

# Analisis atas Deregulasi, Krisis, dan Restrukturisasi Perbankan di Indonesia

## \*Pendekatan Teori Polizatto dan William E. Alexander<sup>1</sup>

Sunarsip<sup>1</sup>

Abstraksi:

Banyak studi yang telah mengilustrasikan adanya korelasi positif antara pembangunan di sektor keuangan dengan pembangunan ekonomi secara keseluruhan. Atas dasar inilah, maka pemerintah Indonesia pada era 1980-an melakukan deregulasi di sektor keuangan dalam rangka menciptakan lingkungan operasi yang mendukung (*a supportive operating environment*) bagi terwujudnya *banking soundness*. Namun sayang, proses deregulasi perbankan di Indonesia –jika diukur dengan menggunakan teorinya Polizatto (1990)- ternyata banyak yang keliru terutama dalam *setting* dan urutan kebijakannya. Maka, tidak mengherankan jika akhirnya deregulasi perbankan di Indonesia justru menyebabkan krisis perbankan pada tahun 1997/1998.

Mengingat bahwa krisis yang diderita oleh sektor perbankan nasional sangat parah, maka pemerintah Indonesia pun melakukan program restrukturisasi perbankan secara menyeluruh. Namun, dalam perkembangannya, selain memakan biaya yang sangat tinggi, proses restrukturisasi perbankan di Indonesia terbilang sangat lambat dan hasilnya tidak optimal. Jika diukur dari kacamata teori yang dikembangkan oleh William E. Alexander, *et al* (1997) keterlambatan proses restrukturisasi perbankan di Indonesia memang wajar. Ini mengingat, dari keempat syarat yang dikemukakan oleh William E. Alexander, *et al* (1997) sebagai syarat keberhasilan program restrukturisasi perbankan, tidak satupun dipenuhi.

**Kata kunci:** deregulasi perbankan, krisis perbankan, restrukturisasi perbankan.

## A. Latar Belakang Permasalahan

Krisis di sektor finansial, terutama di sektor perbankan merupakan salah satu masalah dasar yang menimbulkan krisis ekonomi di Indonesia. Ini mengingat, bank mempunyai peran yang penting dalam perekonomian sebagai lembaga intermediasi yang mengalokasikan dana. Pentingnya peranan perantara keuangan disadari oleh para ekonom mulai dari Fisher, Keynes, Friedman, Gurley dan Shaw, serta Sims. Arkelof, misalnya, bahkan berpendapat masalah “lemon” di pasar keuangan dapat mendistorsi pasar. Sedangkan Stiglitz dan Weiss menyatakan bahwa informasi asimetris menyebabkan *credit rationing* yang pada gilirannya membuat pasar keuangan tidak efisien dan akhirnya mempengaruhi sektor riil.<sup>2</sup> Sementara Bernanke mengatakan bahwa pasar keuangan yang tidak efisien akan mempengaruhi perkembangan sektor riil.<sup>3</sup>

Keberadaan lembaga perantara keuangan dalam suatu perekonomian negara memang sangat diperlukan. Diamond (1984) berpendapat, perantara keuangan dapat menurunkan biaya *monitoring*

---

<sup>1</sup> Pendekatan teori Polizatto (1990) digunakan untuk menganalisis terjadinya krisis perbankan di Indonesia, sedangkan pendekatan teori William E. Alexander, *et al* (1997) digunakan untuk menganalisis proses restrukturisasi perbankan di Indonesia.

<sup>1</sup> Penulis adalah Penulis adalah *Chief Economist The Indonesia Economic Intelligence. The Indonesia Economic Intelligence* adalah lembaga riset yang fokus melakukan kajian terhadap masalah-masalah kebijakan dan regulasi ekonomi beralamatkan di [www.iei.or.id](http://www.iei.or.id). Tulisan ini ditulis bersama dengan Suyono Salamun, Ph.D dan dimuat pada Jurnal Keuangan Publik Vol. 1/No. 1, September 2003 yang diterbitkan oleh Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan, Departemen Keuangan RI.

<sup>2</sup> Pendapat Fisher, Keynes, Friedman, Gurley dan Shaw, Sims, Arkelof, Stiglitz dan Weiss ini dikutip dari Sri Adiningsih (1996).

<sup>3</sup> diambil dari Mark Gertler, “Financial Structure and Aggregate Economic Activity: An Overview,” *Journal of Money, Credit, and Banking*, Vol. 20, No. 3, Federal Reserve Bank of Cleveland, US, 1988, hal 560.

penggunaan dana oleh peminjam selain “*diversification is the main reason why delegating monitoring is superior to direct lending and borrower*”. Ini berarti bahwa intermediasi di sektor keuangan akan menyebabkan peningkatan kesejahteraan (*welfare improvement*). Williamson (1984), Krasa dan Villamil (1992) juga menemukan hal yang serupa. Mereka membuktikan bahwa lembaga perantara keuangan mempunyai peranan penting dalam ekonomi. Keberadaan lembaga perantara tersebut akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat karena dapat mengurangi biaya *monitoring* informasi. Penemuan para ahli tersebut menegaskan bahwa betapa pentingnya peranan sektor keuangan dalam perekonomian suatu negara.

Di negara berkembang, keberadaan sebuah bank menjadi semakin penting. Ini mengingat, tipikal negara berkembang adalah adanya *saving-investment gap* yang tidak bisa ditutupi oleh *budget* pemerintah. Dengan demikian, keterlibatan bank dalam mengumpulkan dan menyalurkan kembali dana-dana masyarakat akan sangat membantu bagi proses pembangunan ekonomi. Sehingga tidak mengherankan jika peranan bank dalam perekonomian negara berkembang lebih mendominasi dibandingkan di negara-negara maju. Sebagai ilustrasi, studi yang dilakukan World Bank (1997) menunjukkan bahwa asset sektor perbankan terhadap seluruh asset lembaga keuangan negara-negara di kawasan Asia dan Amerika Latin pada tahun 1994 mencapai 60%. Bahkan di Indonesia, rasionya mencapai 90%.

Banyak studi yang telah mengilustrasikan adanya korelasi positif antara pembangunan di sektor keuangan dengan pembangunan ekonomi secara keseluruhan (Levine, 1997). Kontribusi terbesar dari sistem keuangan adalah pertumbuhan terbentuk dari sistem pembayaran yang *adaptable* dan efisien. Sistem pembayaran muncul secara paralel and interaktif dengan pertumbuhan ekonomi. Pertumbuhan ekonomi tidak hanya membawa produktivitas, tetapi juga berlanjut dengan pembukaan pasar-pasar baru dan diversifikasi yang terus menerus (*incessant diversification*) dari barang-barang yang diperdagangkan. Sedangkan peningkatan kompleksitas perdagangan akan memunculkan terjadinya pertumbuhan monetisasi perekonomian, sebuah kondisi yang sangat diperlukan untuk kelangsungan aktivitas ekonomi.

Sektor perbankan merupakan suatu sistem yang saling terkait erat satu dengan lainnya. Kegagalan satu bank tidak hanya menyebabkan masalah pada individual bank. Lebih jauh lagi, kegagalan bank dapat menimbulkan efek domino dalam industri perbankan. Karena bank menyediakan sarana pembayaran, maka kegagalan di sektor perbankan (*bank failure*) pada gilirannya akan menimbulkan kegagalan di sektor perusahaan (*corporate failure*) dimana terjadi hambatan dalam penyelesaian pembayaran (*payment settlement*). Akibat kegagalan di sektor ini dapat berdampak negatif pada seluruh sistem (*systemic risk*), maka gagalnya satu bank dapat menyebabkan masalah pada sistem perbankan secara keseluruhan dan dapat menimbulkan penarikan dana secara besar-besaran terhadap bank yang sehat.

Makalah ini bertujuan menganalisa permasalahan dalam sektor perbankan yang menimbulkan krisis perbankan di Indonesia. Berdasarkan analisa tersebut, kemudian dicari penyebabnya dan bagaimana solusi untuk mengatasi krisis perbankan yang terjadi di Indonesia. Makalah ini juga bertujuan untuk menganalisis kelangsungan proses restrukturisasi perbankan di Indonesia yang hingga kini masih terus berlangsung.

## **B. Landasan Teori**

### **1. Sifat dan Risiko Bisnis Perbankan**

Meski keberadaan lembaga keuangan sangat penting bagi perekonomian, namun tetap saja bisnis di sektor keuangan menimbulkan resiko, yang jika tidak diantisipasi akan menimbulkan serangan balik bagi perekonomian. Perbankan adalah bisnis yang memiliki tingkat *exposure* tinggi. Sebagai lembaga intermediasi keuangan, bisnis bank harus menghadapi sejumlah risiko.

Sejumlah ekonom mengklasifikasikan berbagai risiko yang terkait dengan perbankan. Gardener (1986) melaporkan bahwa risiko bank terdiri dari risiko umum (*general risk*), risiko internasional (*international risk*) yang dicerminkan melalui risiko mata uang (*currency risk*), dan risiko kesehatan finansial (*solvency risk*). Risiko umum (*general risk*) adalah risiko fundamental yang pasti dihadapi oleh semua bank yang meliputi risiko likuiditas (*liquidity risk*), risiko suku bunga (*interest rate risk*), dan risiko kredit (*credit risk*). Votja (1973) sebelumnya memiliki pandangan yang berbeda tentang risiko bank ini. Menurutnya, risiko dapat diklasifikasikan menjadi *credit risk*, *investment risk*, *liquidity risk*, *operating risk*, *fraud risk*, dan risiko gadai (*fiduciary risk*). Sedangkan Maisel mengklasifikasikan risiko bank menjadi *interest rate risk*, *operating risk*, dan *fraud risk* (Maisel, 1981). Maisel berpendapat bahwa *interest rate risk* memberikan kontribusi secara signifikan dalam pembentukan terjadinya *insolvency*.

Dengan berbagai pandangan ini, maka dapat disimpulkan bahwa risiko perbankan terdiri dari *credit risk*, *interest rate risk*, *currency risk*, *liquidity risk*, *solvency risk*, *market risk*, *currency risk*, *investment risk*, *operating risk*, *fraud risk*, dan *fiduciary risk*.

### **2. Banking Soundness**

Berdasarkan sifat dari bisnis perbankan di atas, maka penting sekali bagi perbankan untuk mencapai apa yang disebut *banking soundness*. Lindgren, et al. (1996) mengatakan bahwa suatu sistem perbankan dikatakan *soundness* jika sebagian besar bank yang beroperasi memiliki tingkat *solvency* yang tinggi. Dan *solvency* itu sendiri direfleksikan dalam bentuk *net worth* bank yang positif yang diukur melalui perbedaan antara harta (*asset*) dan kewajiban (*liabilities*) dalam neraca bank. Dengan kata lain, jarak antara *soundness* dan *insolvency* dapat diukur dengan mengetahui berapa tingkat kapitalisasinya, karena *net worth* itu *equivalent* dengan modal ditambah cadangan (*reserves*).

Lindgren, et al. (1996) juga memberikan sebuah kerangka (*framework*) bagi terbentuknya *banking soundness*. Menurut Lindgren, et al. (1996) pembentuk *banking soundness* terdiri (1) lingkungan operasi yang mendukung (*a supportive operating environment*), (2) disiplin pengelolaan internal dan eksternal (*internal and external governance*). Sedangkan disiplin eksternal sendiri dapat terwujud melalui regulasi dan pengawasan (*regulation and supervision*) yang memadai.

### **3. Prudential Regulation dan Banking Supervision**

Perbankan memegang peran yang unik dalam perekonomian, yaitu sebagai “pencetak” uang (*creators of money*), tempat penyimpanan dana publik (*the principal depositories of the public's financial savings*), alokator utama kredit perbankan (*the primary allocators of credit*), dan “manajer” dalam sistem pembayaran di setiap negara (*managers of the country's payment systems*).

Karena alasan ini, untuk mewujudkan disiplin eksternal bagi perbankan, maka dalam membuat kebijakan di bidang perbankan, pemerintah harus mengarahkannya untuk kepentingan publik. Dalam konteks pasar ekonomi, tujuan kebijakan ini adalah untuk mengontrol *supply of money*, mencegah instabilitas sistem keuangan (*systemic financial instability*), dan menciptakan sistem intermediasi perbankan yang efisien. Di samping itu, kebijakan publik tersebut juga harus menciptakan kepercayaan publik, melalui transparansi informasi perbankan. Dan kunci dari semua ini adalah adanya regulasi ekonomi (*economic regulation*<sup>4</sup>) atau regulasi kehati-hatian (*prudential regulation*<sup>5</sup>) yang memadai.

---

<sup>4</sup> *Economic regulation* adalah regulasi yang didesain untuk mencapai tujuan ekonomi. Contohnya adalah persyaratan giro wajib minimum (*reserve requirements*) untuk mengontrol penciptaan uang (*control of money creation*), mengarahkan alokasi kredit (penyaluran kredit ke sektor-sektor prioritas untuk tujuan pembangunan dan kepentingan sosial), pajak transaksi keuangan (untuk menghasilkan penerimaan bagi APBN), dsb.

<sup>5</sup> *Prudential regulation* adalah seperangkat hukum (*laws*), ketentuan (*rules*), dan peraturan (*regulations*) yang didesain untuk meminimalkan risiko perbankan dan menjamin keamanan (*safety*) dan *soundness* baik terhadap institusi individu dan sistem secara keseluruhan. Misalnya: peraturan batas kredit maksimum (*legal lending*

Untuk menjamin bahwa *prudential regulation* berjalan dan dipatuhi, maka perlu dibuat kodifikasi kebijakan publik terhadap bank yang berupa pengawasan perbankan (*banking supervision*<sup>6</sup>). Melalui penyediaan informasi yang akurat dan tepat waktu, pengawas bank memainkan peran yang kritical untuk mendukung peran pemerintah sebagai sumber pinjaman terakhir (*the lender of last resort*), penjamin simpanan (*deposit insurer*) ketika terjadi instabilitas keuangan.

*Prudential regulations* menetapkan berbagai batasan untuk menjamin keamanan (*safety*) dan *soundness* sistem perbankan. Berbagai regulasi ini ditujukan untuk mencegah kerusakan perbankan yang disebabkan oleh buruknya manajemen (*poor management*). Dan penetapan kerangka regulasi yang tepat adalah hal yang sangat penting untuk menjamin agar para pengawas perbankan dapat menjalankan dan mempertanggungjawabkan tugasnya.

Berkaitan dengan kerangka regulasi yang *prudent* ini, Polizatto (1990) telah mengelaborasi 11 poin (*“the 11 Polizatto Points”*) bagi terwujudnya *prudential regulations* yang mampu menjamin sistem keuangan yang sehat (*a sound financial system*). Dalam makalah ini, penulis akan menggunakan *“the 11 Polizatto Points”* tersebut untuk mendeteksi berbagai masalah yang menjadi penyebab krisis perbankan di Indonesia. *“The 11 Polizatto Points”* tersebut adalah:

1. Kriteria untuk masuk (*Criteria for Entry*)
2. Kecukupan modal (*Capital Adequacy*)
3. Diversifikasi aset (*Asset Diversification*)
4. Pinjaman kepada grup (*Loans to Insiders*);
5. Aktivitas yang diijinkan dan yang dilarang (*Permissible or Prohibited Activities*);
6. Pembagian dan pengklasifikasian aset (*asset classification and provisioning*);
7. Pengajuan informasi yang salah oleh peminjam (*submission of false financial information by borrowers*)
8. Lingkup, frekuensi, dan isi program audit (*scope, frequency, and content of the audit program*).
9. Kekuatan penegakan (*enforcement powers*) atas berbagai regulasi perbankan.
10. Perlakuan terhadap bank-bank bermasalah (*treatment of problem and failed banks*).
11. Asuransi deposito (*Deposit Insurance*).

#### 4. Restrukturisasi Perbankan

Ketika sektor perbankan mengalami krisis, maka solusi standar untuk mengatasi krisis tersebut adalah dengan merestrukturisasi sektor perbankan. Biasanya, pemerintah selalu menyesuaikan kebijakan dan regulasi perbankan untuk memperbaiki stabilitas dan efektivitas sistem keuangan, sekaligus untuk merespon perkembangan industri keuangan.

Program restrukturisasi akan efektif jika pemerintah dapat mengidentifikasi secara akurat tentang penyebab krisis. Long (1987) dan Hinds (1988) berpendapat bahwa ketidakseimbangan makroekonomi seperti defisit neraca pembayaran dan APBN, perubahan yang sangat tajam dalam harga-harga relatif, tekanan eksternal (*external shocks*), dan kebijakan yang salah dapat memperlemah struktur finansial, dan kehilangan investasi portofolio dalam jumlah besar. Terakhir, kondisi ini akan menyebabkan tekanan terhadap pinjaman, munculnya penarikan simpanan (*bank runs*), pelarian modal (*capital flight*), dan ketidakstabilan moneter dan harga (*monetary and price instability*).

Oleh karena itu, Sheng (1992) berpendapat bahwa keberhasilan restrukturisasi perbankan sangat memerlukan ketersediaan kondisi-kondisi umum sebagai berikut: (1) terciptanya kondisi makroekonomi yang stabil dan sektor riil yang kompetitif; (2) kemauan politik yang kuat; (3) perangkat institusi dan instrumen restrukturisasi perbankan yang efektif; dan (4) ketentuan hukum (*legal framework*) yang mampu menciptakan disiplin keuangan.

---

*limits*), minimum kecukupan modal (*minimum capital adequacy ratio/CAR*), risiko likuiditas (*liquidity ratios*), dsb.

<sup>6</sup> *Banking supervision* adalah agen bagi perbankan untuk mengawasi dan memonitor bank-bank dan menegakkan regulasi dan kebijakan perbankan. Dalam konteks Indonesia, peran ini dijalankan oleh Bank Indonesia dan akan digantikan oleh sebuah institusi yang bernama Lembaga Pengawas Jasa Keuangan (LPJK) atau sekarang yang ramai dibicarakan dengan nama Otoritas Jasa Keuangan (OJK).

Sedangkan Alexander, et. al (1997) berpendapat, agar strategi restrukturisasi perbankan berhasil, maka strategi tersebut harus meliputi hal-hal sebagai berikut. *Pertama*, strategi restrukturisasi perbankan harus komprehensif. Artinya, cakupan restrukturisasi perbankan tidak hanya menyangkut penyelesaian masalah *stock* dan *flow* dari bank yang lemah dan *insolvent* saja, tetapi juga mengoreksi kelemahan di bidang akunting, legal dan aturan prudential, supervisi, dan *compliance*. *Kedua*, *prompt action*. Artinya, strategi restrukturisasi perbankan harus bisa dilaksanakan dengan cepat (*prompt action*). *Ketiga*, adanya *exit policy* yang tegas. Dengan kata lain, pembekuan/penutupan bank merupakan bagian integral dari “*best practice*” apabila kondisi krisis dapat dikendalikan. *Keempat*, adanya badan pengendali/*lead agency* yang efektif.

Dalam makalah ini, penulis akan menggunakan keempat butir strategi yang dikembangkan Alexander, et al (1997) untuk menganalisis proses restrukturisasi perbankan yang saat ini berlangsung di Indonesia.

## **C. Kondisi Perbankan Indonesia Prakrisis -Krisis 1997/98**

### **1. Liberalisasi Sektor Perbankan di era 1980-an dan 1990-an**

Liberalisasi di sektor perbankan, pada dasarnya telah dimulai pada tahun 1983 dengan dikeluarkannya paket deregulasi perbankan pada Juni 1983. Liberalisasi sektor perbankan ini diperlukan dalam rangka menciptakan lingkungan operasi yang mendukung (*a supportive operating environment*) bagi terwujudnya *banking soundness*. Pada periode sebelum 1983, Indonesia menerapkan kebijakan moneter dengan kontrol langsung melalui penetapan pagu kredit, sistem kredit selektif, dan tingkat suku bunga. Kontrol langsung terhadap sistem keuangan ini menyebabkan alokasi kredit yang kurang optimal dan kurangnya mobilisasi masyarakat sehingga menciptakan kondisi *financial repression*.

Paket deregulasi Juni 1983 menghapuskan sistem kontrol langsung di sektor moneter sehingga meningkatkan mobilisasi dana dan efisiensi alokasi sumber daya. Selanjutnya, untuk meningkatkan penerahan penerahan dana masyarakat guna pembiayaan pembangunan serta efisiensi dan daya saing perbankan Indonesia, pemerintah mengeluarkan paket deregulasi pada Oktober (Pakto) 1988. Beberapa aspek penting dalam Pakto 1988 adalah: (1) kemudahan pembukaan kantor cabang, (2) kemudahan pendirian bank baru, dan (3) penurunan *reserve requirement*.

Deregulasi perbankan tahun 1980-an tersebut mengakhiri segmentasi di sektor keuangan dan meningkatkan persaingan di sektor perbankan. Sejak dikeluarkannya Pakto 1988 ini, pemerintah secara kontinyu mengeluarkan berbagai paket kebijakan di sektor perbankan dalam rangka menciptakan kondisi perbankan yang sehat (*banking soundness*) dan berdaya saing. Untuk meningkatkan pengawasan dalam operasi sektor perbankan pemerintah mengeluarkan kebijakan mengenai ketentuan kehati-hatian perbankan (*prudential regulation*) pada tahun 1991.<sup>7</sup>

### **2. Dampak Liberalisasi Sektor Perbankan**

Sejak digulirkannya reformasi perbankan (*banking reform*) melalui deregulasi perbankan Juni 1983, yang disusul dengan Oktober 1986, dan Pakto 1988, telah terjadi perubahan yang cukup fundamental dalam peta perekonomian makro nasional. Berbagai studi telah dilakukan terhadap kecenderungan menguatnya atmosfer monetisasi ini. Salah satunya yang menarik disimak adalah yang diterbitkan IMF yang merupakan studi Tseng dan Corker (1991).<sup>8</sup> Dalam kertas kerjanya, kedua penulis mengoperasikan model ekonometri untuk mendeteksi pengaruh liberalisasi sektor keuangan beberapa Negara Asia, termasuk Indonesia.

Dalam kasus Indonesia, sayangnya tidak diulas secara tuntas, bagaimana kinerja Pakto, karena data yang diolah merupakan runtut waktu (*time series*) kuartalan, selama 1974-1989 (63 observasi). Meski demikian, beberapa temuan dalam tulisan tersebut cukup menarik dan berharga sebagai bahan masukan.

Kebijakan Pakto 88 dapat dikatakan sebagai tindak lanjut yang berharga dari liberalisasi suku bunga, yang dikenal sebagai deregulasi perbankan 1983. Dengan membebaskan bank-bank untuk

---

<sup>7</sup> Lebih jauh tentang berbagai kebijakan di sektor perbankan tersebut, lihat Lampiran.

<sup>8</sup> Sebagaimana dikutip oleh A. Tony Prasetyantono. 1992. “Potret Moneter dan Perbankan Pasca Empat Tahun Pakto.” *Kompas*, 29 Oktober 1992.

menentukan sendiri keseimbangan tingkat bunganya masing-masing, selain mendorong efisiensi mikro dan makro sektor perbankan, juga berdampak positif bagi masyarakat. Dari data tahunan dapat dideteksi bahwa sebelum deregulasi, ternyata tingkat bunga riil kita selalu negatif (sebagai pengurangan antara suku bunga nominal yang ditetapkan pemerintah dengan laju inflasi). Setelah plafon suku bunga dilepas, tingkat bunga riil ini menjadi positif, yang berarti akan mendorong masyarakat untuk menyimpan uangnya di sektor perbankan.

Kombinasi antara deregulasi 1983 dengan Pakto 1988 telah berdampak positif bagi proses pendalaman financial (*financial deepening*). Indikasi adanya perbaikan kedalaman financial (*financial depth*) ini nampak dari rasio M2/PDB yang kian meningkat, dari 12,8% (1973-1983) menjadi 17,5% (1983-1988), 27% (1988-1990), dan 49,7% (1990-1997).<sup>9</sup> **Tabel 1** menunjukkan beberapa indikator moneter sejak periode deregulasi perbankan tahun 1983. Peningkatan tersebut mengindikasikan bahwa masyarakat sudah semakin banyak menggunakan jasa perbankan. Kenaikan rasio yang terjadi pada dasawarsa 1980-an tersebut merupakan hal yang menggembirakan. Karena berarti pula, sektor moneter kita berhasil meningkatkan mobilisasi dana masyarakat yang selama tersembunyi untuk dialokasikan menjadi investasi produktif di sektor riil.

<b>Tabel 1: Dampak Deregulasi Perbankan di Indonesia, 1983-1997</b>				
<b>Indikator</b>	<b>Periode 1973-1983</b>	<b>Periode 1983-1988</b>	<b>Periode 1988-1990</b>	<b>Periode 1990-1997</b>
Tingkat suku bunga riil (%)	-8.9	-4.6	9	7.6
M2/PDB (%)	12.8	17.5	27	49.7
Investasi/PDB (%)	15.8	28.4	28.6	33.1
Tingkat Inflasi (%)	18.5	11	7.2	8.1
Sumber: <i>International Financial Statistic</i> , berbagai penerbitan (disadur dari Gunawan dan Winoto, 1998)				

Meski menunjukkan indikator yang positif, namun apabila kita memperhatikan secara lebih detail dari berbagai indikator finansial lainnya pada periode 1990-1997, maka akan kita dapati bahwa deregulasi perbankan juga memunculkan sejumlah risiko yang pada akhirnya membawa sektor perbankan Indonesia masuk dalam stadium krisis 1997-1998.

Beberapa indikator sektor finansial dan indikator kondisi perbankan di Indonesia menunjukkan tanda kegiatan operasional perbankan yang sehat. Dari sisi sistem finansial, tingginya tingkat resiko ini dapat dilihat dari besarnya ekspansi kredit sektor perbankan dan rasio pinjaman/deposito (*loan to deposit ratio*/LDR) yang tinggi pada periode 1990-1997 (lihat **Tabel 2**). Rasio LDR selama 7 tahun terakhir ini selalu berada di atas 110% yang menunjukkan rentannya kesehatan perbankan di Indonesia.

Di samping itu, terlihat juga semakin tingginya porsi pemberian kredit pada sektor properti dan meningkatnya presentase kredit bermasalah. Berdasarkan kepemilikannya, kredit bermasalah sebagian besar terkonsentrasi pada bank-bank pemerintah sejak tahun 1995 sampai tahun 1997 dan secara total kredit bermasalah mencapai 10,4% dari total kredit yang diberikan pada tahun 1996 (**Tabel 3**). Pada April 1997, kredit bermasalah keseluruhan bank sekitar 8,8% dimana kredit bermasalah pada bank pemerintah berkisar 13,4% dan bank swasta nasional devisa 4,3%. Pada Maret 1998, kredit bermasalah sektor perbankan telah mencapai 19,8%, dimana kredit bermasalah bank pemerintah meningkat hampir dua kali lipat yaitu 24,2% dan kredit bermasalah bank swasta nasional devisa meningkat tiga kali lipat menjadi 12,68% (Gunawan; Jasmina; Rizali, 1998).

**Tabel 4** menyajikan beberapa indikator perbankan yang memberikan indikasi kinerja perbankan pada periode 1990-1997. Rasio pinjaman terhadap aset menunjukkan angka yang relatif tinggi sejak 1990, di atas 70% setiap tahun, hal ini mengindikasikan besarnya kredit yang diberikan oleh bank dan tingginya risiko kredit (*credit risk*). Sedangkan LDR yang mencapai di atas 100% menunjukkan tingginya resiko bank dalam menghadapi masalah likuiditas (*liquidity risk*).

<sup>9</sup> Seperti lazimnya, M2 disini didefinisikan sebagai peredaran uang dalam arti luas, yaitu meliputi uang kertas dan logam (*currency*), rekening giro (*demand deposit*), serta tabungan (*savings deposit*).

<b>Tabel 2. Indonesia: Beberapa Indikator Sektor Finansial, 1990-1997</b>								
Indikator	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
<b>Pendalaman Finansial (%) 1/</b>								
M1/PDB	12.2	11.7	10.6	10.2	10.8	10.4	9.7	9.9
M2/PDB	43.3	43.7	45.8	43.4	44.9	48.0	52.1	51.9
GDC/GDP	49.0	50.1	50.0	47.7	50.6	51.8	54.2	57.5
<b>Ekspansi Moneter (%) 2/</b>								
M0	16.3	3.3	31.3	8.3	25.2	17.8	35.8	16.1
M1	15.9	12.1	3.0	22.8	22.9	13.7	9.6	19.2
M2	44.6	17.5	19.8	20.2	20.0	27.2	27.2	16.6
GDC	58.3	18.9	14.1	21.0	22.9	21.7	22.7	24.4
<b>Reserve Cover (%)</b>								
M2/Cadangan Devisa	522.5	486.9	506.7	549.1	591.4	639.9	604.5	400.4
<b>Rasio Pinjaman/Deposit 2/</b>								
<b>Pertumbuhan Kredit</b>								
- Bank Komersial	52.5	16.3	8.9	22.3	25.7	24.2	24.9	29.1
<b>- Aset Bank Terklasifikasi 3/</b>								
Lancar	n.a	9.2	n.a	14.2	12.1	10.4	8.8	8.6
Bermasalah	n.a	1.7	n.a	3.3	4.0	3.3	2.9	2.3
Kredit Properti	n.a	n.a	12.3	13.3	16.3	16.9	18.8	19.6
Catatan:								
1/ Money and Gross Domestic Credits (GDC) of Monetary Survey 1997 as end of November 1997.								
2/ Persentase perubahan per tahun								
3/ Persentase Total Kredit Outstanding Bank Komersial								
Sumber:								
IMF, International Financial Statistic, berbagai penerbitan.								
Bank Indonesia, Indonesian Financial Statistic, berbagai penerbitan.								
Bank Indonesia, Annual Report, berbagai penerbitan.								

**Tabel 5** menunjukkan bahwa jumlah bank yang melanggar ketentuan *Capital Adquacy Ratio* (CAR), *Legal Lending Limit* (LLL), *Loan to Deposit Ratio* (LDR) dan *Reserve Requirement* pada tahun 1995 dan 1996. Apabila dilihat jumlah bank yang melanggar ketentuan kehati-hatian, terlihat bahwa hanya sebagian kecil bank saja yang melanggar ketentuan tersebut. Berdasarkan data tahun 1995, sebagian besar bank yang melanggar ketentuan kehati-hatian tersebut adalah bank umum swasta.

Dari sisi permodalan, pada awal tahun 1997 seluruh kelompok bank rata-rata dapat memenuhi kewajiban CAR. Namun, pada Maret 1998 secara keseluruhan CAR perbankan hanya sekitar 4,3% dimana kelompok bank pemerintah memiliki CAR terjelek, yaitu 2,4%. Penurunan CAR yang dratis ini menunjukkan kualitas aset yang sangat cepat sejalan dengan meningkatnya kredit bermasalah dalam periode Maret 1997 sampai Maret 1998.

Sektor perbankan Indonesia juga sangat terkonsentrasi pada bank-bank tertentu. Setelah liberalisasi perbankan tahun 1988, konsentrasi bank berdasarkan aset, kredit, dan dana pihak ketiga (DPK) menurun walau tetap berada di atas 50%. Konsentrasi perbankan pada bank-bank tertentu ini juga menunjukkan kerawanan sektor perbankan apabila bank-bank bersangkutan mengalami masalah.

<b>Tabel 3. Klasifikasi Kredit Bank Komersial, 1995-1997 (Persentase terhadap total kredit)</b>			
	1995	1996	1997
Total kredit (triliun Rp)	267	331	350
<i>Sub-standard</i>	2.7	2.6	2.8
<i>Doubtful</i>	2.4	3.3	3.5
<i>Bad-debt</i>	3.3	2.9	2.3
<b><i>Distribusi kredit bermasalah berdasarkan kepemilikan bank (persentase terhadap kredit bermasalah)</i></b>			
Bank Pemerintah	72.7	67	65.9
Bank Swasta	16.3	22.8	24.5
BPD	5.5	4.9	4.8
Bank Asing dan Joint Venture	5.5	5.3	4.8
<b><i>Kredit Bermasalah sebagai persentasi dari total kredit berdasarkan kepemilikan bank</i></b>			
Semua Bank		10.4	8.8
Bank Pemerintah		16.6	13.4
Bank Swasta Devisa		3.7	4.3
Bank Swasta non devisa		13.8	1.1
Sumber: Diambil dari Anwar Nasution, "Lesson from the Recent Financial Crises in Indonesia", Makalah untuk <i>Conference on Sustaining Economic Growth in Indonesia: A Framework Towards the Twenty-First Century</i> , tanggal 17-18 Desember yang diselenggarakan oleh USAID-ACAES-LPEM UI, Jakarta 1997, hal. 13.			

<b>Tabel 4. Indonesia: Indikator Sektor Perbankan (dalam persen, kecuali dinyatakan lain)</b>								
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Rasio Pinjaman Terhadap Aset	73.4	76.2	73.7	75.4	80.3	79.2	77.0	71.9
Rasio Pinjaman Terhadap Simpanan	118.2	130.7	129.3	132.4	134.9	137.7	131.0	123.7
Rasio Modal Terhadap Aset	9.2	6.1	9.6	11.7	11.8	13.0	12.2	11.4
Rasio Kas Terhadap Simpanan	6.5	13.7	3.2	2.6	2.5	2.6	4.7	5.8
Rasio Kredit Bermasalah Terhadap Total Kredit	ttd	9.2	ttd	14.2	12.1	10.4	8.8	14.0
Total Kredit Macet	ttd	1.7	ttd	3.3	4.0	3.3	2.9	ttd
Rasio Kewajiban Bersih Valas								
Terhadap Total Kewajiban	0.9	0.7	2.2	4.9	5.8	3.8	2.8	5.2
Proporsi Pinjaman Sektor Properti	ttd	ttd	12.3	13.3	16.3	16.9	18.8	19.6
Return on Assets	ttd	ttd	0.53	1.04	0.62	1.13	1.22	1.37
Return on Equity	ttd	ttd	5.19	9.31	2.95	16.14	16.38	12.06
Pendapatan Operasional	ttd	ttd	0.94	0.9	0.95	0.92	0.92	0.95
Capital Adequacy Ratio	ttd	ttd	8.3	9.9	12.5	11.85	11.82	9.19
Giro Wajib Minimum								
- Rupiah	ttd	ttd	ttd	ttd	ttd	ttd	3.41	-0.43
- Valas	ttd	ttd	ttd	ttd	ttd	ttd	3.28	3.09
Sumber: Bank Indonesia, Laporan Tahunan, berbagai edisi IMF, International Financial Statistic, berbagai edisi								

<b>Tabel 5. Indonesia: Pelanggaran Prinsip Kehati-hatian, Oktober 1995 dan Juni 1996</b>			
	CAR	LLL	LDR
<b>Posisi Oktober 1995</b>			
Total	21	70	18
Bank Pemerintah	0	2	1
Bank Umum Swasta Nasional	18	56	11
Bank Pembangunan Daerah	2	3	0
Bank Asing dan Campuran	1	9	6
<b>Posisi 31 Mei 1996</b>			
Total	18	34	19

<b>Memorandum</b>					
Pelanggaran GWM Bank Umum	Des. 1996	Des. 1997	Jan. 1998	Feb. 1998	Mar. 1998
<b>Total</b>	72	111	120	120	111
Bank Pemerintah	3	5	7	7	7
Bank Swasta Nasional Devisa	26	54	60	59	55
Bank Swasta Nasional Non Devisa	29	33	33	35	35
Bank Pembangunan Daerah	4	5	5	4	6
Bank Campuran	6	8	10	10	5
Bank Asing	4	6	5	5	3

Catatan:  
 CAR: Rasio antara modal dengan aset tertimbang menurut resiko (minimal 8%)  
 LLL: Batas Maksimum Pemberian Kredit (BMPK) sebesar 10% dari total modal untuk sesama kelompok perusahaan, dan 10% untuk nasabah perorangan.  
 LDR: Rasio antara pinjaman dan dana pihak ketiga (DPK) yang dikumpulkan bank (nilai "positif" bila 85%; "netral" antara 85%-110%; dan negatif untuk di atas 110%).  
 GWM: Giro Wajib Minimum

Sumber: Bank Indonesia, Siaran Pers dan laporan Tahunan

## **D. Analisis Faktor Penyebab Krisis Perbankan di Indonesia**

### **1. Pendekatan "the 11 Polizatto Points"**

Dari pembahasan di atas menunjukkan bahwa deregulasi perbankan sejak Juni 1983 telah menimbulkan sejumlah resiko yang akhirnya membawa perbankan Indonesia masuk dalam stadium krisis pada 1997-1998. Dan sesungguhnya, jika kita mendeteksi faktor penyebab munculnya risiko dan krisis perbankan di Indonesia dengan menggunakan kerangka yang dikembangkan oleh Polizatto (1990), tidak sulit untuk menemukannya.

Berdasarkan "The 11 Polizatto Points" –sebagaimana diulas di landasan teori- maka dari 11 poin yang dikemukakan oleh Polizatto dalam rangka menciptakan *prudential regulation* bagi terwujudnya *banking soundness*, ternyata tidak seluruhnya terdapat dalam sistem perbankan Indonesia. Dan walaupun telah dipenuhi, implementasi dan *enforcement*-nya masih jauh dari memadai.

Sumber malapetaka pertama bagi perbankan Indonesia adalah *criteria for entry* dan *capital adequacy* (Point 1 & 2) yang begitu mudah. Hanya dengan modal sebesar Rp10 miliar, seseorang dapat mendirikan sebuah bank devisa domestik dan dengan modal sebesar Rp50 miliar dapat membentuk bank campuran (*joint venture bank*). Kebijakan ini memang diarahkan untuk membuka pasar perbankan seluas-luasnya. Sehingga, dengan kebijakan ini maka bermunculan bank-bank baru dan tentunya akan banyak menyerap dana masyarakat.

Namun, pembukaan pasar industri perbankan yang seluas-luasnya tanpa disertai dukungan sumber daya manusia (SDM) perbankan yang memadai, maka yang akan terjadi adalah perbankan tersebut didirikan dengan perbekalan yang “ala kadarnya. Dan inilah yang terjadi, ketika sektor perbankan dibuka, maka SDM perbankan tersedia bukan SDM perbankan yang memang betul-betul memahami seluk beluk dunia perbankan, tetapi SDM yang berasal dari “pindahan” dari pengusaha “kelontongan.”<sup>10</sup>

Untuk mengurangi risiko dan meningkatkan pendapatannya, umumnya bank-bank melakukan diversifikasi atas operasi bank. Pembatasan atas ekspansi secara geografi dan diversifikasi produk (Point 3/*Asset Diversification*) justru sering meningkatkan risiko bank. Dari kacamata kepentingan kehati-hatian (*prudential point*), pembatasan seperti ini seharusnya dihilangkan. Namun, aturan tentang *legal lending limits* (ketentuan batas maksimum pemberian kredit/BMPK), batasan investasi pada sektor-sektor tertentu (Point 5/*Permissible or Prohibited Activities*), dan batasan-batasan *exposure* lainnya yang ditujukan untuk mencegah terjadinya konsentrasi risiko pada satu orang atau grup peminjam yang terkait (Point 4/*Loans to Insiders*), perlu dilakukan untuk tujuan kehati-hatian (*prudential purposes*).

Namun sayangnya, tidak seluruh Point 3, 4, dan 5 dari “*the 11 Polizatto Point*” tersebut yang dijalankan. Terhadap point 3 misalnya, terdapat pembatasan pasar bagi masing-masing bank. Misalnya, bagi bank-bank berstatus devisa nasional, mereka dibatasi hanya boleh beroperasi di kota-kota besar (ibukota propinsi), sementara bank-bank kecil seperti bank yang dimiliki oleh pemerintah daerah dibatasi hanya boleh beroperasi di regionalnya dimana bank tersebut berdiri. Sedangkan bank perkreditan rakyat (BPR) hanya boleh beroperasi di tingkat kecamatan.

Pembatasan regional operasi bank memang dipandang penting untuk menjaga agar tidak ada persaingan yang tidak sehat antara bank besar dan bank kecil. Namun, pembatasan ini sebenarnya cenderung membatasi bank-bank kecil (atau bank-bank daerah) yang ingin meningkatkan *economic of scale*-nya, karena pasarnya dibatasi pada regionalnya sendiri, yang sesungguhnya, pasarnya sangat kecil. Berbeda dengan bank-bank swasta nasional (bank-bank besar), meskipun operasinya dibatasi, namun karena daerah operasinya merupakan daerah “gemuk”, maka hal itu tidak menimbulkan masalah berarti dalam hal pasar. Bagi bank-bank yang beroperasi di kota besar, kini tinggal bagaimana memanfaatkan pasar yang sangat potensial tersebut dengan berbagai strategi promosi yang memikat.

Meski begitu, karena pendirian bank-bank swasta devisa nasional begitu mudah, maka tetap saja persaingan di kalangan mereka di kota-kota besar, tetap sengit. Dari kacamata positif, persaingan antarbank memang akan meningkatkan efisiensi, serta perbaikan pelayanan yang menguntungkan masyarakat. Kecenderungan untuk memberi kompensasi bunga yang tinggi pada penabung misalnya, adalah salah satu keuntungan yang tidak terjadi di masa-masa sebelum deregulasi. Keluwesan birokrasi perbankan serta perbaikan pelayanan lainnya terhadap nasabah merupakan hal-hal yang pantas disyukuri sebagai hikmah dari reformasi perbankan.

Namun, dari perspektif lain, persaingan juga bisa menjurus kepada hal-hal yang kurang sehat, yang justru bisa menjadi bumerang. Sudah lama diantisipasi, bahwa para pelaku perbankan kita dalam bisnisnya terkadang tidak rasional. Penawaran iming-iming berbagai hadiah kepada calon penabung misalnya, kelak akan berpotensi sebagai faktor yang memberatkan biaya operasional.

Tidak adanya pembatasan dalam pemberian kredit ke sektor-sektor tertentu juga telah mengakibatkan alokasi kredit terkonsentrasi satu sektor saja. Seperti misalnya, pertumbuhan kredit ke sektor properti yang meningkat tajam dalam era 1990-an dan telah menyebabkan bank-bank mengalami resiko kredit yang sangat tinggi. Pemberian kredit juga telah mengabaikan aspek kelayakan proyek akibat informasi yang salah dari *borrowers* (Point 7), karena pemberi kredit masih memiliki kaitan bisnis dengan *borrowers*.

Kemudian, bagaimana dengan aturan BMPK? Sesungguhnya, kita telah memiliki ketentuan tentang pembatasan pemberian kredit (ketentuan BMPK) kepada grup terkait. Namun, berdasarkan data yang penulis himpun, sudah sejak lama praktek pelanggaran terhadap ketentuan BMPK ini dilanggar. Laporan Bank Indonesia memperlihatkan beberapa fakta berikut ini:<sup>11</sup>

1. Pada tahun 1993, tak kurang dari enam bank BUMN telah melanggar ketentuan BMPK.

---

<sup>10</sup> Istilah pengusaha “kelontongan” ini dipopulerkan oleh Kwik Kian Gie.

<sup>11</sup> diambil dari Pradjoto (2000).

2. Pada bulan Juni 1995 terdapat enam bank swasta yang memberikan kredit kepada grupnya sendiri sehingga mencapai besaran 200% dari modal bank, 23 bank memberikan kredit kepada grupnya sendiri sebesar lebih dari 100% dari modal bank, dan 42 bank melakukan terobosan terhadap ketentuan BMPK sampai 50 percent dari modalnya sendiri.

Sedangkan Daruri (1999) mencatat, hampir semua bank-bank yang dilikuidasi<sup>12</sup>, bank yang mendapat status sebagai Bank Beku Operasi (BBO) dan *Bank Take Over* (BTO) pada tahun 1998 dan 1999, serta bank-bank yang berada dalam pengawasan BPPN telah melanggar ketentuan BMPK yang disyaratkan oleh pemerintah, yaitu 20% dari modal bagi debitur individual dan 50% untuk debitur kelompok. Bank Dagang Nasional Indonesia (BDNI) misalnya, telah memberikan kredit ke kelompoknya sendiri sebesar 90,7% atau sekitar Rp24 triliun. Sementara itu, Bank Danamon, Bank Umum Nasional (BUN), dan Bank Modern masing-masing telah memberikan kredit ke kelompoknya sendiri sebesar 43,8% (atau sekitar Rp12,9 triliun), 78,4% (atau sekitar Rp8,7 triliun), dan 63,2% (atau sekitar Rp1,2 triliun). Sementara itu, *Kontan* edisi 28 September 1998 menyebutkan BMPK yang harus dikembalikan Bank Central Asia (BCA) kepada pemerintah sebesar Rp13 triliun.

Namun sayang, *enforcement powers* (Point 9) terhadap para pelanggar BMPK masih sangat lemah. Pemerintah juga tidak tegas terhadap bank-bank bermasalah (Point 10). Lambatnya penyelesaian likuidasi atas Bank Summa pada tahun 1992 membuktikan bahwa pemerintah tidak tegas terhadap bank-bank yang telah menimbulkan kerusakan pada sistem perbankan nasional.

Akibatnya, berbagai pelanggaran terus meningkat sehingga pemerintah harus melakukan berbagai perubahan dan penambahan terhadap *prudential regulation*. *Pertama*, pemerintah mengubah ketentuan BMPK, yaitu dari 50% dari modal bank pada Mei 1993 menjadi 35% pada Desember 1995 dan menjadi 20% pada Maret 1997. *Kedua*, pemerintah merevisi Undang-undang (UU) Perbankan No.7/1992 dengan menerbitkan UU Nomor 10/1998. UU Nomor 7/1992 memang dirasakan memiliki celah yang bisa memicu peningkatan kejahatan perbankan. Ini mengingat, melalui ketentuan kerahasiaan bank yang diatur dalam UU No. 7/1992, para bankir bisa menutupi setiap tindak kejahatan perbankan yang dilakukannya. Tercatat, pada periode 1993-1998, tindak kejahatan perbankan justru mencapai puncaknya, baik dari segi kuantitas maupun kualitas (Daruri, 1999).

Namun, UU Nomor 10/1998 ini, tetap tidak “berani” menyentuh para pemilik bank. Terbukti, dari 23 bank swasta nasional yang dilaporkan Bank Indonesia kepada pihak yang berwajib (termasuk didalamnya 16 bank yang dilikuidasi pada 1 November 1997), hasilnya ternyata yang divonis hanya tiga bank, yaitu: Bank Dwipa, Bank Citra, dan BUMJ. Dan dari tiga yang divonis tersebut, tidak satupun komisaris dan direksi yang dipenjarakan, apalagi pemiliknya.

## 2. Penegakan Regulasi dan Kualitas Pengawasan

Masalah lingkup, frekuensi, dan isi program audit (*scope, frequency, and content of the audit program*) atau lingkup pengawasan (Point 8), sesungguhnya telah diatur dengan baik. Undang-undang (UU) Perbankan No. 7/1992 yang telah direvisi dengan UU No. 10/1998, Bab V Pasal 29 hingga Pasal 37 menyebutkan: (1) pembinaan dan pengawasan dilakukan oleh Bank Indonesia (Pasal 29); (2) Bank Indonesia melakukan pemeriksaan secara berkala maupun setiap waktu (Pasal 31); dan Bank Indonesia dapat menugaskan akuntan publik atas nama BI untuk melakukan pemeriksaan (Pasal 31A). Bank juga diwajibkan menyampaikan pada Bank Indonesia laporan keuangan berupa neraca dan perhitungan laba/rugi tahunan serta penjelasannya, serta laporan berkala lainnya (Pasal 34). Bank juga wajib mengumumkan neraca dan perhitungan laba/rugi (Pasal 35). BI dapat mencabut izin usaha, jika menurut penilaian BI, bank tersebut membahayakan sistem perbankan nasional (Pasal 37).

Mengacu pada UU ini, sebenarnya prosedur pengawasan perbankan kita sudah cukup baik. Tidak ada indikasi yang mencolok bahwa sistem pengawasan perbankan kita dapat ditembus. Hanya saja, memang akan selalu timbul pertanyaan: apakah hal itu cukup untuk menjamin bahwa kualitas pengawasan perbankan kita telah baik? Ternyata tidak. Berdasarkan studi yang dilakukan Brownbridge dan Kirkpatrick (1999), serta Bosworth and Collins (2000) menunjukkan bahwa kualitas pengawasan perbankan di Indonesia masih lemah.

**Table 6** menunjukkan bahwa penegakan regulasi dan kualitas pengawasan perbankan di Indonesia dinilai masih lemah, meskipun kerangka kerja regulasinya (*regulatory framework*) telah

---

<sup>12</sup> Dilikuidasi pada tanggal 1 November 1997.

memuaskan (*satisfactory*). Dan indeks lingkungan regulasi yang sangat tinggi menunjukkan lemahnya lingkungan.

Beberapa faktor yang menyebabkan kelemahan kualitas dari penegakan dan pengawasan regulasi perbankan, antara lain meliputi keterbatasan kapasitas institusional bank sentral (Feridhanusetyawan, et al, 1998; Delhaise, 1998;), lemahnya penegakan hukum (Nasution, 1994), tidak adanya independensi bank central (Djiwandono, 1999; Nasution, 1999), dan praktek korupsi dan kolusi di bank sentral (Nasution, 1999).

**Tabel 6: Indikator Kekuatan dan Kualitas Regulasi dan Supervisi Perbankan di Beberapa Negara Asia**

Negara	Bank regulatory framework	Enforcement quality of regulation	Quality of bank supervision	Index of regulatory environment 1/
Hong Kong	very good	good	good	NA
Indonesia	satisfactory	weak	weak	52
Korea	weak	weak	fair	45
Malaysia	satisfactory	weak	weak	41
Singapore	very good	strong	very good	16
Thailand	weak	weak	weak	52

1/ Low values indicate a high ranking

Sumber: Brownbridge and Kirkpatrick (1999), and Bosworth and Collins (2000)

Berbagai kelemahan di atas, menjadi semakin lengkap karena di saat yang sama, sistem perbankan Indonesia juga tidak memiliki jaring pengaman (*safety net*) untuk mengantisipasi bila krisis perbankan terjadi. Jaring pengaman yang dimaksud adalah adanya lembaga khusus yang memberikan asuransi atas simpanan (*deposit*) masyarakat (*deposit Insurance/Point 11*). Maka, adalah hal yang tidak aneh jika ketika krisis perbankan terjadi pada November 1997<sup>13</sup>, akhirnya menimbulkan kepanikan masyarakat yang berujung pada penarikan secara besar-besaran (*rush*) atas simpanan mereka di berbagai bank. Masyarakat khawatir, hal yang sama –yaitu kebijakan likuidasi perbankan- akan menimpa pula bank tempat mereka menyimpan uangnya saat itu.

## E. Strategi dan Kebijakan Dalam Restrukturisasi Perbankan

Gambaran mengenai kondisi perbankan Indonesia menunjukkan bahwa restrukturisasi di sektor perbankan merupakan hal yang sangat mendesak dan harus secepatnya dilaksanakan dalam rangka pemulihan ekonomi nasional. Restrukturisasi perbankan ini bertujuan untuk menjamin kegiatan operasional perbankan yang sehat dan tersedianya fasilitas jasa perbankan yang merupakan hal yang sangat penting sebagai wadah untuk memobilisasi dana; menciptakan infrastruktur hukum dan standar pengawasan perbankan; menciptakan dan mempertahankan sistem perbankan yang sehat; dan untuk menyelesaikan masalah bank yang lemah dan insolven serta mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap sistem perbankan (Gunawan; Jasmina; Rizali, 1998).

Secara umum, arsitektur strategi restrukturisasi perbankan di Indonesia memiliki kesamaan dengan yang ditempuh di berbagai negara lainnya. Bila diukur dengan pendekatan yang disarankan Garcia<sup>14</sup>, tingkat kemajuan restrukturisasi perbankan di Indonesia dalam penyelesaian krisis berada tahap pemulihan kepercayaan kepada sistem perbankan dan persiapan menuju tahap penyelesaian restrukturisasi perbankan secara sistematis. Sementara itu, tahap penyelesaian restrukturisasi operasional yang lebih menekankan perbaikan lingkungan eksternal tempat beroperasinya perbankan masih berada dalam tahap awal.

<sup>13</sup> Krisis perbankan pada November 1997 ini dipicu oleh kebijakan pemerintah untuk melikuidasi 16 bank swasta atas saran dari Dana Moneter Internasional (IMF).

<sup>14</sup> Sebagaimana dikutip oleh Halim Alamsyah. 1998. "Restrukturisasi Perbankan Dan Dampaknya Terhadap Pemulihan Kegiatan Ekonomi dan Pengendalian Moneter," Buletin Ekonomi Moneter Dan Perbankan, Vol. 1, No. 3, 1998, hal. 129.

Secara garis besar, restrukturisasi perbankan di Indonesia dapat dipisahkan menjadi tiga strategi utama, yakni: strategi pemulihan kepercayaan kepada perbankan, strategi penyelesaian masalah solvabilitas bank, dan strategi pemberdayaan perbankan.

## 1. Strategi Pemulihan Kepercayaan Kepada Perbankan

Ketika krisis perbankan nasional semakin mendalam menjelang akhir tahun 1997 akibat menghebatnya tekanan pelarian simpanan (*rush*), pilihan kebijakan yang dapat ditempuh dan waktu yang tersedia pada dasarnya amat terbatas. Di sisi lain, risiko yang dihadapi amat besar apabila proses intermediasi perbankan terhenti karena akan mengakibatkan macetnya sistem pembayaran nasional dan kelumpuhan kegiatan perekonomian secara menyeluruh. Oleh karena itu, strategi yang ditempuh dalam situasi darurat ini pada awalnya adalah mencoba menanamkan kepercayaan kepada masyarakat bahwa pemerintah dan bank sentral akan bertindak sebagai pelindung simpanan masyarakat (*deposits protector*).

Namun, komitmen yang ingin ditanamkan pemerintah dan bank sentral ternyata tidak segera memperoleh kepercayaan sehingga pelarian dana bank masih terus berlanjut. Hal ini memaksa Bank Indonesia menyediakan bantuan likuiditas (BLBI) dalam fungsinya sebagai *lender of the last resort* dan kemudian diperkuat lagi oleh dukungan skim penjaminan menyeluruh (*blanket guarantee scheme*) dari pemerintah. Strategi ini kemudian dapat meredam kepanikan yang terjadi secara berangsur-angsur walau selama beberapa bulan pertama ternyata tidak berhasil.

Pada awal krisis, penyediaan likuiditas kepada perbankan secara normal diberikan dalam bentuk fasilitas diskonto, pinjaman subordinasi, dan kredit likuiditas darurat. Dalam perkembangannya, fasilitas-fasilitas ini sebagian sudah dihentikan pada saat lonjakan permintaan dana dari bank meningkat pesat akibat sangat besarnya pelarian simpanan. Bank Indonesia kemudian memperkenankan bank-bank melakukan *overdraft* pada rekening giro mereka di Bank Indonesia. Namun, dengan terus berlanjutnya krisis kepercayaan kepada perbankan, pemerintah pada bulan Januari 1998 mengumumkan berlakunya *blanket guarantee scheme* yang menjamin pembayaran kepada deposan dan kreditur dalam dan luar negeri, serta beberapa jenis transaksi administratif (*off balance sheet*).

Skim penjaminan ini yang semula diharapkan dapat meredam pelarian simpanan, ternyata mempunyai implikasi sebaliknya. Bank yang semula menahan nasabah untuk tidak ikut menarik simpanan, justru ikut mempermudah prosesnya setelah skim penjaminan diadakan. Akibatnya, penyediaan dana oleh Bank Indonesia yang hampir seluruhnya berasal dari *overdraft* dan istilahnya kemudian dipopulerkan sebagai BLBI menjadi biaya yang sangat besar atas beban fiskal dan perekonomian (berupa inflasi dan tingginya suku bunga), selain muncul masalah *moral hazard* yang serius dalam pelaksanaannya. Hal yang terakhir ini antara lain juga karena terlambatnya pengenaan penalti suku bunga yang tinggi terhadap *overdraft* serta belum jelasnya visi dan strategi penyelesaian restrukturisasi perbankan pada awal-awal masa krisis yang mengakibatkan terus meningkatnya *overdraft* bank-bank yang sebenarnya telah *insolvent*.

## 2. Strategi Penyelesaian Masalah Solvabilitas Bank

Krisis yang berkepanjangan pada akhirnya mengakibatkan hampir seluruh perbankan nasional mengalami masalah kekurangan permodalan yang sangat parah. Menghadapi perkembangan ini, strategi yang ditempuh untuk menangani bank bermasalah, khususnya yang mempunyai kewajiban kepada Bank Indonesia dalam bentuk BLBI, pada awalnya adalah dengan membentuk Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) dan melakukan rekapitalisasi, sementara atas kredit dan debitur bermasalah ditangani melalui pembentukan *Asset Management Unit* (AMU). Namun, patut dicatat, sejak tanggal 19 Juni 1998 fungsi pengawasan bank-bank di bawah BPPN (dan program penjaminan) telah dikembalikan ke Bank Indonesia sehingga peran BPPN hanya kepada penyehatan bank, termasuk pengelolaan AMU.

Pembentukan BPPN sebagai “rumah sakit” bank-bank bermasalah tampaknya didasarkan kepada pemikiran perlunya suatu badan pengendali (*lead agency*) yang independen dalam melaksanakan tugas penyehatan bank sekaligus bertindak sebagai pengendali kebocoran (*bleeding*) dari BLBI guna mengurangi *moral hazard* dari bank penerima BLBI. Oleh karena itu, BPPN dalam tindakannya telah melakukan pengambilalihan atas bank (*bank take over* atau BTO) dan pembekuan operasi bank (bank beku operasi atau BBO) yang dianggap memenuhi kriteria untuk dilakukan BTO dan BBO. Adapun kriteria bank yang masuk dalam pengawasan BPPN, BTO, dan BBO adalah sebagai

berikut. *Pertama*, jika suatu bank memiliki CAR (*Capital Adequacy Ratio*) sebesar  $\leq 5\%$  dan BLBI  $> 200\%$  dari modal bank, maka bank tersebut berada dalam pengawasan BPPN dan tetap bisa menjalankan operasi bank sebagaimana biasanya. *Kedua*, jika bank tersebut mempunyai kewajiban BLBI  $> 500\%$  dari modal bank dan total BLBI  $> \text{Rp}2$  triliun, maka bank tersebut masuk dalam kategori BTO. *Ketiga*, jika bank tersebut mempunyai tanggungan BLBI  $\geq 75\%$  dari total aktiva bank dan tidak memiliki prospek lagi, maka bank tersebut masuk dalam kategori BBO.

Langkah selanjutnya adalah melakukan rekapitalisasi atas bank-bank yang dinilai memiliki prospek untuk disehatkan kembali. Sebagai langkah awal, keseluruhan perbankan di Indonesia dewasa ini telah diidentifikasi dan dikelompokkan dalam tiga kategori: yang sehat (kategori A), yang masih dapat disehatkan (kategori B), dan yang akan diambil tindakan khusus (kategori C). Adapun kriteria pengelompokan tersebut adalah sebagai berikut: bank yang memiliki CAR di atas  $4\%$  disebut bank kategori A, bank yang memiliki CAR  $-25\%$  sampai dengan  $4\%$  disebut bank kategori B, dan bank yang memiliki CAR di bawah  $-25\%$  disebut bank kategori C. Bagi bank kategori B dan C akan diminta menambah modal sehingga mencapai CAR minimal  $4\%$ .

Menyadari bahwa pemilik bank atau investor tidak mampu menyediakan dana untuk penambahan modal tersebut, tampaknya tidak dapat dihindari lagi keikutsertaan pemerintah dalam penambahan modal bank. Oleh karena itu, penyertaan modal pemerintah akan dilakukan melalui instrumen konversi BLBI dan penerbitan obligasi pemerintah.

Berdasarkan data dari Pusat Manajemen Obligasi Negara (PMON) per 26 Juli 2002, untuk membiayai program restrukturisasi perbankan tersebut, pemerintah telah mengeluarkan obligasi sebesar Rp650,226 triliun. Pendanaan program restrukturisasi tersebut bersumber dari penerbitan obligasi pemerintah dengan rincian sebagai berikut:

- a. Penerbitan obligasi dengan kupon *inflation-indexed* plus  $3\%$  nominalnya mencapai Rp218,315 triliun. Penerbitan obligasi ini digunakan untuk membiayai konversi BLBI menjadi penyertaan modal pemerintah. Obligasi ini akan menggantikan tagihan Bank Indonesia dari perbankan menjadi tagihan kepada pemerintah.
- b. Penerbitan obligasi dengan kupon mengikuti suku bunga SBI sejumlah Rp245,475 triliun.
- c. Penerbitan obligasi dengan kupon suku bunga tetap antara  $10\%$ - $16.50\%$  sebesar Rp154,196 triliun.

Penyertaan modal pemerintah dilakukan setelah pemilik atau investor bank yang dinilai layak (kategori B) melunasi BLBI dan menurunkan pelanggaran BMPK satu bulan sejak rencana usaha (*business plan*) bank tersebut disetujui oleh Bank Indonesia. Selanjutnya, pemilik atau investor asing diminta menambah modal dan untuk setiap Rp1,- tambahan modal, pemerintah akan memasukkan modal maksimal Rp4,- atau maksimum  $80\%$  dari total kebutuhan tambahan modal. Sementara itu, penyelesaian kredit yang telah tergolong macet wajib dihapusbukukan dan diserahkan kepada AMU-BPPN dengan nilai buku nihil.

Evaluasi sementara atas program restrukturisasi keuangan perbankan nasional menurut hemat penulis menunjukkan proses yang relatif berjalan lambat. Hal ini antara lain terlihat dari masih rendahnya tingkat LDR (sekitar  $60\%$ ) yang menunjukkan belum normalnya fungsi intermediasi perbankan. Ada beberapa faktor penyebab yang menurut penulis tidak efektifnya program restrukturisasi perbankan.

*Pertama*, pada tahap awal pelaksanaan program restrukturisasi perbankan telah terjadi penundaan dan perubahan modalitas penyelesaian bank-bank bermasalah, terutama dalam bentuk pengembalian fungsi pengawasan BPPN kepada Bank Indonesia. Hal ini mengakibatkan proses restrukturisasi perbankan di Indonesia relatif tertinggal dibandingkan dengan negara-negara tetangga yang juga melakukan hal yang sama. Tampaknya tanpa kesamaan visi dalam penyelesaian krisis perbankan secara nasional, koordinasi yang lemah akibat tidak terdapatnya suatu badan pengendali yang efektif dan independen, serta dukungan politis dan hukum yang kurang memadai akan mengakibatkan proses restrukturisasi perbankan di Indonesia berjalan lambat.

*Kedua*, persyaratan program rekapitalisasi perbankan yang terlalu dangkal. Sebagaimana disebutkan di atas bahwa bank-bank yang ikut program rekapitalisasi adalah bank-bank kategori B yang bersedia mencari tambahan sebesar  $20\%$  dari kebutuhan modal rekapitalisasi sehingga nantinya bisa meningkat menjadi  $4\%$  dan *business plan*-nya telah disetujui pemerintah. Terhadap skema ini, penulis berpendapat bahwa pemerintah masih mempertahankan tradisinya untuk bertindak tegas terhadap bank-bank bermasalah. Hal ini antara lain terlihat masih banyaknya jumlah bank yang

hendak diselamatkan. Menurut hasil *due diligence* yang diumumkan bulan Desember 1998 terdapat 62 bank masuk kategori B dan 34 bank kategori C. Jika bank-bank kategori C ini berhasil menambah modalnya dan masuk kategori B, maka total seluruh bank kategori B adalah 96 bank.

Kondisi ini menggambarkan bahwa pemerintah masih hendak bertahan pada struktur perbankan yang diwarnai dengan banyaknya jumlah bank (*over banking*). Selain itu, dengan jumlah biaya rekapitalisasi yang begitu besar, juga seolah-olah kita tidak mengalami *budget constraint*. Padahal, salah satu penyebab rapuhnya sistem perbankan nasional selama ini adalah banyaknya jumlah bank sehingga menyulitkan pengawasan dan penerapan aturan kehati-hatian (*prudential regulation*) yang berdampak pada munculnya kasus kredit bermasalah, pelanggaran BMPK dan berbagai tindakan kriminal perbankan.

*Ketiga*, lambatnya perbaikan faktor eksternal berupa lingkungan ekonomi yang kondusif. Perlu diingat bahwa hidup matinya sektor perbankan sangat tergantung pada kondisi sektor riil. Bila sektor riil semarak, maka sektor perbankan pun akan semarak. Begitu pun sebaliknya, bila kondisi sektor riil mati maka sektor perbankan pun akan ikut mati.

Sampai dengan saat ini, kondisi sektor riil masih belum mampu menjalankan roda produksinya dengan baik. Hal ini antara lain disebabkan oleh aliran dana dari perbankan sebagai akibat dari tingginya tingkat suku bunga kredit. Sedangkan tingginya tingkat suku bunga kredit disebabkan oleh (1) tingginya risiko usaha<sup>15</sup> (Hadad, 2003); (2) komposisi aset perbankan yang masih didominasi oleh SBI dan obligasi pemerintah; (3) adanya ketentuan cadangan minimum (*reserve requirement/RR*) sebesar 5%; (4) suku bunga penjaminan simpanan yang masih berada di atas suku bunga SBI; dan (5) masih tingginya biaya *overhead* bank akibat tingginya angka kredit bermasalah (Retnadi, 2003).

### 3. Strategi Pemberdayaan Perbankan

Strategi pemberdayaan perbankan untuk mendorong *internal governance* bank yang sehat dan penciptaan lingkungan eksternal yang kondusif, hingga kini belum tergambar dengan jelas. Langkah-langkah yang telah ditempuh saat ini dititikberatkan kepada upaya mendorong penciptaan disiplin pasar (*market discipline*) dan peningkatan kompetisi melalui penyempurnaan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan aspek pengurangan cakupan rahasia bank, penghapusan batasan kepemilikan asing, dan perlakuan yang sama atas bank asing/campuran. Dari aspek supervisi, strategi yang ditempuh adalah memperkuat wewenang Bank Indonesia sebagai otoritas perbankan dengan mengalihkan wewenang perizinan bank dari Departemen Keuangan ke Bank Indonesia.<sup>16</sup>

Selain itu, dilakukan pula penyempurnaan ketentuan kehati-hatian yang terkait dengan perluasan kualitas aktiva produktif dan penyisihan penghapusan aktiva produktif sesuai dengan standar perbankan internasional. Namun, strategi yang menyangkut struktur kelembagaan, masih belum jelas meskipun perencanaan untuk memiliki sejumlah bank yang sehat, besar, dan profesional (*core bank strategy*) sedang dikaji kemungkinan penerapannya di Indonesia.<sup>17</sup>

Secara keseluruhan, strategi pemberdayaan perbankan tampaknya memerlukan pengembangan arah dan pola yang lebih jelas. Penyempurnaan beberapa ketentuan *prudential* dan kerangka hukum dan supervisi guna mendorong *internal governance* yang sehat memang telah dilakukan. Namun, masalah yang juga strategis terutama yang menyangkut mengenai konfigurasi industri perbankan masa depan serta penciptaan lingkungan eksternal yang lebih kondusif bagi beroperasinya bank secara sehat tampaknya masih dalam tahap awal.

Dalam kasus Indonesia, masalah lingkungan eksternal justru semakin pelik dengan relatif masih tingginya suku bunga kredit. Oleh karena itu, tanpa diikuti strategi restrukturisasi operasional bank yang direncanakan secara matang dikhawatirkan perbankan nasional akan mengalami permasalahan di kemudian hari.

### 4. Urgensi Mempercepat Program Restrukturisasi Perbankan di Indonesia

---

<sup>15</sup> Muliaman D. Hadad, *Bisnis Indonesia*, 22 Juli 2003

<sup>16</sup> Undang-undang No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, Bab VI pasal 24–35.

<sup>17</sup> Maulana Ibrahim, "Strategi Restrukturisasi Perbankan", Bahan Diskusi pada SESPIBI XXIII, Oktober 1998.

Pengalaman di banyak negara menunjukkan, restrukturisasi perbankan merupakan suatu proses yang integral. Keberhasilan restrukturisasi perbankan akan sangat tergantung dari ketersediaan berbagai kondisi dan instrumen yang diperlukan dalam proses tersebut.

Penulis mendapati bahwa selama proses restrukturisasi perbankan nasional, berbagai kondisi dan prasyarat yang dibutuhkan bagi keberhasilan program restrukturisasi tersebut –sebagaimana disebut dalam teori di atas-, tidak ditemukan disini. Sebagai contoh, selama empat tahun ini, penulis tidak menemukan kestabilan kondisi ekonomi makro yang memadai, akibat konflik politik yang tak kunjung selesai. Kemudian, kita juga tidak menemukan bahwa perangkat institusi pengendali, seperti BPPN mampu memainkan perannya secara optimal. Kuatnya intervensi pihak luar, telah mengakibatkan BPPN tidak bisa bertindak secara independen dan cepat. Padahal, salah satu faktor terpenting bagi keberhasilan restrukturisasi perbankan adalah suatu strategi harus bisa di-*exercise* secara cepat.

Penulis juga melihat bahwa proses hukum terhadap para debitor nakal mengalami kebuntuan. Kepastian hukum yang diharapkan bisa memberikan rasa keadilan, tidak kunjung tiba. Bahkan, para pelaku penilep BLBI dan pelanggar BMPK bisa begitu bebasnya pergi kemana-kemana, tanpa sedikitpun terjamah hukum. Selama empat tahun ini, kita juga terlena dengan persoalan-persoalan mikro teknis, sehingga aspek *makro policy* banyak terabaikan. Sebagai misal, kita masih sangat mengabaikan hal-hal yang berkaitan dengan aspek supervisi, *legal framework*, aturan-aturan *prudential*, dan lain-lain. Dalam hal supervisi misalnya, kita menyaksikan betapa respon terhadap keberadaan lembaga pengawas jasa keuangan (LPJK), sebagaimana diamanatkan UU No. 23/1999, masih sangat kurang. Padahal, sesuai dengan UU No. 23/1999, LPJK seharusnya dibentuk selambat-lambatnya pada akhir 2002.

Tidak hanya masalah supervisi, proses restrukturisasi perbankan juga telah melupakan keberadaan lembaga yang secara khusus menjamin keamanan (*safety*) dana masyarakat. Benar bahwa pemerintah telah menjamin dana masyarakat di perbankan melalui program *blanket guarantee*. Namun yang harus dipahami, keberadaan skema penjaminan tersebut hanya bersifat temporer. Tentunya, waktu empat tahun proses penyehatan perbankan ini tidak bisa dikatakan pendek. Waktu empat tahun adalah waktu yang panjang. Dengan demikian, maka sebenarnya blanket *quarantee* sudah seharusnya dicabut. Perlu diketahui pula, dana yang digunakan untuk menjamin simpanan tersebut merupakan beban APBN atau beban rakyat. Padahal, kita tahu bahwa hanya sebagian kecil dari masyarakat kita yang memiliki simpanan. Masyarakat deposan, umumnya adalah orang-orang kaya. Tentunya, adalah sangat tidak layak warga miskin memberikan subsidi kepada orang kaya melalui *blanket guarantee* tersebut.

## **5. Momentum Pembentukan Program Restrukturisasi Perbankan di Indonesia**

Dari kondisi di atas, terlihat bahwa program restrukturisasi perbankan yang dijalankan pemerintah Indonesia masih jauh dari sempurna. Faktor utamanya adalah ketidakterediaan kondisi dan prasyarat yang memadai bagi keberhasilan program restrukturisasi perbankan. Sehingga, tidak mengherankan jika hasil dari program restrukturisasi perbankan yang dijalankan pemerintah Indonesia masih kurang memuaskan. Berbagai langkah diperlukan untuk membenahi program restrukturisasi perbankan nasional ini.

Momentum untuk melakukan hal itu, sebenarnya telah ada. Dari sisi stabilitas ekonomi makro, kini kondisinya yang lebih baik dibandingkan sebelumnya. Menurut penulis, setidaknya terdapat lima aspek yang harus diwujudkan untuk mendorong percepatan restrukturisasi perbankan ini: (1) *exit policy* yang tegas, (2) *legal aspect*, (3) supervisi, (4) efektifitas BPPN, dan (5) kelembagaan penjamin simpanan masyarakat (*insurance deposit*).

Terhadap aspek *exit policy*, tampaknya sikap Bank Indonesia masih sering mendua. Sebagaimana diketahui, BI telah mengeluarkan aturan bahwa bagi bank yang tidak memenuhi persyaratan: CAR 8% dan NPL sebesar 5% pada hingga akhir 2001, maka bank bersangkutan harus *exit* dari sistem perbankan nasional. Namun, hingga kini peraturan tersebut belum terealisasi. Seharusnya Bank Indonesia dan pemerintah tetap konsisten terhadap aturan *exit policy* ini. Bagaimanapun juga, keberadaan bank yang tidak sehat dan lemah dalam aspek permodalan, akan sangat mengganggu mekanisme dalam sistem perbankan kita. Satu hal yang patut dicatat, meskipun telah mengalami konsolidasi, yaitu dengan semakin mengecilnya jumlah bank, namun sebenarnya kondisi perbankan kita masih *overbank*.

## 6. Urgensi Pendirian Lembaga Pengawas Perbankan yang Independen

Masalah supervisi, hingga kini juga belum terselesaikan. Selama ini, Bank Indonesia sebagai institusi pengawas perbankan, terbukti tidak efektif dalam menjalankan tugasnya. Bank Indonesia memang memiliki banyak keterbatasan. Tidak hanya keterbatasan teknis, tetapi juga terkait dengan konflik kepentingan (*conflict of interest*). Di bidang teknis, Bank Indonesia sangat kekurangan pegawai dan kantor cabang.

Bank Indonesia juga dihadapkan kepada dua fungsi yang sama-sama penting. Selain sebagai institusi pengawas perbankan dan *the last lender of the last resort*, Bank Indonesia juga memiliki fungsi sebagai pengendali moneter. Dengan kondisi seperti ini, sementara infrastruktur yang kurang memadai, maka Bank Indonesia harus memilih prioritas dalam menjalankan fungsinya. Bank Indonesia dihadapkan pada sebuah kondisi dimana ia harus memilih, apakah harus mendahulukan aspek pengawasan atau pengendalian moneter. Situasi-situasi seperti ini, pada akhirnya akan mendorong munculnya *conflict of interest* di tubuh Bank Indonesia dalam memandang setiap persoalan yang dihadapinya.

Di beberapa negara maju, dimana infrastrukturnya telah begitu maju, bank sentral ternyata telah dibebastugaskan untuk melakukan pengawasan perbankan. Di Inggris, sejak 1 Juni 1998, pemerintah Inggris membentuk *the Financial Services Authority* yang tugas utamanya adalah melaksanakan pengawasan terhadap lembaga-lembaga keuangan, terutama perbankan. Sebelumnya, tugas ini dijalankan oleh Bank of England. Namun, setelah kasus Baring Banks mencuat pada 1995, muncul kritik agar fungsi Bank of England direformasi.

Di Jepang, sejak 1997, Bank of Japan ditetapkan secara khusus hanya berfungsi menangani *policy*, perumusan sistem moneter, dan implementasinya. Sedangkan fungsi pengawasan perbankan yang semula ditangani oleh Minister of Finance, sejak 22 Juni 1998 dialihkan ke lembaga baru, yakni *The Financial Supervision Agency (FSA)* yang langsung di bawah Perdana Menteri. Pembentukan FSA ini dilatarbelakangi sama seperti yang terjadi di Inggris yaitu karena ketidakpuasan kinerja pengawasan perbankan yang dijalankan oleh MoF, khususnya dalam mengatasi bank yang bermasalah serta dalam rangka deregulasi.

Selain Jepang dan Inggris, pihak Australia juga memiliki kecenderungan yang sama untuk meninjau kembali efektifitas Bank Sentral sebagai lembaga pengawas perbankan. Sejak 1 Juli 1998, parlemen Australia memisahkan fungsi pengawasan perbankan dari tangan *The Reserve Bank of Australia (RBA)* kepada lembaga baru yaitu *The Australian Prudential Regulation Authority (APRA)*. Dalam sistem pengawasan yang baru, APRA tidak hanya mengawasi industri perbankan, namun seluruh *deposit taking company*, termasuk *insurance, superannuation funds, credit unions, building society*, dan *friendly society*. Sementara itu, RBA tetap bertanggung jawab sebagai pengendali moneter termasuk sistem pembayaran (*payment system*).

Apabila dilihat dari latar belakang pembentukan lembaga baru pengawasan perbankan yang terjadi di Inggris, Jepang, dan Australia, maka secara umum hal tersebut terjadi karena tidak independennya bank sentral dalam mengawasi perbankan. Hal tersebut didasari kenyataan bahwa dalam praktek keseharian, sering kali terdapat ketidakserasian –bahkan kerancuan- antara kewajiban mengawasi bank di satu pihak dengan upaya penyelamatan bank di pihak lain. Kondisi tersebut, tampaknya juga dialami Bank Indonesia, dimana banyak opini yang pada intinya meragukan objektifitas, independensi, dan efektifitas pengawasan Bank Indonesia.

Terlebih lagi, Bank Indonesia juga dibebani tugas sebagai pengendali moneter, sebuah tugas yang tentunya memerlukan perhatian lebih, mengingat persoalan moneter kita yang terlalu amat kompleks. Melihat berbagai kompleksitas persoalan yang dihadapi Bank Indonesia, memang sudah seharusnya fungsi Bank Indonesia ditata ulang. Bank Indonesia memang perlu difokuskan pada fungsi sebagai pengendali moneter. Dengan demikian, fungsi pengawasan perbankan perlu diserahkan kepada institusi lain.

Sebenarnya, aspirasi ini sudah tertampung dalam UU No. 23/1999. Namun sayang, implementasi UU No. 23/1999 hingga kini masih belum jelas. Terbukti, pembicaraan tentang pembentukan LPJK masih sangat sepi dan tidak terdapat tanda-tanda akan segera dibentuk. Padahal, sesuai dengan UU No.23/1999, LPJK harus beroperasi paling lambat awal tahun 2003. Pembentukan LPJK, tentunya memerlukan penyediaan sarana dan prasarana yang memadai dan untuk itu, tentunya membutuhkan waktu yang lama.

## 7. Urgensi Pendirian Lembaga Asuransi Deposito

Dibandingkan dengan negara-negara yang pernah mengalami krisis perbankan serupa, Indonesia sangat terlambat dalam merespon pembentukan lembaga asuransi deposito sebagai pengganti *blanket quarantine*. Amerika Serikat, yang mengalami krisis perbankan tahun 1933 akibat depresi ekonomi waktu itu misalnya, segera mendirikan *Federal Deposit Insurance Corporation* (FDIC). Jerman membentuk *deposit protection scheme* (DPS) setelah terjadi kegagalan Herstatt Bank pada bulan Juni 1974, yakni terjadinya pelarian simpanan eurodollar ke simpanan domestik AS. Sedangkan lembaganya sendiri, yakni *Deposit Security Fund*, telah ada sejak 1966. Inggris membentuk DPS, segera setelah terjadi *rush* di bank-bank kecil (*secondary banking*) pada 1973-1975. Sedangkan lembaganya, yakni *Deposit Protection Fund*, baru berdiri pada 1982 (lihat **Tabel 7**).

<b>Tabel 7: Skema Asuransi Deposito di Beberapa Negara</b>			
<b>Negara</b>	<b>Penyelenggara</b>	<b>Limit Ganti Rugi</b>	<b>Premi/US\$100</b>
USA (1933)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dilaksanakan oleh pemerintah melalui: FDIC.</li> <li>Keikutsertaan bagi bank bersifat Wajib.</li> </ul>	US\$100.000	23.31 sen untuk semua deposito tergantung tingkat kesehatan masing-masing bank.
Jerman (1966)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dilaksanakan oleh swasta melalui: DSF.</li> <li>Keikutsertaan bagi bank bersifat sukarela.</li> </ul>	Per deposan 30% dari modal bank.	3 sen untuk semua jenis deposito.
Kanada (1967)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dilaksanakan oleh pemerintah melalui: Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC).</li> <li>Keikutsertaan bagi bank bersifat Wajib.</li> </ul>	US\$52.000	10 sen untuk deposito yang diasuransikan.
Jepang (1971)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dilaksanakan oleh swasta melalui: Deposit Insurance Corporation (DIC).</li> <li>Keikutsertaan bagi bank bersifat Wajib.</li> </ul>	US\$60.000	1.2 sen untuk deposito yang diasuransikan.
Inggris (1982)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dilaksanakan oleh pemerintah melalui: Canada Deposit Protection Fund (DPF).</li> <li>Keikutsertaan bagi bank bersifat Wajib.</li> </ul>	75% dari deposito dengan jumlah maksimum US\$43.000	Maksimum 30 sen dari seluruh dana deposito yang diasuransikan.
Sumber: Krisna Wijaya, 2001			

Melihat pengalaman di beberapa negara tersebut, tampak sekali bahwa mereka begitu cepat merespon institusi asuransi deposito (*insurance deposit*) ini. Terbukti, begitu terjadi krisis perbankan, mereka dengan cepat membentuk lembaga asuransi deposito. Kondisi ini sangat bertolak belakang dengan di Indonesia. Setelah krisis perbankan berlangsung lebih dari empat tahun, otoritas kita sama sekali belum membentuk institusi pengganti *blanket quarantine*.

Memang tidak ada jaminan bahwa lembaga semacam ini akan menyelesaikan semua masalah perbankan kita. Tetapi pengalaman di Amerika Serikat, FDIC terbukti berhasil menciptakan stabilitas dan menekan habis tingkat kebangkrutan bank. Namun, karena ketatnya persaingan, masih ada bank yang ditutup, dengan rata-rata kebangkrutan 12 bank/tahun. Angka ini jauh lebih rendah dibandingkan rekor bangkrutnya 4.000 bank, saat depresi ekonomi 1933 (Prasetyantono, 1995).

LAD yang independen ini, nantinya juga bisa “dimintai tolong” untuk menjadi pengawas, yang bisa jadi malah lebih “galak” dibandingkan bank sentral atau LPJK nantinya. Ia tidak saja berkepentingan dengan nasib deposito milik nasabah, tetapi juga kepentingan bank itu sendiri. Langkah ini tidaklah diartikan sebagai upaya membebaskan BI/LPJK dari tugasnya selama ini sebagai “polisi” perbankan. Namun, ia bisa menempati posisi strategis sebagai tambahan upaya untuk menerapkan regulasi dalam sistem pengawasan.

## F. Kesimpulan dan Saran

Dari berbagai analisis dan pembahasan di atas, dapat disimpulkan bahwa harus diakui kebijakan reformasi perbankan yang dijalankan pemerintah sejak Juni 1983 telah menimbulkan sejumlah implikasi positif bagi perkembangan perekonomian nasional. Perkembangan positif tersebut antara lain ditunjukkan oleh (1) perbaikan kedalaman financial (*financial depth*); (2) tingginya minat masyarakat untuk menyimpan uangnya di bank; (3) efisiensi alokasi sumber daya; (4) terbentuknya bunga riil yang positif; dan (5) tingginya angka investasi.

Namun demikian, reformasi perbankan melalui liberalisasi sektor perbankan juga memunculkan sejumlah implikasi negatif yang akhirnya membawa sektor perbankan di Indonesia masuk dalam stadium krisis. Berbagai implikasi negatif tadi antara lain ditunjukkan oleh (1) tingginya kredit di sektor properti; (2) tingginya kredit bermasalah; (3) meningkatnya risiko kredit (*credit risk*) dan risiko likuiditas (*liquidity risk*); (4) meningkatnya pelanggaran BMPK; (5) terkonsentrasinya aset dan kredit perbankan; dan (7) persaingan antarbank yang tidak sehat.

Munculnya berbagai implikasi negatif tersebut, sesungguhnya dapat dicermati dari *prudential regulatory framework* yang dikembangkan Polizatto (1990). Terlihat bahwa, dari 11 poin ketentuan ketentuan kehati-hatian ala "Polizatto", tidak satupun dapat dipenuhi dengan baik oleh sistem perbankan di Indonesia.

Menyadari bahwa terdapat yang keliru dalam sistem perbankan di Indonesia –dan juga adanya krisis perbankan–, maka pemerintah melakukan berbagai program restrukturisasi perbankan. Program restrukturisasi perbankan yang dijalankan pemerintah tersebut terdiri dari (1) strategi pemulihan kepercayaan masyarakat terhadap perbankan; (2) strategi penyelesaian masalah solvabilitas bank; dan (3) strategi pemberdayaan perbankan.

Program restrukturisasi perbankan di Indonesia memang telah menunjukkan hasil yang positif. Namun, perbaikan sektor perbankan masih sangat lambat. Situasi ini terjadi karena (1) pada tahap awal pelaksanaan program restrukturisasi perbankan telah terjadi penundaan dan perubahan modalitas penyelesaian bank-bank bermasalah; (2) persyaratan program rekapitalisasi perbankan terlalu dangkal; dan (3) lambatnya perbaikan faktor eksternal, yaitu lingkungan ekonomi. Di samping itu, pemerintah juga kurang serius dalam memutuskan berbagai faktor sebagai syarat percepatan restrukturisasi perbankan. Berbagai faktor tersebut adalah (1) *exit policy* yang tegas, (2) *legal aspect*, (3) supervisi, (4) efektifitas BPPN, dan (5) kelembagaan penjamin simpanan masyarakat (*insurance deposit*).

Oleh karena itu, agar strategi restrukturisasi perbankan berhasil, penulis mengusulkan agar pemerintah melakukan hal-hal sebagai berikut. *Pertama*, strategi restrukturisasi perbankan harus komprehensif. Artinya, cakupan restrukturisasi perbankan tidak hanya menyangkut penyelesaian masalah *stock* dan *flow* dari bank yang lemah dan insolvent saja, tetapi juga mengoreksi kelemahan di bidang akunting, legal dan aturan prudential, supervisi, dan compliance. *Kedua*, *prompt action*. Artinya, strategi restrukturisasi perbankan harus bisa dilaksanakan dengan cepat (*prompt action*). *Ketiga*, adanya *exit policy* yang tegas. Dengan kata lain, pembekuan/penutupan bank merupakan bagian integral dari "*best practice*" apabila kondisi krisis telah dapat dikendalikan. *Keempat*, adanya badan pengendali/*lead agency* yang efektif. *Kelima*, segera menyelesaikan pembentukan lembaga penjamin simpanan (*insurance deposit*). *Keenam*, segera menyiapkan lembaga pengawas jasa keuangan secara matang, sebagaimana diamanatkan oleh UU No.23/1999.\*\*\*

### Kronologi Perubahan Utama Kebijakan Mikro Ekonomi di Sektor Perbankan

	Pro-market	Market Overriding
1967	Re-opening of market to small number of foreign banks following era of banknationalisations	
April 1974	Payment of interest on banks' excess reserves	
December 1977	Cut in required reserves ratio from 30% to 15%	Cut in excess reserves interest rate from 10% p.a. to 6%
August 1982	Withdrawal of BI refinance for lower priority state bank loans	
May 1983	Interest rate on state banks' 6 month time deposit rate freed	
June 1983	All remaining time deposit interest rate controls on state banks removed. Most loan programs relying on heavily subsidised funds from BI discontinued.  Removal of controls on lending by all banks.	(but significant relaxations soon thereafter, such that BI lending to banks continues to grow rapidly)
September 1984		Limit imposed on interbank borrowing, 7.5% of total funds
August 1985	Interbank borrowing limit increased to 15%	
October 1988	Opening of market to new private domestic banks and new foreign joint-venture banks.  Banks permitted to expand branch networks with minimum bureaucratic interference.  Easing of requirements for domestic banks to obtain foreign exchange licences.  All branches of banks with foreign exchange licences permitted to deal in foreign exchange (rather than only particular branches previously).  Reduction of required reserves ratio from 15% to 2%  Imposition of 15% withholding tax on deposit interest	New emphasis on prudential standards in relation to concentrated lending

	<b>Pro-market</b>	<b>Market overriding</b>
October 1988 (Continued)	Removal of limit on interbank borrowing  State enterprises permitted to put deposits with non-state banks  Banks permitted to introduce savings deposit products of their own design	
March 1989	Removal of controls on banks' borrowing overseas	Prudential standards widened to encompass limits on foreign exchange exposure ('net open position')
January 1990	Most remaining subsidised loan programs discontinued	
February 1991		Prudential standards widened to encompass capital adequacy
1991		BI lending to banks begins to rebound after falling significantly
November 1991		Reimposition of controls on banks' borrowing overseas
February 1992	Foreigners permitted to purchase shares in domestic banks listed on the stock exchanges  State banks permitted to list on the stock exchanges  Distinctions between 'development', 'savings' and 'general' (commercial) banks removed	New banking law gives government the option of treating all banks (not just state banks) as 'agents of development'.
1995		Reimposition of de facto controls on bank lending
August 1995		Extension of central bank controls to bank involvement with commercial paper issues
December 1995		Extension of central bank supervisory authority to non-bank finance companies
February 1996		Increase in required reserves ratio, and exclusion of cash from definition of 'reserves'
June 1996		Tightening of licensing of new bank branches
Sumber: McLeod, 1999		

## Daftar Pustaka

- Adiningsih, Sri. 1996. "Perencanaan Pembangunan Bidang Keuangan". *Prisma*, Jakarta: LP3ES, hal. 119-127.
- Alamsyah, Halim. 1998. "Restrukturisasi Perbankan Dan Dampaknya Terhadap Pemulihan Kegiatan Ekonomi dan Pengendalian Moneter." *Buletin Ekonomi Moneter Dan Perbankan*, Vol. 1, No. 3. Jakarta: Bank Indonesia. hal. 121-145.
- Alexander, W. E., et al. 1997. *Systemic Bank Restructuring and Macroeconomic Policy*. Washington DC.: IMF.
- Bank Indonesia, *Annual Report*, berbagai penerbitan.
- Bank Indonesia, *Indonesian Financial Statistic*, berbagai penerbitan.
- Bank Indonesia, *Siaran Pers dan Laporan Tahunan*
- Bisnis Indonesia*, 22 Juli 2003.
- Bosworth, Barry and Susan M. Collins. 2000. "From Boom to Crisis and Back Again: What Have We Learned", ADB Institute, February.
- Brownbridge, Martin and Colin Kirkpatrick. 1999. "Financial Sector Regulation: the Lessons of the Asian Crisis", *Working Paper Series 2*, Institute for Development Policy and Management University of Manchester, February.
- Daruri, Deni. 1999. "Bankir Diperlakukan Istimewa Oleh Pemerintah". *Swa Sembada*, No. 11/XV/ June 3-6.
- Delhaise, Philippe F. 1998. "Asia in Crisis: the Implosion of the Banking and Financial Fragility". *Working Paper WP98/83*, Washington, D.C.: World Bank.
- Djiwandono, J. Soedradjat. 1999. "Central Banking Reform in Indonesia", paper presented for a panel *Regional Central Banking Reform in the Context of World Reform* sponsored by Adam Smith Institute and Fiduciary Trust International, Hongkong, November 9-10.
- Feridhanusetyawan, Tubagus, Mari Pangestu, and Hadi Soesastro. 1998. "Current Economic Crisis of Indonesia and Its Recovery Scenario", A Report for Joint Survey of IDE and CSIS on the Indonesian Economy Sponsored by MITI Japan, November 30.
- Garcia, Gilian. 1997. "A Framework for Analysis and Assessment". Dalam W. E. Alexander, et al. *Systemic Bank Restructuring and Macroeconomic Policy*. Washington DC.: IMF.
- Gardener, E.P.M. 1986. *UK Banking Supervision-Evolution, Practice And Issues*. London: Allen and Unwin.
- Gertler, Mark. 1988. "Financial Structure and Aggregate Economic Activity: An Overview." *Journal of Money, Credit, and Banking*, Vol. 20, No. 3, USA: Federal Reserve Bank of Cleveland.
- Gunawan, Anton H. dan Ali Winoto. 1998. "Does Financial Sector Liberalization Really Cause Indonesia Financial Crisis?". Makalah untuk *Workshop on Liberalizing Financial Services in the Asia-Pacific*, tanggal 13-14 Agustus di ISEAS (Institute for Southeast Asia Studies), Singapura.
- Gunawan, Anton H., Thia Jasmina, dan Siswa Rizali. 1998. "Rehabilitasi dan Restrukturisasi Perbankan Dalam Rangka Pemulihan Ekonomi Indonesia". Makalah untuk *Seminar Sehari: Sumbangan Pemikiran Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia pada Reformasi dan Pemulihan Ekonomi*, tanggal 3 November yang diselenggarakan LPEM UI.
- Hinds, M. 1988. "Economic Effects of Financial Crises", *Policy Research Working Paper 104*, Washington, D.C.: World Bank.
- Ibrahim, Maulana. 1998. "Strategi Restrukturisasi Perbankan", Bahan Diskusi pada SESPIBI XXIII, Oktober.
- IMF, *International Financial Statistic*, berbagai penerbitan.

- Krasa, Stefan and Anne P. Villamil. 1992. "Monitoring The Monitor: An Incentive Structure for a Financial Intermediary", *Journal of Economics Theory*, 57.
- Levine, Ross. 1997. "Financial Development and Economic Growth: Views and Agenda". *Journal of Economic Literature*, Vol. 35, June.
- Lindgren, Carl-Johan, et al. 1996. *Bank Soundness and Macroeconomic Policy*. Washington, D.C.: IMF.
- Long, M.F. 1987. "Crisis in the Financial Sector", Washington, D.C.: World Bank.
- Maisel, S.J. 1981. *The Theory And Measurement Of Risk And Capital Adequacy*. Chicago: University of Chicago Press.
- McLeod, Ross H. 1999. "Control And Competition: Banking Deregulation And Re-Regulation In Indonesia". *Indonesia Project*, Australian National University.
- Nasution, Anwar. 1994. "An Evaluation of the Banking Sector Reform in Indonesia, 1983-1993", *Asia-Pacific Development Journal* 1(1).
- Nasution, Anwar. 1997. "Lesson from the Recent Financial Crises in Indonesia". Makalah untuk *Conference on Sustaining Economic Growth in Indonesia: A Framework Towards the Twenty-First Century*, tanggal 17-18 Desember, yang diselenggarakan oleh USAID-ACAES-LPEM UI, di Hotel Aryaduta, Jakarta.
- Nasution, Anwar. 1999. "Recent Issues in the Management of Macroeconomic Policies in Indonesia". in *Rising to the Challenge in Asia: A Study of Financial Market*. Manila: ADB.
- Polizatto, Vincent P. 1990. "Prudential Regulation and Banking Supervision: Building an Institutional Framework for Banks." A background paper for the *1989 World Development Report*. Washington DC: World Bank.
- Pradjoto. 2000. "Peta Bumi Perbankan dan Prospek Masa Depan", dalam St. Sularto (editor). *Menyelamatkan Masa Depan Indonesia: Evaluasi 100 Hari Pemerintahan Gus Dur-Mega*. Jakarta: Kompas.
- Prasetiantono, A. Tony. 1992. "Potret Moneter dan Perbankan Pasca Empat Tahun Pakto." *Kompas*, 29 Oktober.
- Prasetiantono, A. Tony. 1995. *Agenda Ekonomi Indonesia*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Retnadi, Djoko. 2003. "Suku Bunga Kredit, Kemandekan Ekspansi Kredit, dan Relaksasi Peraturan Perbankan". *Kompas*, 18 Juli.
- Sheng, Andrew. 1992. *Bank Restructuring: Techniques and Experience*. Washington D.C.: IMF.
- Undang-undang No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia.
- Undang-undang No. 7/1992 tentang (UU) Perbankan yang telah direvisi dengan Undang-undang No. 10/1998
- Votja, G.J. 1973. *Bank Capital Adequacy*, New York: First National City Bank.
- Wijaya, Krisna. 2001. *Analisis Krisis Perbankan Nasional: Catatan Kolom demi Kolom*. Jakarta: Kompas.
- Williamson, Stephen D. 1984. "Costly Monitoring, Financial Intermediation, and Equilibrium Credit Rationing", *Journal of Monetary Economics*, 18.
- World Bank. 1997. *Private Capital Flows to Developing Countries*, Washington, D.C.: The World Bank.