

PERAN DAN FUNGSI BANK DALAM SISTEM PEREKONOMIAN

by Zulkarnain Sitompul

Fungsi bank sangat krusial bagi perekonomian suatu negara. Oleh karena itu, keberadaan aset bank dalam bentuk kepercayaan masyarakat sangat penting dijaga guna meningkatkan efisiensi penggunaan bank dan efisiensi intermediasi serta untuk mencegah terjadinya *bank runs and panics*. Kepercayaan masyarakat juga diperlukan karena bank tidak memiliki uang tunai yang cukup untuk membayar kewajiban kepada seluruh nasabahnya sekaligus,

Industri perbankan di Indonesia telah mengalami masalah-masalah yang apabila diamati akar penyebabnya (*root causes*) adalah lemah dan tidak diterapkannya tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*). Hal ini menyebabkan industri perbankan tidak dapat secara berhati-hati (*prudent*) menyerap pertumbuhan risiko kredit dan harga domestik yang cepat berubah. Sementara itu, tidak transparannya praktik dan pengelolaan (*practices and governance*) suatu bank mengakibatkan badan pengawas sulit mendeteksi praktik kecurangan yang dilakukan oleh pengurus dan pejabat bank.

Tantangan lain yang dihadapi bank adalah berpalingnya nasabah tradisional bank kepada sumber pembiayaan lain. Tersedianya banyak alternatif sumber dana bagi perusahaan-perusahaan besar yaitu antara lain dari perusahaan-perusahaan modal ventura, perusahaan-perusahaan *leasing*, perusahaan-perusahaan *hire-purchase*, perusahaan-perusahaan anjak piutang, perusahaan-perusahaan *forfeiting*, pasar uang, dan pasar modal dengan berbagai *debt instruments*nya seperti *promissory notes* dan obligasi serta *equity instrument*nya mempertajam persaingan yang dihadapi bank. Sementara itu, larangan terhadap bank untuk melakukan kegiatan di pasar modal mempersempit kemampuan bank dalam menyalurkan dananya sehingga menjadi alasan bagi bank untuk melakukan kegiatan pada pemberian kredit yang berisiko tinggi yang pada gilirannya berakibat pada keamanan dan kesehatan industri perbankan.

Masalah paling berat yang dihadapi industri perbankan dan badan pengawas bank adalah kelalaian pengurus bank serta penipuan dan penggelapan yang mereka lakukan. Hal ini dapat dilihat dari praktik para bankir antara lain berupa besarnya kredit yang disalurkan kepada kelompok usahanya sendiri. Pemberian kredit kepada kelompok usaha sendiri tersebut sering kali tidak diiringi dengan analisis pemberian kredit yang sehat. Padahal praktik seperti ini pada dasarnya dapat dikategorikan sebagai penipuan.

Untuk mendapatkan dan atau mempertahankan kepercayaan masyarakat, industri perbankan harus diatur dan diawasi dengan ketat baik melalui peraturan langsung (*direct regulation*) maupun peraturan tidak langsung (*indirect regulation*). Peraturan langsung bertujuan mengurangi kewenangan pengurus bank dalam menjalankan kegiatan usaha. Bank misalnya dilarang memberikan kredit kepada suatu perusahaan melebihi

prosentase tertentu dari modalnya. Sedangkan peraturan tidak langsung didasarkan pada pemberian insentif yang bertujuan mempengaruhi sikap tertentu dari pengurus bank, misalnya melalui penerapan peraturan mengenai persyaratan *risk-based capital*. Beberapa prinsip dapat dijadikan landasan dalam menyusun peraturan perbankan yaitu: efisiensi, keadilan sosial, pengembangan sistem, dan pemeliharaan institusi. Tujuannya adalah untuk menciptakan perbankan yang aman dan sehat (*safe and sound banking*).

Untuk mencapai tujuan tersebut kepada badan pengawas bank perlu diberi kewenangan luas untuk mengatur dan mengawasi industri perbankan. Kewenangan tersebut antara lain berupa kewenangan menetapkan berapa besarnya modal yang harus dimiliki, berapa besarnya pinjaman yang dapat diberikan kepada suatu perusahaan, siapa yang boleh menjadi pengurus bank dan sebagainya. Kewenangan mengawasi diberikan dengan tujuan untuk memonitor apakah bank melakukan kegiatan usaha sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Perlu pula dikaji untuk memberikan kewenangan penyidikan kepada badan pengawas. Kewenangan tersebut bertujuan untuk melindungi nasabah, melindungi perekonomian dan menjaga tidak terjadinya konsentrasi bisnis. Perlindungan terhadap nasabah merupakan alasan paling dasar untuk mengawasi bank karena nasabah merupakan target yang mudah bagi pencurian oleh pengurus bank.

Pentingnya pengawasan terhadap industri perbankan secara jelas dinyatakan oleh Adam Smith sebagai berikut:

"[b]eing the managers of other people's money than of their own, it cannot well be expected, that they should watch over it with the same anxious vigilance with which partners in a private copartnery frequently watch over their own... Negligence and profusion, therefore, must always prevail, more or less, in the management of the affairs of such a company."

Pentingnya pengawasan juga disebabkan karakteristik usaha bank. Berbeda dengan perusahaan jasa keuangan lainnya bank menyediakan produk berupa penerimaan simpanan dan pemberian kredit. Produk dalam bentuk simpanan harus dibayar oleh bank setiap saat atau beberapa waktu setelah adanya permintaan pembayaran dari nasabah. Produk bank berupa pemberian kredit menggunakan sumber dana yang berasal dari simpanan nasabah. Aset bank dalam bentuk pemberian kredit tersebut hanya dapat ditagih oleh bank sesuai dengan jangka waktu perjanjian kredit yang disepakati bank dengan nasabahnya.

Singkat kata, utang bank adalah utang yang setiap saat dapat ditagih dan wajib dibayar sedangkan piutang bank hanya dapat ditagih oleh bank berdasarkan jangka waktu tertentu. Demikian bank terekspose kepada kemungkinan terjadinya kekurangan dana apabila nasabah penyimpan menarik simpanannya pada bank. Kondisi ini terjadi apabila mereka kehilangan kepercayaan kepada bank. Itulah sebabnya bank disebut sebagai lembaga kepercayaan. Alan Greenspan mengatakan "*When confidence in the integrity of a financial institutions is shaken or its commitment to the honest conduct of business is in doubt, public trust erodes and the entire system is weakened.*"

Sementara itu, kurang transparannya bank menyebabkan reputasi merupakan masalah sangat penting bagi kelangsungan hidup suatu bank. Rumor dapat memperlemah kepercayaan nasabah terhadap bank. Untuk itu bank harus menerapkan prinsip kehati-hatian dalam menjalankan kegiatan usahanya. Industri perbankan tidak saja rawan di rampok oleh pengurus dan atau pemiliknya tetapi juga rawan sebagai tempat menyembunyian hasil kejahatan. Itulah sebabnya bank harus mengenal nasabahnya yaitu dengan menerapkan prinsip mengenal nasabah (*know your customer Principe*) dan juga

menerapkan prinsip kenali karyawan (*know your employee*). Dengan menerapkan kedua prinsip itu maka reputasi bank akan terjaga dan kepercayaan nasabah meningkat.

Pengalaman menunjukkan bahwa penyelesaian likuidasi bank selalu berlarut-larut sehingga merugikan nasabah dan menimbulkan ketidakpastian hukum. Hal ini dapat membuat kepercayaan masyarakat terhadap bank menurun. Padahal untuk penyelesaian bank bermasalah telah diberlakukan ketentuan yang berbeda dengan ketentuan penyelesaian perusahaan non bank. Maksudnya adalah agar penyelesaian bank bermasalah dapat dilakukan dengan cepat. Kecepatan penyelesaian bank bermasalah merupakan kunci terciptanya kepercayaan masyarakat. Berkurangnya kepercayaan terhadap suatu bank dengan mudah menyebar ke bank lain yang pada dasarnya sehat. Ini terjadi karena nasabah mengetahui bahwa apabila terjadi *rush*, maka nilai aset bank akan turun dengan cepat sehingga nasabah akan berupaya menarik simpanannya sebelum nasabah yang lain.

Untuk mempermudah dikeluarkannya bank bermasalah dari sistem perbankan salah satu caranya adalah dengan mendirikan asuransi simpanan. Asuransi simpanan merupakan mekanisme untuk mempermudah bank bermasalah "dikeluarkan" dari industri perbankan. Alasannya adalah asuransi simpanan menyediakan jalan agar biaya sosial dan politik akibat kebangkrutan bank dapat diminimalkan. Disamping itu asuransi simpanan juga bertujuan menurunkan kemungkinan terjadinya *rush*, dan sekaligus melindungi nasabah penyimpan kecil yang secara sosial dan politik tidak dapat menanggung beban kerugian akibat kebangkrutan bank. Teori keuangan modern mengajarkan bahwa pada suatu masyarakat yang *corruption-resistant* sekalipun, nasabah penyimpan harus tetap khawatir tentang sikap oportunistik pengurus dan pemilik bank.

Kesulitan yang dihadapi nasabah penyimpan dalam mengkordinir aksi kolektif guna mengawasi sikap oportunistik pengurus dan pemilik bank memiliki dua akar yang jalin-menjalin. *Pertama*, kesulitan yang dihadapi nasabah penyimpan dalam memperoleh informasi terpercaya tentang perkembangan yang tidak menguntungkan dan mengobservasi tindakan merugikan oleh pengurus bank termasuk kesemberonoan, ketidak hati-hatian, kecurangan dan *self dealing*. *Kedua*, kesulitan yang dihadapi nasabah penyimpan dalam menganalisis dan merespons setiap informasi yang diperoleh. Untuk menanggulangi kesulitan yang dihadapi oleh nasabah penyimpan setidaknya ada dua pendekatan yang dapat diambil, yaitu keterbukaan maksimal dan pencegahan maksimal.

Keterbukaan maksimal adalah suatu kerangka keterbukaan yang secara sempurna dan tanpa biaya memberikan informasi kepada nasabah penyimpan tentang perubahan kinerja bank dan kegiatan penuh risiko yang dilakukan pengurus bank. Sedangkan pencegahan maksimal adalah suatu situasi dimana nasabah dengan segera mengerti implikasi dari informasi yang mengalir secara sempurna dan mereka mampu melindungi dirinya sendiri secara lengkap dan tanpa biaya dari segala ancaman terhadap kekayaan mereka. Situasi seperti itu tentunya sangat sulit bahkan mustahil untuk tercipta. Untuk itu diperlukan suatu keseimbangan dimana informasi yang tersedia tidak menyebabkan biaya yang terlalu tinggi bagi industri perbankan sehingga menghambat pengembangan usaha mereka.

Dalam melakukan pembaruan terhadap industri perbankan, badan pengawas harus sangat berhati-hati. Pemberlakuan ketentuan dan kebijakan yang dianggap tidak tepat

oleh pasar akan berpengaruh sangat buruk bagi stabilitas perbankan dan keuangan. Ketua US Federal Reserve, Alan Greenspan mengingatkan bahwa :

"The new world of financial trading can punish policy misalignments with amazing alacrity. This is a lesson repeated time and again, taught most recently by the breakdown of the European Exchange Rate Mechanism in 1992 and the plunge in the value of Mexican Peso (in 1994). In the process of pursuing their domestic objectives, central banks cannot be indifferent to the signals coming from international financial markets. Although markets can be harsh teachers at times, the constraints that impose discipline our policy choices and remind us every day of our longer run responsibilities."

Untuk menciptakan perbankan sehat harus dilakukan pendekatan yang terdiri dari tiga pilar, yaitu pengawasan, *internal governance* dan disiplin pasar. Pendekatan ini harus dilakukan karena badan pengawasan tidak akan mampu berpacu dengan kecepatan liberalisasi, globalisasi dan kemajuan teknologi pada instrumen keuangan. Dengan demikian pengawasan yang dilakukan oleh otoritas harus dilengkapi dengan disiplin internal bank serta disiplin pasar. Melibatkan *internal governance* dalam melakukan pengawasan karena bank merupakan tempat terbaik untuk mengatur dan memelihara praktik manajemen bank yang sehat. Pengikutsertaan disiplin pasar mencerminkan fakta bahwa tanpa pasar yang kompetitif dan *punitive* atas kegagalan bersaing di pasar, maka tidak cukup insentif bagi pemilik bank, pengurus dan nasabah untuk melakukan keputusan keuangan yang tepat. Untuk itu, perlu dilakukan penyempurnaan terhadap peraturan perbankan.

Banyak negara sepakat bahwa salah satu pendekatan yang diperlukan untuk membangun suatu sistem perbankan yang sehat dan kuat adalah dengan memberikan jaminan yang eksplisit bagi nasabah penyimpan. Sebelum pembentukan suatu lembaga penjamin yang permanen, diperlukan langkah-langkah pembaruan sistem perbankan sebagai prasyarat agar sistem tersebut dapat berjalan efektif. Alasan dasar (*rationale*) bagi pemerintah untuk memfasilitasi pendirian lembaga penjamin simpanan adalah kepercayaan pada industri perbankan sangat penting bagi pertumbuhan ekonomi dan pada sistem perbankan yang diawasi secara baik dapat meminimalkan terjadinya kebangkrutan bank, dan kebangkrutan tersebut dapat diprediksi dan merupakan kejadian yang dapat dicegah. Selain itu, kesetaraan sosial juga merupakan pertimbangan. Perlindungan nasabah kecil dari bankir yang tidak bertanggungjawab adalah suatu pendekatan yang adil dan tepat. Dengan demikian, bank dapat beroperasi secara konsisten dan dipercaya untuk menyediakan kredit dalam jumlah cukup untuk kesehatan perekonomian, mendukung sistem moneter yang aman dan efisien sekaligus mencegah pengurus bank mengambil risiko berlebihan yang pada gilirannya menghindari kemungkinan *bailout* oleh pemerintah.

Masalah-masalah di atas merupakan fokus pembahasan dalam buku ini yang dibagi dalam 5 bab sebagaimana diuraikan di bawah ini.

Bab Pertama, menguraikan masalah-masalah yang dihadapi oleh industri perbankan. Globalisasi dan integrasi sistem keuangan yang diikuti dengan peningkatan persaingan baik antar bank maupun antara bank dan lembaga keuangan lainnya telah membawa permasalahan tersendiri bagi bank dan badan pengawas bank. *Bab Kedua*, membahas pentingnya kepercayaan masyarakat terhadap perbankan dan permasalahan yang timbul

pada perbankan dan perekonomian akibat hilangnya kepercayaan masyarakat *Bab Ketiga*, mengkaji tentang kejahatan perbankan dan masalah-masalah yang berkaitan dengan prinsip mengenal nasabah dan tindak pidana pencucian uang. *Bab Keempat*, Masalah yang ditimbulkan pencabutan ijin usaha dan likuidasi bank akibat kelemahan dari ketentuan yang berlaku. *Bab Kelima*, menguraikan mengenai pentingnya perlindungan nasabah penyimpan dalam bentuk skim asuransi simpanan untuk meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap perbankan. Dalam bab ini juga diuraikan mengenai pendirian Lembaga Penjamin Simpanan dan masalah-masalah yang dihadapi dalam penerapan sistem penjamin simpanan tersebut.**

Jakarta, 2005