kasus BNI, BRI dan Bank Mandiri dan beberapa kasus lainnya yang melibatkan karyawan bank mengajarkan bagaimana karyawan bank merampok bank tempat yang bersangkutan bekerja.<sup>22</sup> Untuk itu manajemen harus secara seksama memperhatikan pola tindak karyawannya sehingga penyimpangan yang dilakukan karyawan dapat dideteksi secara dini.

### **Peningkatan peran kepatuhan (*compliance unit*)**

Internal auditor seharusnya mampu mendeteksi kejahatan perbankan yang melibatkan orang dalam dan kemudian mendiskusikannya dengan manajemen masalah yang sedang dihadapi dan langkah-langkah yang diperlukan untuk memperbaikinya. Namun, tidak demikian halnya di Indonesia. Dalam setiap kasus kebangkrutan bank, justru merekalah yang punya andil besar dalam menghancurkan bank tersebut. Oleh karena itu peran unit kepatuhan harus dimaksimalkan. Untuk itu Basel Committee on Banking Supervision menerbitkan sepuluh prinsip yang harus dimiliki bank untuk mengefektifkan fungsi unit kepatuhan pada bank. Kesepuluh prinsip tersebut adalah:

*Pertama*, pengurus bertanggung jawab dalam melakukan pengawasan manajemen risiko kepatuhan bank. Pengurus harus menyetujui kebijakan kepatuhan (*compliance policy*) bank termasuk dokumen-dokumen resmi tentang pembentukan unit kepatuhan. Paling sedikit sekali setahun, pengurus harus mengkaji ulang kebijakan kepatuhan bank dan implementasinya untuk menilai sejauh mana bank telah mengelola risiko kepatuhan secara efektif. *Kedua*, manajemen senior bank bertanggung jawab menyusun kebijakan kepatuhan dan menjamin dilakukannya observasi dan melaporkan implementasinya ke pengurus. Manajemen senior juga bertanggung jawab melakukan penilaian apakah (kebijakan kepatuhan) masih memadai. Harus ada suatu kebijakan kepatuhan tertulis yang mengidentifikasi masalah utama risiko kepatuhan yang dihadapi bank dan menjelaskan bagaimana bank bermaksud mengendalikannya. Kebijakan tersebut harus berisikan prinsip dasar yang harus diikuti oleh seluruh staf (termasuk manajemen senior). Untuk kejelasan dan transparansi diperlukan adanya perbedaan antara standar yang berlaku untuk seluruh staf dan standar untuk staf tertentu. Kewajiban senior manajemen

---

<sup>21</sup> Patrick McAustin, “Law, governance and the development of the market: practical problems and possible solutions, dalam Julio Faundez (Ed.), *Good Government and Law Legal and Institutional Reform in Developing Countries*, (London: Macmillan Press Ltd, 1997), hal.27

<sup>22</sup> Pilar, “Pembobolan Bank di Indonesia”, (No.36/VI/15-21 Desember 2003)

adalah menjamin bahwa kebijakan kepatuhan dijalankan dengan penuh tanggung jawab dan tindakan-tindakan perbaikan dan disiplin dijalankan apabila ada pelanggaran.

*Ketiga*, manajemen senior bank bertanggung jawab menyusun suatu unit kepatuhan yang permanen dan efektif sebagai bagian dari kebijakan kepatuhan bank. Manajemen senior harus mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk menjamin bank dapat bergantung pada unit kepatuhan yang permanen dan efektif. *Keempat*, unit kepatuhan bank harus memiliki status formal dalam bank. Hal ini dapat dilakukan dengan memuatnya dalam anggaran dasar yang menguraikan kedudukan, kewenangan dan independensi unit kepatuhan.

*Kelima*, unit kepatuhan bank harus independen. Unit kepatuhan harus mampu menjalankan tugas atas inisiatif sendiri di seluruh departemen/devisi yang ada pada bank. Unit kepatuhan harus bebas melapor kepada manajemen senior dan pengurus atas setiap kecurigaan dan kemungkinan adanya pelanggaran yang ditemukan dalam investigasi tanpa takut mendapat balasan dan ketidaknyamanan dari manajemen dan staf lainnya. Unit kepatuhan harus memiliki hak atas inisiatif sendiri dalam berkomunikasi dengan staf lainnya dan memiliki akses atas setiap catatan atau dokumen yang diperlukan dalam menjalankan tugasnya. Independensi juga mensyaratkan bahwa unit kepatuhan diberikan sumber daya yang cukup untuk dapat menjalankan tugas secara efektif. Anggaran dan skim kompensasi untuk staf kepatuhan harus konsisten dengan tujuan dan fungsi kepatuhan sehingga tidak harus tergantung pada kinerja keuangan bank.

*Keenam*, perananan unit kepatuhan adalah mengidentifikasi, menilai dan memonitor risiko kepatuhan yang dihadapi bank dan memberikan nasehat dan laporan kepada manajemen senior dan pengurus mengenai risiko tersebut. *Ketujuh*, pimpinan unit kepatuhan bertanggung jawab atas *day-today management* aktifitas unit kepatuhan. *Kedelapan*, staf yang menjalankan tanggung jawab kepatuhan harus memiliki kualifikasi, pengalaman dan profesionalisme serta kualitas pribadi agar dapat melaksanakan tugas secara efektif. *Kesembilan*, unit kepatuhan pada bank yang memiliki kegiatan usaha di luar negeri harus disusun agar masalah-masalah kepatuhan disusun dalam kerangka kebijakan kepatuhan secara menyeluruh. *Terakhir*, cakupan dan luasnya kegiatan unit kepatuhan harus dikaji ulang secara berkala oleh internal audit. Dengan menjalankan sepuluh prinsip di atas diharapkan pengawasan internal suatu bank akan berjalan efektif

### **3. Pengawasan Masyarakat**

Sudah waktunya untuk mengefektifkan pengawasan oleh masyarakat (*market discipline*) yaitu dengan memperluas penerapan prinsip transparansi. Bukti yang tersedia mengungkapkan bahwa pasar memberikan peringatan dini yang sangat baik tentang adanya bank bermasalah. Ada beberapa study yang mendukung pandangan ini. Studi yang dilakukan oleh Petty dan Sinkey terhadap 6 bank yang bangkrut menemukan bahwa sinyal pasar terjadi pada rata-rata 33 minggu sebelum lembaga pengawas mencantumkan bank tersebut pada daftar bank bermasalah. Studi serupa yang dilakukan oleh Jonhson dan Weber mengindikasikan bahwa pencantuman bank pada daftar bank bermasalah tidak menyebabkan timbulnya reaksi pasar signifikan. Hal ini berarti pasar telah bereaksi terlebih dulu sebelum pengawas bertindak. Studi yang dilakukan oleh Shick and Sherman menunjukkan bahwa harga saham *bank holding company* mulai turun 15 bulan sebelum pengawas mengetahui bahwa bank, anak perusahaan *bank holding company* tersebut, sedang mengalami masalah.

Alasan lain perlunya industri perbankan lebih transparan adalah peningkatan kompleksitas bisnis perbankan. Kondisi ini harus diikuti oleh peningkatan keterbukaan tentang praktek manajemen risiko, bentuk risiko dan kinerja manajemen risiko yang dibarengi dengan keterbukaan mengenai permodalan sehingga dapat memfasilitasi disiplin pasar. Keterbukaan yang tepat waktu mengenai informasi tersebut memungkinkan pengawas dan peserta pasar melakukan penilaian yang lebih sempurna tentang bagaimana suatu bank memelihara kesehatannya. Tiga ukuran dapat dipergunakan untuk menilai tingkat kesehatan bank oleh masyarakat.

*Pertama*, apabila bank secara *de facto* tidak memiliki akses ke pasar antar bank, atau memiliki akses namun dengan tingkat bunga yang tinggi. Informasi ini secara normal tidak dipublikasikan, tetapi secara adil harus tersedia untuk masyarakat. Informasi mengenai suku bunga yang ditawarkan untuk deposito juga dapat dipergunakan sebagai ukuran. *Kedua*, perbedaan antara suku bunga deposito yang ditawarkan antara bank yang satu dengan bank yang lain. Suku bunga yang jauh lebih tinggi merupakan indikasi bahwa bank tersebut sedang kesulitan likuiditas. Dan *ketiga* adalah hadiah yang ditawarkan oleh suatu bank. Dengan tingkat kemampuan bank menyalurkan kredit yang rendah seperti saat ini (*loan to deposit ratio*), maka apabila ada bank yang menawarkan hadiah “wah” bagi deposan tentunya perlu dipertanyakan.

Langkah Bank Sentral Chile yang berkaitan dengan keterbukaan perlu disimak. Bank Sentral Chile mewajibkan bank untuk secara berkala dinilai (*rating*) oleh lembaga penilai swasta. Di samping itu, bank diwajibkan pula menerbitkan obligasi senilai minimal 2% dari dana yang diterimanya setiap tahun. Tujuannya adalah agar harga obligasi memberikan indikasi tentang bagaimana pasar menilai kesehatan suatu bank. Dalam kaitannya dengan penerapan prinsip keterbukaan ini perlu pula dipertimbangkan agar sanksi yang dijatuhkan kepada suatu bank karena tidak patuh kepada peraturan perundangan diumumkan kepada masyarakat. Pengumuman ini penting agar masyarakat mengetahui bank-bank yang tidak patuh.

*Basle Committee on banking supervision* telah mengidentifikasi 6 kategori informasi untuk membantu pencapaian tingkat keterbukaan bank yang memuaskan, yaitu: (a) kinerja keuangan; (b) posisi keuangan (termasuk permodalan, *solvensi* dan likuiditas); (c) praktek dan strategi manajemen risiko; (d) *risk exposure* (termasuk risiko kredit, risiko pasar, risiko likuiditas dan risiko operasional, hukum dan lainnya); (e) kebijaksanaan akuntansi; dan (f) bisnis dasar, informasi pengaturan (*governance*) perusahaan dan manajemen.

#### **IV. Penutup**

Kejahatan perbankan yang dilakukan oleh “orang dalam” sangat erat kaitannya dengan dominasi terhadap kebijakan dan administrasi oleh seorang atau beberapa orang, dan lemahnya pengawasan baik pengawasan yang dilakukan oleh pengawas internal maupun pengawas eksternal. Di samping itu, berbagai ketentuan yang berlaku menyebabkan bank sering mengambil risiko yang berlebihan, yang menyebabkan turunnya tingkat pengawasan internal, sehingga kegagalan bank yang disebabkan oleh kecurangan orang dalam menjadi lebih tinggi. Tidak adanya insentif bagi nasabah untuk turut mengawasi bank, menyebabkan hanya regulator yang melakukan pengawasan. Dalam hal ditemukan praktik kecurangan pada bank atau praktik yang dianggap oleh pengawas sebagai tidak aman dan tidak sehat (*unsafe and unsound*), maka pengawas harus tegas memerintahkan agar praktik tersebut dihentikan (*cease and desist order*). Terminologi *unsafe* dan *unsound* harus bebas ditafsirkan agar dapat memberikan kewenangan kepada pengawas untuk dapat memperbaiki permasalahan secara dini.

Pengawas bank juga harus memiliki kewenangan untuk melakukan investigasi. Penerapan tata kelola perusahaan yang baik tidak dapat ditawar. Apabila ketiga bentuk pengawasan yaitu pengawasan eksternal, pengawasan internal dan pengawasan masyarakat dapat berjalan efektif, dapat dipastikan kejahatan perbankan dapat diminimalkan dan tidak lagi mewarnai industri perbankan.

oo0oo