

# Upaya Penyehatan atau Mengejar Setoran?

by Zulkarnain Sitompul

Pro-kontra penjualan saham bank-bank nasional kembali muncul kepermukaan seiring dengan rencana pemerintah menjual saham miliknya yang ada di BNI. Penjualan saham milik pemerintah di bank-bank lain seperti BCA, Danamon dan Niaga misalnya juga sarat dengan perdebatan. Materi perdebatan juga luas baik dari perbedaan *school of thought* maupun alasan praktis semisal kekhawatiran penjualan saham tersebut dikaitkan dengan kepentingan politik dari partai yang berkuasa. Di semua negara terlebih lagi di negara berkembang isu kepemilikan pemerintah versus kepemilikan swasta atas perusahaan memang merupakan perdebatan hangat. Di negara berkembang hal disebabkan besarnya dominasi perusahaan milik pemerintah dalam kegiatan perekonomian sehingga pengalihan kepemilikan dari pemerintah kepada swasta merupakan masalah serius sehingga sering sarat dengan kepentingan politik. Isu yang tidak kalah pentingnya dalam melakukan privatisasi adalah munculnya masalah pemutusan hubungan kerja. Masalah ini muncul karena perusahaan milik pemerintah sering kali kelebihan karyawan. Kondisi ini dapat dilihat dari ratio antara asset dan karyawan. Dengan melakukan privatisasi pastilah sebagian dari karyawan tersebut akan mengalami pemutusan hubungan kerja dan memicu munculnya gejolak sosial.

Secara teoritis terdapat dua pertanyaan mendasar berkaitan dengan masalah kepemilikan perusahaan. *Pertama*, bentuk kepemilikan yang bagaimana yang secara efektif dapat meningkatkan kesejahteraan sosial dan efisiensi. *Kedua*, mengapa pemerintah berkenan melepaskan kepemilikannya, padahal dengan mempertahankan kepemilikannya pada perusahaan mereka akan mendapatkan dukungan politik.

Bukti empiris menunjukkan bahwa perusahaan swasta seringkali beroperasi lebih efisien dibandingkan perusahaan negara. Di banyak negara terbukti bahwa kepemilikan swasta merupakan pilihan terbaik. Di sektor perbankan kepemilikan pemerintah menunjukkan kaitan yang erat dengan lambannya perkembangan sektor keuangan serta pertumbuhan produktivitas yang rendah. Studi yang dilakukan setelah privatisasi menunjukkan terjadinya peningkatan dalam portfolio pinjaman dan peningkatan efisiensi. Kenyataan yang sama juga terjadi pada privatisasi di negara berkembang, meski tidak diseluruh negara berkembang. Pertanyaan kedua merupakan pertanyaan yang paling sulit dijawab. Sangat sedikit data empiris yang dapat digunakan untuk menjawabnya. Jawaban praktis yang dapat diajukan adalah pemerintah akan menjual kepemilikannya pada suatu perusahaan apabila biaya politik dengan tetap memelihara kepemilikan tersebut lebih besar dibandingkan dengan keuntungan yang diperoleh.

Dari bukti empiris di atas dapat diambil kesimpulan bahwa kepemilikan swasta lebih mendorong terjadinya efisiensi. Untuk itu perlu diambil langkah-langkah kebijakan agar terjadi proses privatisasi. Secara konsep privatisasi dapat terjadi atas dasar kemauan politik (paksaan) maupun secara sukarela. Untuk mendorong terjadinya privatisasi secara sukarela dibutuhkan adanya serangkaian regulasi yang dapat meningkatkan biaya politik milik perusahaan. Untuk itu, pengalaman Argentina melakukan privatisasi dapat dijadikan pelajaran. Pada awal tahun 1990an masing-masing provinsi di Argentina memiliki bank sendiri. Kondisi ini terjadi karena pemerintah daerah yakin bahwa bank sentral akan menjamin bahwa bank-bank milik pemerintah daerah tersebut tetap solven. Kepercayaan ini menyebabkan munculnya masalah *corporate governance* di bank-bank tersebut. Penyebabnya adalah rendahnya insentif bagi pemerintah daerah untuk mengawasi kinerja bank dan membiarkan politisi lokal menggunakan bank untuk kepentingan politik mereka dengan biaya murah. Keuntungan politik menonjol yang dinikmati oleh pemerintah daerah adalah mereka dapat membiayai operasinya dengan biaya murah. Disamping itu, pemerintah daerah juga menggunakan bank untuk mencari dukungan politik dengan imbalan pemberian kredit murah dan penyediaan lowongan jabatan. Menjadi direksi atau komisaris dan jabatan tinggi lainnya di bank. Dengan kondisi demikian tidaklah mengherankan apabila kinerja bank-bank milik pemerintah daerah tersebut menjadi buruk. Kondisi ini berakhir pada tahun 1991 dengan diberlakukannya *convertibility law* yang antara lain melarang bank sentral bertindak sebagai *lender of last resort* dalam hal terjadinya kebangkrutan bank. Larangan itu mengurangi keuntungan memiliki bank dan sekaligus meningkatkan risiko menjadi pemilik bank yang memiliki kinerja buruk. Kondisi ini yang pada gilirannya membuat para pemilik bank lebih mempertimbangkan untuk melakukan privatisasi.

Langkah yang dilakukan Argentina tersebut pada dasarnya juga telah diambil oleh Indonesia yaitu dengan diberlakukannya UU No.23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia yang menghilangkan fungsi *lender of last resort* dari bank sentral. Khususnya untuk bank-bank bermasalah. Akan tetapi masih berjalannya program penjaminan yang dikenal dengan blanket guarantee menyebabkan belum terjadinya proses privatisasi secara alamiah. Kondisi ini menyebabkan timbulnya kesan bahwa privatisasi bank-bank milik pemerintah atau bank-bank yang sahamnya dimiliki pemerintah (karena program rekapitalisasi) bukan untuk meningkatkan kinerja bank. Penjualan saham tersebut lebih terlihat sebagai upaya mengejar setoran.

Di Indonesia, konsentrasi kepemilikan bank baik bank milik pemerintah (*state-owned bank*) maupun bank milik swasta telah menimbulkan permasalahan tersendiri dalam kaitannya dengan efektifitas pengawasan. Oleh karena itu, "privatisasi" di Indonesia haruslah diartikan sebagai upaya untuk menghilangkan konsentrasi kepemilikan bank. Baik konsentrasi kepemilikan oleh pemerintah maupun konsentrasi kepemilikan oleh swasta. Hal ini dimaksudkan agar privatisasi bukan merupakan pengalihan konsentrasi kepemilikan, oleh pemerintah menjadi oleh swasta. Pada hal, efektifitas pengawasan terkait erat dengan pola dan struktur kepemilikan bank. Pola dan struktur kepemilikan bank merupakan suatu yang sangat kritis dalam mencapai praktek perbankan yang sehat. Konsentrasi kepemilikan memungkinkan timbulnya campur tangan pemilik secara berlebihan dalam kepengurusan bank. Hal ini antara lain mengakibatkan

fungsi pengawasan internal sebagai *first line of defenses* menjadi kurang berfungsi. Komisaris sebagai pengawas suatu perseroan menjadi tidak efektif. Padahal komisaris memiliki peran strategis dalam pengawasan jalannya suatu perusahaan. Penelitian yang dilakukan oleh Comptroller of the Currency (Lembaga Pengawas Bank di Amerika Serikat) memperlihatkan bahwa salah satu penyebab kebangkrutan perbankan di Amerika Serikat pada tahun 1980-an (populer dikenal sebagai *saving & loan scandal*) di antaranya disebabkan oleh komisaris yang tidak memiliki pengetahuan perbankan atau pasif dalam melakukan pengawasan kegiatan bank. Kondisi ini menyebabkan pengawasan bank tergantung sepenuhnya kepada pengawas eksternal. Bahkan untuk pengawasan bisnis sehari-hari (*day to day business*). Kasus BNI dengan jelas memperlihatkan kondisi ini.

Konsentrasi kepemilikan juga dapat menimbulkan terjadinya *cross-ownership* atau *cross-management* yang pada gilirannya menimbulkan benturan kepentingan. Benturan kepentingan terjadi sebagai akibat adanya *cross-ownership* atau *cross management* antara bank dengan usaha lain baik di sektor finansial maupun sektor riil. Kondisi ini membuka kemungkinan terjadinya penyalahgunaan bank untuk mendukung kepentingan usaha pribadi pemegang saham maupun pengurus. Jalan keluar yang dapat dilakukan untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan tersebut adalah dengan mengefektifkan pengawasan internal. Pengawasan internal akan berjalan efektif apabila bank dimiliki oleh banyak pemegang saham. Tidak adanya pemegang saham mayoritas akan menciptakan pengurus bank dilakukan oleh para profesional berdasarkan kompetensi yang dimiliki. Bukan atas dasar besarnya saham yang dimiliki. Tersebarinya kepemilikan juga akan menciptakan terjadinya pengawasan diantara para pemilik. Konkritnya antara lain adalah kecilnya kemungkinan terjadinya konsentrasi pemberian kredit kepada satu perusahaan dan berkurangnya kemungkinan dijadikannya bank sebagai sapi perah. Untuk itu perlu disusun peraturan mengenai pembatasan kepemilikan bank. Membatasi kepemilikan saham bank, baik perorangan maupun lembaga (pemerintah) dilakukan di beberapa negara. 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.

Disamping menghilangkan insentif bagi pemilik bank dengan dilarangnya bank sentral dan atau pemerintah melakukan *bail out*, juga diperlukan beberapa kondisi agar proses "privatisasi" berjalan dengan lancar. Kondisi yang dibutuhkan tersebut adalah: *Pertama*, perangkat hukum yang memberikan perlindungan bagi pemegang saham minoritas. Studi empiris menunjukkan bahwa tingkat proteksi yang diberikan oleh sistem hukum suatu negara kepada *outside investor* berdampak signifikan terhadap regim pengelolaan perusahaan di negara tersebut. Proteksi hukum yang kuat bagi pemegang saham minoritas berkaitan erat dengan banyaknya jumlah perusahaan yang tercatat di bursa efek, lebih bernilainya pasar modal, lebih rendah manfaat kontrol pribadi dan lebih

terpecahnya kepemilikan saham. Singkatnya, konsentrasi kepemilikan perusahaan adalah konsekuensi lemahnya perlindungan hukum bagi pemegang saham minorita. Oleh karena itu pemberian perlindungan hukum merupakan prasyarat untuk menciptakan sistem kepemilikan perusahaan yang tersebar (disperse).

*Kedua*, adanya sistem peradilan yang efisien. Sistem peradilan yang efisien akan membuat investor baik asing maupun domestik merasa terlindungi sehingga mereka tertarik untuk membeli saham yang ditawarkan dengan harga pasar. Kuatnya permintaan investor pada gilirannya membuat pemilik bank bersedia menjual sahamnya pada masyarakat. Apabila hakim korup atau pengadilan tidak memiliki kemampuan untuk menyelesaikan sengketa dengan cepat, maka investor akan kurang percaya terhadap perlindungan yang diberikan oleh hukum. Apabila hukum demikian lemahnya sehingga kontrak-kontrak dasar saja tidak dapat ditegakkan maka membangun suatu *corporate institution* yang kompleks akan sangat sulit. Apabila sistem peradilan sudah berjalan baik maka aturan hukum akan dapat secara potensial melindungi pemegang saham minoritas dari perlakuan sewenang-wenang orang dalam.

*Ketiga*, Efektifnya lembaga pengawas bank. Lembaga pengawas harus mampu mendeteksi secara dini terjadinya salah kelola atau perbuatan-perbuatan curang yang dilakukan pengurus bank. Disamping itu kemampuan menjatuhkan sanksi tegas haruslah dimiliki oleh pengawas. Deteksi dini diperlukan untuk meminimalkan kerugian akibat terjadinya salah kelola dan atau perbuatan curang.

Terakhir adanya sistem penjaminan dana nasabah kecil. Adanya suatu lembaga penjaminan permanen yang menjaminan dana nasabah kecil pada bank akan membuat pencabutan ijin usaha bank yang dikelola secara sembrono tidak menimbulkan gejolak sosial dan politik.

Dengan adanya kondisi di atas, "privatisasi" akan dapat terlaksana secara sukarela dan dimaksudkan untuk memperkuat sistem perbankan. Tidak tergesa-gesa sehingga terkesan mengejar setoran.

- *Pilars NO.09/Th. VII/01-07 Maret 2004*