Bulletin of Monetary Economics and Banking

Volume 5 | Number 1 Article 2

6-30-2002

PERKEMBANGAN INDUSTRI PERBANKAN AMERIKA SERIKAT: STUDI BAGI PENGEMBANGAN PERBANKAN INDONESIA

Dudy Iskandar

Follow this and additional works at: https://bulletin.bmeb-bi.org/bmeb

Recommended Citation
Iskandar, Dudy (2002) "PERKEMBANGAN INDUSTRI PERBANKAN AMERIKA SERIKAT: STUDI BAGI PENGEMBANGAN PERBANKAN INDONESIA," *Bulletin of Monetary Economics and Banking*: Vol. 5: No. 1, Article 2.
DOI: https://doi.org/10.21098/bemp.v5i1.305
Available at: https://bulletin.bmeb-bi.org/bmeb/vol5/iss1/2

This Article is brought to you for free and open access by Bulletin of Monetary Economics and Banking. It has been accepted for inclusion in Bulletin of Monetary Economics and Banking by an authorized editor of Bulletin of Monetary Economics and Banking. For more information, please contact bmebjournal@gmail.com.

PERKEMBANGAN INDUSTRI PERBANKAN AMERIKA SERIKAT: STUDI BAGI PENGEMBANGAN PERBANKAN INDONESIA

*Oleh: Dudy Iskandar *)*

Pendahuluan

Latar Belakang

Dewasa ini lembaga keuangan di Amerika Serikat menghadapi isu strategis berupa pembentukan-kembali (*reshaping*) industri jasa keuangan. Perkembangan teknologi mempengaruhi produksi dan distribusi jasa keuangan, globalisasi mendorong pasar meningkatkan transaksi tanpa batas negara (*cross-border*), reformasi sistem peraturan mengesampingkan batasan ekspansi geografis dan kombinasi antar bisnis menciptakan peluang baru, termasuk risiko baru, bagi lembaga keuangan. Pada saat yang sama lembaga-lembaga keuangan memunculkan strategi korporasi baru yang masing-masing memilih fokus strategi bisnis yang akan ditekuni. Terdapat dua strategi utama yang mengemuka di antara pelaku lembaga keuangan dewasa ini, pertama spesialisasi, yaitu lembaga keuangan hanya akan fokus pada satu paket jasa yang menjadi produk utama (andalan) untuk target pasar utamanya; kedua, lembaga keuangan besar biasanya secara aktif mengembangkan strategi diversifikasi dengan cara menawarkan serangkaian jasa dan produk untuk target pasar yang lebih luas.

Masalah yang mengemuka pada kedua fenomena strategi di atas adalah bagaimana lembaga keuangan dapat secara baik mengembangkan usahanya, sementara pengawas bank (dan lembaga keuangan) dapat menjalankan tugasnya yang memiliki tantangan lebih besar tetapi tidak menghalangi arah perkembangan minat perbankan untuk menyesuaikan strategi usahanya sesuai dengan perkembangan. Untuk itu beberapa pertanyaan di dalam penelitian ini perlu diajukan yang arahnya menuju pada pembahasan mengenai penentuan apakah perbankan yang memilih salah satu dari kedua fokus strategi korporasi dapat menikmati keuntungan dari setiap keputusannya. Selain itu bentuk sinergi di antara bank dan lembaga keuangan yang mana yang paling baik dilakukan dengan pertimbangan faktor efisiensi biaya dan keuntungan yang diperoleh. Sebagai bahan pertimbangan perlu juga dikemukakan

*) Peneliti Ekonomi di Kantor Perwakilan Bank Indonesia di New York

apakah dengan sinergi antar lembaga keuangan akan berdampak pada struktur sistem keuangan.

Pertanyaan pertama, bagaimana risiko dan keuntungan penerapan strategi spesialisasi dibandingkan dengan diversifikasi. Bank dengan jenis bisnis dan produk yang tidak terlalu beragam relatif mudah dikelola. Di dalam literatur, bank semacam ini menerapkan strategi spesialisasi yang memiliki keuntungan dari segi manajemen, antara lain memudahkan pengelolanya meraih pangsa pasar di segmen pasar yang spesifik dan menikmati efisiensi yang luas di seluruh portofolio bank. Di lain pihak bank besar yang biasanya menerapkan strategi diversifikasi juga dapat menikmati keuntungan strategi diversifikasi antara lain berupa fleksibilitas, yaitu apabila satu jenis usaha tidak berjalan baik atau satu pasar telah mencapai puncak dalam siklus bisnis sehingga risiko usaha menjadi sangat tinggi, maka pengusaha dapat meninggalkan jenis bisnis atau pasar itu untuk sementara dan mengalihkan perhatian pada jenis bisnis lain yang lebih berprospek.

Dari ulasan singkat di atas tampaknya tidak akan ada satu strategi yang lebih baik dari yang lain secara mutlak, karena masing-masing memiliki keunggulan pada pasarnya sendiri dan keberhasilannya tergantung pada strategi pengelolaan pasar. Bahkan pada konteks ini, *size and scope* perusahaan dapat saja tidak berpengaruh besar terutama apabila produk atau jasa yang ditawarkan disajikan secara *personalized* dengan persaingan yang sejajar. Namun demikian, dewasa ini penggunaan teknologi dalam perusahaan jasa keuangan yang memiliki strategi berbeda akan menentukan bagaimana mereka dapat membuka pasar dan melayaninya dengan inovasi yang berbeda. Pada konteks ini *size and scope* dapat memiliki pengaruh.

Pertanyaan kedua, bagaimana inovasi teknologi mempengaruhi minat pengusaha untuk memilih satu dari dua strategi tersebut. Bank besar biasanya memiliki keunggulan untuk dapat menikmati inovasi teknologi terbaru dan tercanggih. Mereka juga dapat membangun sistem informasi manajemen sesuai dengan kebutuhan. Di lain pihak bank kecil juga dapat memperoleh keuntungan dan merasa besar dengan membeli perangkat sistem yang bagus dan terkini serta melakukan *outsourcing* untuk sebagian besar sistem operasi mereka. Dengan dua kondisi yang tampaknya simetris pada kedua *size and scope* bank dari sisi keuntungan menerapkan strategi mengembangkan sistem dapat diambil suatu garis tegas bahwa sebenarnya kedua bank sama-sama ingin menjadi "besar" dengan cara pandang mereka sendiri. Pada konteks ini strategi untuk "membentuk (*shaping*)" perusahaan menjadi sangat relevan.

Diskusi mengenai investasi di bidang teknologi menjadi sangat relevan di Amerika Serikat. Ini ditandai dengan ramainya unsur teknologi dalam perdagangan di bursa New York. Teknologi juga masuk dalam pertimbangan *Federal Reserve* sebagai salah satu indikator

dalam mengukur inflasi. Namun demikian perkembangan teknologi yang begitu cepat sering juga merepotkan bank dalam menyusun strategi bisnisnya. Pihak yang lebih banyak memperoleh keuntungan jangka panjang dalam investasi di bidang teknologi adalah bank berskala "kecil" dengan area bisnis yang lebih fokus pada segmen pasar tertentu (strategi spesialisasi). Mereka akan lebih suka melakukan *outsource* untuk sistem operasinya sehingga sewaktu-waktu dapat meminta perubahan kontrak penyempurnaan sistem apabila pasar sudah lebih kompetitif relatif daripada bank besar. Sebaliknya bank besar dapat mengalami kesulitan saat mereka membangun strategi bisnisnya melalui pengembangan sistem operasi karena selain terlalu mahal juga tidak ada yang bisa menjamin bahwa sistem operasi itu akan terus didukung oleh perangkat lunak yang dikembangkan oleh pemasok yang sama di masa datang.

Pertanyaan ketiga, peluang apa yang dapat disediakan oleh reformasi sistem legislasi kepada lembaga keuangan. Sebelum tahun 1999, jenis operasi lembaga-lembaga keuangan tertentu di Amerika Serikat dibatasi oleh Undang-undang Lembaga Keuangan Amerika Serikat tahun 1933 atau terkenal dengan nama Glass-Steagall Act (GSA). Pembatasan pada operasi bank komersial mencakup produk, harga (*pricing*) dan jenis perusahaan yang dapat dijadikan afiliasi bank. Dengan demikian bank tidak dapat memperluas kegiatannya di bidang keuangan lain melalui partisipasi bersama atau berafiliasi dengan lembaga keuangan bukan bank. Setelah 65 tahun pembatasan ini berlaku dan telah mengalami berbagai kritik karena sudah tidak dapat mengakomodasi perkembangan dan bahkan telah mengalami krisis keuangan dan industri perbankan, akhirnya pada 6 Januari 1999 lembaga legislasi Amerika Serikat memberlakukan *Financial Modernization Act of* 1999 atau terkenal dengan sebutan Gramm-Leach-Bliley Act (GLB). Undang-undang tentang lembaga keuangan ini memberi kesempatan luas bagi bank untuk melakukan aliansi strategis dengan berbagai lembaga keuangan bukan bank seperti asuransi dan sekuritas.

Dengan pemberlakuan GLB, pertanyaan yang muncul adalah bentuk afiliasi apa yang cocok dan cepat terealisasi di samping manfaat yang terbuka luas dari afiliasi tersebut. Pertimbangan yang perlu dikemukakan adalah peluang yang diberikan oleh GLB masih memerlukan pemikiran mendasar dari segi nilai ekonomi untuk menentukan bentuk afiliasi yang akan diwujudkan, misalnya melalui akuisisi (termasuk *merger*), masuk (pasar) langsung atau aliansi strategis. Kelaikan masing-masing kemungkinan juga masih perlu diuji.

Pertanyaan keempat, sinergi apa yang dapat diperoleh dari kegiatan bank, asuransi dan sekuritas serta bagaimana mereka saling mempengaruhi struktur sistem keuangan. Sinergi di antara peserta dalam industri keuangan dengan jenis operasi dan sifat bisnis berbeda memang menarik untuk diteliti. Pertanyaan dan perhitungan mungkin perlu diajukan dengan seksama, apakah benar bisa tercipta sinergi positif pada kombinasi bisnis

antara dua atau lebih lembaga keuangan berbeda atau apabila dikembalikan kepada konteks *size and scope* bank, apakah bank besar dapat beroperasi secara efisien pada dua atau lebih jenis industri yang berbeda. Jangan-jangan mereka malah akan berantakan karena tidak fokus sehingga risiko dari perbedaan kegiatan bisnis di bawah satu atap manajemen semakin besar atau bahkan sebaliknya risiko dari satu bisnis dapat meniadakan risiko dari bisnis lainnya.

Teori diversifikasi menyatakan bahwa penyebaran jenis bisnis dan produk dalam satu portofolio manajemen seharusnya dapat mendorong profil risiko perusahaan di seluruh portofolio bisnisnya menjadi lebih rendah, walaupun dalam kenyataannya mungkin terdapat beberapa penyimpangan. Teori ini menyarankan bahwa prinsip transfer biaya dan keuntungan dapat dilakukan lebih mudah di dalam satu portofolio manajemen, misalnya melalui *cross-selling*. Contoh konteks ini adalah perusahaan asuransi dan bank komersial mungkin tidak menyadari keuntungan diversifikasi kalau portofolio investasi dan "pinjaman" mereka sebenarnya saling terkait di dalam satu wilayah geografi atau bahkan dalam satu industri. Untuk itu apabila uji kelaikan sinergi antara bank komersial dan lembaga asuransi atau sekuritas dapat meyakinkan bahwa dari segi manajemen pasar dapat lebih efisien maka dalam penelitian ini akan dianjurkan agar sinergi itu dilakukan sehingga teori diversifikasi pada paragraf ini sebagian bisa dibuktikan kebenarannya.

Lebih lanjut perlu dikemukakan bahwa apakah klien bisnis akan tertarik membeli lebih banyak produk dari bank yang menyediakan produk lebih beragam. Pertimbangan waktu, uang dan reputasi mungkin dapat menjadi asumsi untuk membenarkan premise tentang sinergi antar lembaga keuangan dengan bisnis yang berbeda walaupun ini tidak bisa dianggap sebagai pemaksaan kehendak untuk membenarkan keinginan penulis. Menurut penulis, masalah ini sangat kualitatif dan mungkin individual karena menyangkut masalah kenyamanan (*convenience/comfortability*) dari nasabah. Belum lagi pertanyaan mengenai apakah benar seorang nasabah baik individual maupun korporasi bersedia mempercayai seluruh kebutuhannya pada satu bank yang memiliki beragam produk seperti jasa asuransi, perbankan investasi dan komersial. Kecuali bila nasabah itu memang benar telah merasa nyaman dengan layanan satu atap tersebut (*one-stop financial services*) yang ditawarkan oleh bank.

Pada bahasan ini tentu akan terkait masalah struktur sistem keuangan karena perubahan kelembagaan penyedia jasa keuangan akan menentukan masa depan organisasi keuangan pada suatu sistem. Namun menurut penulis perubahan struktur ini hanya merupakan masalah sistem legislasi karena sesungguhnya suatu sistem keuangan yang berubah karena memang dibenarkan oleh sistem legislasi suatu negara pasti akan menemukan bentuknya sendiri. Dengan kata lain, sistem legislasi hanya perlu mensahkan bentuk lembaga keuangan yang akan berkembang di masyarakat. Ini sangat masuk akal, karena tidak

mungkin sistem legislasi, termasuk ketentuan bank sentral, dapat mengejar kecepatan perkembangan bisnis. Hal yang dapat dan perlu dilakukan oleh sistem legislasi adalah menyediakan media dan iklim bisnis yang sehat dan menjaganya agar para pelaku pasar tetap berada pada koridor yang disepakati. Sebaliknya, struktur sistem keuangan sebenarnya lebih banyak menjadi obyek kepentingan manajemen risiko dan pengawasan bank karena mungkin dapat mengubah struktur analisis terhadap kegiatan usaha lembaga keuangan.

Pertanyaan kelima, bagaimana strategi korporasi yang berbeda mempengaruhi pelaksanaan tugas pengelolaan risiko dan pengawasan bank. Apabila struktur lembaga keuangan berubah karena perubahan strategi korporasi lembaga keuangan dengan cara sinergi seperti yang dihalalkan oleh GLB, dapat dipastikan peran pengawasan bank oleh bank sentral akan semakin rumit. Di Federal Reserve, sejak pemberlakuan GLB pada 6 Januari 1999, sudah muncul usaha untuk mengembangkan sistem evaluasi risiko yang dihadapi oleh bank (dan lembaga keuangan lain) dalam kegiatannya sehari-hari terutama risiko kredit, risiko pasar dan risiko operasional. Sangat jelas bahwa evaluasi yang selama ini berlaku untuk pengawasan bank akan berubah sebagai akibat dari konsolidasi di antara lembaga keuangan dengan bisnis yang semula terpisah. Demikian pula dengan upaya pembenahan pedoman manajemen risiko bagi pengelola risiko pada bank yang akan memanfaatkan GLB untuk meluncurkan strategi korporasinya yang baru. Pengawas bank sangat berkepentingan dengan strategi dan penerapan manajemen risiko pada bank yang akan berasimilasi tersebut. Bank sentral sebagai otoritas pengawas bank harus mampu menyusun strategi untuk mengembangkan sistem pengawasan berdasarkan risiko yang mampu mengawasi lembaga keuangan yang kemudian menganggap dirinya sebagai konglomerasi keuangan dengan cakupan produk dan wilayah geografi operasi yang luas tetapi secara historis bukan bank yang memiliki cakupan produk yang luas.

Sebagai langkah cepat dan antisipastif, Federal Reserve telah melakukan upaya penyempurnaan alat-alat pemantauan manajemen risiko dan pedoman pengawasan bank. Mereka menyadari bahwa kecukupan dan kesesuaian alat-alat pantau manajemen risiko dan sistem pengukuran risiko dapat dipengaruhi oleh perkembangan ragam produk, fokus strategi korporasi dan bentuk afiliasi dalam industri keuangan.

Dari kelima pertanyaan di atas penulis ingin mengemukakan bahwa perkembangan teknologi telah mendorong perubahan fokus strategi korporasi bank (dan lembaga keuangan lain) yang ternyata juga membuat lembaga legislasi di suatu negara harus mengakomodasinya dalam bentuk undang-undang. Undang-undang perbankan (dan lembaga keuangan) yang telah bertahan selama 65 tahun akhirnya harus diubah karena kebutuhan pasar dan kebijakan ekonomi-keuangan pemerintah Amerika Serikat yang tidak dapat terus bertahan kecuali berubah mengikuti perkembangan.

Selanjutnya, keunikan perkembangan lembaga-lembaga keuangan di Amerika Serikat setelah pemberlakuan GLB memunculkan perspektif baru mengenai kemungkinan strategi afiliasi antara bank dan lembaga keuangan bukan bank. Ini merupakan suatu fenomena baru karena bukan lagi suatu konglomerasi yang berinduk pada lembaga keuangan bukan bank yang kemudian melahirkan (memiliki) bank, tetapi mengawinkan (sinergi) antara produk, jenis transaksi dan pasar bank dengan pasar asuransi atau sekuritas. Namun demikian masih perlu diuji bagaimana bentuk sinergi yang dapat memperkuat ketangguhan suatu lembaga sesuai dengan akses pasar dan strategi korporasi yang dikembangkan. Akhirnya dapat dikatakan bahwa suatu struktur dari sistem keuangan sebesar Amerika Serikat pun ternyata masih memungkinkan untuk berubah (walaupun dengan cara evolusi) dan perubahan itu membawa konsekuensi yang besar baik bagi pasar, bentuk kelembagaan dan sistem pengawasannya.

Untuk menjawab kelima pertanyaan itu pada penelitian ini penulis akan mengemukakan beberapa topik bahasan yang diharapkan dapat mendukung pembenaran langkah pembentukan sinergi antar bank dan lembaga keuangan yang sesuai dengan iklim reformasi sistem legislasi.

Tujuan dan Metodologi Penelitian

Penyajian hasil penelitian pengembangan perbankan di Amerika Serikat ini meliputi: pertama, latar belakang/filosofi pengembangan industri keuangan hingga terjadi perubahan legislasi operasional/kegiatan lembaga keuangan yang dilakukan oleh lembaga legislasi Amerika Serikat dan sikap akomodatif bank sentral (*Federal Reserve*) karena mengakomodasi perkembangan teknologi yang mendorong integrasi pasar sehingga terjadi pertemuan antar pasar di lembaga-lembaga keuangan dengan jenis kegiatan dan produk berbeda serta desakan praktisi keuangan sebagai lembaga yang berperan utama sebagai alat transmisi moneter dan keuangan di Amerika Serikat; kedua, pendapat para praktisi keuangan dan pejabat *Federal Reserve* tentang prospek pengembangan lembaga keuangan di Amerika Serikat dan bentuk ideal untuk mempertemukan kegiatan antar lembaga keuangan; dan ketiga, pengaruhnya terhadap struktur sistem keuangan dan pengembangan pengawasan bank (lembaga keuangan) oleh *Federal Reserve*.

Penelitian dilakukan terutama melalui studi literatur dari berbagai sumber baik berupa terbitan yang diperoleh karena hubungan kerjasama antar bank sentral, terbitan di jaringan komputer, pustaka, daftar pertanyaan kepada pejabat bank sentral mengenai hal-hal yang menjadi topik pokok bahasan, juga mendalami pendapat para praktisi keuangan pada berbagai terbitan dan *minutes* dari undangan pertemuan oleh lembaga-lembaga keuangan

besar di Amerika Serikat, terutama yang berlokasi di New York. Pendekatan penelitian dan pengungkapan hasilnya dilakukan dengan mengkombinasikan antara pendekatan manajemen dan, pada skala tertentu, ekonomi keuangan. Mengingat topik penelitian lebih condong ke pengembangan perbankan, maka fokus bahasan pada tulisan ini dibatasi pada kemungkinan pengembangan lembaga bank dalam berafiliasi dengan lembaga keuangan bukan bank tetapi tidak sebaliknya.

Tujuan penelitian adalah selain untuk mengetahui latar belakang perubahan legislasi bidang keuangan dan faktor yang menggerakkannya serta menggali prospek dan bentuk ideal kelembagaan bidang keuangan, juga mengungkap peranan dan pengaruh pengembangan perbankan terhadap sistem pengawasan bank oleh bank sentral sehingga kecenderungan pasar dan risiko yang dihadapi oleh perbankan sebagai akibat dari perubahan strategi korporasi bank dapat segera diidentifikasi, dikomunikasi dan dimonitor untuk meningkatkan efektivitas pengawasan bank serta memberikan kontribusi pemikiran bagi pengembangan perbankan (lembaga keuangan) di Indonesia.

Maksud penelitian adalah menyajikan salah satu referensi bagi Bank Indonesia dalam rangka mengembangkan industri perbankan di Indonesia setelah disesuaikan dengan karakteristik bisnis jasa keuangan, produk dan kompleksitas operasi lembaga keuangan nasional di Indonesia pada umumnya. Pada gilirannya pemikiran tentang pengembangan perbankan ini diharapkan dapat meningkatkan efektivitas pengaturan dan pengawasan bank oleh Bank Indonesia (atau lembaga pengawas jasa keuangan).

Faktor Penentu Keberhasilan Bank

Evolusi Legislasi

Bab I telah mengemukakan bahwa perkembangan teknologi sangat mempengaruhi perkembangan industri keuangan sehingga mendorong perubahan dalam bidang legislasi yang hingga akhir 1998 GSA sangat membatasi kegiatan bank dan lembaga keuangan lain karena mereka hanya boleh bergerak pada karakter bisnis yang spesifik. Hingga saat itu bank komersial tidak diperkenankan melakukan bisnis di bidang jasa investasi sekuritas dengan segala aspeknya, perusahaan investasi tidak boleh menerima *demand deposits* dan lembaga asuransi dilarang menawarkan produk di luar wilayah perasuransian yang biasa dikenal. Akibat dari keterbatasan ini, bank dan lembaga keuangan lain, misal Citigroup, banyak melakukan terobosan di bidang pengembangan produk melalui interpretasi ketentuan dengan harapan agar lembaga legislasi dan bank sentral memperkenankannya

melalui keputusan atau mengakomodasi melalui legislasi baru. Hasil yang diperoleh dari inovasi-inovasi ini ternyata hampir selalu diakomodasi oleh legislasi. Namun dalam perjalanannya keputusan legislasi semacam ini ternyata membawa dampak pada iklim ekonomi, misal: keputusan yang membolehkan bank untuk memberi jasa *advisory* tentang kegiatan penempatan dana pribadi. Di lain pihak juga ada keputusan yang mengganggu kredibilitas ketentuan, misal: kegiatan bank yang bukan bank yaitu bank menawarkan produk bukan bank (di Indonesia sering juga bank menawarkan asuransi otomatis untuk tabungan atau deposito dalam jumlah tertentu dsb), pemberian fasilitas penempatan surat berharga dan distribusi *mutual funds*. Dengan adanya berbagai terobosan itu banyak bank dan lembaga keuangan bukan bank harus bersaing satu sama lain sedangkan ketentuan yang mendasari operasi mereka masih berbeda. Terobosan di atas menemukan bentuknya dengan perkembangan pesat teknologi yang memudahkan individu dengan segala kebutuhannya melakukan *private (home) banking* atau *personalized financial services* sehingga mendorong bank untuk berusaha mengakomodasi permintaan pasar di samping berbagai inovasi yang dikembangkan sendiri oleh bank.

Menjelang pemberlakuan GLB pada 6 Januari 1999 yang mengakomodasi bank dan lembaga keuangan lain untuk saling meningkatkan persaingan melalui berbagai bentuk afiliasi usaha, berbagai kalangan berpendapat bahwa terdapat potensi sinergi dan sekaligus persaingan tidak sehat di antara pelaku pasar keuangan. Pihak yang pro menyatakan bahwa konsep undang-undang baru dapat menumbuhkan kemampuan daya saing (kelembagaan), kestabilan dan efisiensi pasar keuangan yang mengarah pada perbaikan struktur pasar modal secara keseluruhan (Alan Greenspan, Chairman of Federal Reserve pada kuotasinya atas konsep perkembangan lembaga keuangan dan perubahan GSA menjadi GLB tahun 1997). Pihak pengritik menyatakan bahwa sudah terdapat tuntutan bahwa ketentuan yang baru akan menghasilkan praktik bisnis tidak sehat dan pasar modal yang tidak stabil (Berger dan Udell pada kuotasinya tahun 1996).

Dalam perjalanannya, meskipun debat undang-undang masih berlangsung terutama karena efektivitasnya belum teruji secara nasional dan faktual (mengingat hingga tahun 2000 baru beberapa lembaga keuangan besar yang secara resmi memanfaatkan GLB), para pelaku pasar keuangan di Amerika Serikat sedang sibuk mengembangkan strategi korporasi masing-masing lembaganya menuju era baru pemanfaatan peluang bisnis keuangan yang terbuka luas dan sah secara undang-undang. Pertanyaan yang muncul bagi penulis adalah apa dampak dari perubahan karakter bisnis dan infrastruktur pasar keuangan terhadap kesiapan bank sentral dalam mengawasi kegiatan mereka sehingga perkembangan struktur sistem keuangan dapat berjalan pada koridor yang tepat.

Dampak Modernisasi Sistem Keuangan Pada Organisasi Bank

Kemampuan sebuah bank untuk memanfaatkan peluang yang disediakan oleh legislasi dengan cara mengubah/menyesuaikan strategi korporasinya tergantung pada *size and scope* bank. Demikian pula dampak yang diperoleh dari penerapan strategi korporasi itu baik dengan melakukan strategi spesialisasi sehingga lebih fokus pada produk tertentu dengan segmen pasar tertentu dan keluar sebagai yang terbaik di pasar tertentu atau melakukan strategi diversifikasi dengan mengembangkan lembaganya menjadi penyedia serangkaian produk dengan segmen pasar lebih luas dan menjadi yang terbaik di pasar atau bahkan menjadikan dirinya sebagai sebuah konglomerasi jasa keuangan.

Rasio Efisiensi

Parameter pertama yang digunakan untuk mengukur keberhasilan penerapan strategi korporasi yang baru dianut oleh bank biasanya adalah rasio efisiensi. Rasio efisiensi yang biasa digunakan adalah rasio biaya operasional. Walaupun alat ukurnya sederhana tetapi menurut hemat penulis ini masuk akal. Dengan berasumsi pada sistem manajemen yang bagus/efektif, bank seharusnya dapat melakukan penurunan biaya sepanjang *economies of scale* yang dipelihara relevan dan cakupan ekspansi bank masih dalam skala yang dapat dicapai dan dapat dikelola dengan baik. Dalam premise ini yang penting menurut penulis adalah bagaimana sebuah bank dapat melakukan ekspansi hingga mencapai *size and scope* yang tepat (*right sizing*) baik dari segi total aset maupun dari total volume masing-masing produk yang ditawarkan. Apabila *band* ekspansi ini dilanggar dan bank sudah melewati batas *right sizing*-nya maka bank sudah harus melakukan perubahan strategi korporasi lagi dan mungkin perlu menata ulang sumber dayanya.

Berger, Hancock dan Humphrey pada 1993 serta Hughes dan Mester pada 1998 menyatakan bahwa apabila biaya rata-rata menurun dalam skala *band* yang masih relevan maka bank besar akan menikmati efisiensi. Dalam kasus ini bank bisa melakukan serangkaian ekspansi kantor, sumber daya manusia, jaringan sistem informasi elektronik dan distribusi bahkan *product niche* dengan tetap mempertahankan biaya pada tingkat yang cukup rendah relatif terhadap pesaing. Dengan demikian struktur keuangan yang ber-evolusi dapat mendorong bank besar untuk menawarkan lebih banyak produk dan jasa inovatif. Pada gilirannya kondisi demikian akan membawa bank untuk memperoleh pangsa pasar yang lebih besar melalui segmen pasar yang dibangun sesuai dengan produk dan jasa yang ditawarkan, tetapi tidak berarti ia akan besar di semua rangkaian produk dan jasa perbankan di dalam sistem perbankan. Ini berarti sebuah bank dapat menjadi lebih besar (secara total aset) dengan mengembangkan produk dan jasa inovatif unggulannya, walaupun produk

dan jasa konvensional lainnya tetap dipelihara (dan bisa saja tidak terlalu berkembang). Proses ini terus berlangsung secara evolusi sehingga yang inovatif menjadi konvensional dan seterusnya sampai ada yang lebih inovatif lagi.

Layanan Nasabah

Parameter kedua bersifat kualitatif yang hasilnya dapat dikuantitatifkan, yaitu layanan nasabah. Perilaku dan kebutuhan nasabah memegang peran penting dalam menilai keberhasilan suatu bank dalam menerapkan strategi korporasi. Layanan informasi nasabah melalui jaringan sistem informasi yang luas merupakan salah satu produk teknologi yang mendorong nasabah untuk dekat dengan bank. Masalah nilai tambah dari suatu layanan menjadi kunci daya tarik suatu bank, kalau tidak, nasabah akan meninggalkan bank. Ini sangat kualitatif tetapi mendesak pada era saat ini (bahkan di Indonesia pun demikian).

Dalam pengertian matematika, kesadaran nasabah terhadap layanan bank merupakan fungsi dari *economies of scale* dan jangkauan informasi. Sebuah studi oleh Mester, Nakamura dan Renault pada 1999 mengemukakan bahwa pengetahuan bank terhadap kesadaran nasabah berarti penurunan biaya pemantauan (karena yakin nasabah pasti loyal) dan perbaikan *cross-selling* (bank menjual produk bukan bank dengan insentif atau subsidi penjualan produk konvensional dengan premium dari produk unggulan). Dengan demikian pendapatan utama pada parameter kedua ini adalah perolehan dari segi ekonomi konsumsi, yaitu perolehan penghasilan yang lebih tinggi dengan keuntungan lebih besar dari segmen pasar (nasabah) yang lebih besar dan merasa nyaman dengan layanan bank dengan produk dan jasa yang beragam (*one-stop financial services*). Pada perkembangannya beberapa bank komersial yang besar (yang sebelumnya menerapkan strategi spesialisasi) kemudian me-*reshape* menjadi bank universal yang menerapkan strategi diversifikasi dan memanfaatkan GLB.

Kritik terhadap kedua parameter di atas adalah apakah perolehan pendapatan dengan menggunakan kedua alat ukur yaitu efisiensi biaya dan layanan nasabah benar-benar nyata dan substansial. Literatur perbankan telah menguji struktur biaya dalam total aset bank dan pengaruh biaya *merger* bank yang dilakukan dengan berbagai cara. Secara umum diperoleh kesan bahwa parameter efisiensi lebih membingungkan. Argumen yang paling rasional adalah bahwa efisiensi biaya untuk produk khusus (inovatif) bisa di-*offset* dengan masalah manajerial atau rentang kendali organisasi. Artinya, masalah efisiensi sebenarnya hanya merupakan masalah manajerial dalam pengelolaan sebuah bank. Referensi untuk pandangan klasik mengatakan, di dalam industri keuangan, efisiensi biaya akan hilang apabila bank tumbuh semakin besar dan kompleks (Williamson, 1985). Untuk pandangan yang lebih kini, efisiensi biaya biasanya muncul pada bank yang memiliki pasar tertentu dengan bisnis tertentu tetapi bukan untuk perbankan universal yang besar (Steinherr, 1996).

Lepas dari kedua argumen di atas, yang perlu digarisbawahi di sini adalah dengan pemberlakuan GLB perbankan di Amerika Serikat bisa meluncurkan produk baru yang merupakan kombinasi dari produk bank dan bukan bank. Peluang ini merupakan studi baru bagi perbankan di mana pun untuk mencoba membuka pasar mereka lebih luas.

Selanjutnya ditilik dari *size and scope*, bank-bank universal akan memperoleh keuntungan dari modernisasi sistem keuangan (GLB) karena mereka akan terdorong untuk lebih inovatif dalam menawarkan solusi baru guna memenuhi peningkatan kebutuhan nasabah. Keunggulan sejak proses inovasi di bank universal memungkinkan mereka untuk lebih mampu bersaing di dalam produk yang memerlukan nama dan total aset yang besar. Hal ini sangat beralasan, pertama, karena pembiayaan keuangan berskala besar memerlukan posisi buku yang juga besar. Premise ini sangat relevan dengan kondisi saat ini yang ditandai dengan berkonsolidasinya perusahaan bukan keuangan secara global sehingga membutuhkan pembiayaan yang sangat besar untuk mega proyek yang dimenangkannya. Fenomena ini otomatis mendorong bank universal untuk meningkatkan skala posisi kepemilikannya dalam *underwriting*, sindikasi dan aliansi keuangan lainnya. Dengan menurunkan *size* fasilitas kelompok dan meningkatkan peran pengelolaan bersama maka neraca bank dapat dikonversi menjadi keunggulan komparatif tersendiri untuk meraih kesan pihak nasabah dan pesaingnya. Demikian pula dengan kemampuan distribusi keuangan yang berhubungan erat dengan skala biaya operasi. Dari sini menurut penulis mungkin argumen efisiensi biaya masih valid.

Alasan kedua dan sebagai pembanding adalah secara historis lembaga-lembaga keuangan Eropa telah lama beroperasi dengan memanfaatkan keuntungan dari piagam perbankan universal. Dengan konsolidasi Eropa yang menghasilkan negara-negara terkemuka di dunia dan Pan Eropa yang menjadi pesaing berat Amerika Serikat, perbankan Amerika Serikat kemudian menyadari pentingnya membangun kemampuan lembaga keuangannya untuk bersaing. Dari kesadaran ini perbankan universal di Amerika Serikat bertekad menempatkan diri pada level dan arena yang sejajar dengan lembaga keuangan mitra mereka di Eropa.

Kestabilan

Parameter ketiga sebagai alat ukur keberhasilan penerapan strategi korporasi adalah kestabilan (lembaga). Secara kasat mata, bank universal biasanya ditandai dengan portofolio jenis bisnis dan produk yang lebih terdiversifikasi dibandingkan mitranya yang spesialisasi. Bank universal juga menikmati keuntungan berupa diversifikasi sumber pendapatan yang lebih besar, peningkatan stabilitas pendapatan operasional dan penilaian (*valuation*)

kelembagaan yang lebih tinggi. Apalagi bila setiap jaringan bisnisnya di geografi yang berbeda saling independen, maka dapat dikatakan ketiga keuntungan tersebut dapat dipastikan akan dinikmati.

Secara teknis keuangan kestabilan bank universal dapat dicapai, antara lain dengan cara memelihara *economies of scale* untuk mengurangi volatilitas bisnis di tiap produk, yaitu dengan memanfaatkan sinergi dari berbagai jenis bisnis dengan produk yang berbeda tetapi dirancang saling berkaitan satu sama lain (*cross-selling*). Di lain pihak secara teknologi kestabilan bank universal didukung oleh kemampuannya dalam memantau semua transaksi secara *integrated on-line* sehingga dapat memperkecil eksposur risiko bank. Studi empiris oleh Steinherr pada 1996 membuktikan bahwa bank universal mampu memperoleh *trade-off* dari tingkat/profil risikonya secara lebih baik dan mampu mengurangi variabel pendapatan dari kegiatan kredit sehingga bank universal biasanya lebih aman dan memiliki eksposur risiko lebih kecil terhadap kemungkinan mengalami kesulitan solvabilitas.

Secara sinergi keuntungan bank universal yang diperoleh dari diversifikasi pendapatan baik karena penyebaran jaringan distribusi di geografis berbeda maupun meragamkan produk dan jasa yang ditawarkan, menyebabkan *valuation* kelembagaan meningkat dalam beberapa cara. Pertama, pengurangan risiko secara langsung diartikan sebagai pengurangan kemungkinan menderita biaya "kekhawatiran" (*distress cost*), karena kemungkinan bank tidak solven atau kemungkinan penurunan peringkat kredit dapat dihindari melalui diversifikasi jenis bisnis. Langkah ini akan mengurangi biaya pendanaan (*funding cost*) dan langsung mempengaruhi pendapatan. Kedua, apabila bank memproyeksi akan ada jadwal pajak yang kurang proporsional maka bank dapat mengurangi volatilitas bisnis agar beban pajak dapat dikurangi dan meningkatkan proyeksi pendapatan setelah pajak. Ketiga, meningkatkan pendapatan dari jaringan bisnis yang diperoleh karena nasabah menilai reputasi bank bagus. Kegiatan potensial untuk memanfaatkan persepsi nasabah ini adalah pembukaan L/C yang memang memerlukan nilai pemeringkatan yang tinggi di dalam persaingan antar bank. Keempat, bank dapat meningkatkan beberapa jenis bisnis yang meskipun berisiko tetapi menguntungkan seperti pinjaman komersial tanpa tambahan modal (*no self-financing*) di sisi nasabah.

Kritik terhadap parameter ketiga tentang bank universal yang dinilai lebih stabil adalah, pertama, pada saat satu atau beberapa jaringan distribusi dan produk bank yang beragam tidak berkinerja akan mengakibatkan kesan yang tidak menguntungkan bagi bank secara keseluruhan. Kondisi itu akan langsung tertuju pada lembaga bank dan seluruh unitnya, sehingga status konglomerasi justru akan meningkatkan ketidakstabilan (lembaga). Kedua, pembahasan mengenai kestabilan (lembaga) secara relatif tidak memperhitungkan korelasi antar jaringan distribusi dan produk yang ditawarkan yang seharusnya memiliki

korelasi sangat positif. Manajemen bank biasanya menganggap bank memiliki keunggulan komparatif dalam menawarkan produk dengan risiko yang seharusnya sudah diperhitungkan. Dengan demikian setiap langkah pengembangan bank melalui afiliasi dengan lembaga lain dengan jaringan distribusi dan produk berbeda akan membawa dampak langsung terhadap volatilitas bisnis dan produk tersebut, juga pada saat jaringan distribusi dan produk itu mengalami masa sulit. Ketiga, ketentuan kelembagaan masing-masing jenis lembaga keuangan sebelum melakukan afiliasi perlu diperhatikan sebelum meluncurkan strategi baru atau menyatakan diri sebagai konglomerasi bidang keuangan. Ketentuan yang diterbitkan dan praktik yang dilakukan oleh lembaga pengatur/pengawas bank (dan lembaga keuangan lain) biasanya memiliki karakteristik yang agak berbeda, sehingga pengaturan tentang jenis bisnis dan produk yang bukan asli milik bank dapat tetap berlaku. Akibat dari kondisi ini bank secara kelembagaan dapat menghadapi masalah yang serius apabila bisnis dan produk yang bukan asli bank mengalami kesulitan di pasar dan sebaliknya.

Uraian mengenai parameter keberhasilan penerapan strategi korporasi dan debat di antara yang mendukung dan mengkritik membawa penulis mengajukan pemikiran bahwa seharusnya lembaga legislasi dan bank sentral sebagai lembaga pengawas bank (dan lembaga keuangan lain) bersatu guna menyediakan infrastruktur legislasi yang memungkinkan seluruh operasi jaringan distribusi dan produk bank yang berafiliasi dengan lembaga keuangan bukan bank tidak terbebani oleh pendekatan yang berbeda saat bank memiliki masalah di satu atau beberapa jaringan distribusi dan produknya. Di Indonesia, kesulitan koordinasi seperti ini sudah terjadi dengan belum mengkristalnya mekanisme pengawasan bank dan lembaga keuangan bukan bank yang masing-masing memiliki kondisi dan target sendiri, walaupun Undang-undang Bank Indonesia sudah mengatur tentang rencana pembentukan lembaga pengawas jasa keuangan. Kesulitan itu muncul karena kerangka kerja lembaga pengawas jasa keuangan di Indonesia masih parsial bahkan pengawasan operasional lembaga keuangan bukan bank, selain untuk keperluan monitoring pasar modal, dapat dikatakan belum dilakukan. Lembaga pengawasnya pun tidak jelas berada di mana.

Masuk Langsung, Akusisi atau Aliansi Strategis

Setelah mengembangkan strategi korporasi baru dan menetapkan strategi diversifikasi sebagai pilihan, sebuah bank komersial kemudian harus memilih rencana pengembangan usahanya dengan berafiliasi dengan lembaga keuangan bukan bank baik dengan cara akuisisi, masuk langsung atau aliansi strategis. Keputusan untuk menentukan satu di antara tiga pilihan tersebut biasanya didasarkan atas pertimbangan: pertama, sifat bisnis baru yang akan ditekuni dan hubungannya dengan kemampuan bank saat ini; kedua, biaya

awal yang harus disediakan, misal: biaya modal, basis teknologi yang dipilih, karakteristik infrastruktur dan kebutuhan distribusi yang akan dibangun; dan ketiga, sifat dan nama besar lembaga atau "harga" yang dibutuhkan untuk masuk pasar.

Masuk Langsung

Metoda bagi bank untuk memperluas penawaran produk atau menawarkan jenis produk baru (yang bukan produk asli bank) akan bergantung pada hubungan antara proyeksi jangkauan pasar produk baru dan kemampuan bank dalam menjalankan bisnisnya saat ini. Secara umum hubungan antara kegiatan baru tersebut dengan kemampuan bank saat ini lebih menguntungkan apabila bank memilih metoda "masuk langsung" daripada melalui akuisisi. Karena alasan ini perbankan komersial secara tradisional merasa lebih mudah untuk masuk langsung melalui perbankan investasi (*investment banking*) karena sinergi antara perbankan komersial dan perbankan investasi dalam bidang analisis kredit dan investasi lebih menguntungkan apabila dilakukan melalui ekspansi daripada langkah akuisisi. Premise ini menganjurkan agar bank komersial yang ingin meluncurkan produk baru (yang bukan produk tradisional bank tersebut) di bidang investasi lebih baik melakukan ekspansi pasar melalui peluncuran produk baru dan masuk langsung sebagai perbankan investasi (dengan tetap mempertahankan produk aslinya sebagai bank komerisal).

Akuisisi

Penelitian pada industri perbankan dewasa ini menunjukkan bahwa penekanan pada jaringan distribusi dan pengetahuan tentang produk keuangan khusus mengubah persepsi tentang langkah terbaik bagi bank yang ingin mengembangkan jenis bisnis dan produknya, yaitu melalui akuisisi, termasuk di dalamnya pengertian *merger*. Sebagai contoh yang paling kini adalah *merger*/akuisisi antara Chase Bank dan JP Morgan. Kedua lembaga menyatu untuk bersinergi dengan tetap mempertahankan karakteristik jenis bisnis dan produk tradisional masing-masing untuk memperoleh pangsa pasar lebih besar dan nama keduanya tetap berkibar. Dalam afiliasi tersebut, nama Chase Bank tetap dipertahankan untuk menjalankan fungsi perbankan komersialnya, sedangkan nama JP Morgan sebagai lembaga investasi memperoleh keuntungan dengan menawarkan nasabah Chase Bank untuk melakukan investasi di pasar keuangan lainnya dengan jaringan yang dimiliki sebelumnya oleh JP Morgan dan sebaliknya. Sementara itu pengembangan produk baru berjalan baik dengan dukungan jaringan distribusi (*franchise*) dan infrastruktur yang bagus dari kedua lembaga yang berafiliasi. Demikian pula dengan contoh Fleming yang diakusisi oleh Chase

dan Bankers Trust oleh Deutsche Bank. Pada contoh-contoh ini ketiga faktor determinan hubungan antara produk yang akan ditawarkan dan kemampuan lembaga saat ini, infrastruktur jaringan distribusi dan nama besar lembaga sangat berpengaruh dalam keputusan strategis pengembangan strategi korporasi melalui diversifikasi usaha.

Penelitian lebih lanjut ternyata membuka peluang bagi bank untuk melakukan analisis situasi (penulis menyebutnya *environmental scanning*) yang menyarankan bahwa pengetahuan tentang jasa keuangan bukan hanya terbatas pada bidang perbankan komersial, investasi dan sekuritas tetapi juga pada bidang asuransi. Industri keuangan yang memerlukan pengetahuan khusus di bidang aktuaria ini memiliki produk dengan karakteristik tersendiri dan tidak kalah luasnya dengan jasa keuangan lain. Oleh karena itu kalangan perbankan di Amerika Serikat mulai menengok industri asuransi dan hubungannya dengan kegiatan perbankan dan pasar keuangan. Melihat jenis bisnis, produk dan potensi keuangan yang bisa terkumpul dalam industri asuransi mendorong bank untuk mensinergikan produk perbankan dengan jasa asuransi. Oleh karena itu alternatif untuk melakukan akuisisi/*merger* dengan perusahaan asuransi mulai dibuka.

Pertimbangan lainnya adalah pengalaman membeli perusahaan yang sudah beroperasi ternyata memiliki beberapa keuntungan strategis. Pertama, biaya awal lebih murah, antara lain, karena perusahaan yang dibeli tentu memiliki infrastruktur investasi yang disesuaikan dengan maksud operasinya, walaupun sisi teknologi mungkin masih harus dipertimbangkan mengingat tingkat perkembangannya yang cepat dan belum tentu terus dikinikan. Selain itu dari sisi nasabah, perusahaan pembeli dapat melakukan penjualan silang (*cross-selling*) atas produk yang dimiliki kedua perusahaan (pembeli dan yang dibeli) baik tradisional maupun baru. Dalam hal permodalan, pembelian perusahaan dipilih untuk merakit kemampuan keuangan. Kedua, harga pasar perusahaan yang diakuisisi akan lebih rendah daripada nilai pasar perusahaan pembeli namun dengan potensi sinergi yang besar. Satu tantangan yang dihadapi adalah masalah manajemen dan budaya perusahaan yang harus sudah teradaptasi atau terarah dalam waktu yang tidak terlalu lama. Pada konteks ini, Indonesia memiliki contoh yang valid, yaitu saat merger di antara bank-bank milik Negara dan atau swasta dalam rangka program rekapitalisasi. *Moral hazard* di antara para pejabat dan pegawai bank muncul ke permukaan sehingga sering merepotkan proses konsolidasi internal bank. Akibatnya kinerja bank tidak cepat membaik sedangkan *overhead cost* belum bisa dikelola pada *pace* yang tepat. Ketiga, nama besar perusahaan yang diakuisisi dan basis nasabah yang menguntungkan perusahaan pembeli karena dapat diperlihara dan dikembangkan dengan infrastruktur jaringan distribusi dan teknologi yang disesuaikan. Tantangan yang muncul adalah keputusan untuk memperlakukan perusahaan yang diakuisisi, apakah akan dipertahankan sebagai eks dua lembaga yang sejajar seperti Chase Bank dan JP Morgan atau memperlakukan perusahaan tersebut sebagai anak perusahaan.

Jawabannya tergantung pada bagaimana dan seberapa besar jaringan distribusi dan produk yang ada. Apabila jaringan distribusi dan produk yang ada bernilai tinggi dan sejalan dengan *core business* perusahaan pembeli, maka bisa saja diperlakukan seperti Chase Bank dan JP Morgan. Sebaliknya bila kurang bagus dan dianggap sebagai perluasan bisnis semata setelah perbaikan di sana-sini, maka perlakuan sebagai anak perusahaan mungkin lebih tepat atau dianggap sebagai sayap perusahaan (*divisional or internal acquisition*) untuk jenis bisnis dan produk yang spesifik.

Aliansi Strategis

Bentuk tengah dari pengembangan jenis bisnis dan produk bank dapat dilakukan melalui aliansi strategis. Aliansi strategis ini bersifat sementara sebelum alternatif membeli atau membangun sendiri lembaga yang diinginkan. Azas yang umum digunakan sebagai landasan membentuk aliansi strategis adalah meminimumkan biaya dalam rangka memperoleh manfaat yang besar dalam mengembangkan jenis bisnis dan produk bank.

Aliansi strategis merupakan langkah yang efektif untuk ekspansi baik bagi lembaga keuangan maupun perusahaan bukan keuangan. Namun demikian dalam literatur disebutkan bahwa keberhasilan langkah pengembangan usaha melalui aliansi strategis sangat ditentukan oleh komitmen mitra aliansi terhadap proses kemitraan yang dibangun. Perusahaan yang berminat melakukan langkah ini harus mempersiapkan diri untuk melakukan serangkaian investasi dalam bentuk aset khusus (*idiosyncratic assets*), pengetahuan dan kemampuan untuk menyediakan sumber daya pelengkap yang berkompeten. Langkah-langkah ini memerlukan kesiapan dalam sistem pengaturannya. Parkhe dalam kuotasinya pada 1993 menyatakan aliansi strategis sering menjadi subyek ketidakstabilan, kinerja yang buruk dan perpecahan (anggota aliansi) yang prematur. Kondisi ini sudah terjadi di lembaga keuangan yang dalam banyak contoh membuktikan bahwa aliansi strategis sangat bersifat sementara.

Penyebab perpecahan aliansi di Amerika Serikat adalah perbedaan manajemen arus kas, sengketa dana bersama yang bersifat eksklusif masing-masing lembaga dan faktor perjanjian pembagian keuntungan tahunan. Pengalaman ini menunjukkan aliansi strategis tidak tepat digunakan sebagai alat ekspansi yang permanen karena unsur kemitraan memerlukan komitmen bersama yang dilandasi oleh perjanjian yang jelas.

Contoh aliansi strategis antar bank di Indonesia pernah terjadi antara Bank Papan Sejahtera dan Bank Duta. Saat itu Bank Papan Sejahtera ingin mengembangkan jaringan kartu kredit dengan memanfaatkan jaringan distribusi dan produk (kartu kredit) Bank Duta yang sudah cukup luas dan terkenal. Aliansi ini juga bersifat sementara dan, alhamdulillah,

tidak menimbulkan perpecahan prematur atau sengketa eksklusif di antara pribadi manajemen dua bank. Keuntungan yang diperoleh dari aliansi ini adalah Bank Papan Sejahtera dapat mempelajari teknologi dan sistem akunting kartu kredit sedangkan Bank Duta memperoleh manfaat dari peningkatan nama karena selain dipercaya oleh lembaga lain dalam jaringan distribusi dan kehandalan produk juga menerima sejumlah distribusi keuangan pada akhir tahun. Sayang keduanya saat ini sudah tidak ada.

Struktur Industri Keuangan

Menilik gejala yang timbul dari peluncuran GLB, tampaknya bank-bank yang akan mengembangkan strategi korporasi dengan menerapkan diversifikasi jenis bisnis dan produk mengarah pada pembentukan bank universal yang besar; sedangkan mereka yang tetap fokus pada spesialisasi akan menikmati *market niche* untuk produk mereka yang ditujukan pada segmen tertentu. Dari kedua bentuk strategi korporasi ini dapat dikatakan bahwa industri keuangan Amerika Serikat mengakomodasi percampuran bentuk lembaga keuangan, yaitu antara perbankan universal dengan jaringan distribusi dan produk yang beragam bahkan merambah ke produk yang bukan asli perbankan dan bank komersial yang memiliki spesialisasi. Hal penting yang muncul pada perkembangan lembaga keuangan ini adalah pembentukan kembali (*reshaping*) industri perbankan yang memiliki karakteristik sistem layanan, jaringan distribusi, cakupan produk, pembagian tipe/klas nasabah, sistem informasi dan sistem manajemen risiko yang jauh lebih kompleks dari yang pernah ada. Tidak heran apabila terdengar ada supermarket keuangan yang merebut mayoritas pangsa pasar dari bank komersial yang spesialis.

Selain melihat sisi perkembangan bentuk kelembagaan dan perubahan industri keuangan terdapat pula sisi lain yang merupakan masalah internal bank universal yang besar dengan kompleksitasnya sendiri. Bank universal dapat berhasil sepanjang mereka memberi perhatian yang cukup pada analisis struktur sektor keuangan yang memiliki risiko sistemik. Dengan kata lain persepsi jaringan distribusi dari bank universal dan unit-unit operasinya harus selalu berada pada titik yang optimal terhadap industri keuangan dan dengan kesadaran penuh bahwa kegagalan atau krisis di satu *franchise* dapat menarik turun seluruh kinerja bank bersama-sama.

Penulis melihat bahwa pada titik tertinggi yang memungkinkan bank komersial berganti bentuk menjadi bank universal yang besar dan kompleks dapat menyebabkan kekhawatiran di sisi pengaturan dan pengawasan bank tentang langkah pertama penyelamatan bank yang mengalami krisis dan risiko sistemiknya menular ke bank, lembaga keuangan dan industri lain di luar sektor keuangan. Bagi Indonesia pertanyaannya adalah,

pertama, apakah lembaga legislasi bersama-sama dengan Bank Indonesia dan pemerintah dapat mencegah ekspansi usaha bank pada titik awal sebagai langkah pencegahan krisis (yang mungkin belum tentu terjadi) dan bagaimana parameter pencegahannya; kedua, apakah sistem keuangan Indonesia sudah siap dengan segala perangkatnya untuk membuka peluang lintas industri keuangan berkompetisi secara bebas; ketiga, bagaimana Bank Indonesia (atau lembaga pengawas jasa keuangan) membangun sistem pengaturan dan pengawasan yang handal untuk mengakomodasi perkembangan perbankan internasional dan nasional.

Implikasi pada Kebijakan Publik

Sisi Bank Sentral dan Pemerintah

Apabila kita percaya bahwa risiko sistemik akan meningkat dengan terbukanya kesempatan bank untuk mengembangkan jenis bisnis dan produknya sehingga menjadi bank universal yang besar, maka sistem pengaturan/pengawasan bank harus lebih kuat dan siap menerima implikasinya. Para pengambil kebijakan harus waspada akan risiko sistemik yang dapat ditimbulkan oleh bank universal yang sensitif terhadap efek menular saat bank universal atau makroekonomi mengalami krisis. Hal lain yang perlu memperoleh pemikiran adalah bagaimana Bank Indonesia (atau lembaga pengawas jasa keuangan) mengatur bahkan kalau perlu mengintervensi perkembangan perbankan sehingga sedikitnya empat kepentingan dapat diamankan, yaitu: pertama, menjaga agar masalah kestabilan bank sebagai suatu lembaga tidak rapuh; kedua, mengingatkan pemerintah tentang perlunya skim jaring pengaman pemerintah terhadap risiko melekat pada operasi perbankan (universal); ketiga, mengantisipasi dampak konsolidasi dan penyatuan konsentrasi kekuasaan keuangan dalam berbagai bentuknya, misal konglomerasi; keempat, mencegah pertentangan kepentingan dan praktik saling menggagalkan bisnis pihak lain.

Keempat kepentingan itu dikemukakan bukan untuk melindungi satu pihak dan mengorbankan pihak lain tetapi semata-mata sebagai alat pembangun kesadaran bahwa sekali keputusan untuk membuka praktik bank universal dilakukan maka perangkat pengaturan/ pengawasan bank dan perlindungan dana nasabah dan keuangan negara harus siap. Argumen yang penulis kemukakan adalah bank universal biasanya memiliki berbagai unit usaha atau jaringan distribusi yang luas. Apabila satu unit gagal, maka kegagalan itu bisa berkembang ke bank secara keseluruhan, ke grup usaha dan ke sektor lain. Dengan kata lain apabila satu *franchise* gagal maka kestabilan seluruh organisasi bank akan terganggu dan secara sistemik akan menular ke perekonomian secara umum. Pada

titik ini argumen diversifikasi jenis bisnis dan produk bank perlu dipertimbangkan lagi, terutama apabila infrastruktur legislasi, perangkat pengaturan dan pengawasan bank serta dana publik pada lembaga penjaminan simpanan belum memadai untuk membiayai krisis perbankan dan keuangan.

Penelitian oleh Diebold dan Santomero pada 1999 menyebutkan bahwa saat krisis melanda Asia, bank-bank yang melakukan strategi diversifikasi ternyata tidak kuat mempertahankan kestabilannya bahkan pada perubahan kinerja ekonomi dari waktu ke waktu sekali pun. Saat kesulitan ekonomi dan ketidakstabilan perbankan memuncak, para pengambil kebijakan mulai menengok pada ketentuan yang perlu di-*finetuned* sehingga pertumbuhan perbankan universal dan efeknya terhadap kestabilan makroekonomi dapat dijaga tetap kondusif. Namun pemecahannya sangat mahal, yaitu intervensi bank sentral.

Pada krisis perbankan di Amerika Serikat akhir dasawarsa 1970 hingga awal 1980-an, intervensi bank sentral menjadi masalah tersendiri karena secara legislasi seharusnya pemerintah yang mengambil kebijakan untuk melakukan intervensi, sehingga dengan intervensi bank sentral maka pasar menyerahkan pengendalian risiko kepada bank sentral walaupun bebannya tetap kepada pemerintah. Akibatnya mengarah pada *moral hazard* yang menambah masalah pemerintah. Di satu pihak pemerintah dituntut untuk bertindak adil terhadap kondisi sektor perbankan dan keuangan tetapi di lain pihak pemerintah dituduh telah melakukan standar ganda dengan mengadopsi pilihan "*too big to fail*" dan "*too small to save*". Walaupun pasar tidak menghendaki standar ganda itu tetapi mereka menyadari bahwa lembaga-lembaga keuangan bersaing pada tingkat yang tidak sejajar, bahkan pada bank yang memiliki anak perusahaan biasanya dijamin oleh pemerintah federal. Faktor ketidakadilan itu sendiri pernah dikemukakan oleh Alan Greenspan pada 1997 yang menyatakan bahwa *bank holding companies* mungkin bisa menyalurkan pinjaman lebih murah kepada anak perusahaannya yang membawa keuntungan kompetitif yang tidak wajar. Pada poin ini kembali peran bank sentral sebagai otoritas pengawasan bank (dan lembaga keuangan lain) dituntut untuk lebih arif dan konsisten, termasuk kepada pemerintah.

Sisi Publik

Perkembangan perbankan universal setidaknya membawa masalah dari dua sisi. Pertama, peningkatan *size and scope* bank akan mendorong intervensi pemerintah menjadi nyata walaupun sudah ada skim penjaminan dana nasabah menurut undang-undang *Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act* (FDICIA 1991). Hampir sama dengan di Indonesia ternyata intervensi ini membebani anggaran federal dan karenanya bendahara negara (*Treasury Department*) masuk ke bisnis derivatif dengan melakukan "*puts*" bernilai

besar pada neraca konglomerasi keuangan yang dilanda krisis. Artinya, meskipun dana penjaminan sudah ada tetap saja keputusan untuk menutup bank masih tergantung pada pertimbangan *size and scope* suatu bank. Kedua (ini juga valid untuk kasus Indonesia), perkembangan perbankan universal mengarah pada penyediaan dana bagi hampir seluruh produk pasar keuangan tetapi mengurangi keseimbangan alokasi/ketersediaan dana untuk pembiayaan usaha kecil di masyarakat sebagai anggota masyarakat ekonomi.

Perusahaan kecil sangat penting bagi ekonomi terutama ekonomi lokal yang akses modalnya terancam berkurang karena pertumbuhan perusahaan besar dengan dukungan dana yang besar dari bank universal. Jumlah pembiayaan usaha bagi perusahaan kecil semakin sedikit walaupun secara politis FDIC diberi mandat untuk memberi laporan kepada lembaga legislasi tentang perkembangan pembiayaan usaha kecil. Kritik juga dialamatkan kepada bank komersial karena turut memperkecil akses modal bagi pengembangan usaha kecil sebagaimana dilakukan oleh bank universal, kecuali akses pembiayaan kepada pemerintah daerah. Masalahnya adalah semakin besar suatu bank komersial dan bahkan akhirnya tumbuh menjadi bank universal yang kompleks, semakin besar pula kecenderungan bank untuk kurang menyalurkan dana atau melakukan bisnis dengan pengusaha kecil. Dalam kasus Indonesia yang sedang meluncurkan program swastanisasi, perlu juga pertimbangan untuk tetap mempertahankan status kepemilikan terbesar atas satu atau dua bank oleh negara yang sebagian portofolionya ditujukan untuk pembiayaan usaha kecil, sehingga tidak seluruh bank milik negara diswastakan penuh, kecuali bila ekonomi Indonesia telah *matured*. Di lain pihak mewajibkan bank swasta murni melakukan hal itu mungkin akan lebih sulit, apalagi bila bank sudah terlanjur besar.

Terdapat perbedaan paham yang saat ini dianut oleh peneliti ekonomi dan perbankan di Amerika Serikat dan di Indonesia (di Indonesia termasuk pemerintah) tentang jawaban untuk memperoleh kesempatan berusaha dan menikmati seluruh produk perbankan termasuk penyediaan pembiayaan bagi usaha kecil. Amerika Serikat dewasa ini menganut kebebasan berusaha di bidang lembaga keuangan termasuk perbankan dan praktek kompetisi bebas di pasar terbuka. Dengan tersedianya beragam lembaga keuangan dan bank yang dapat melayani kebutuhan masyarakat dengan jenis bisnis dan produk yang beragam termasuk penggunaan teknologi informasi dalam bisnis (*e-commerce/internet*), semakin besar peluang untuk memperoleh keuntungan di mana pun mereka beroperasi. Demikian pula semakin besar akses masyarakat terhadap jasa keuangan dan pembiayaan usaha (kecil) di pasar terbuka, semakin kecil alasan untuk menolak kehadiran mereka di masyarakat. Sebaliknya Indonesia dewasa ini cenderung (secara implisit) "menerapkan strategi" untuk memperkecil kesempatan berusaha di bidang perbankan khususnya untuk pendirian lembaga baru. Walaupun secara ketentuan kesempatan itu terbuka tetapi investor dibebani oleh modal awal yang relatif besar, sehingga seolah-olah mempersempit ruang untuk pembukaan bank

baru. Untuk itu bagi mereka yang hendak masuk industri perbankan dianjurkan untuk mengakuisisi bank yang sudah ada.

Kedua perbedaan di atas memiliki pertimbangan yang juga berbeda. Kontribusi/peran perbankan di Amerika Serikat terhadap volume ekonomi nasionalnya relatif tidak mendominasi pasar keuangan dan penggerakan ekonomi umum. Selain itu pasar keuangan bukan bank sudah dimiliki sejak lama dan mencapai tingkat yang sangat berkembang (*matured*). Kondisi ini menyebabkan lembaga keuangan bukan bank dapat mengambil alih peran bank dalam menyediakan jasa keuangan (termasuk pembiayaan) di pasar sehingga kecil alasan bagi mereka untuk tidak menemukan pasar untuk produk-produknya. Akibat dari kondisi itu ketidakstabilan di industri perbankan karena *over size and scope* akan lebih berdampak pada dirinya sendiri sebagai lembaga (dan anak perusahaannya), walaupun secara nasional juga berdampak pada mekanisme intervensi pemerintah dan bank sentral (ditinjau dari sentimen pasar lembaga keuangan dan keadilan di dalam menikmati kebijakan pemerintah, misal dalam hal terjadi intervensi). Di lain pihak, Indonesia memiliki pengalaman sendiri di bidang pembukaan kesempatan berusaha di bidang perbankan sehingga para peneliti ekonomi dan perbankan, Bank Indonesia dan pemerintah Republik Indonesia secara koor "bersepakat" menyatakan bahwa Indonesia sudah *over-bank*. Selain itu peran perbankan di Indonesia mendominasi sistem perekonomian dan keuangan nasional, sehingga sangat penting bagi penggerakan ekonomi dan keuangan nasional. Salah satu fungsi terpenting dari perbankan Indonesia adalah sebagai alat transmisi moneter terbesar dalam sistem perekonomian. Oleh karena itu ketidakstabilan ekonomi dapat berakibat pada runtuhnya perbankan dan pasar keuangan dan juga sebaliknya bagi ketidakstabilan perbankan dan akibatnya bagi ekonomi.

Sebagai ilustrasi tambahan, negara lain yang sama dengan Indonesia dalam dominasi peran perbankan di bidang perekonomian dan keuangan adalah Jerman dan Jepang. Hanya saja kecepatan kedua negara ini dalam menangani krisis ekonomi dan perbankan di masa lalu tidak sama dengan Indonesia karena (di luar faktor politik dan sosial) infrastruktur dan fundamental ekonomi dan keuangan mereka sangat jauh berbeda.

Kesimpulan Bab

Peluncuran GLB menyebabkan pemikiran yang terus berkembang di kalangan perbankan di Amerika Serikat untuk mencari kemungkinan terbaik mengembangkan sayap bisnis bank melalui afiliasi dengan lembaga keuangan bukan bank. Pengembangan usaha ini mengarah pada perubahan strategi korporasi bank untuk beroperasi dengan strategi spesialisasi atau diversifikasi. Strategi spesialisasi menganjurkan agar bank beroperasi secara

fokus pada segmen pasar tertentu dengan produk (unggulan) tertentu melalui layanan yang bagus dan menjadi yang terbaik pada pasar tertentu. Strategi spesialisasi ini tidak menghalangi bank untuk menjadi besar melainkan bisa menjadi keunggulan kompetitif terhadap bank yang menerapkan strategi diversifikasi khususnya untuk produk yang sejenis. Di lain pihak bank yang menerapkan strategi diversifikasi menikmati keunggulannya sendiri karena memiliki posisi portofolio yang besar dan biasanya mengembangkan sistem dan teknologi sendiri. Dalam proses pengembangan jenis bisnis dan produk yang ditawarkan, bank komersial ini melakukan pengembangan jenis bisnis dan produk yang bukan asli produk bank melainkan produk lembaga keuangan bukan bank seperti produk sekuritas, *investment banking* dan asuransi. Pada perkembangan selanjutnya bank ini cenderung melakukan perubahan kelembagaan menjadi bank universal yang memiliki pasar yang luas, jaringan distribusi/*franchise* yang luas bahkan *cross-border*, rangkaian produk yang beragam dan inovatif serta akhirnya menyatakan diri sebagai konglomerasi keuangan.

Kedua strategi spesialisasi dan diversifikasi memiliki keunggulannya sendiri tergantung pada keunikan *features* masing-masing. Namun pada bank universal terdapat potensi masalah yang perlu memperoleh perhatian, yaitu faktor kompleksitas, kepuasan sebagai lembaga dengan *size and scope* yang besar dan kestabilan (lembaga) terutama dalam hubungannya dengan perubahan kondisi perekonomian dan kegagalan salah satu unit operasi bank yang dapat menarik turun seluruh kinerja bank. Di lain pihak bank komersial yang menerapkan strategi spesialisasi dapat menikmati *market niche* walaupun tetap rentan terhadap persaingan dengan bank universal dan lembaga keuangan bukan bank lainnya yang memiliki produk sejenis tetapi lebih baik dalam penyajian. Namun demikian keduanya menerima kritik yang sama karena alokasi dana untuk pembiayaan usaha kecil semakin menipis hanya karena lembaga mereka berkembang menjadi lebih besar dari waktu ke waktu.

Masalah yang mengemuka pada bank universal lebih besar relatif dibandingkan dengan bank komersial biasa terutama yang berhubungan dengan kebijakan publik yang menyangkut penggunaan dana publik, anggaran negara atau bank sentral dalam rangka penyelamatan bank pada masa krisis, baik karena faktor ekonomi maupun karena kegagalan operasi. Hal ini menyebabkan masyarakat menuduh pemerintah melakukan standar ganda dalam mengambil kebijakan penyelamatan bank, yaitu dengan memilih satu di antara dua *adage*, yaitu *too big to fail* atau *too small to save*.

Dimensi Politik-Ekonomi Atas Modernisasi Sektor Perbankan dan Keuangan

Dimaklumi bahwa bank dan lembaga keuangan lain berperan secara integral dalam mentransmisi kebijakan moneter dan kredit dari bank sentral dan pemerintah kepada

perekonomian. Sektor keuangan adalah alat transmisi perekonomian yang sarat dengan legislasi terutama untuk mengarahkan lembaga keuangan dalam memberikan jasa keuangan dan kredit kepada target yang diinginkan oleh nasional termasuk kredit kepada lembaga pemerintah, mencegah lembaga keuangan dari praktik tidak sehat dan kemungkinan krisis serta melindungi hak-hak nasabah.

Sisi legislasi sektor keuangan memerlukan pendekatan politik ekonomi yang cermat melalui penelitian dan analisis tentang efektivitas dan kekuatan penerapannya ke depan secara konsisten sehingga kebijakan yang dihasilkan dapat berusia panjang dan tidak cepat berubah karena diproyeksi sesuai dengan kondisi empiris. Perspektif tentang efektivitas dan kekuatan penerapan kebijakan melalui pendekatan politik ekonomi mendorong bank sentral untuk tidak menciptakan kebijakan hanya berdasarkan analisis ekonomi tetapi juga dengan lensa alternatif yaitu melihat faktor pelengkap dari sisi normatif tradisional. Salah satu contoh faktor normatif tradisional adalah pertanyaan mengapa pemerintah ingin (selalu) terlibat dalam kegiatan sistem perbankan dan keuangan sedangkan secara teori seharusnya pemerintah lebih baik bertindak sebagai penyedia wahana yang kondusif untuk perkembangan sistem perbankan dan keuangan serta membiarkan ekonomi berjalan menurut pasar.

Jawaban sederhana (dan *rude*)-nya adalah karena sektor perbankan dan keuangan adalah tempat uang terkumpul. Namun secara positif harus diakui bahwa kepentingan pemerintah dalam perekonomian (negara dan masyarakat) sangat besar, terutama untuk negara yang sektor ekonominya dianggap belum *matured* sehingga masih harus banyak difasilitasi oleh pemerintah. Di lain pihak sektor-sektor ekonomi yang tidak diusahakan oleh swasta juga banyak sehingga jasa perbankan dan keuangan di pasar juga perlu dinikmati oleh pemerintah. Pada bab terdahulu penulis telah menyajikan bahwa perbankan di Amerika Serikat juga menyediakan fasilitas pembiayaan bagi pemerintah lokal (daerah). Oleh karena itu dalam kenyataannya sering dijumpai bahwa sektor perbankan dan keuangan tidak terlindungi dari sisi politisasi. Inilah yang penulis maksud dengan mengajak para perancang kebijakan bank sentral di bidang pengaturan perbankan untuk melihat sisi lain dalam masyarakat yang bukan hanya sisi ekonomi, walaupun hasilnya untuk kepentingan ekonomi.

Kepentingan Publik

Pada sub-bab di atas penulis mengemukakan bahwa sektor perbankan dan keuangan adalah sektor yang sarat dengan legislasi. Salah satu legislasi itu bertujuan untuk mengarahkan lembaga keuangan agar menyajikan layanan kepada target yang diinginkan

sekaligus melindungi nasabah. Poin ini merupakan sisi legislasi perbankan dari sisi kepentingan publik. Falsafah yang dikedepankan adalah bagaimana intervensi legislasi diarahkan untuk dapat menciptakan kemakmuran masyarakat. Contoh yang bagus untuk dikemukakan adalah saat Diamond and Dybvig pada 1983, King and Levine 1993, Jayaratne and Strahan 1996, Kaufman and Krozzner 1997 mengemukakan bahwa pertimbangan kepentingan publik digunakan untuk menjelaskan bagaimana asuransi deposito oleh pemerintah (lembaga penjaminan simpanan) dan ketentuan permodalan bank mampu menciptakan sistem perbankan yang sehat, karena kestabilan sistem keuangan dapat terganggu oleh efek limpahan dari kinerja umum makroekonomi. Dari sini jelas bahwa legislasi yang dibangun oleh bank sentral seharusnya juga mengakomodasi sisi kepentingan publik atau nilai-nilai sosial.

Namun penulis ingin mengingatkan bahwa dalam mempertimbangkan berbagai aspek sosial perlu dipikirkan secara komprehensif antara kepentingan yang satu dengan yang lain sesuai dengan keperluan dan kondisi empiris ekonomi negara. Hal ini karena tidak semua kepentingan sosial dapat atau harus diakomodasi saat ini, terutama yang menyangkut masalah efek persaingan perbankan yang tidak sehat dan akibatnya bagi ekonomi apabila kepentingan publik terlalu diakomodasi. Contoh dari serangkaian kepentingan publik yang menurut penulis perlu dipikirkan lagi sebelum menerbitkannya dalam bentuk legislasi adalah pembukaan kesempatan operasi bank di semua wilayah tanpa *reserve*, kebebasan untuk membuka seluruh portofolio bank untuk memudahkan diversifikasi, pembukaan kesempatan untuk ekspansi tanpa batas wilayah baik di dalam negeri maupun luar negeri.

Hampir sama dengan uraian bab terdahulu tentang perbedaan alasan pembukaan kesempatan berusaha di bidang perbankan antara Amerika Serikat dan Indonesia, pada penjelasan kepentingan publik ini di antara kedua negara seharusnya terdapat pandangan berbeda. Amerika Serikat memasukkan ketiga contoh di atas sebagai kepentingan publik yang harus diakomodasi oleh legislasi karena menganut persaingan bebas yang ditunjang oleh kematangan ekonomi dan infrastruktur kelembagaan yang bagus sementara kontribusi/peran perbankan di dalam ekonomi nasional relatif kecil. Sebaliknya Indonesia harus berhati-hati dalam menerapkan ketiga contoh kepentingan publik di atas karena kesadaran masyarakat akan bank (*bank mindedness*) belum merata, kerentanan struktur sistem perbankan terhadap gejolak ekonomi dan bukan ekonomi cukup tinggi, alternatif sumber daya keuangan sebagai tambahan modal bank masih sangat terbatas, praktik kanibalisasi karena ketidakseimbangan struktur keuangan antar bank dan aspek lain yang mengarah pada praktik ketidakhatihatian (*imprudent*) pada perbankan di Indonesia yang sebenarnya harus dipegang dalam operasi perbankan.

Kepentingan Individu (Bank)

Teori kepentingan individu dalam sistem legislasi biasa dikenal dengan sebutan teori ekonomi regulasi. Teori ini mengemukakan bahwa proses pembentukan legislasi tentang persaingan antar kelompok kepentingan memungkinkan kelompok yang berstruktur mapan dan memiliki organisasi yang baik untuk menggunakan kekuatan memaksa dari negara (penguasa) guna menarik keuntungan bagi kelompoknya dengan biaya kelompok lain yang lebih lemah. Teori ini juga mengemukakan bahwa perubahan atas *size*, kekuatan dan organisasi kelompok kepentingan akan memberikan pemahaman kepada publik tentang mengapa terjadi perubahan kebijakan. Pada proses perubahan kebijakan ini kelompok yang mengatur biasanya memiliki kekuatan/kekuasaan untuk mempengaruhi politikus di parlemen dan birokrasi di pemerintahan guna menyiapkan hal-hal yang perlu diatur.

Insentif dari perilaku legislasi tersebut dapat dirasakan secara langsung dan tidak langsung. Secara langsung tekanan biasa dialamatkan kepada para politikus melalui kontribusi (dana) kampanye atau *voting*. Para politikus itu kemudian mengajukan rancangan undang-undang baru atau menekan para birokrat untuk memperlakukan kelompok kepentingan secara simpatik. Secara tidak langsung insentif dapat diberikan melalui pengertian bahwa kerjasama tetap dapat diwujudkan melalui peluang rekrutmen tenaga kerja pada industri milik kelompok kepentingan, bahkan setelah para birokrat meninggalkan pemerintahan. Praktik seperti ini di masa lalu biasa dilakukan oleh para pejabat Departemen Keuangan Jepang yang disebut *amakudari* (kenyataan yang harus diterima walaupun sebenarnya tidak dapat disetujui).

Efektivitas kelompok kepentingan tampak pada, paling tidak, dua faktor, yaitu pertama, kelompok yang kohesif akan lebih mudah mengorganisasi dan mengatasi masalah yang muncul sewaktu-waktu dengan melobi sistem legislasi sehingga menguntungkan kepentingan mereka. Contoh: kelompok (asosiasi) produsen barang dan jasa biasanya terorganisasi dengan baik dan lebih kuat daripada organisasi konsumen sehingga peraturan yang diterbitkan oleh sistem legislasi lebih menguntungkan mereka. Di Amerika Serikat terdapat *Independent Community Bankers of America* yang sangat efektif menaungi masyarakat perbankan kecil dalam mengorganisasi dan mewakili kepentingan mereka. Di lain pihak gejala yang saat ini sedang tumbuh (termasuk di Indonesia) adalah asosiasi serikat pekerja yang secara hati-hati mengembangkan berbagai informasi dan jasa dukungan untuk melobi berbagai pihak demi kepentingan mereka.

Kedua, kelompok kepentingan cenderung lebih efektif tidak hanya saat keuntungan terkonsentrasi di antara anggota kelompok tetapi juga saat biaya-biaya legislasi relatif menyebar. Pada saat suatu legislasi (dipandang) akan mempengaruhi langsung kepentingan kelompok maka mereka biasanya akan berusaha membangun koalisi yang lebih luas untuk

mendukung atau menolak legislasi itu. Praktik ini sudah terbukti di Amerika Serikat saat rancangan undang-undang modernisasi sistem keuangan (GLB) dikemukakan kepada publik. Tidak sedikit lembaga keuangan bank, asuransi dan sekuritas yang menentang reformasi sistem keuangan yang memungkinkan bank untuk mengembangkan jenis bisnis dan produk yang saling silang di antara lembaga keuangan baik melalui afiliasi atau masuk langsung ke pasar. Debat panjang ini melibatkan ketua lembaga perwakilan rakyat (*Senate* dan *Congress*) serta presiden dan ketua *Federal Reserve* dan *Comptroller of the Curenncy* yang mendukung reformasi perbankan dan asosiasi kelompok kepentingan yang menentang legislasi sampai akhirnya diundangkan pada 6 Januari 1999 (*New York Times*, 23 Desember 1995).

Kelembagaan

Pendekatan baru tentang ekonomi kelembagaan menekankan biaya transaksi dan pengaturan kelembagaan dalam membuat kebijakan sebagai faktor kunci yang mempengaruhi hasil dari proses kebijakan (McCubbins, Noll dan Weingast 1988, North 1990, Williamson 1996, Alston, Eggertsson dan North 1996, Dixit 1996, Irwin dan Kroszner 1999). Pendekatan ini menguji bagaimana struktur alternatif pembuatan kebijakan, misalnya antara pedelegasian ke lembaga independen dibandingkan dengan *voting* parlemen dibandingkan dengan pesanan eksekutif, mempengaruhi insentif suatu keputusan baik ditinjau dari kepentingan khusus maupun tindakan kepemerintahan dalam membuat kebijakan. Peluang untuk jual-beli suara dan isu yang melingkari struktur alternatif bisa berbeda dan dapat memberikan keuntungan (seperti pengendalian agenda) bagi kelompok tertentu. Biaya transaksi dan kelembagaan ini pada gilirannya dapat mempengaruhi insentif bagi kelompok tertentu untuk mengorganisasikan upaya melobi pihak tertentu walaupun efektivitasnya tidak terjamin. Pada konteks ini *size* dan kekuatan kelompok kepentingan tidak otomatis berpengaruh dalam proses pembuatan kebijakan.

Aspek lain dari struktur kelembagaan dalam proses pengambilan kebijakan adalah struktur komisi lembaga legislasi (seperti di DPR Republik Indonesia) yang sangat strategis untuk digunakan oleh kelompok kepentingan sebagai lobi dan melancarkan persaingan dengan kelompok (fraksi) lain guna mencapai tujuan yang diinginkan. Shepsle dan Weingast pada 1987, Weingast dan Marshall pada 1988 menyatakan bahwa struktur komisi independen di *Congress* memiliki kewenangan khusus atas isu kebijakan tertentu yang menciptakan peluang bagi praktik jual-beli suara dan isu lain yang melingkari sehingga bisa mempengaruhi formasi koalisi dan kebijakan yang diambil.

Secara umum penulis dapat menyimpulkan bahwa garis terang yang membedakan GSA dan GLB adalah keragaman pilihan peluang dari GLB untuk mengembangkan pasar lembaga keuangan sehingga antar lembaga keuangan dapat bersaing baik di pasar keuangan maupun di bidang legislasi keuangan. Satu hal yang menarik adalah pertumbuhan kelompok-kelompok kepentingan dan lembaga pengatur (bank, asuransi, sekuritas dan lainnya) ternyata membantu pembentukan persaingan sehat di dalam legislasi sehingga dapat menjaga pasar dari peraturan bidang keuangan yang jauh dari praktik monopoli, bahkan setelah pemberlakuan GLB sekali pun.

Leviathan

Pendekatan Leviathan mengemukakan bahwa salah satu tujuan pemerintahan suatu negara pada dasarnya adalah memaksimumkan, atau paling tidak, meningkatkan *size* dan belanja negara. Pada saat ini lebih banyak pemerintahan suatu negara yang menggantungkan pembiayaan defisit keuangan melalui penerbitan surat utang pemerintah yang secara global pada akhirnya mendorong reformasi pasar sekuritas di seluruh dunia. Di sisi lain moratorium utang, pembatalan/penghapusan utang dan perubahan ketentuan kepailitan juga merupakan fenomena yang mengedepankan kepentingan perolehan kompensasi keuangan dengan cara yang berbeda.

Keinginan untuk mengatasi tekanan permintaan fiskal pemerintah yang berat sering menimbulkan upaya reaktif untuk mencari alternatif sumber pembiayaan dari sektor yang "perlu" diatur. Upaya ini merupakan salah satu bukti yang dapat menjelaskan bagaimana hubungan antara kegiatan politik dengan sektor perbankan dan keuangan yang memunculkan gagasan-gagasan mengenai perubahan ketentuan yang relevan dengan sektor perbankan dan keuangan. Pada konteks ini pemerintah suatu negara biasanya menyusun strategi untuk melakukan pengaturan di sektor perbankan dan keuangan serta mekanisme pengawasannya. Campur tangan pemerintah ini mengakibatkan persaingan antar lembaga pengawas sektor perbankan dan keuangan tidak dapat dihindari dan sangat berperan dalam perkembangan perekonomian negara. Federal Reserve dan *Treasury Department* berkompetisi untuk menjadi pengawas utama sektor perbankan dengan masing-masing menginginkan kekuasaan yang lebih luas. Federal Reserve berfungsi sebagai lembaga pengatur utama *bank holding companies*. *Treasury*, melalui *Office of the Comptroller of the Currency* (OCC), berfungsi sebagai pengatur utama bank-bank berpiagam nasional. Apabila ijin kegiatan keuangan baru dalam operasi bank atau anak perusahaan bank diberikan maka tanggung jawab pengaturan untuk kegiatan ini berada pada OCC. Sebaliknya, apabila kewenangan baru hanya diijinkan untuk anak perusahaan yang terpisah dari *bank holding company* (bukan di

dalam banknya sendiri), maka Federal Reserve menjadi pengatur utamanya. Persaingan seperti ini ternyata terus berlanjut hingga saat ini termasuk bagaimana mengatur persaingan jasa keuangan antara bank dan bukan bank serta ketentuan tentang penyatuan antara kedua lembaga apabila terjadi merger atau akuisisi seperti yang diijinkan sejak pemberlakuan GLB. Walau demikian kontroversi antara lembaga pengatur dan pengawas tetap cenderung menguntungkan Federal Reserve karena lembaga ini memiliki payung legislasi tentang pengawasan dan pengaturan terhadap *financial holding companies* dengan kewenangan lebih luas.

Faktor Politik Ekonomi Terhadap Perkembangan Reformasi Keuangan

Perubahan teknologi sering dikonotasikan sebagai kekuatan kunci di belakang inovasi pasar keuangan dan kelembagaan selama lebih dari dua dasawarsa terakhir. Dalam kerangka kerja politik ekonomi, perkembangan teknologi memiliki konsekuensi di bidang distribusi (keuangan) terutama karena berdampak pada masalah efisiensi biaya. Inovasi teknologi menyebabkan perubahan layanan sektor perbankan dan keuangan yang berdampak pada kondisi pasar dan kelembagaan yang mendorong perubahan kepentingan dan karenanya menimbulkan gagasan di kalangan pelaku pasar untuk melakukan aliansi dan semacamnya. Demikian pula dengan perubahan relatif terhadap peta kekuatan persaingan antar kepentingan juga dapat mendorong reformasi ketentuan sektor perbankan dan keuangan seperti telah penulis uraikan pada subbab terdahulu.

Beberapa kejutan di bidang ketentuan perbankan dan keuangan misalnya, telah meningkatkan perubahan elastisitas penawaran dana oleh dan antara investor dan deposan. Sama halnya dengan peningkatan persaingan antar bank dan bukan bank yang menyebabkan erosi nilai dari ketentuan yang melindungi monopoli secara geografis melalui ketentuan pembukaan cabang. Pada konteks ini bank bisa merambah ke daerah yang sebelumnya dimonopoli oleh lembaga lain. Peningkatan elastisitas akan mengakibatkan lebih sedikit insentif dalam pembagian kesempatan untuk memperoleh keuntungan di antara kelompok yang bersaing. Pada titik ini perubahan pengaturan perlu difikirkan agar tetap kondusif bagi perekonomian (di wilayah tertentu).

Beberapa contoh kasus tentang perubahan elastisitas sebagai akibat perubahan ketentuan perbankan dapat disampaikan sebagai berikut. Pertama, pengenalan ATM (*automated teller machine*) pada awal 1970-an ternyata mengurangi nilai ketentuan perlindungan geografi bagi bank lokal di Amerika Serikat. Bank-bank kecil menuntut agar pembukaan warung ATM seharusnya dianggap sebagai pembukaan kantor cabang bank

sehingga dapat mencegah penyebaran jaringan ATM di dalam satu wilayah dan antara negara bagian. Pengadilan menolak tuntutan dan jaringan ATM tumbuh sangat cepat secara nasional dan internasional. Akibatnya bank-bank kecil mengalami kesulitan penawaran dana oleh dan antara investor dan deposan. Kedua, pada awal 1970-an perbankan investasi meningkatkan penawaran pasar uang yang berorientasi pada nasabah untuk *mutual funds* dan *cash management accounts*. Pada situasi perekonomian dengan tingkat inflasi yang tinggi pada saat itu, regulasi Q tentang plafon suku bunga diluncurkan dengan harapan dapat mencegah bank-bank agar tidak merespon inovasi perbankan investasi tersebut melalui penawaran suku bunga pasar untuk deposito. Pada saat itu GSA dan Undang-undang *Bank Holding Company* mencegah bank-bank agar tidak menawarkan kenyamanan layanan terintegrasi antara rekening investasi dan giro. Ketiga, pada sisi perkreditan terjadi peningkatan teknik penghitungan kredit mengikuti inovasi teknologi informasi, teori keuangan dan pengembangan *database* kredit yang mengakibatkan perubahan karakteristik penyaluran kredit bank sehingga kurang personal dan cenderung lebih mementingkan cara evaluasi yang standar. Akibatnya sekuritisasi untuk hipotik, pinjaman biasa dan kredit konsumtif menjadi praktik umum yang menggejala. *Commercial paper* dan *junk bonds* juga menyediakan alternatif yang kompetitif untuk kredit bank di sektor tradisional. Sejak perubahan teknologi diperkenalkan nilai-nilai layanan tradisional pada bank lokal terus mengalami penurunan dan menyadarkan para bankir lokal tentang risiko kredit di dalam komunitas mereka. Sebaliknya bank-bank asing (multinasional) dapat masuk dan berhasil memperoleh pasar domestik secara lebih mudah dan mencatat kenaikan kredit yang mengesankan selama tahun 1980-an.

Ketiga faktor perubahan dalam contoh di atas mengurangi kekuatan bank-bank (lokal) kecil yang sebelumnya menikmati pembatasan pembukaan cabang dan kegiatan bank lain yang diatur dalam GSA. Sebaliknya perubahan tersebut memberikan kemudahan bagi bank besar untuk masuk dan mengubah legislasi pembatasan kegiatan mereka. Gejala ini menjadi momentum penting untuk membangun legislasi bidang keuangan lebih modern dan realistis sesuai dengan tuntutan kondisi perekonomian dan keinginan masyarakat. Namun demikian GLB tetap mengakomodasi kebutuhan pembiayaan oleh bank-bank kecil dengan menyediakan fasilitas pembiayaan "di bawah suku bunga pasar" untuk bank yang beraset kurang dari USD 500 juta melalui *Federal Home Loan Bank System*. Dengan adanya "perlindungan" ini bank-bank kecil yang relatif lebih lemah tetap dapat memperoleh sumber likuiditas berbiaya rendah untuk memperlunak penentangan mereka terhadap ekspansi bank besar.

Dari uraian di atas dan ditambah dengan berbagai kasus yang memenangkan bank dalam merambah industri bukan bank seperti asuransi dan sekuritas mendorong perubahan legislasi semakin mendasar dan komprehensif. Secara umum perubahan legislasi yang

disediakan oleh GLB dengan mensahkan perluasan kegiatan bank seiring dengan perubahan teknologi, perkonomian dan tuntutan masyarakat untuk memperoleh kemudahan dalam mengakses dana dan layanan keuangan menjadikan pembangunan ekonomi dari segi perbankan dan keuangan lebih kompetitif.

Kesimpulan Bab

Dorongan terhadap perubahan iklim di sektor perbankan dan keuangan didahului oleh argumentasi kelompok kepentingan yang saling bersaing dan seterusnya melalui proses lobi dan saringan yang melibatkan keputusan pemerintah dan lembaga legislasi memperoleh legitimasinya dalam bentuk GLB. Perubahan yang kemudian membawa modernisasi sektor perbankan dan keuangan itu juga melibatkan kejutan-kejutan di bidang ekonomi, teknologi dan tuntutan masyarakat yang ternyata mampu menyajikan alternatif keseimbangan di antara banyak kepentingan. Semacam *trade-off* dari perubahan iklim di sektor perbankan dan keuangan merupakan langkah bijak yang dipraktikkan oleh pemerintah dan Federal Reserve untuk mengakomodasi kelemahan kelembagaan terutama untuk perbankan lokal yang selama bertahun-tahun menikmati perlindungan dalam operasi lokal mereka dari persaingan bank besar dengan serangkaian produk dan layanannya yang beragam.

Lebih jauh dari kenyataan di atas, sisi politik ekonomi terhadap sebuah perubahan iklim di sektor perbankan dan keuangan ternyata melibatkan begitu besar peran kelompok kepentingan yang perlu dilihat secara positif mempengaruhi produktivitas perekonomian melalui investasi di banyak bidang termasuk teknologi. Namun satu hal yang perlu dicatat adalah bahwa fenomena adanya kelompok kepentingan dengan organisasi yang baik dan didukung oleh dana yang besar belumlah cukup karena masih harus mempertimbangkan seberapa intens persaingan di antara kelompok kepentingan itu terhadap dorongan perubahan. Persaingan antara kelompok kepentingan senantiasa memberi insentif yang membangkitkan minat masyarakat tertentu untuk mendukung keberadaan dan posisi mereka yang dengan dukungan analisis secara sistematis dapat membantu kelompok tertentu untuk lebih berhasil menyajikan rencana mereka kepada pihak legislasi. Di sisi lain proses pendidikan bagi masyarakat dan pembuat keputusan dalam hal munculnya biaya aktual dan potensial terhadap proses perubahan legislasi memainkan peranan penting dan sangat berguna dalam proses reformasi yang berada di wilayah politik ekonomi.

Konsekuensi Perubahan Industri Jasa Keuangan

Perubahan GSA menjadi GLB membawa konsekuensi potensial berupa perubahan struktur industri jasa keuangan di Amerika Serikat. Pertanyaan yang muncul adalah bagaimana industri jasa keuangan berubah sesuai dengan interaksi pasar yang cenderung melakukan konsolidasi, bagaimana tipe merger yang paling mungkin dilakukan dan seberapa keuntungan dan risiko yang mungkin timbul.

Penelitian *proforma* pada sepuluh tahun terakhir sejak deregulasi perbankan tahun 1980-an yang membuka pembatasan geografi operasi bank dan pasar keuangan menunjukkan bahwa kemungkinan merger antara *bank holding companies* (BHC) dan perusahaan-perusahaan asuransi, properti dan sekuritas, *ceteris paribus* memiliki karakteristik hasil yang berbeda. Merger antara BHC dan asuransi jiwa menghasilkan perusahaan yang tingkat risikonya tinggi walaupun cukup menguntungkan secara finansial. Di lain pihak merger antara BHC dan perusahaan sekuritas atau properti ternyata menurunkan risiko. Namun demikian, apabila dianalogikan dengan analisis keuntungan *stock trading*, maka merger antara bank dan asuransi jiwa lebih mungkin dilakukan (Arturo Estrella, Joao Santos and Kevin Stiroh, David Fiore as a research staff of Federal Reserve Bank of New York). Sebagai bahan perbandingan, ditinjau dari perspektif *economies of scale*, kemampuan bank-bank di Eropa untuk melakukan ekspansi ke sektor keuangan bukan bank lebih tidak terbatas dibandingkan dengan mitranya di Amerika. Dewasa ini bank-bank di Eropa bahkan telah menjadi *benchmark* dalam ekspansi ke industri asuransi jiwa. Merger antara bank dan asuransi jiwa ini dipilih karena total nilai efisiensinya tinggi, walaupun dilihat dari segi keuntungan relatif lebih rendah dan menyimpan risiko paling tinggi di antara lembaga lainnya tetapi dari segi struktur neracanya menyimpan potensi aset likuid yang besar, sifat bisnis yang relatif tidak kompleks tetapi dapat saling bersinergi dengan nasabah perbankan dan lincah dalam beroperasi karena menyentuh langsung kesadaran masyarakat (di negara maju) yang mencari jaminan keamanan dalam hidupnya.

Konsolidasi

Selama dasawarsa terakhir, merger dan akuisisi antar bank di Amerika Serikat telah menjadi hal biasa, bahkan bagi bank yang memiliki aset lebih dari USD 100 milyar sekali pun. Empat mega merger di antaranya terjadi pada 1998 yaitu Citicorp dan Travelers, BankAmerica dan NationsBank, Banc One dan First Chicago serta Norwest dan Wells Fargo. Pada 1999 tidak tercatat ada merger bank yang menurut data disebabkan oleh pemberlakuan GLB yang lebih memungkinkan lembaga keuangan untuk merambah ke industri yang lebih luas sehingga para pengusaha di sektor keuangan cenderung menunggu. Sebagai akibat dari jumlah merger dan akuisisi yang demikian banyak, setiap tahun jumlah bank di Amerika Serikat menyusut sebesar 40% selama 10 tahun. Di lain pihak total aset nasional dari 8

Tabel 1:
Konsentrasi dan Pangsa Pasar Industri Perbankan A.S. 1989 - 1999

				% Pangsa Aset		
Tahun	Σ Piagam Bank	ΣBank	Σ Kantor Bank	Bank 8 Besar	Bank Sangat Kecil	Bank Kecil
1989	12.728	9.620	84.388	21,3	3,3	12,3
1990	12.370	9.391	84.375	21,3	3,3	12,5
1991	11.950	9.167	83.484	23,7	3,2	12,8
1992	11.495	8.871	81.204	23,6	3,1	12,9
1993	11.001	8.445	80.758	24,8	2,8	12,4
1994	10.488	8.017	81.677	26,3	2,6	11,6
1995	9.983	7.680	81.900	30.0	2,3	11,1
1996	9.576	7.415	83.052	31,3	2,1	10,7
1997	9.216	7.225	84.291	35,2	1,8	10,0
1998	8.846	6.943	85.190	35,0	1,6	9,1
1999	8.698	6.852	86.527	41,5	1,6	9,0

Sumber:
Reports of Condition and Income; National Information Center (1989-99); FDIC Historical Statistics on banking

bank terbesar berlipat dua dan diikuti oleh pangsa pasar yang meningkat dari 21,3% menjadi 41,5%. Di lain pihak pangsa pasar bank sangat kecil (total aset < USD 50 juta) dan bank kecil (USD 50 juta < total aset < USD 300 juta) yang terutama didominasi oleh bank domestik menurun tajam dari 3,3% menjadi 1,6%. Penurunan ini lebih disebabkan oleh perolehan keuntungan bank kecil dan bank sangat kecil yang tidak seimbang dibandingkan dengan kemampuan bank besar, terjadinya merger dan akuisisi antar bank, peningkatan penggunaan teknologi dan pencabutan larangan ekspansi ke wilayah tertentu yang sebelumnya ditujukan untuk melindungi bank kecil. Penelitian oleh Bomfim dan Nelson pada 1999 menunjukkan bahwa sebelum 1992, 100 bank terbesar secara konsisten memperoleh rasio keuntungan per dollar ekuitas (ROE) lebih kecil dari rekannya yang di bawah 100 bank terbesar; tetapi setelah 1992 kondisi menjadi berbalik. Demikian pula perolehan ROE sebelum 1992 dan setelah 1992 antara bank di peringkat 100 sampai 1000 dibandingkan dengan bank di peringkat lebih rendah dari 1000. Tabel 1 menggambarkan temuan di atas.

Profil Risiko Konsolidasi Keuangan

Di depan telah dikemukakan bahwa pasar keuangan selain bank di Amerika Serikat sangat *matured* dan sangat berperan dalam penggerakan ekonomi dibandingkan dengan peran perbankan dalam peningkatan volume ekonomi. Sebagai bukti bahwa pasar keuangan

yang dilakukan oleh bukan bank sangat *matured* adalah kemampuan mereka untuk dijadikan sebagai salah satu tolok ukur dalam menilai efisiensi sebuah konsolidasi di antara lembaga-lembaga keuangan. Secara hipotesis dan hanya melihat dari kecenderungan indeks pasar modal, terlihat bahwa peserta pasar bereaksi menguntungkan terhadap gejala konsolidasi sektor keuangan baik sebelum maupun sesudah pemberlakuan GLB. Namun sayangnya hanya sedikit hasil penelitian, terutama mengenai efisiensi konsolidasi antara bank komersial dan lembaga jasa keuangan bukan bank, yang bisa diajukan sebagai "pembenar" hipotesis ini.

Penelitian oleh Boyd dan Graham pada 1988 yang menggunakan data tahun 1970-an hingga 1980-an mengemukakan bahwa terdapat potensi penurunan risiko akibat merger antara BHC dan lembaga keuangan bukan bank melalui simulasi merger antar industri. Hasil simulasi ini adalah merger membawa pengaruh penurunan risiko yang cukup signifikan, terutama yang dilakukan dengan perusahaan asuransi. Penelitian itu menyatakan bahwa merger antara BHC dan perusahaan asuransi jiwa mampu menurunkan risiko kebangkrutan BHC, sementara model merger dengan lembaga keuangan lain justru menaikkan risiko. Selanjutnya dengan data neraca publikasi periode 1984 hingga 1998 (tepat sebelum pemberlakuan GLB), Cara S. Lown, Carol L. Osler, Philip E. Strahan dan Amir Sufi meneliti tentang karakteristik pengembalian risiko untuk semua industri keuangan utama yang meliputi BHC, sekuritas, properti, asuransi umum, asuransi jiwa, broker/agen asuransi, jasa investasi, pengembang *real estate* dan *real estate* lainnya. Dari hasil statistik yang diperoleh oleh campuran karakteristik risiko pada lembaga-lembaga ini, kemudian digunakan untuk melakukan simulasi merger khusus BHC dengan sekuritas, properti, asuransi umum dan asuransi jiwa. Tujuan simulasi diarahkan ke BHC karena ingin memperoleh informasi seberapa besar kekuatan keempat industri keuangan bukan bank ini dapat mempengaruhi profil risiko BHC.

Basis data yang digunakan dalam penelitian penulis sampaikan pada tabel 2 berikut:

Tabel 2: Jumlah dan Size Sampel Perusahaan Keuangan

		Aset (juta dollar)			
Kategori Industri	Σ Perusahaan	Median	Terkecil	Terbesar	Rata-rata
BHC	462	2.169	1,00	617.679	10.175
Sekuritas	57	261	0,45	317.590	14.421
Asuransi Jiwa	48	2.463	6,42	105.107	7.320
Properti dan Asuransi Umum	101	1.243	0,15	194.398	7.159
Agen/Broker Asuransi	45	54	0,31	19,736	821
Pengembang *Real Estate*	23	26	0,18	1,151	80
Real Estate lain	9	37	2,34	800	85
Jasa Investasi	26	98	0,33	3,480	324

Sumber: Standard and Poor's Compusat Services Inc.

Dengan asumsi setiap perusahaan dapat menyediakan data minimum selama 5 tahun, dengan rumus penghitungan *Rate of Return* (R) terhadap rata-rata ekuitas akunting:

$$R_t = 2p_t / (E_t + E_{t-1})$$

dengan p_t adalah pendapatan bersih setelah pajak, E_t adalah total ekuitas dan t adalah tahun. Selanjutnya diterapkan ke rumus standar deviasi (S):

$$S = \left[\sum_{t=1}^{T} (R_t - \quad)^2 / (T-1) \right]^{1/2}$$

dengan $\bar{R}$ adalah rata-rata dari R_t dan T adalah jumlah periode perusahaan dalam sample. Standar deviasi ini digunakan untuk melihat apakah diversifikasi keuntungan dari merger yang mengurangi volatilitas R.

Pengukuran kedua adalah dengan melihat Z-*score* yang mengindikasikan probabilitas kebangkrutan yang muncul ketika laba menjadi negatif dan mengorbankan ekuitas. Dengan demikian Z-*score* menggambarkan nilai standar deviasi di bawah rata-rata sehingga laba tampilan akan menjurus ke kebangkrutan (karena negatif):

$$Z = \left\{ \left[\sum_{t=1}^{T} (2\pi_t / (A_t + A_{t-1})) \right] / T + \left[\sum_{t=1}^{T} ((E_t + E_{t-1}) / (A_t + A_{t-1})) \right] / T \right\} / S_r$$

dengan A_t adalah total aset dalam periode t dan $2\pi_t / (A_t + A_{t-1})$ adalah Return on Assets (ROA) dalam tahun t. S_r adalah perkiraan standar deviasi dari ROA. Rumus ini mengindikasikan bahwa semakin tinggi rata-rata ROA dan semakin tinggi rasio ekuitas terhadap aset semakin tinggi pula Z, dan nilai Z yang semakin tinggi mengindikasikan semakin rendah kemungkinan kegagalan. Sebaliknya semakin tinggi volatilitas ROA semakin rendah Z. Dengan demikian, dengan menghitung Z-*score* kita dapat menimbang apakah setiap peningkatan volatilitas keuntungan (ROA) akibat merger BHC dengan lembaga keuangan lain di-*offset* dengan kenaikan ROA-nya sendiri akan menghasilkan penurunan risiko kebangkrutan. Apabila ROA didistribusikan secara normal maka Z dapat dipetakan ke dalam probabilitas bahwa sebuah lembaga mengalami kondisi insolven selama periode satu tahun.

Hasil uji coba (simulasi) terhadap data pada tabel 2 dengan mengkombinasikan sepuluh BHC terbesar merger dengan sepuluh lembaga keuangan bukan bank terbesar dari setiap tiga industri pada tabel menyatakan bahwa dengan menggunakan nilai median:

- perusahaan jasa investasi adalah perusahaan yang menguntungkan diikuti dengan BHC, sekuritas dan asuransi, sedangkan perusahaan *real estate* kurang menguntungkan;
- BHC adalah perusahaan yang berisiko paling rendah diikuti oleh asuransi jiwa, properti dan asuransi umum, sekuritas dan jasa investasi berada di tengah kelompok industri yang berisiko sedangkan *real estate* adalah perusahaan yang memiliki risiko paling tinggi.

Mengingat perbankan adalah industri yang paling kompleks dari segi legislasi (*highly regulated*), masuk akal apabila industri perbankan memiliki risiko paling rendah di antara kelompok sampel. Itu sebabnya pengawas bank sering mendorong bank untuk merger agar menghindari persaingan yang semakin tajam dan membentuk sinergi guna meraih pangsa pasar yang lebih besar. Di Amerika Serikat, perusahaan asuransi jiwa, asuransi umum dan properti juga memiliki regulasi yang tinggi sehingga hasil dari "kehati-hatian" mereka tampak pada risiko yang juga relatif rendah. Namun demikian untuk memeriksa kembali hasil simulasi dicantumkan juga hasil penelitian oleh Boyd dan Graham pada 1988 dengan data 1971 hingga 1984 sebagai bahan perbandingan.

Hasil simulasi keuntungan dan risiko lembaga keuangan dari segi kombinasi standar deviasi neraca lembaga dapat dilihat pada tabel 3 berikut.

Tabel 3: Profit dan Risiko

Kategori Industri	1984-98			1992-98			1971-84		
	Profit	Risiko		Profit	Risiko		Profit	Risiko	
		S	Z		S	Z		S	Z
BHC	12,98	0,0271	33,87	13,28	0,0173	53,93	13,12	0,0245	43,36
Sekuritas	12,98	0,1049	10,44	16,45	0,0781	14,50	16,52	0,0909	13,33
Asuransi Jiwa	10,58	0,0453	19,09	11,23	0,0245	31,58	12,82	0,0261	36,79
Properti dan									
Asuransi Umum	11,17	0,0691	14,82	11,73	0,0449	20,04	13,44	0,0467	24,56
Agen/Broker Asuransi	7,80	0,1468	8,49	14,75	0,0699	13,56	19,98	0,0554	15,97
Pengembang Real Estate	2,29	0,2892	3,47	8,94	0,1408	7,36	10,03	0,1382	8,66
Real Estate lain	2,82	0,3642	2,31	5,12	0,3899	2,14	0,65	0,0925	12,98
Jasa Investasi	20,13	0,1655	9,48	18,59	0,1106	11,37	*)	*)	*)

Sumber: Standard and Poor's Compusat Services Inc.

*) Boyd dan Graham memasukkan jasa investasi ke dalam sekuritas

Profit diambil dari median Ř

Pengukuran risiko untuk memperoleh analisis simulasi merger antara BHC dan lembaga keuangan bukan bank lainnya tidak dapat menggantungkan pada dua kombinasi standar deviasi kedua lembaga tetapi tergantung juga pada *covariance* dari keuntungannya. Untuk itu statistik hasil simulasi perlu ditambah dengan data neraca untuk menghitung statistik risiko keuntungan simulasi merger. Namun demikian untuk menghindari pengaruh hasil simulasi merger dari lembaga yang memiliki *size* lebih besar atas perusahaan yang lebih kecil, simulasi dilakukan dengan menggunakan sampel lembaga dengan *size* yang relatif sama besar seperti dapat dilihat pada tabel 4.

Tabel 4: Jumlah dan Size Lembaga Keuangan

Kategori Industri	Aset (juta dollar)			
	Median	Terkecil	Terbesar	Rata-rata
BHC (10 besar)	147.522	40.776	617.679	71.706
Sekuritas (10 besar)	92.085	2.111	317.590	103.269
Asuransi Jiwa (10 besar)	21.805	5.067	105.107	29.744
Asuransi Umum dan Properti (10 besar)	41.912	13.252	194.398	54.915

Sumber: Standard and Poor's Compusat Services Inc.

Sedangkan hasil simulasi risiko merger antar lembaga keuangan tercantum pada tabel 5 berikut.

Tabel 5: Profit dan Risiko Merger antara BHC dan Lembaga Keuangan Bukan Bank

Kategori Industri	Profit (%)		Risiko			
	Median	B&G Median	Median		B&G Median	
			S	Z	S	Z
BHC (10 besar)	16,77	13,12	0,0212	52,08	0,0245	43,36
BHC dan Sekuritas	16,90	14,06	0,0222	48,41	0,0480	24,93
BHC dan Asurasnsi Jiwa	16,26	12,95	0,0176	56,83	0,0201	49,30
BHC dan Asuransi Umum dan Properti	15,17	12,97	0,0221	41,18	0,0432	5,28
Sekuritas (10 besar)	18,48	16,52	0,0471	17,57	0,0909	13,33
Asuransi Jiwa (10 besar)	13,29	12,82	0,0220	36,66	0,0261	36,79
Asuransi Umum dan Properti (10 besar)	11,84	13,44	0,0304	24,34	0,0467	24,56

Sumber: Standard and Poor's Compusat Services Inc.
B&G Median adalah hasil penelitian yang dilakukan oleh Boyd dan Graham tahun 1988 dengan data periode 1971-84

Dari tabel di atas diperoleh kesimpulan bahwa merger di antara BHC yang sehat akan menghasilkan keuntungan yang tinggi tetapi menyimpan risiko yang juga tinggi, merger antara BHC dan sekuritas menghasilkan keuntungan tertinggi dengan risiko relatif lebih rendah di antara lembaga keuangan lain, merger antara BHC dan asuransi jiwa menghasilkan keuntungan relatif lebih rendah tetapi menyimpan risiko paling tinggi, sedangkan merger antara BHC dan asuransi umum dan properti menghasilkan keuntungan dan risiko paling rendah. Perlu penulis kemukakan bahwa hasil perhitungan potensi keuntungan dan risiko merger di atas belum mempertimbangkan faktor *economies of scale* karena analisisnya baru dari sisi neraca (total aset). Oleh karena itu masih perlu dilihat dari segi sifat bisnis dan kelincahan operasinya, karena kebesaran sebuah bank juga perlu dilihat dari segi seberapa besar aset likuid yang dipelihara dibandingkan dengan aset bermasalah, aset tetap dan aset lain-lain yang sering tidak membawa keuntungan melainkan hanya *carrying cost* yang besar. Di lain pihak lembaga keuangan bukan bank bisa saja tidak memiliki aset tetap dan aset lain-lain yang besar tetapi karena sifat bisnisnya lembaga ini memelihara aset likuid dalam berbagai bentuk portofolio yang menguntungkan tetapi juga berisiko. Dengan demikian keputusan atau kebijakan untuk mulai menengok pada bentuk-bentuk kebebasan beroperasi bagi sebuah bank secar silang industri dengan lembaga keuangan bukan bank masih perlu dipertajam.

Kesimpulan Bab

Pemberlakuan GLB ternyata membawa konsekuensi potensial berupa perubahan struktur industri jasa keuangan di Amerika Serikat karena mendorong lembaga keuangan untuk berinteraksi dengan pasar secara lebih bebas. Selain itu kecenderungan mereka untuk melakukan konsolidasi akan terus berlanjut terlebih dengan dibukanya kesempatan untuk berinteraksi silang industri. Pertanyaannya adalah bagaimana sebuah lembaga keuangan dapat merger dengan lembaga lainnya pada keuntungan dan risiko yang mendukung.

Penelitian *proforma* pada sepuluh tahun terakhir dan perhitungan dari sisi efisiensi dan nilai ekonomi sebuah merger mulai dilakukan dan ternyata membawa hasil bahwa kemungkinan merger antara BHC dan perusahaan asuransi, properti dan sekuritas memiliki karakteristik hasil yang berbeda. Merger antara BHC dan asuransi jiwa menghasilkan perusahaan dengan risiko tinggi tetapi cukup menguntungkan. Di lain pihak merger antara BHC dan perusahaan sekuritas atau properti ternyata menurunkan risiko. Sebagai bahan perbandingan, ditinjau dari perspektif *economies of scale*, dewasa ini bank-bank di Eropa telah menjadi *benchmark* dalam ekspansi ke industri asuransi jiwa. Merger antara bank dan asuransi jiwa ini dipilih karena total nilai efisiensinya tinggi, walaupun dilihat dari segi

keuntungan relatif lebih rendah dan menyimpan risiko paling tinggi di antara lembaga lainnya tetapi dari segi struktur neracanya menyimpan potensi aset likuid yang besar, sifat bisnis yang relatif tidak kompleks tetapi dapat saling bersinergi dengan nasabah perbankan dan lincah dalam beroperasi karena menyentuh langsung kesadaran masyarakat (di negara maju) untuk mencari jaminan keamanan dalam hidupnya.

Satu penjelasan untuk reaksi positif yang ditunjukkan oleh peningkatan nilai saham di bursa adalah pengakuan para pemegang saham yang menyatakan bahwa diversifikasi keuntungan membawa lembaga keuangan untuk melakukan ekspansi ke bisnis yang mungkin agak berisiko tetapi dapat dilakukan dengan modal yang lebih kecil (tanpa merger tetapi masuk langsung). Sedangkan bagi bank yang ingin masuk ke pasar bukan bank melalui merger atau akuisisi tetap mendapat manfaat dari diversifikasi keuntungan dengan mengelola risikonya sambil membangun lembaganya menjadi lebih besar.

Penutup

Melihat intern Bank Indonesia dan memproyeksikannya ke depan seperti yang telah dilakukan oleh Federal Reserve penulis berpendapat tidak tertutup kemungkinan industri keuangan di Indonesia juga akan berubah suatu saat seiring dengan kemajuan teknologi dan tuntutan masyarakat akan *convenience banking*. Selain itu dorongan perubahan dari berbagai pihak termasuk pemilik dan manajemen bank juga sangat berarti mengingat mereka adalah pihak yang langsung berhubungan dengan perubahan pasar baik nasional maupun internasional. Peran pemerintah dan Bank Indonesia sendiri untuk membangun struktur industri keuangan yang *matured*, besar dan menjanjikan tentu tidak kalah besar.

Dihubungkan dengan konteks saat ini di Bank Indonesia, pemikiran itu dimulai dari mempelajari strategi korporasi lembaga keuangan yang berbeda dari waktu ke waktu yang tentu mempengaruhi pelaksanaan tugas pengawasan bank melalui metodologi pemantauan kinerja bank yang semakin rumit (apabila tidak diantisipasi sejak dini). Apabila struktur lembaga keuangan berubah karena perubahan strategi korporasi bank dengan cara bersinergi dengan lembaga keuangan bukan bank dapat dipastikan peran pengawasan bank oleh bank sentral akan semakin rumit. Bagi ekonomi Indonesia sendiri bukan tidak mungkin arah atau gejala demikian akan muncul pada suatu saat secara formal. Pada saat ini tidak sedikit bank yang sudah memberikan insentif tertentu kepada nasabahnya untuk jasa tertentu yang ditawarkan. Insentif itu tidak langsung dikelola oleh bank tetapi bekerjasama dengan lembaga keuangan bukan bank, misal asuransi. Oleh karena itu pemikiran/komitmen untuk mengembangkan sistem manajemen risiko yang dihadapi oleh bank (dan lembaga keuangan

lain) dalam kegiatannya sehari-hari termasuk risiko kredit, pasar, likuiditas, operasional dan *legal* merupakan momentum penting yang harus diselesaikan sebagai pembangunan infrastruktur yang wajib dimiliki dan sebelum masalah berkembang menjadi lebih kompleks.

Sangat jelas bahwa sistem evaluasi kinerja perbankan yang selama ini berlaku untuk pengawasan bank akan berubah sebagai akibat dari perubahan pasar keuangan antara lain melalui konsolidasi di antara lembaga keuangan dengan bisnis yang semula terpisah. Demikian pula dengan upaya pembenahan pedoman manajemen risiko bagi pengelola risiko di calon bank yang meluncurkan strategi korporasi baru. Pengawas bank sangat berkepentingan dengan strategi dan penerapan manajemen risiko pada bank yang akan berasimilasi tersebut. Bank sentral sebagai otoritas pengawas bank harus mampu menyusun strategi untuk mengembangkan sistem pengawasan berdasarkan risiko yang mampu mengawasi lembaga keuangan yang kemudian menganggap dirinya sebagai konglomerasi keuangan dengan cakupan produk dan wilayah geografi operasi yang luas tetapi secara historis mungkin bukan bank yang memiliki cakupan produk yang luas. Untuk itu sebagai langkah cepat dan antisipastif, Bank Indonesia dapat mempelajari dan meniru sikap Federal Reserve yang telah melakukan upaya penyempurnaan alat-alat pemantauan manajemen risiko dan pedoman pengawasan bank sejak sebelum hingga setelah GLB diberlakukan dewasa ini. Mereka menyadari bahwa kecukupan dan kesesuaian alat-alat pantau manajemen risiko dan sistem pengukuran risiko dapat dipengaruhi oleh perkembangan ragam produk, fokus strategi korporasi dan bentuk afiliasi dalam industri keuangan.

Terakhir penulis ingin mengemukakan bahwa perkembangan teknologi yang telah mendorong perubahan fokus strategi korporasi bank (dan lembaga keuangan lain) ternyata juga membuat lembaga legislasi di suatu negara harus mengakomodasinya dalam bentuk undang-undang. Undang-undang perbankan (dan lembaga keuangan) yang telah ada di Indonesia perlu dilengkapi dengan alat-alat pantau dan sistem yang baik agar kita tidak selalu melakukan studi banding tetapi seharusnya menjadi subyek yang didatangi karena pihak lain ingin melakukan studi banding ke Bank Indonesia. Untuk itu diperlukan komitmen dan kesadaran para manajer untuk melakukan penyempurnaan perencanaan yang menyeluruh, antisipatif dan benar-benar didukung oleh manajer yang bertanggungjawab menyediakan pernagkatnya tanpa *reserve*.

DAFTAR PUSTAKA

1. *Alston, Lee; Thrainn Eggertsson; and Douglas North*, eds. 1996, "Empirical Studies in Institutional Change", New York: Cambridge University Press.
2. *Arturo Estrella, Joao Santos and Kevin Stiroh, David Fiore*, as a research staff of Federal Reserve Bank of New York.
3. *Bank Administration Institute and Boston Consulting Group*, 1999, "Putting It Together: Covergence Strategies for Banking, Insurance and Investments".
4. *Berger, Allen N.; and Gregory F. Udell*, 1992, "Some Evidence on the Empirical Significance of Credit Rationing", Journal of Money, Credit and Banking.
5. *Berger, Allen N.; Diana Hancock; and David B. Humphrey*, 1993, "Bank Efficiency Derived from the Profit Function", Journal of Banking and Finance.
6. *Boyd, J. H.; and S. L. Graham*, 1988, "The Profitability and Risk Effects of Allowing Bank Holding Companies to Merge with Other Financial Firms: A Simulation Study", Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review 12 no. 2.
7. *Cara S. Lown; Carol L. Osler; Philip E. Strahan; and Amir Sufi*, "The Changing Landscape of the Financial Services Industry: What Lies Ahead?", FRBNY Economi Policy Review, October 2000.
8. *Diamond, Douglas; and Philip Dybvig*, 1983, "Bank Runs, Deposit Insurance, and Liquidity", Journal of Political Economy 91.
9. *Diebold, Francis; and Anthony M. Santomero*, 1999, "Financial Risk Management in a Volatile Global Environment", Asia Risk.
10. *Dixit, Avinash*, 1996, "The Making of Economic Policy: A Transactions-Cost Politics Perspective", Cambridge: MIT Press.
11. *Greenspan, Alan*, 1997, "Statement to the U.S. House Committee on Banking and Financial Services, May 22, 1997", Federal Reserve Bulletin.
12. *Irwin, Douglas; and Randall Kroszner*, 1996, "Log-Rolling and the Smoot-Hawley Tariff", Carnegie-Rochester Series on Public Policy, December.
13. Jayaratne, Jith; and Philip E. Strahan, 1996, "The Finance-Growth Nexus: Evidence from Bank Branch Deregulation", Quarterly Journal of Economics.

14. *Kaufman, George; and Randall Kroszner*, 1997, "How Should Financial Institutions and Markets Be Structured?" In Liliana Rojas-Suarez, ed., Safe and Sound Financial Systems: What Works for Latin America?, Washington D.C.: Inter American Development Bank.

15. *King, Robert; and Ross Levine*, 1993, "Finance and Growth: Schumpeter Might Be Right", Quarterly Journal of Economics.

16. *McCubbins, Matthew; Roger Noll; and Barry Weingast*, 1998, "Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies", Virginia Law Review.

17. *Mester, Loretta J.; Leonard J. Nakamura; and Micheline Renault*, 1999, "Checking Accounts and Bank Monitoring", Wharton Financial Institutions Center Working Paper.

18. New York Times, December 23, 1995.

19. Parke, A., 1993, "Partner Nationality and the Structure-Performance Relationship in Strategic Alliances", Organizational Services 4, no. 2.

20. *Shepsle, Kenneth; and Barry Weingast*, 1987, "Institutional Foundations of Committee Power", American Political Science Review 81 (March).

21. *Steinherr, Alfred*, 1996, "Performance of Universal Banks: Historical Review and Appraisal", In Anthony Saunders and Ingo Walter, eds., Universal Banking: Financial System Design Reconsidered, New York: New York University Press.

22. *Weingast, Barry R.; and William J. Marshall*, 1988, "The Industrial Organization of Congress; or Why Legislatures, Like Firms, Are Not Organized as Markets", Journal of Political Economy 96 (February).

23. *Williamson, O.E.*, 1985, The Economic Institution of Capitalism, New York: Free Press.

24. *Williamson, Oliver*, 1996, "The Politics and Economics of Redistribution and Efficiency", In The Mechanism of Governance, Oxford: Oxford University Press.