

TRANSPARANSI PERBANKAN: TANTANGAN 2005

Oleh: Zulkarnain Sitompul

Likuidasi, pembekuan kegiatan usaha dan ditempatkannya bank dalam pengawasan khusus menandai haru biru industri perbankan di tahun 2004. Celakanya lagi, bank-bank tersebut bangkrut karena “dirampok” oleh pemilik dan atau pengurusnya sendiri dan pengawas “terlambat” mengetahuinya. Beberapa studi memang meragukan efektifitas aturan kehati-hatian (*prudential regulation*) dan kinerja lembaga pengawas. Pendekatan alternatif yang ditawarkan adalah menerapkan *sunshine regulation* (aturan keterbukaan). Tujuannya adalah untuk meningkatkan kemampuan nasabah dan *stakeholder* lainnya mengawasi bank secara langsung. Kaum cerdik pandai mengajarkan bahwa satu-satunya pelajaran yang diperoleh dari mempelajari sejarah adalah untuk tidak berbuat laksana sejarah. Semoga ajaran cerdik pandai tersebut dapat dijadikan acuan bagi industri dan regulator perbankan dalam menjalani tahun 2005. Tahun baru merupakan saat yang tepat untuk meninggalkan kebiasaan lama dan mempraktikkan kebiasaan baru yang lebih baik. Dua langkah strategis kiranya penting dilakukan agar tidak tersandung dua kali pada batu yang sama.

Pertama, market discipline. Sudah waktunya untuk mengefektifkan pengawasan oleh masyarakat (*market discipline*) dengan cara memperluas penerapan prinsip transparansi (*sunshine regulation*). Kelompok masyarakat yang potensial sebagai pengawas misalnya deposan besar, pemegang pinjaman subordinasi, pemegang saham dan perusahaan rating. Pengawasan yang dilakukan oleh kelompok ini ternyata lebih efektif dibandingkan dengan pengawasan yang dilakukan lembaga pengawas lainnya. Pengalaman Amerika Serikat 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.

Langkah Bank Sentral Chile berkaitan dengan penerapan prinsip keterbukaan kiranya 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. Langkah yang juga dilakukan Argentina (sebelum krisis) yaitu dengan mewajibkan bank menerbitkan pinjaman subordinasi sebesar 2 persen dari dana pihak ketiga yang diterimanya setiap tahun. *Basle Committee on Banking Supervision* telah mengidentifikasi 6 kategori informasi yang perlu diungkapkan kepada masyarakat untuk membantu pencapaian tingkat keterbukaan bank yang memuaskan, yaitu: (a) kinerja keuangan; (b) posisi keuangan (termasuk permodalan, solvabilitas dan likuiditas); (c) praktik dan strategi manajemen risiko; (d) *risk exposure* (termasuk risiko kredit, risiko pasar, risiko likuiditas dan risiko operasional, hukum dan lainnya); (e) kebijakan akuntansi; dan (f) bisnis dasar, informasi tentang *corporate governance* dan manajemen.

Alasan lain perlunya industri perbankan diwajibkan lebih transparan adalah untuk mengimbangi terjadinya peningkatan kompleksitas bisnis perbankan. Kompleksitas bisnis perbankan mempersulit lembaga pengawas mendeteksi secara dini permasalahan yang dihadapi bank. Oleh karena itu kondisi ini harus diikuti oleh peningkatan keterbukaan tentang praktik manajemen risiko, bentuk risiko dan kinerja manajemen risiko yang dibarengi dengan keterbukaan mengenai permodalan sehingga dapat memfasilitasi bekerjanya disiplin pasar. Keterbukaan yang tepat waktu mengenai informasi tersebut memungkinkan pengawas dan peserta pasar dapat melakukan penilaian yang lebih sempurna tentang bagaimana suatu bank memelihara kesehatannya. Tiga indikasi dapat digunakan oleh masyarakat untuk menilai tingkat kesehatan bank. 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 masyarakat tentunya perlu waspada.

Penerapan prinsip keterbukaan tentunya akan mempertajam mekanisme sistem peringatan dini (*early warning system*) sehingga dampak negatif keterlambatan lembaga pengawas yang seringkali terjadi (setidaknya menurut Kwik Kian Gie) dapat dinetralisir dengan efektifnya pengawasan oleh masyarakat. Hal ini penting karena penanganan bank bermasalah seolah berlomba dengan waktu. Apabila jangka waktu antara terjadinya *economic insolvency* dan pencabutan ijin usaha terlalu panjang maka kerugian yang akan ditanggung masyarakat menjadi lebih besar. Sebab, diantara waktu tersebut manajemen memiliki insentif untuk melakukan kegiatan yang berisiko tinggi dalam upaya menjaga agar bank tetap *solvent*. Memang benar, bahwa internal auditorlah yang seharusnya secara dini mendeteksi permasalahan yang timbul dan kemudian mendiskusikannya dengan manajemen agar dapat diambil langkah-langkah yang diperlukan untuk memperbaikinya. Namun, pengalaman menunjukkan dalam setiap kasus kebangkrutan bank, justru pemilik dan penguruslah yang punya andil besar dalam menghancurkan bank tersebut.

Kedua, penegakan hukum (law enforcement). Liberalisasi industri perbankan harus diikuti dengan penerapan prinsip good corporate governance. Untuk menerapkan prinsip good governance tersebut prasyarat utamanya adalah hukum harus diterapkan dengan tegas. Sanksi optimal harus dikenakan kepada siapa saja yang mencoba bermain-main dengan *rule of law*. Salah satu kelemahan Washington Consensus adalah terlalu "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. Kondisi ini yang menyebabkan liberalisasi yang dilakukan negara berkembang malah menuai bencana. Oleh karena itu, regulator harus tegas agar terbentuk budaya hukum sebagai penyeimbang dilaksanakannya liberalisasi. Setiap individu yang terbukti melakukan *fraud* harus dihukum berat. Dalam kaitan ini perlu diperhatikan bahwa apabila bank dikenakan sanksi administratif karena melanggar ketentuan perbankan maka tidak hanya bank sebagai perusahaan yang didenda tetapi pengurus sebagai pribadi juga harus diwajibkan membayar denda. Karena seringkali pengurus tidak begitu peduli kalau hanya bank yang didenda. Apabila pelanggran sudah memasuki wilayah kriminal maka para pelaku tersebut tidak hanya dipenjarakan tetapi juga seluruh harta kekayaannya disita untuk negara. Konsep tidak terbatasnya tanggung jawab pemegang saham pengendali seharusnya ditegaskan dalam UU agar tidak menimbulkan masalah hukum.

Selanjutnya agar lembaga pengawas dapat bertindak tegas, perlu dipertimbangkan untuk memberikan kewenangan yang lebih besar kepada mereka yaitu kewenangan sebagai penyidik. UU No. 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana telah diubah dengan UU No. 3 tahun 2004 tidak memberikan kewenangan penyidikan bagi Bank Indonesia sebagai pengawas bank. Tidak dimilikinya kewenangan penyidikan ini mempengaruhi efektifitas dalam menjalankan tugas pengawasan. Kasus bank global misalnya memperlihatkan bahwa pengawas "kewalahan" menghadapi pengurus bank yang tidak kooperatif. Disamping itu, tidak dimilikinya kewenangan penyidikan menyebabkan hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh pengawas tidak dapat dijadikan alat bukti di persidangan. Sehingga penegak hukum harus mengulang melakukan pemeriksaan agar hasilnya dapat dikwalifikasi sebagai alat bukti. Hal ini tentu saja memperlambat proses penegakan hukum. Tidak jelas alasannya mengapa kepada pemeriksa bank tidak diberikan kewenangan sebagai penyidik sebagaimana yang diberikan kepada Bapepam.

Dukungan pengadilan tentunya sangat dibutuhkan dalam upaya penegakan hukum agar langkah-langkah tegas yang diambil oleh lembaga pengawas bank tidak "dimentahkan" oleh pengadilan. Hakim Agung Antonin Scalia mengingatkan "*if it is reasonable to think that a Supreme Courts Justice can be bought, the nation is in deeper trouble*".

- *Pilars NO.51/TH VII/27 Desember 2004-09 Januari 2005*