

# Agenda Perbaikan Sektor Keuangan Indonesia

## Harga yang mahal dari lemahnya sektor keuangan

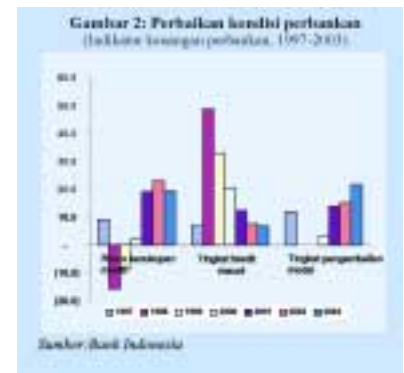
Krisis sektor keuangan yang terjadi di Indonesia merupakan yang termahal di seluruh dunia. Lebih dari 50 persen dari PDB dikeluarkan untuk menyelamatkan sektor perbankan dari ambang kehancuran pada krisis ekonomi 97/98, lebih banyak dibandingkan yang dikeluarkan negara-negara lain yang mengalami krisis, dengan pengecualian Argentina hampir dua dekade yang lalu (Gambar 1). Hancurnya sektor keuangan menyebabkan pertumbuhan ekonomi menurun tajam, serta pendapatan rata-rata penduduk Indonesia belum juga kembali ke tingkat sebelum krisis.



## Saat ini sektor perbankan lebih kuat

Sektor perbankan Indonesia saat ini lebih sehat dibandingkan dengan saat krisis terjadi. Setelah proses restrukturisasi yang cukup menyakitkan, sekarang sektor perbankan memiliki tingkat kredit macet yang rendah, rasio kecukupan modal yang tinggi, dan profitabilitas yang lebih tinggi (Gambar 2). BPPN, yang selama ini menjalankan tugas restrukturisasi perbankan, telah resmi dibubarkan pada bulan Februari 2003, dan penyelesaian dengan pemilik-pemilik lama dari bank-bank bermasalah telah hampir selesai. Sebagian besar dari bank-bank yang diambil alih pemerintah telah ditutup

atau dijual ke tangan swasta. Pemerintah juga mulai menjual saham-sahamnya di bank-bank milik pemerintah secara perlahan-lahan. Pengaturan dan pengawasan sektor perbankan telah membaik secara signifikan. Dasar hukum untuk jaring pengaman sektor perbankan juga telah ditetapkan untuk memberi jalan bagi penghapusan bertahap program *blanket guarantee*.



## Tetapi masih banyak yang harus dikerjakan

Masih ada agenda besar lainnya yang harus diselesaikan sebelum sektor keuangan beralih dari sumber permasalahan menjadi bagian dari solusi pembangunan.

1. Pinjaman bank belum mulai mulih, harus difokuskan bukan pada konsumsi melainkan investasi (Gambar 3). Obligasi rekapitalisasi dan SBI masih mendominasi neraca bank-bank, dan kredit untuk investasi yang produktif masih terbilang langka. Bank-bank juga masih kurang mempunyai akses terhadap sumber dana jangka panjang untuk membiayai pertumbuhan ekonomi. Hampir seluruh deposito di bank-bank berjangka waktu tiga bulan atau kurang.
2. Pengelolaan bank-bank pemerintah juga masih rendah. Rekapitalisasi bank-bank milik pemerintah setelah krisis menghabiskan sepertiga dari PDB Indonesia; dan pemerintah masih harus menanggung dampak dari kelemahan bank-bank ini. Kendali internal yang lemah di bank-bank milik pemerintah pada tahun 2003 saja menyebabkan kerugian bagi pemerintah sejumlah US\$300 juta.
3. Lembaga keuangan non-bank masih bisa dikatakan langka, jumlah mereka hanya kurang dari 20 persen dari keseluruhan sistem keuangan

Indonesia. Lembaga-lembaga ini, seperti dana pensiun, asuransi, pasar modal, reksadana, sangat penting perannya dalam menyediakan modal jangka panjang yang dibutuhkan bagi pembangunan dan pertumbuhan ekonomi.

Juga sebagai sumber dana yang stabil bagi pembiayaan defisit anggaran, serta pembayaran hutang.



## Strategi *tiga cabang* untuk kebijakan sektor keuangan

Tiba saatnya untuk memfokuskan diri pada pembangunan sektor keuangan yang dapat berkontribusi pada kebutuhan pembangunan jangka panjang. Sektor keuangan yang diregulasi dengan baik, yang terdiri dari bank-bank yang kuat, pasar modal, lembaga keuangan non-bank, dan lembaga-lembaga investor seperti dana pensiun, adalah kunci dalam membuka berbagai potensi perekonomian Indonesia. Indonesia perlu menerapkan pendekatan strategis tiga cabang untuk memajukan sektor keuangannya.

- Pertama, **memperkuat** sektor keuangan untuk memperkecil terjadinya kembali krisis.
- Kedua, melakukan **diversifikasi** sektor keuangan sehingga tidak lagi rentan terhadap gejolak di dalam perekonomian dan menjadi sumber domestik dana jangka panjang.
- Ketiga, memperbaiki akses penduduk miskin akan jasa-jasa sektor keuangan untuk mendukung langkah-langkah pengentasan kemiskinan.

Melaksanakan ketiga kebijakan ini untuk menciptakan sektor keuangan yang lebih kuat dan beragam akan memberikan sinyal yang jelas ke para pelaku didalam sektor keuangan Indonesia, termasuk masyarakat internasional, bahwa pemerintah serius dalam menangani berbagai masalah sektor keuangan. Strategi ini akan menciptakan sistem keuangan yang stabil dan kuat, serta mampu mendorong perekonomian Indonesia dengan menggerakkan dan mengalokasikan sumber-sumber dana domestik untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi.

### Fokus Strategis I: Memperkuat sektor keuangan

#### Aksi 1: Memperjelas Peran Bank-Bank Pemerintah

Bank-bank pemerintah berjumlah sekitar 35 persen dari sistem perbankan di Indonesia dan tetap memberikan resiko bagi sistem perbankan dan anggaran pemerintah. Skandal-skandal yang terjadi di beberapa bank pemerintah baru-baru ini mengungkapkan kelemahan sistemik didalam pengawasan internal mereka. Lebih mengkhawatirkan lagi adalah peringatan dari Bank Indonesia terhadap bank-bank ini dalam menjalankan kegiatannya tidak dihiraukan oleh mereka. Walaupun bank-bank pemerintah pada mulanya didirikan untuk mengkoreksi kegagalan pasar dan menyalurkan kredit ke beberapa sektor perekonomian secara langsung, pada masa pasca krisis ini, kepemilikan pemerintah pada bank-bank komersial tidak

mempunyai alasan yang kuat. Menyelesaikan proses privatisasi bagi bank-bank ini harus menjadi tujuan utama. Tentu saja hal ini secara politis tidak mudah, namun pemerintah dapat melakukan langkah-langkah untuk mencapai tujuan ini, yaitu dengan menjadikan bank-bank ini menarik bagi investor dengan memperbaiki kendali internal dan *corporate governance*. Pemerintah juga harus mempertimbangkan cara untuk memperbarui dan melaksanakan berbagai kontrak kinerja dan meneliti kemungkinan untuk memperkecil ukuran bank-bank pemerintah tersebut. Selain itu, pemerintah juga harus menahan tekanan dari bank-bank pemerintah yang ingin melakukan merger di ambang keluarnya API Bank Indonesia. Merger semacam ini berlawanan dengan tujuan pemerintah dan Bank Indonesia untuk menciptakan sektor perbankan yang kompetitif dan kuat. Jika Indonesia ingin memiliki bank besar yang secara internasional dapat bersaing, sebaiknya hal itu diserahkan kepada sektor swasta.

#### Aksi 2: Menciptakan Jaring Pengaman Sektor Keuangan Yang Kuat

Jaring pengaman sektor keuangan yang baik sangatlah penting dalam menciptakan insentif untuk melindungi investor dari berbagai kegagalan perbankan, di saat yang sama juga menghindari resiko menutup kerugian (*bail-out*) di masa depan. Pendirian jaring pengaman terdiri dari *lender of last resort*, badan penjamin simpanan, dan mekanisme institusional untuk menangani bank-bank yang bermasalah di masa depan. Seluruh kelengkapan tersebut sedang dalam proses pengerjaan. Amandemen dari undang-undang mengenai bank sentral dan nota kesepakatan antara Bank Indonesia dan Departemen Keuangan telah menciptakan *lender of last resort*. Pengesahan dari undang-undang penjaminan simpanan telah membuka jalan bagi penciptaan Lembaga Penjamin Simpanan (LPS), yang saat ini masih ditangani oleh Departemen Keuangan. Sekarang pemerintah harus menciptakan LPS dan secara tepat mendanainya. Mekanisme koordinasi formal antara Bank Indonesia, Departemen Keuangan dan LPS, serta pembagian tugas dalam membantu dan melakukan intervensi pada bank-bank bermasalah, harus segera dirumuskan. Setelah jaring pengaman ini siap, pelaksanaan dari penghapusan secara berkala program *blanket guarantee* dari pemerintah, dapat mengurangi resiko fiskal yang harus ditanggung pemerintah. Penghapusan program tersebut harus dilakukan dengan hati-hati agar keyakinan pasar dapat tetap terjaga.

#### Aksi 3: Memperkuat Regulasi Dan Pengawasan Sektor Perbankan

Regulasi dan pengawasan sistem perbankan oleh Bank Indonesia telah diperkuat dengan peran barunya sebagai otoritas independen, yang menurut hukum, bebas dari campur tangan politis. Namun, masih terdapat kelemahan dalam sistem tersebut, dan pada prakteknya terkadang Bank Indonesia tidak memiliki otoritas yang cukup atas bank-bank pemerintah, dibandingkan terhadap bank-bank swasta. Agar sektor keuangan menjadi lebih kuat, Bank Indonesia harus dijamin independensinya dalam mengawasi semua partisipan sektor perbankan secara adil.

#### Aksi 4: Menyediakan Lingkungan Yang Mendukung Perbaikan Keahlian Dan Infrastruktur

Krisis telah membawa perubahan yang mendasar di sektor perbankan Indonesia. Penilaian kredit, manajemen resiko, dan keahlian teknologi menjadi hal yang penting, tetapi masih kurang tersedia. Pemerintah dan Bank Indonesia perlu mendorong sektor perbankan untuk berinvestasi dalam SDM dan pelatihan. Peraturan yang menetapkan standar minimum dan sertifikasi dari para staf kunci akan sangat berguna. Infrastruktur sektor perbankan yang

lebih baik, seperti biro-biro kredit dan badan penilai kredit yang lebih kuat, akan membantu memperkuat sektor keuangan secara keseluruhan.

#### Aksi 5: Secara Penuh Melaksanakan Reformasi Anti Pencucian Uang

Pada Juni 2001, Indonesia ditetapkan oleh *Financial Action Task Force* (FATF) OECD dalam daftar *Non-Cooperative Countries and Territories* (NCCT), yaitu daftar negara-negara yang dinilai tidak serius dalam memerangi kejahatan pencucian uang. Indonesia masih tetap berada di dalam daftar tersebut meskipun telah mendirikan Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) dan beberapa kemajuan dalam langkah-langkah anti pencucian uang. Pemerintah harus memprioritaskan langkah-langkah agar Indonesia bisa keluar dari daftar NCCT. Masuknya Indonesia dalam daftar tersebut meningkatkan biaya melakukan bisnis di Indonesia. Hal itu juga membuka kemungkinan FATF melakukan langkah-langkah pencegahan terhadap Indonesia, artinya Indonesia akan tetap dinilai sebagai negara yang berkontribusi terhadap rentannya sistem keuangan internasional. Pemerintah harus secara penuh melaksanakan rekomendasi FATF, termasuk melakukan kerja sama bantuan hukum, menerapkan program anti pencucian uang secara penuh termasuk pemeriksaan di tempat, dan berhasil membereskan berbagai kasus pencucian uang dengan baik untuk memperlihatkan kepatutan pelanggaran kriminal.

#### Fokus Strategis II: Diversifikasi sektor keuangan

Lembaga keuangan non-bank di Indonesia masih terbilang rendah (Tabel 1). Sektor keuangan yang lebih terdiversifikasi akan membantu mengurangi kerentanan terhadap guncangan di masa depan, memperbaiki intermediasi tabungan dan investasi, dan menyediakan sumber-sumber dana domestik untuk investasi besar, seperti infrastruktur. Dana pensiun, pasar modal, dan lembaga-lembaga investasi lainnya harus memainkan peranan yang lebih besar dalam memajukan perekonomian.

Tabel 1: Struktur sektor keuangan (Desember 2003, % dari PDB)

	Indonesia	Malaysia	Thailand	Singapore
Aset bank komersial	56%	159%	113%	233%
Aset perusahaan asuransi	4%	20%	3%	50%
Aset swasta/jual	3%	21%	12%	20%
Aset dana pensiun	2%	56%	5%	66%
Kapitalisasi pasar modal	22%	162%	79%	162%

Sumber: Indonesia: Bank Indonesia, Bapepam, Departemen Keuangan, Singapore: MAS, Thailand: Bank of Thailand, Securities and exchange Commission, Malaysia: Bank Negara Malaysia, Securities Commission

#### Aksi 6: Merevitalisasi Pasar Modal

Pertumbuhan ekonomi yang didorong oleh sektor swasta membutuhkan pasar modal dan pasar obligasi sebagai sumber modal untuk mendorong kewirausahaan dan mendanai sektor korporat, sebagai alternatif dari pendanaan bank. Pasar modal yang baik juga membantu mengurangi rentannya perekonomian terhadap masalah-masalah di sektor perbankan. Saat ini, dengan standar regional, pasar modal Indonesia masih terbilang kecil, dengan kapitalisasi total yang tidak jauh berbeda dengan perusahaan menengah Amerika seperti Ebay.

Bursa Efek Jakarta didominasi oleh beberapa perusahaan, menjadikan pasar mudah untuk dimanipulasi. Sepuluh dari 355 perusahaan yang terdaftar apabila ditotalkan memiliki setengah dari total kapitalisasi dan

60 persen dari volume perdagangan. Pemerintah harus memerintahkan BAPEPAM melakukan program perbaikan dalam penyajian laporan keuangan dari perusahaan yang terdaftar (*disclosure requirements*), dan melindungi hak-hak pemilik saham minoritas.

Pemerintah harus memfasilitasi perbaikan dalam infrastruktur sistem perdagangan, pembayaran, dan penyelesaian. Infrastruktur ini menghadapi risiko operasional yang cukup besar dan jika terjadi masalah dapat merusak reputasi pasar, dan pada akhirnya pembangunan jangka panjang dari pasar itu sendiri.

#### Aksi 7: Membangun Pasar Obligasi Pemerintah

Pasar obligasi pemerintah Indonesia baru mulai muncul, tetapi telah mempunyai permintaan yang tinggi. Pemerintah membutuhkan perolehan dana yang besar dengan biaya yang masuk akal. Bank Indonesia, seiring dengan berjalannya waktu, dapat menggunakan pasar ini untuk pelaksanaan kebijakan moneternya. Penerbitan obligasi sektor swasta juga dapat menggunakan obligasi pemerintah sebagai acuannya. Pasar primer dari obligasi pemerintah berkinerja sangat baik, tetapi pasar sekundernya harus lebih dikembangkan. Pemerintah harus mendorong perkembangan pasar sekunder melalui: (i) pengembangan acuan penerbitan obligasi pemerintah yang mudah dicairkan, serta tersedia dalam jumlah banyak, dan (ii) promosi penerapan sistem standarisasi perjanjian *repo* (*repurchase agreement*) bagi berbagai pihak di dalam pasar. Kerangka regulasi harus sudah tersedia untuk memperluas basis dari investor (*investor base*) terhadap obligasi pemerintah, termasuk untuk investor ritel. Memperkuat kapasitas manajemen hutang Departemen Keuangan akan meningkatkan kepercayaan investor terhadap pasar, yang akan berujung pada rendahnya tingkat suku bunga.

#### Aksi 8: Memperkuat Lembaga-Lembaga Investor

Perusahaan asuransi, dana pensiun, dan reksadana adalah lembaga-lembaga investasi penting di dunia. Selain menyediakan mekanisme manajemen risiko untuk investor mereka dan jaring pengaman untuk penduduk berusia lanjut, mereka juga dapat menggerakkan sumber-sumber dana domestik penting yang dibutuhkan Indonesia.

**Sektor asuransi** Indonesia masih kecil dan terkonsentrasi. Dengan aset 5 persen dari PDB dan 6 persen dari jumlah aset sektor keuangan, tigaperempat aset ini berada pada sepuluh perusahaan terbesar. Sejumlah besar perusahaan asuransi kecil memiliki modal yang tidak mencukupi dan sepertinya tidak akan kuat menghadapi persaingan pasar asuransi yang semakin keras ke depannya. Pemerintah telah menetapkan peraturan permodalan yang lebih keras, tetapi tidak melakukan tindakan apapun terhadap perusahaan yang tidak memenuhinya. Telah ada beberapa perusahaan yang telah diidentifikasi mengalami kebangkrutan, dan mereka seharusnya ditutup untuk menghindari kerugian yang lebih besar. Dalam tahap ini, beberapa biaya penyelesaian jatuh kepada pemerintah. Untuk menghindari hal ini di masa yang akan datang, pemerintah perlu memperbaiki regulasi dan pengawasan serta meningkatkan kapasitas kelembagaan dari pihak regulator.

Selain itu, juga terdapat **skema-skema pensiun** yang bermasalah. TASPEN dan ASABRI tidak didanai dengan cukup agar dapat memperoleh manfaat yang dijanjikan. Mereka juga masih membutuhkan dukungan anggaran. JAMSOSTEK, skema kontribusi wajib bagi pegawai sektor swasta dan BUMN, telah diketahui

melakukan keputusan investasi yang buruk, serta merusak kapasitasnya dalam menyediakan tingkat pengembalian yang wajar kepada para penyumbang. Ketiga dana pensiun yang dikelola pemerintah tersebut mempunyai sistem manajemen informasi yang lemah dan *corporate governance* yang buruk, serta minimnya transparansi informasi dan keterbukaan. Ini membawa resiko yang besar terhadap anggaran pemerintah. Sistem pensiun yang dikelola dan dirancang dengan buruk akan berujung pada penjaminan oleh pemerintah.

Langkah awal untuk memperbaiki skema-skema pensiun adalah menunjuk satuan kerja untuk menilai pengelolaan dan kinerja mereka. Pemerintah juga harus meninjau kembali Undang-Undang Jaminan Sosial yang baru-baru ini disahkan oleh DPR. Skema sumbangan wajib yang diajukan oleh undang-undang ini memiliki catatan yang buruk di seluruh dunia, dan banyak negara meninggalkan skema semacam ini. Pemerintah dan pembuat undang-undang harus meninjau kembali dampak undang-undang ini terhadap anggaran, skema penjaminan pensiun, dan juga pembangunan pasar modal. Hal pertama yang harus dilakukan pemerintah adalah menilai biaya berbagai skema yang telah ada dan menempatkan skema-skema tersebut ke dalam landasan yang berkesinambungan melalui perubahan kebijakan yang tepat. Setelah itu, pemerintah dapat mempertimbangkan pelaksanaan skema jaminan sosial yang lebih luas dan berkesinambungan, yang sesuai dengan tujuan pemerintah.

Pengawasan dan regulasi pasar modal, dana pensiun, asuransi, dan lembaga keuangan non-bank lainnya harus diperkuat secara terus menerus, bahkan ketika pemerintah telah mendirikan Otoritas Jasa Keuangan (OJK).

**Sektor reksadana** telah tumbuh dari hanya Rp 8 triliun di awal 2002 menjadi Rp 73 triliun pada akhir tahun lalu. Namun, landasannya masih lemah. Banyak perusahaan reksadana yang tidak mengikuti norma-norma penilaian internasional dan mungkin menyediakan rasa aman yang semu kepada investor mereka. Hilangnya kepercayaan investor di sektor ini akan mengganggu perekonomian, karena akan menghilangkan tempat alternatif untuk tabungan swasta, serta hilangnya investor potensial jangka panjang untuk obligasi pemerintah dan instrumen surat-surat berharga lainnya. Kedepannya, regulasi dan pengawasan BAPPEPAM terhadap industri ini harus diperketat dan dibuat sejalan dengan standar internasional.

### *Fokus Strategis III: Memperbaiki Akses Penduduk Miskin terhadap Sektor Keuangan<sup>1</sup>*

Menyediakan dana bagi penduduk Indonesia yang miskin dapat membantu mereka keluar dari kemiskinan. Pemerintah Indonesia secara jelas memiliki komitmen untuk hal tersebut. Mereka mensubsidi berbagai skema kredit untuk pengusaha kecil, namun skema-skema ini tidak menunjukkan hasil

yang berarti. Beberapa penyebabnya adalah desain program yang buruk, insentif yang tidak tepat, dan kurangnya dukungan untuk organisasi-organisasi yang berbasis komunitas dalam mengelola dana. Walaupun kebanyakan skema dirancang agar dapat berkelanjutan dengan sendirinya, dimana pinjaman baru didanai oleh pembayaran pinjaman, pada kenyataannya tidaklah begitu. Pemerintah tetap harus menambah kembali dananya agar skema tersebut dapat tetap berjalan. Skema-skema kredit yang disponsori oleh pemerintah bersaing dengan, dan kadang kala mengganggu, berbagai penyedia-penyedia kredit mikro. Semuanya berjuang untuk beroperasi di dalam kerangka legal yang lemah dan menghambat ekspansi mereka, terutama di daerah pedesaan di luar Jawa dan Bali

### *Aksi 9: Merubah Fokus Dari Pengeluaran Publik*

Fokusnya harus diarahkan untuk mengurangi pemberian modal secara langsung dan subsidi tingkat suku bunga, serta memberi perhatian lebih pada pembangunan kapasitas penyedia kredit mikro. Departemen Keuangan harus diberikan mandat untuk mengevaluasi peluang program-program pemberian modal yang dilakukan berbagai kementerian, dengan tujuan untuk mengurangnya. Departemen Keuangan juga harus mengevaluasi efektivitas dari berbagai program pengembangan kapasitas yang dilaksanakan sebagai bagian dari program-program ini. Pemerintah juga harus menetapkan, dibawah kepemimpinan Departemen Keuangan, strategi nasional untuk mendukung distribusi penyedia jasa kredit mikro yang berkelanjutan. Hal ini dapat dilakukan dengan lebih mengandalkan kerja sama dengan penyedia pelatihan dan dukungan institusional non-pemerintah. Dukungan publik dan pendanaan untuk mengembangkan pendekatan-pendekatan yang efektif dalam pembangunan kapasitas dari penyedia jasa kredit mikro, juga perlu ditingkatkan .

### *Aksi 10: Menyelesaikan Dan Mensahkan Undang-Undang Kredit Mikro*

Pemerintah harus menyelesaikan dan memasukkan rancangan Undang-undang mengenai kredit mikro ke DPR. Pemerintah juga dapat memfasilitasi jaringan antar penyedia kredit mikro non-bank dan sektor perbankan formal, serta mengatur pengawasan yang lebih baik untuk penyedia kredit mikro non-bank. Pengalaman terdahulu dalam mendelegasikan pengawasan bagi penyedia jasa ini juga harus dievaluasi. Ini berguna agar ketika Undang-Undang Kredit Mikro berlaku telah terdapat otoritas pengawasan yang jelas, sehingga dapat memberi perhatian yang lebih pada uji coba dan perbaikan. Pemerintah juga dapat mensahkan rancangan revisi Undang-undang Koperasi agar tersedia kerangka hukum bagi kredit mikro yang lebih baik. Termasuk di dalamnya audit eksternal dan pengawasan dari koperasi simpan-pinjam. Hal yang terakhir yang dapat dilakukan dalam rangka meningkatkan akses penduduk miskin terhadap sumber daya keuangan adalah mempercepat pembuatan sertifikat hak milik tanah sebagai dasar jaminan untuk memperoleh pinjaman.

- |                               |                                  |  |
|-------------------------------|----------------------------------|--|
| 1. Kemiskinan                 | 7. Reformasi Sektor Hukum        | 13. Pangan Untuk Indonesia                 |
| 2. Menciptakan Lapangan Kerja | 8. Desentralisasi                | 14. Mengelola Lingkungan Hidup             |
| 3. Iklim Penanaman Modal      | 9. Sektor Keuangan               | 15. Kehutanan                              |
| 4. Memulihkan Daya Saing      | 10. Kredit Untuk Penduduk Miskin | 16. Pengembangan UKM                       |
| 5. Infrastruktur              | 11. Pendidikan                   | 17. Pertambangan                           |
| 6. Korupsi                    | 12. Kesehatan                    | 18. Reformasi di Bidang Kepegawaian Negeri |