

Universitas Katolik
SOEGIJAPRANATA

**Krisis Perbankan:
Faktor Penyebab, Resolusi Dan Hasil
Studi Empiris**

WORKING PAPER/109/e/fak/c1/2009



ANGELINA IKA RAHUTAMI
2009

Krisis Perbankan: Faktor Penyebab, Resolusi Dan Hasil Studi Empiris

Perkembangan perekonomian yang pesat tidak hanya didukung oleh sektor riil saja namun juga disebabkan karena pertumbuhan yang pesat dari sektor finansial. Salah satu bagian dari sektor finansial yang berkembang pesat adalah sektor perbankan. Menurut Hanson (1990) perkembangan sektor perbankan secara pesat di mulai pada tahun 1990an, dimana deposito dan modal bank komersial di sebagian besar negara sedang berkembang mengalami kenaikan yang pesat terhadap GDP. Pada saat itu Cina mengalami kenaikan volume deposito terbesar di antara negara sedang berkembang dengan kenaikan rasio deposito terhadap GDP sebesar 137%, sedangkan Asia selatan mengalami kenaikan sebesar 40%, Afrika Selatan dan Timur Tengah sebesar 28%, dan Amerika Latin sebesar 25%. Awal pertumbuhan perbankan ini disebabkan karena penurunan inflasi yang cukup besar pada tahun 1990an dan adanya liberalisasi keuangan. Secara spesifik kenaikan deposito terhadap GDP mencerminkan beberapa faktor berikut:

1. Turunnya inflasi di sebagian besar negara
2. Liberalisasi suku bunga dan kredit langsung secara bertahap
3. Kebijakan yang cenderung menekan suku bunga yang harus dibayarkan ke deposan
4. Penggunaan deposito mata uang asing di beberapa negara
5. Penggunaan instrumen baru seperti sertifikat deposito dan surat berharga
6. Kenaikan monetisasi dan intermediasi keuangan

Pada tahun 1990an secara empiris ditemukan bahwa meskipun terdapat liberalisasi keuangan, namun peran bank sebagai lembaga intermediasi antara deposan dan peminjam dari sektor swasta masih terbatas. Hal ini disebabkan karena kenaikan dana yang dapat dipinjamkan akibat naiknya deposito ini lebih banyak diserap oleh (i) kenaikan hutang bank sentral, karena bank sentral menjadi lebih independen, memiliki kebijakan yang anti inflasi dan menggunakan hutang miliknya sebagai instrumen untuk

kebijakan moneter, dan (ii) naiknya hutang pemerintah, yang menyerap sebagian besar bagian dari *loanable funds* di beberapa negara.

Diluar kenyataan pertumbuhan perbankan secara pesat, masalah perbankan dalam perekonomian memerlukan perhatian karena:

1. Adanya konsekuensi serius terhadap ekonomi lokal. Efek terhadap ekonomi lokal ini berkaitan pula dengan bagaimana perbankan mengalokasikan dan mendistribusikan dananya (Goldstein dan Turner (1996))
2. Efek terhadap dan atau dari negara lain. Hal ini muncul karena pasar uang internasional saat ini lebih terintegrasi. Sehingga apa yang terjadi pada pasar uang satu negara akan berpengaruh ke negara yang lain (Goldstein dan Turner (1996))
3. Industri perbankan dianggap mudah dipengaruhi oleh faktor-faktor eksternal perbankan dan merupakan bagian integral dari sistem pembayaran. Sifat perbankan yang merupakan bagian dari sistem pembayaran tersebut mengakibatkan timbulnya pandangan bahwa permasalahan di industri perbankan dapat menyebabkan efek negatif terhadap perekonomian yang dampaknya jauh lebih besar daripada efek negatif karena kejatuhan suatu perusahaan biasa. Jatuhnya suatu bank akan memberikan efek bola salju yang menyebabkan jatuhnya bank dan perusahaan-perusahaan lain yang memiliki hubungan bisnis dengan bank tersebut
4. Industri perbankan biasanya memiliki (i) Rasio kas terhadap aset yang rendah, (ii) Rasio modal terhadap aset yang rendah, dan (iii) Rasio dana jangka pendek terhadap total deposit yang tinggi. Karakteristik ini menyebabkan penarikan dana dalam skala besar yang terjadi dalam waktu singkat akan menyebabkan timbulnya permasalahan likuiditas pada industri perbankan yang kemudian akan mendorong bank-bank untuk menggunakan segala cara yang mungkin dilakukan guna memenuhi penarikan dana oleh masyarakat, termasuk didalamnya upaya untuk menjual asset yang ada dengan harga murah. Kondisi ini menimbulkan *distress* pada sistem perbankan dan membawa dampak lanjutan pada penurunan rentabilitas yang pada akhirnya menuju pada kondisi *insolvent* Hadad; Santoso; Arianto (2003).

Salah satu alat ukur untuk menyatakan kesehatan perbankan adalah dengan menggunakan indeks CAMELOT. Serven (1999) menggunakan Indeks CAMELOT untuk melihat rating dari system perbankan di beberapa negara. Indeks CAMELOT merupakan perankingan yang didasarkan pada C (capital requirement); A (loan loss provisioning requirements), M (management) yang didefinisikan sebagai kualitas manajemen perbankan yang tinggi; L (liquidity requirements); O (operating environment) diukur dengan ranking yang berhubungan dengan property rights, creditor rights, dan enforcement; T (transparency) yang diukur melalui apakah bank masuk dalam peringkat resiko yang dilakukan oleh agen internasional dan melalui indeks korupsi. Dari table berikut ini terlihat bahwa negara-negara di Asia timur, memiliki rating system perbankan yang buruk

Ratings Camelot untuk Sistem Perbankan

Country	Total Score*
Singapura	16
Argentina	21
Hong Kong	21
Chili	25
Brazil	30
Peru	35
Malaysia	41
Colombia	44
Korea	45
Philipina	47
Thailand	52
Indonesia	52

Catatan : *skor yang rendah menunjukkan ranking yang baik

Sumber : World Bank. Argentina Financial Sector Review (1998).

Di samping sistem rating untuk melihat kondisi perbankan, maka dalam penelitian Hoggarth (2003) ditemukan bahwa dua puluh lima tahun terakhir ini, banyak bank besar yang mengalami keruntuhan di seluruh dunia. Caprio dan Klingebiel (2003) dalam Hoggarth (2003) mendokumentasikan adanya 117 krisis yang sistemik¹ dan 51 kasus krisis yang tidak sistemik di negara maju dan negara emerging market. Lebih jauh estimasi antar negara menunjukkan bahwa kerugian output selama krisis lebih dari 10% dari GDP tahunan, dan pinjaman serta profitabilitas bank masih berkurang pada tahun-tahun sesudah krisis. Terjadinya kegagalan sistem perbankan akan menghasilkan eksternalitas negatif yang lebih serius bagi perkenomian secara keseluruhan

¹ Krisis sistemik adalah krisis dimana seluruh atau sebagian besar kapital dalam sistem perbankan habis

dibandingkan dengan efeknya terhadap lembaga keuangan dan non keuangan. Paper ini akan dimulai dengan pendefinisian krisis finansial², faktor-faktor yang menyebabkan krisis, dampak moneter dari adanya krisis perbankan dan akhirnya studi empiris mengenai krisis perbankan.

Definisi Krisis

Krisis finansial adalah krisis mata uang (dalam hal ini BOP) dan krisis perbankan (Kawai, Newfarmer, Schmukler (2001)). Krisis mata uang dan perbankan yang disebut juga sebagai "*twin crisis*" bisa terjadi bersamaan atau terjadi secara parsial, namun keduanya bersifat kausalitas. Menurut Kaminsky dan Reinhart (1999) hubungan kausalitas antara krisis perbankan dan krisis mata uang dapat digambarkan sebagai berikut:

- Krisis mata uang menyebabkan krisis perbankan. Penurunan cadangan valuta asing yang cepat dalam system nilai tukar tetap mendorong bank sentral untuk menurunkan high powered money, sehingga mengurangi jumlah uang beredar, menaikkan kebangkrutan dan mendorong terjadinya krisis perbankan
- Krisis perbankan dapat menyebabkan krisis mata uang. Hal ini terjadi ketika investor percaya bahwa krisis perbankan terjadi, maka mereka akan mengalihkan portofolionya dari asset domestic ke asset luar negeri. Ketika bank sentral menyuntikan likuiditas ke pasar financial untuk mengatasi masalah perbankan, maka kelebihan penciptaan uang dapat menyebabkan terjadinya spekulasi dan akan mempengaruhi cadangan valuta asing

Krisis perbankan dapat didefinisikan sebagai suatu keadaan dimana :

1. Rasio pinjaman non performing (NPL) terhadap asset total lebih besar dari 10% (Demirgüç-Kunt dan Detragiache (1997) dalam Santor (2003))
2. Proporsi biaya operasi penyelamatan terhadap GDP lebih besar dari 2% (Demirgüç-Kunt dan Detragiache (1997) dalam Santor (2003))
3. Terjadinya nasionalisasi bank, atau *bank holiday* atau penjaminan deposito (Demirgüç-Kunt dan Detragiache (1997) dalam Santor (2003))

² Terminologi krisis finansial mencakup krisis mata uang dan perbankan. Kedua hal ini biasanya muncul secara bersamaan. Dalam pembahasan lebih lanjut, akan dilakukan spesifikasi hanya pada krisis perbankan saja

-
4. Terjadi pengalihan kepemilikan bank-bank secara besar-besaran kepada pemerintah (Hadad, Santoso, dan Arianto (2003))
 5. Adanya kondisi *bank run* (Hadad, Santoso, dan Arianto (2003))
 6. Kerugian pinjaman dan erosi dari modal bank (Caprio dan Klingebiel (1999))

Terjadi "*bank-run*" yang meluas atau terdapat tindakan darurat yang dilakukan pemerintah dalam bentuk pembekuan simpanan masyarakat, penutupan kantor-kantor bank dalam jangka waktu yang cukup panjang, atau pemberlakuan penjaminan simpanan yang menyeluruh juga merupakan indikasi terjadi krisis perbankan. Selanjutnya Hardy & Pazarbasioglu (1999) mengatakan bahwa pada dasarnya permasalahan yang ada di industri perbankan dapat digolongkan kedalam dua kelompok besar, yaitu "*severe distress*" dan "*full-blown crisis*". *Severe distress* atau permasalahan berat terjadi apabila permasalahan perbankan telah terakumulasi hingga mencapai titik tertentu, namun belum sampai pada salah satu kondisi yang didefinisikan oleh Kunt & Detragiache (1998) di atas. Sementara itu, *full-blown crisis* terjadi apabila salah satu kondisi diatas telah terpenuhi.

Penyebab Krisis Perbankan

Batunanggar (2002) menyatakan bahwa terdapat dua kutub utama yang membahas mengenai penyebab krisis finansial termasuk didalamnya krisis perbankan. Pandangan pertama berpendapat bahwa penyebab utama krisis adalah fundamental ekonomi yang lemah dan ketidakkonsistenan kebijakan (Krugman (1998), Mishkin (1999). Pandangan yang kedua berpendapat bahwa akar dari krisis adalah *contagion effect* dan pasar yang tidak rasional ((Radelet dan Sachs (1998), Furman dan Stiglitz (1998), Stiglitz (2002))

Pandangan kedua mengenai penyebab krisis perbankan adalah *contagion effect* dibahas lebih lanjut oleh Allen dan Gale (2000) dalam Santor (2003). Dalam pembahasan ini digunakan kerangka dasar Diamond dan Dybvig (1983) mengenai dua tipe deposan. Dalam konteks ini dikembangkan apabila bank dipisah secara spasial, keberadaan guncangan likuiditas individual akan menyebabkan munculnya pasar antar bank. Diasumsikan bila tidak terdapat resiko likuiditas agregat, maka pasar antar bank akan menjamin bahwa guncangan likuiditas regional tidak akan menyebabkan bank menjadi jatuh. Bagaimanapun juga kondisi alamiah dari hubungan antar bank, *risk-*

sharing optimal melalui pasar antar bank akan terjadi dan guncangan tidak akan menyebabkan kejadian yang menular. *Contagion* (penularan) dapat terjadi selama bank mengalami guncangan likuiditas yang tidak diantisipasi yang tidak bisa dijamin dalam pasar antar bank. Guncangan likuiditas dapat menyebabkan sebuah bank jatuh, yang berimplikasi obligasi pasar antar bank akan tidak dibayarkan, karena adanya keterbatasan likuiditas. Keterbatasan likuiditas akan menyebabkan bank lain juga mengalami hal yang sama.

Jadi menurut Allen dan Gale, *efek contagion* tergantung pada struktur pasar yang ada, yang ditetapkan secara eksogen. Jika pasar antar bank tidak sempurna, maka *contagion* akan terbatas pada bank yang berada dalam wilayah terdekat. Semakin lengkap pasar, maka efek *contagion* semakin besar, yang berarti semakin banyak bank yang menderita guncangan likuiditas, dengan demikian kesempatan bank untuk gagal semakin kecil karena guncangan dapat dibagikan ke bank yang lebih banyak

Lebih lanjut Hardy & Pazarbasioglu dalam Hadad, Santoso, dan Arianto (2003) mengatakan bahwa krisis atau permasalahan berat pada industri perbankan dapat bersumber dari sektor riil, internal sektor perbankan, dan perubahan drastis pada indikator ekonomi tertentu. Indikator ekonomi yang dipandang sebagai penyebab krisis perbankan adalah : (i) penurunan drastis pada pertumbuhan PDB riil, (ii) peningkatan suku bunga riil, (iii) penurunan ICOR, (iv) depresiasi tajam pada nilai tukar, dan (v) peningkatan tajam pada inflasi, ekspansi kredit, maupun capital inflow.

Hal serupa juga diungkapkan oleh Kunt & Detragiache (1998) bahwa krisis perbankan cenderung timbul pada saat kondisi makroekonomi memburuk. Pertumbuhan PDB yang rendah sangat berkaitan dengan peningkatan resiko pada industri perbankan. Selain itu, peningkatan resiko pada industri perbankan juga dapat berasal dari laju inflasi yang tinggi dan upaya stabilisasi laju inflasi akan mengakibatkan peningkatan tajam pada suku bunga riil yang pada gilirannya meningkatkan kemungkinan terjadinya krisis perbankan.

Goldstein dan Turner (1996) menjelaskan aktor-faktor yang menyebabkan terjadinya krisis perbankan secara lebih rinci sebagai berikut:

1. **Ketidakstabilan kondisi ekonomi makro baik eksternal maupun domestik.**

- Ketidakstabilan di dalam perekonomian dapat muncul dari kondisi eksternal dan domestik. Salah satu sumber eksternal dari ketidakstabilan adalah *term of trade*

(TOT). Ketika TOT turun dengan tajam, maka kemampuan pelanggan untuk memperoleh jasa pinjaman menjadi terganggu. Caprio and Klingebiel (1996) menunjukkan bahwa 75% dari negara sedang berkembang, mengalami krisis perbankan akibat penurunan TOT setidaknya sebesar 10%. Sedangkan Kaminsky dan Reinhart (1995) mengidentifikasi bahwa masalah TOT menjadi sumber dari adanya krisis perbankan di negara industri kecil dan *emerging market*. Ketidakstabilan TOT biasanya terjadi di negara yang memiliki konsentrasi ekspor yang tinggi. Kondisi ini menyebabkan kurang dilakukannya diversifikasi ekspor, sehingga sangat rentan terhadap fluktuasi harga. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa negara yang memiliki diversifikasi ekspor rendah biasanya lebih mudah terkena krisis perbankan.

- Sumber ketidakstabilan eksternal yang lain adalah ketidakstabilan suku bunga yang akan berpengaruh pada aliran modal swasta. Pengaruh dari ketidakstabilan suku bunga tidak hanya pada biaya peminjaman tetapi juga pada daya tarik investasi suatu negara. Sterilisasi aliran modal masuk, mendorong deposito bank dan menarik bank untuk menaikkan pinjaman meskipun pada tingkat kualitas kredit yang rendah. Ketika terjadi aliran modal keluar yang tidak diharapkan akibat hilangnya kepercayaan, maka akan menyebabkan penarikan deposito bank yang akhirnya akan menyebabkan "*fire sale*" dari aset bank.
- Sumber masalah eksternal berikutnya adalah ketidakstabilan real exchange rate (RER). Ketidakstabilan RER menimbulkan kesulitan bagi bank baik secara langsung maupun secara tidak langsung. Kesulitan langsung terjadi ketika terdapat ketidakcocokan mata uang atau ketidakcocokan jatuh tempo antara aset dan kewajiban bank. Sedangkan secara tidak langsung terjadi ketika ketidakstabilan ER menciptakan kerugian yang besar bagi peminjam. Kaminsky dan Reinhart (1995) menemukan bahwa apresiasi yang tajam pada RER menyebabkan terjadinya krisis perbankan. Hal ini disebabkan karena adanya efek yang berkebalikan dibandingkan dengan keuntungan yang diperoleh di sektor perdagangan, dan juga kemungkinan disebabkan karena suku bunga domestik yang tinggi berhubungan dengan apresiasi ER atau berkaitan dengan disinflasi yang mendorong penduduk untuk mendenomisasi pinjamannya dengan mata uang asing, yang menaikkan resiko nilai tukar asing.

-
- Sumber domestik dari ketidakstabilan makro ekonomi berasal dari inflasi dan pertumbuhan yang tidak stabil. Kondisi alamiah perbankan yang menyebabkan bank rentan adalah perubahan harga yang relatif besar dan hilangnya kepercayaan. Karena Banker diasumsikan mengetahui kepatutan dipercaya oleh peminjam lebih baik dari yang lain, maka pinjaman mereka bersifat tidak likuid dan susah untuk dinilai di pasar. Bank akan memberikan pinjaman jangka panjang dari dana jangka pendek. Bank beroperasi dengan *leverage* yang tinggi (kapital yang rendah) dan cadangan yang dipenggang dalam bentuk kas yang relatif kecil. Deposito membutuhkan jaminan dapat diambil dengan segera dan bersifat likuid. Bila terjadi ketidakstabilan maka akan menyebabkan kerentanan dalam aset dan liabilitas.
2. **Terjadinya ledakan pinjaman, penurunan harga aset dan gelombang arus modal masuk.** Menurut salah satu aliran pemikiran ekonomi, krisis perbankan disebabkan oleh penciptaan kredit yang berlebihan dan pembiayaan yang tidak aman dan tidak stabil selama masa ekspansi tersebut. Tiga hal yang mendukung pendapat ini adalah (i) ledakan pinjaman bank, (ii) turunnya harga ekuitas bank, dan (iii) adanya arus modal masuk yang besar mendorong berkembangnya sektor perbankan yang sangat cepat. Ketiga kondisi ini dapat menimbulkan krisis perbankan apabila (i) ledakan pinjaman disalurkan secara terkonsentrasi pada satu sektor, dan (ii) terjadi penurunan harga aset yang pada akhirnya akan menekan nilai pasar dari kolateral. Secara empiris ditemukan bahwa krisis perbankan di Amerika latin, seperti juga di beberapa negara industri (Finlandia, Norwegia, Swedia, Jepang dan USA), disebabkan karena adanya ledakan pinjaman bank (Gavin dan Hausmann, 1996). Kaminsky dan Reinhart (1995) menyatakan bahwa ledakan pinjaman merupakan alat prediksi yang cukup baik dari kemungkinana terjadinya krisis perbankan.
 3. **Kenaikan liabilitas bank dengan ketidakcocokan jatuh tempo atau ketidakcocokan mata uang yang besar.** Salah satu indikator pendalaman finansial sebagai bentuk dari pengembangan ekonomi adalah meningkatnya rasio moneter agregat dalam arti luas terhadap GDP. Namun tidak seluruh kenaikan bermanfaat. Beberapa kondisi ini akan menyebabkan sistem perbankan menjadi rapuh yaitu (i) Jika kenaikan liabilitas bank relatif sangat cepat terhadap ukuran

ekonomi dan stok cadangan internasional, (ii) Jika aset bank berbeda secara signifikan terhadap liabilitas bank seperti likuiditas, jatuh tempo dan denominasi mata uang, (iii) Jika kapital bank dan atau provisi kerugian pinjaman tidak dikembangkan untuk mengkompensasi ketidakstabilan aset bank, dan (iv) Jika ekonomi mengalami guncangan yang besar

- Secara empiris Honohan (1996) menemukan karena adanya inovasi teknologi dan deregulasi, maka rasio M_2 terhadap GNP pada 59 negara sedang berkembang mengalami kenaikan tajam dari 28% menjadi 35%, namun tidak diimbangi dengan kenaikan kapital bank, maka menimbulkan terjadinya krisis perbankan. Penelitian yang dilakukan oleh Calvo dan Goldstein (1996) melihat adanya kenaikan rasio M_2 terhadap GNP pada tahun 1989-1994 di Meksiko dan penurunan cadangan internasional pada tahun 1994, menimbulkan kesenjangan antara liabilitas bank yang likuid dan stok mata uang asing yang tersedia, hal ini memacu terjadinya krisis perbankan.
- Calvo dan Goldstein (1996) berargumentasi bahwa kenaikan teknologi dan informasi dan dikombinasikan dengan liberalisasi keuangan, mempermudah penduduk untuk memilih alternatif komposisi mata uang di dalam deposito bank. Penelitian ini menemukan ternyata Dolarisasi deposito bukan merupakan pemecahan masalah, karena deposan akan menjaga dananya dalam bank domestik hanya jika mereka percaya bahwa sistem perbankan memiliki akses yang cukup kepada cadangan internasional untuk menutup likuidasi terhadap dolar. Ketika suku bunga domestik tinggi, godaan untuk sistem perbankan dan pelanggan bank untuk mendemoninasi hutang dalam mata uang asing menjadi kuat. Secara singkat bank mungkin memiliki sumberdaya untuk jangka pendek, berupa dana dengan denominasi mata uang asing dalam pasar antar bank untuk membiayai pinjaman bank jangka panjang.
- Hal yang sama terjadi pada resiko ketidakcocokan jatuh tempo yang tinggi pada bank di *emerging market* karena mereka tidak memiliki akses yang cukup untuk memperoleh dana jangka panjang (pada sisi liabilitas), tidak menerima asistensi yang memadai dari pasar sekuritas untuk meningkatkan likuiditas dan untuk memecahkan masalah resiko (pada sisi aset) dibandingkan dengan bank di negara industri.

-
4. **Ketidakcukupan persiapan liberalisasi finansial.** Negara sedang berkembang dipandang tidak cukup memiliki kesiapan dalam menghadapi liberalisasi finansial. Ketidaksiapan ini akan menaikkan kemungkinan terjadinya krisis perbankan. Ketika suku bunga diliberalisasi, bank mungkin kehilangan proteksi atas apa yang selama ini dinikmati dari regulasi struktur suku bunga, dimana suku bunga jangka pendek dijaga dibawah suku bunga jangka panjang. Selama masa transisi suku bunga cenderung meningkat. Tingkat ekspansi kredit yang cepat sering terjadi secara ironis dengan suku bunga riil yang tinggi dalam liberalisasi finansial. Peningkatan restriksi dalam pinjaman bank sering menghilangkan permintaan kredit. Penurunan RR menyebabkan bank mengakomodasi kenaikan permintaan pinjaman. Dalam liberalisasi finansial dimungkinkan masuknya kompetitor baru baik asing maupun domestik yang akan menaikkan tekanan bagi bank untuk menyetujui aktivitas yang lebih beresiko. Kemudahan akses terhadap pasar juga menyebabkan bank mengurangi restriksi domestik terhadap aktivitas yang beresiko. Liberalisasi menyebabkan dibutuhkannya pengawasan dan evaluasi yang lebih baik. Ketidaksiapan akan hal-hal tersebut yang dapat menjadi sumber dari krisis perbankan.
 5. **Keterlibatan pemerintah yang besar dan kehilangan kontrol atas pinjaman.** Kedua hal ini lebih menunjukkan sisi tujuan politis dari pemerintah atau dari kepentingan pribadi dari pemilik atau direktur bank dalam segala aspek operasional bank yang akan memperburuk profitabilitas dan efisiensi perbankan. Meskipun privatisasi mengalami kenaikan, namun kepemilikan bank oleh pemerintah masih signifikan dan terkadang dominan. Berdasarkan penelitian empiris, sistem perbankan dengan kepemilikan pemerintah yang relatif tinggi cenderung lebih terkonsentrasi dan kurang terbuka pada institusi asing. Keputusan pemberian pinjaman pada bank pemerintah cenderung mencerminkan arahan dari pemerintah, sehingga alokasi kreditnya pun relatif pada sektor ekonomi tertentu. Kondisi kerugian yang ditutup oleh pemerintah menyebabkan bank kehilangan sifat kompetitifnya, sehingga sulit bersaing dalam pasar finansial.
 6. **Kelemahan dalam kerangka akuntansi, *disclosure* dan hukum.** Adanya perbedaan standar akuntansi antar negara, kesenjangan ekspos data finansial bank, tidak adanya pinalti yang serius dari penerbitan data bank yang tidak akurat, dan

tidak adanya pengumuman mengenai kesehatan bank merupakan hal yang sering terjadi di *emerging market*. Kondisi ini menyebabkan pelanggan bank tidak memperoleh informasi yang sempurna, dan pada akhirnya dapat mendorong terjadinya krisis perbankan.

7. **Sistem nilai tukar.** Gavin dan Hausmann (1996) menemukan sistem nilai tukar **peg** yang tidak berkesinambungan memberikan kontribusi yang lebih banyak terhadap ketidakstabilan pertumbuhan di Amerika Latin. Hal ini menimbulkan apresiasi mata uang riil yang menyebabkan terjadinya krisis perbankan. Sistem nilai tukar tetap juga dipandang menaikkan kerentanan sistem perbankan terhadap guncangan dari luar. Gavin dan Hausmann (1996) berpendapat di bawah sistem nilai tukar tetap, guncangan yang berkebalikan akan menyebabkan defisit BOP, penurunan penawaran uang dan suku bunga domestik yang tinggi. Penurunan kemampuan kredit dan biaya kredit yang lebih tinggi akan menekan bank dan pelanggan dan menambah masalah yang berhubungan dengan guncangan itu sendiri pada kualitas aset bank. Dalam sistem nilai tukar tetap, bank sentral harus menjamin bahwa likuiditas untuk mencegah terjadi krisis perbankan. Dalam sistem nilai tukar fleksibel, guncangan akan dihubungkan dengan depresiasi nilai tukar nominal dan akan menaikkan tingkat harga domestik, yang akan mengurangi nilai riil aset dan liabilitas bank ke tingkat yang lebih konsisten dengan kesanggupan pelunasan hutang bank.

Dampak Moneter Dari Krisis Perbankan

Dalam subbab sebelumnya dijelaskan bahwa kegagalan sistem perbankan akan menimbulkan eksternalitas negative. Eksternalitas ini muncul dalam berbagai bentuk, antara lain

1. Penggunaan uang publik untuk merekapitalisasi insolvensi perbankan. Publik memiliki keterbatasan dalam mengontrol defisit anggaran. Hal ini karena seolah-olah pengeluaran publik untuk menyelamatkan bank lebih dipandang sebagai transfer domestik daripada biaya ekonomi riil yang dapat mendorong terjadinya defisit anggaran
2. penyelamatan perbankan dapat melemahkan insentif bagi kreditor untuk memonitor perilaku bank pada masa yang akan datang. Jika rekapitalisasi dilakukan dalam

bentuk pemotongan pinjaman oleh bank dan pelebaran sebaran pinjaman, kondisi ini akan menyebabkan kemampuan perbankan yang lebih rendah dalam penyaluran dana dan biaya kredit perbankan yang lebih tinggi. Akibat selanjutnya adalah akan melemahkan ekonomi riil, terutama untuk perusahaan skala kecil dan menengah yang memiliki alternatif pembiayaan yang lebih sedikit.

3. Secara umum, penurunan aktivitas ekonomi menyebabkan sulitnya mengisolasi efek dari krisis perbankan terhadap output.
4. Permasalahan lain adalah dalam kondisi krisis perbankan akan muncul distribusi informasi yang lebih buruk dan terjadinya masalah *adverse selection* sehingga menyebabkan kualitas investasi menjadi buruk dan tabungan tidak akan mengalir ke penggunaan yang lebih produktif.

Masalah perbankan juga menciptakan kesulitan dalam kebijakan moneter. Kondisi ini tidak hanya disebabkan karena adanya distorsi antara instrumen moneter dan target akhir, tetapi juga mempengaruhi posisi kebijakan moneter secara keseluruhan. Herrero (1997) menunjukkan bahwa dampak moneter dari krisis perbankan tergantung pada sumber dan skop krisis. Krisis yang disebabkan karena masalah makroekonomi dan kondisi spesifik perbankan secara bersama, cenderung memiliki konsekuensi moneter yang lebih besar dari pada krisis yang murni hanya disebabkan oleh masalah makroekonomi saja atau kondisi perbankan saja. Semakin besar cakupan krisis, dalam bentuk jumlah bank dan aset yang dipengaruhi, secara substansial akan memiliki dampak moneter yang lebih besar. Dampak moneter dari krisis perbankan tergantung pada (Herrero (1997)):

1. **Sistem nilai tukar dan tingkat dolarisasi.**

- Sistem nilai tukar. Pada negara yang menganut sistem nilai tukar tetap, teori menunjukkan bahwa krisis perbankan akan menyebabkan memburuknya kondisi BOP, menghasilkan penurunan penawaran uang domestik dan menaikkan suku bunga dalam negeri. Penurunan penawaran uang, menyebabkan pengurangan kredit, serta tingginya suku bunga menyebabkan peminjam mengalami kesulitan dalam membayar hutang ke bank. Hal ini bisa dihindari apabila otoritas memutuskan untuk memilih devaluasi dengan konsekuensi inflasi yang besar. Negara dengan sistem nilai tukar fleksibel, krisis perbankan secara umum akan mengkontraksi permintaan uang, hal ini karena terjadinya depresiasi mata uang

akan menaikkan harga dalam negeri, sehingga akan menurunkan permintaan *real money balance*. Kondisi ini akan menurunkan nilai pinjaman bank riil dan pembayaran kembali pinjaman yang telah diberikan. Pada saat yang sama nilai liabilitas bank riil akan jatuh karena bank berusaha menjaga kemampuannya dalam membayar hutang (*solvens*)

- Tingkat dolarisasi. Jika suatu negara melakukan dolarisasi penuh, maka devaluasi tidak memiliki dampak terhadap nilai aset dan liabilitas finansial riil. Pada kasus depresiasi mata uang dan terutama devaluasi pada sistem nilai tukar tetap, krisis perbankan membuat peminjam kesulitan untuk membayar hutang jika mereka tidak memiliki pendapatan yang cukup dalam bentuk dolar. Kondisi ini menciptakan penurunan portofolio pinjaman bank. Dolarisasi tidak hanya menurunkan penggunaan inflasi sebagai alat untuk mengecilkan *balance sheet* bank, tapi dapat juga berguna bila kepercayaan terhadap mata uang dalam negeri menurun selama krisis perbankan. Kasus Argentina menunjukkan memegang deposit dalam bentuk dollar akan menolong sistem perbankan setidaknya bank berusaha untuk menjaga depositonya dan membuat permintaan uang luar negeri lebih stabil. Bila perbankan tidak memiliki deposito dalam mata uang asing akan mendorong munculnya sistem *off-shore banking* yang biasanya akan menaikkan ketidakstabilan deposito selama masa krisis.
2. **Ketidakstabilan permintaan uang.** Jika negara memiliki permintaan uang yang relatif stabil, kondisi ini akan memfasilitasi penerapan kebijakan moneter selama krisis perbankan. Negara yang mengalami ledakan konsumsi akan mengalami permintaan uang yang lebih tidak stabil dibanding dengan negara yang mengalami ledakan output. Hal ini disebabkan karena permintaan uang cenderung lebih berkorelasi dengan pengeluaran dibandingkan dengan output atau pendapatan.
 3. **Struktur sistem perbankan dan karakteristik institusionalnya, terutama dalam periode krisis.** Semakin besar pangsa deposito dalam bank asing dan dalam bank pemerintah, maka deposan merasa memiliki jaminan pemerintah, sehingga deposito semakin stabil. Hal ini karena bank asing dan bank pemerintah cenderung dipandang oleh publik sebagai bank yang aman. Dalam negara miskin dampak moneter dari krisis lebih terasa karena intermediasi keuangan hanya dilakukan oleh sistem perbankan saja. Adanya asuransi deposito juga dipandang

dapat membatasi pengurangan deposit base selama masa krisis tapi tidak dapat mengembalikan kepercayaan dalam situasi krisis yang sistemik.

4. **Struktur sektor finansial.** Pengalaman Argentina dan Paraguay menunjukkan bahwa adanya bank asing dapat menahan pangsa deposit yang besar yang akan membuat deposan memperoleh oportunitas dari “flee to quality”, dan kondisi ini akan membatasi pengurangan deposito selama masa krisis. Adanya skema asuransi deposit juga menjadi hal yang penting dalam krisis perbankan. Adanya skema asuransi deposit ini akan menaikkan kepercayaan pelanggan.

Berdasarkan faktor yang akan menentukan besar kecilnya dampak moneter akibat terjadinya krisis perbankan, lebih lanjut Herrero (1997) menunjukkan dampak moneter dari krisis perbankan adalah sebagai berikut:

1. Kredit dan moneter agregat menjadi relatif tidak stabil dalam masa krisis, terutama jika kredit dan moneter terus tumbuh sampai terjadinya krisis. Hal ini biasanya terjadi pada negara yang mengalami liberalisasi keuangan tanpa penguatan supervisi perbankan.
2. Velositas pendapatan cenderung turun sebelum krisis perbankan dan naik setelah krisis. Hal ini konsisten dengan hipotesis stabilitas permintaan uang jangka panjang selama masa krisis. Dalam jangka pendek, meskipun permintaan uang tidak stabil, perubahan kecepatan pendapatan dapat terjadi dalam masa krisis.
3. Multiplier uang cenderung mengalami kenaikan sebelum krisis karena penurunan rasio cadangan terhadap deposito akibat adanya pengurangan RR (misalnya di Argentina) dan penurunan eksese reserves (misalnya di Venezuela). Namun di kasus lain Estonia dan Lithuania, multiplier mengalami penurunan sebelum krisis. Hal ini berkaitan dengan kenaikan tajam dari rasio mata uang terhadap deposito sebelum krisis dan akumulasi eksese reserve karena regulasi pengetatan pinjaman. Selama masa krisis, pergerakan yang tajam dari multiplier uang terjadi di semua negara yang diteliti. Hal ini bisa disebabkan karena perubahan cadangan dan permintaan mata uang.
4. Mekanisme transmisi kredit dan suku bunga cenderung terdistorsi selama krisis perbankan. Jalur kredit menjadi kurang efektif sehingga permintaan kredit menjadi lebih inelastik karena pengurangan masalah *moral hazard* terhadap pinjaman yang buruk di bank. Jalur suku bunga akan terintangi karena ketidakmampuan bank

untuk menyesuaikan pinjamannya sebagai respon atas kebijakan moneter. Mekanisme transmisi cenderung berubah setelah krisis karena perubahan struktur sistem perbankan, dalam bentuk jumlah bank dan konsentrasi aset dan liabilitias

5. Krisis perbankan secara umum memiliki dampak negatif ke sistem pembayaran. Hal ini bisa disebabkan karena hilangnya kepercayaan terhadap *commercial paper* dari bank yang biasanya digunakan sebagai alat tukar

Resolusi Atas Krisis Perbankan

Krisis perbankan memiliki dampak yang besar dalam perekonomian secara keseluruhan. Perekonomian yang semakin memburuk akibat terjadinya krisis perbankan tentu akan menimbulkan permasalahan yang lebih buruk apabila tidak ditangani dengan baik. Meskipun hasil penelitian OECD (2002) menunjukkan bahwa bank sentral atau pemerintah akan segera melakukan intervensi ketika krisis perbankan dimulai untuk mensuplai likuiditas. Intervensi bank sentral bertujuan untuk mendukung ketersediaan likuiditas. Namun dari hasil penelitian ditunjukkan bahwa di sebagian besar negara, kepemilikan pemerintah hanya merupakan pilihan akhir untuk jangka pendek sampai pembeli swasta ditemukan. Dengan demikian diluar intervensi pemerintah, pasti diperlukan langkah-langkah strategis yang merupakan resolusi atas terjadinya krisis perbankan. Dalam subbab ini akan dikemukakan beberapa langkah, dari beberapa hasil penelitian empiris. Langkah penyelesaian krisis perbankan negara satu dengan negara lain akan bervariasi, tergantung pada kondisi krisis yang terjadi di negara tersebut.

Penelitian Goldstein dan Turner (1996) menjelaskan bahwa untuk menyelesaikan krisis perbankan diperlukan penguatan sistem perbankan itu sendiri. Goldstein dan Turner (1996) melakukan penelitian di negara *emerging* market dan menganjurkan kebijakan yang dapat digunakan untuk memperkuat sistem perbankan adalah:

1. **Mengurangi ketidakstabilan.** Hal utama yang bisa dilakukan terutama untuk emerging market adalah : (i) mengurangi faktor yang menyebabkan ketidakstabilan melalui pengawasan dalam negeri, (ii) mengurangi munculnya ketidakstabilan melalui diversifikasi, (iii) pembelian asuransi untuk menghindari ketidakstabilan, dan (iv) memegang cadangan sumber daya keuangan yang lebih besar untuk menghindari kerugian. Dari segi makro ekonomi, kombinasi antara kebijakan fiskal dan moneter diharapkan mampu meredam ketidakstabilan ekonomi makro.

2. **Pertahanan terhadap ledakan pinjaman, kegagalan/penurunan harga aset dan aliran modal swasta.** Untuk mencegah terjadinya ledakan pinjaman, maka negara perlu mengelola kebijakan ekonomi makro dan nilai tukarnya karena berhubungan dengan aliran modal swasta. Montiel (1996) menyatakan beberapa hal berikut yang perlu dipertimbangkan dalam mencegah terjadinya ledakan pinjaman, penurunan harga aset dan aliran modal swasta:

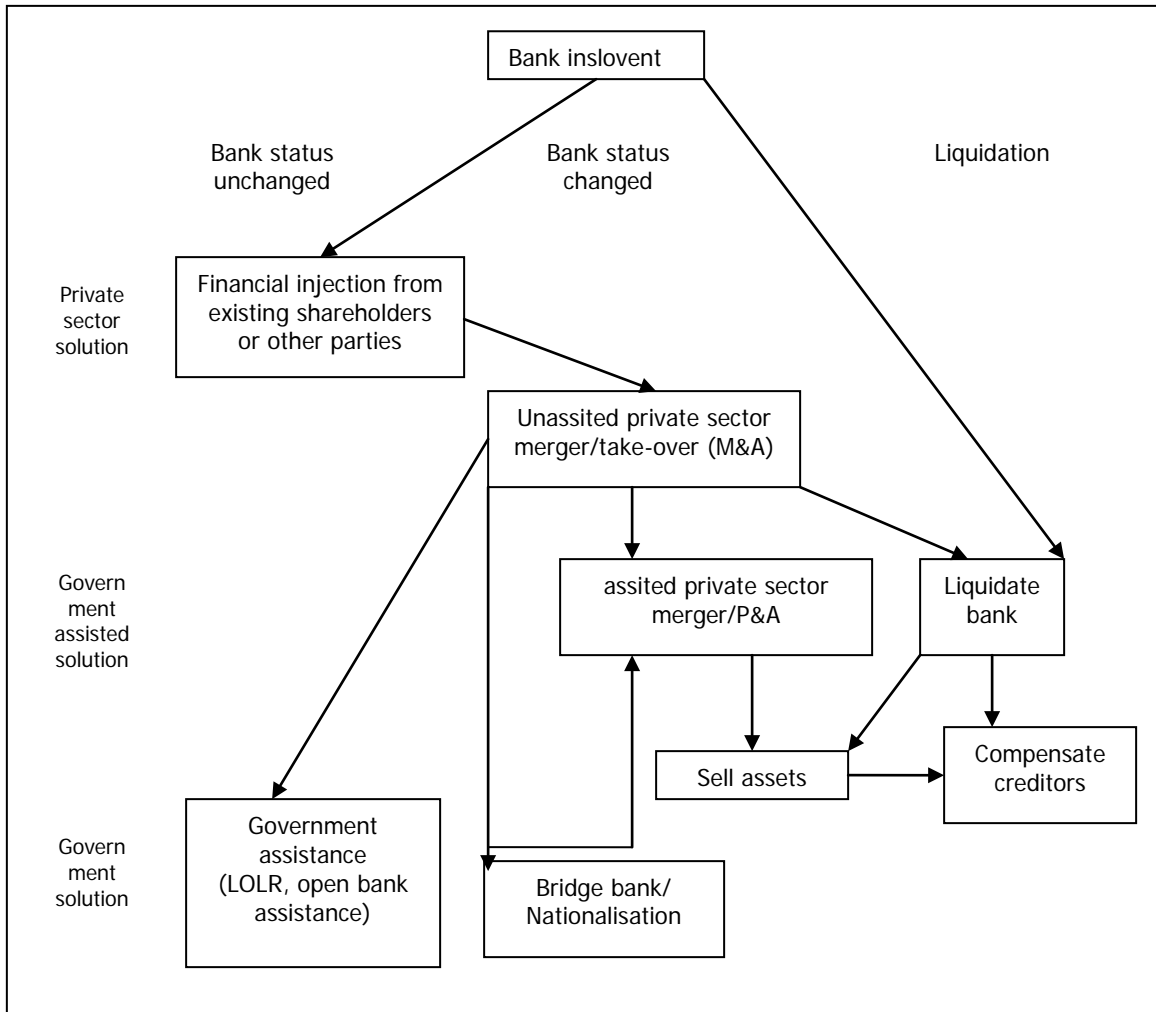
- Mengatur atau memajaki aliran modal masuk misalnya dengan restriksi kuantitatif terhadap pinjaman asing, mensyaratkan bank dengan liabilitas mata uang asing untuk menjaga *accountnya* di bank sentral
- Meskipun penghapusan restriksi aliran modal keluar dalam jangka panjang memiliki dampak positif terhadap kesejahteraan, tetapi tidak memberikan kontribusi untuk solusi masalah aliran modal masuk
- Sterilisasi dalam skala besar mampu untuk mencegah pertumbuhan *monetary base*, tapi tidak efektif dalam mengisolasi pasar dari pengaruh finansial eksternal
- Negara yang menganut nilai tukar nominal fleksibel dan menggunakan kebijakan fiskal dan moneter ketat untuk membatasi inflasi (misalnya Bolivia, Costarika, Indonesia, Korea, Malaysia dan Thailand) menunjukkan tanda terjadinya apresiasi nilai tukar dan ledakan konsumsi, yang merupakan faktor yang sering menaikkan terjadinya krisis keuangan.
- Hal lain untuk menjaga ledakan pinjaman adalah dengan *reserve requirement* (RR). Namun RR mendapat kritik karena (i) RR memberikan beban biaya ke bank, sehingga bank terdorong untuk mencari substitusi bentuk likuiditas lain untuk deposito bank, bisa dari pinjaman pemerintah maupun bank sentral, (ii) RR tidak membuat perbedaan antara bank yang lemah dan kuat. RR menurunkan daya tarik deposito dan pinjaman pada semua bank. Hal yang lebih baik adalah menfokuskan diri pada pencegahan ledakan pinjaman di bank yang lemah, bank yang *undercapitalised*, dan yang tidak memiliki sistem internal yang baik mengenai pemberian kredit.

3. **Mengurangi ketidaksesuaian likuiditas, jatuh tempo dan mata uang.** Ketidakcocokan likuiditas dan jatuh tempo merupakan karakteristik intrinsik dari perbankan. Infrastruktur institusional dan peraturan misalnya asuransi deposito,

official lender of last resort, pasar antar bank, likuiditas dan RR untuk bank perlu disusun untuk mengurangi terjadinya bank run dan mencegah goncangan likuiditas .

4. **Penyiapan liberalisasi finansial yang lebih baik.** Dua hal utama yang dapat dilakukan adalah (i) bila masuknya bank baru atau privatisasi dari bank pemerintah merupakan bagian dari proses liberalisasi, maka penting untuk menjamin bahwa pemilik baru atau manajer bank lolos dari fit and proper test, dan (ii) supervisi bank perlu dikuatkan sebelum liberalisasi
5. **Penurunan keterlibatan pemerintah.** Empat hal yang dapat dilakukan adalah (i) adanya transparansi keterlibatan pemerintah dalam sistem perbankan. *Opportunity cost* dari keterlibatan pemerintah dipublikasikan, sehingga masyarakat dapat mengetahui perbedaan kinerja bank swasta dan bank pemerintah, (ii) bank pemerintah beroperasi seperti perusahaan komersial, meskipun terkadang budaya internal cukup sulit diubah, (iii) bila diasumsikan arahan pemerintah terhadap alokasi dana tidak dapat dihindarkan maka perlu adanya skala prioritas, dan (iv) dilakukannya privatisasi kepemilikan bank pemerintah.
6. **Penguatan kerangka akuntansi, disclosure dan hukum**
7. **Pengelolaan sistem nilai tukar yang baik**

Di lain pihak Hoggarth (2003) dalam penelitian menyusun skema pohon keputusan untuk penyelesaian krisis perbankan sebagai berikut:



Dari bagan di atas secara garis besar dapat dijelaskan terdapat dua penyelesaian utama yaitu tanpa asistensi dan dengan asistensi:

1. **Penyelesaian tanpa bantuan.** Penyelesaian krisis perbankan dapat dilakukan oleh sektor swasta sendiri, yang berarti tidak menggunakan bantuan pihak pemerintah. Bentuk penyelesaian ini adalah dengan menambahkan dana dari pemilik yang ada atau dari pihak lain. Kondisi ini sebenarnya merupakan solusi paling baik, karena akan mengembalikan ke posisi semula dan tidak terdapat biaya langsung terhadap pembayar pajak. Namun solusi dari sektor swasta sendiri terkadang sulit dilakukan karena ukuran perusahaan terhadap sistem keuangan secara keseluruhan juga mempengaruhi kemampuan mencapai solusi sektor swasta. Dalam kondisi ini status bank tidak mengalami perubahan. Penyelesaian tanpa bantuan tetapi menyebabkan status bank berubah dapat dilakukan melalui merger dengan sektor swasta, atau di *take-over* oleh pihak swasta yang lebih sehat kondisinya. Bila merger dengan pihak

swasta tidak mungkin dilakukan maka pilihan berikutnya adalah likuidasi. Dalam likuidasi bank dinyatakan *insolvent* atau tidak mampu membayar hutang-hutangnya, tutup dan depositan diberi kompensasi. Likuidasi dilakukan bagi seluruh aset yang dimiliki bank. Dalam sebagian besar kasus, depositan berada dalam posisi yang tidak aman dan kreditor hanya membayar selama masih terdapat dana setelah terjadinya likuidasi.

2. **Penyelesaian dengan bantuan.** Campur tangan pemerintah melalui bank sentral sebagai *lender of last resort* (LOLR) biasanya dilakukan untuk situasi yang bersifat sistemik dalam periode yang terbatas. Restriksi ini dilakukan karena pada dasarnya LOLR merupakan bank yang tidak likuid tetapi secara fundamental mampu membayar hutang. Bentuk yang lain adalah asistensi bank terbuka dalam bentuk provisi kapital atau melalui pembelian aset *non-performing* dari bank. Asistensi bank terbuka sering membutuhkan suntikan modal sebelum masalah krisis terselesaikan, akibat biaya fiskal yang besar. Hal lain yang dapat dilakukan adalah melakukan asistensi untuk merger atau akuisisi. Merger menyediakan kontinuitas bisnis bagi peminjam dan depositan. Merger dapat distrukturkan dalam berbagai bentuk, tergantung pada ukuran dan kompleksitas kerusakan bank. Bank juga dapat dipecah, dimana depositan, cabang dan aset dijual secara terpisah. Pilihan lain adalah melakukan bridge bank, yaitu bentuk kepemilikan bank oleh pemerintah secara temporer. Dalam kondisi ini untuk sementara pemerintah dapat menjaga jalannya bisnis perbankan, sampai dengan bank siap untuk dijual. Nasionalisasi juga merupakan bentuk penyelesaian krisis perbankan. Pemerintah akan mengambil alih peran dan otoritas, biasanya melalui pengurangan kepentingan stakeholder dan perlindungan bagi depositan dan kreditor. Permasalahan dalam nasionalisasi adalah (i) biasanya manajer pemerintah tidak mendapat insentif yang sama dengan manajer swasta, (ii) alokasi kredit menjadi tidak efisien karena banyaknya pinjaman non-performing, (iii) biaya operasi yang menjadi relatif tinggi.

Dari berbagai strategi penyelesaian krisis perbankan yang dikemukakan oleh Hoggarth (2003) maka muncul pertanyaan siapa yang akan menanggung kerugian? Ringkasan berikut akan menunjukkan dampak penyelesaian krisis perbankan bagi shareholders, manajer, kreditor dan pekerja

	Shareholders (kehilangan uang)	Manajer (kehilangan pekerjaan)	Kreditur (kehilangan uang)	Pekerja (kehilangan pekerjaan)
Status bank tidak berubah				
Suntikan kapital dari shareholder	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak
Suntikan modal dari pemerintah	Hampir pasti, sebagian	Hampir pasti	Mungkin, sebagian	Hampir pasti
Status bank berubah				
Merger dan akuisisi	Hampir pasti, sebagian	Mungkin	Mungkin, sebagian	Mungkin
Pembelian dan asumsi	Ya	Mungkin	Ya jika P&A parsial	Mungkin
Nasionalisasi / bridge banks	Ya, sebagian	Hampir pasti	Mungkin	tidak
Likuidasi	Ya	Ya	Ya, tidak dijamin	ya

Sumber : Hoggarth (2003)

Hasil Studi Empiris Mengenai Krisis Perbankan

Dalam penelitian Turner (1996) ditemukan bahwa krisis perbankan yang terjadi di Negara berkembang jauh lebih buruk dibandingkan dengan negara maju. Caprio and Klingebiel (1996) dalam Turner (1996) menunjukkan bahwa negara industri yang mengalami krisis perbankan adalah Spanyol (1977-85), dengan kerugian mencapai 17% dari GDP, Finlandia (1991-93) dengan kerugian sebesar 8% of GDP, Swedia (1991) sebesar 6% dan Norwegia (1987-89) sebesar 4%. Sedangkan krisis tabungan dan pinjaman di Amerika (1984-91) menelan biaya sebesar 3% dari GDP. Di Negara sedang berkembang, diidentifikasi bahwa sebagian besar biaya resolusi diatas 10% dari GDP, termasuk di dalamnya, Venezuela (18%), Bulgaria (14%), Mexico (12-15%) dan Hungaria (10%). Sedangkan Argentina, Chili mengalami kerugian lebih besar dari 25% dari GDP. Studi lain yang dilakukan oleh Lindgren et al. (1996) and Sheng (1996) dalam Turner (1996) menunjukkan bahwa negara sedang berkembang mengalami dampak krisis perbankan yang lebih besar

Penelitian yang dilakukan oleh Herrero (1997) menganalisis penyebab utama krisis perbankan di beberapa negara. Hasil penelitian Herrero (1997) dapat disarikan dalam tabel berikut:

Negara	Goncangan ekonomi makro eksternal dan penyebab ekonomi makro lain	Perubahan struktural	Isu spesifik yang berhubungan dengan bank
Argentina	Krisis di Meksiko, penarikan investor asing dari <i>emerging market</i> , melemahnya kebijakan makro ekonomi domestik terutama kebijakan fiskal	Perubahan yang cepat pada harga relatif untuk tujuan pengenalan rencana mata uang luas	Ketidakefisienan sistem perbankan Argentina, selama periode konsolidasi, Manajemen bank dan pengawasan internal yang tidak efisien
Estonia	Runtuhnya Sovyet, pembekuan deposito di luar negeri, pengenalan program penyesuaian makroekonomi	Liberalisasi finansial, persyaratan lisensi yang liberal untuk mengembangkan bank	Manajemen bank yang lemah, sebaran yang besar dan jumlah yang besar untuk pinjaman <i>non-performing</i> , penarikan deposito dari bank Sovyet oleh pemerintah
Latvia	Runtuhnya Sovyet, pengenalan program penyesuaian makroekonomi, pembekuan deposito di luar negeri, arus modal masuk yang besar dalam sistem perbankan selama 1993-94	Liberalisasi keuangan, perubahan kepemilikan bank dan perusahaan melalui privatisasi, pengenalan persyaratan provisi	Manajemen bank yang lemah, berkaitan dengan pinjaman partai dan penipuan untuk memenangkan pemilu, peraturan mengenai kehati-hatian bank yang sembrono
Lithuania	Runtuhnya Sovyet, pengenalan program penyesuaian makroekonomi, pembekuan deposito di luar negeri	Liberalisasi keuangan, pengenalan persyaratan provisi	Manajemen bank yang buruk, kebijakan kredit yang buruk, pinjaman dengan koneksitas dan kemenangan pemilu, peraturan kehati-hatian yang buruk
Paraguay		Liberalisasi keuangan tanpa penguatan supervisi bank, persyaratan lisensi yang liberal untuk mengembangkan bank	Supervisi dan regulasi yang buruk, kemenangan pemilu
Phillipina	Naiknya harga minyak dan suku bunga internasional, kemerosotan <i>term of trade</i> , krisis hutang eksternal dan resesi	Liberalisasi keuangan, tanpa peraturan dan kerangka akuntansi yang mencukupi, tidak ada peningkatan dalam supervisi perbankan	Pinjaman yang berhubungan dengan partai dan motif politik. Ketidacukupan supervisi perbankan, peraturan dan kerangka akuntansi, kesenjangan pengawasan internal dan biaya operasi yang tinggi
Venezuela	Kemerosotan <i>term of trade</i> , pengenalan program penyesuaian makroekonomi dengan beban yang berlebihan pada kebijakan moneter	Liberalisasi keuangan, liberalisasi suku bunga dan pengadopsian instrumen tidak langsung tanpa peraturan dan kerangka akuntansi yang mencukupi, tidak ada peningkatan dalam supervisi perbankan	Melemahnya portofolio utama, terutama pada tahun 1989 ketika pengawasan langsung mendistorsi alokasi kredit. Regulasi dan supervisi perbankan yang sangat lemah, adanya pinjaman koneksi dan kemenangan pemilu

Penelitian Miller dan Luangaram (1998) mengenai jenis krisis perbankan dapat disarikan dalam tabel berikut:

Jenis krisis	Karakteristik	Contoh
Bank panic akibat adanya rush likuiditas	<ul style="list-style-type: none"> Terjadi krisis likuiditas yang dicerminkan oleh adanya bank run Bila bank run hanya terjadi pada satu bank saja maka bank tersebut dapat meminjam dari bank lain Bila bank run terjadi dalam sistem perbankan maka akan terjadi bank panic Ketidaksesuaian jatuh tempo antara aset dan liabilitas menyebabkan sistem perbankan menghadapi dua kemungkinan ekuilibrium yaitu bertahan atau kolaps 	Inggris 1866
Bank insolvency akibat gambling	<ul style="list-style-type: none"> Bank memiliki ekuitas yang rendah, manajer pinjaman menawarkan gambling, dimana investasi yang beresiko lebih menarik daripada investasi yang aman Kondisi ini bisa menimbulkan insolvensi 	USA 1970-1980

Penelitian Lindgren et al (1999) dalam Hoggarth (2003) mengenai krisis di asia timur menunjukkan bahwa adanya *blanket guarantee* temporer bagi seluruh depositan dan kreditur lain mampu menghentikan *bank run* oleh depositan domestik meskipun tidak menjamin *rollover* liabilitas asing. Sedangkan penelitian De Luna-Martinez (2000) dalam Hoggarth (2003) menunjukkan bahwa selama krisis di Korea dan Meksiko tidak terjadi *bank run* karena adanya *blanket guarantee* dari pemerintah. Jadi *blanket guarantee* biasanya disediakan dalam krisis yang sistemik untuk menghentikan *bank run*. Tabel berikut akan menunjukkan dukungan likuiditas, jaminan deposito, biaya fiskal dan kerugian output akibat penyelesaian 33 kasus krisis perbankan sistemik pada tahun 1977-2002

	Jumlah kasus	Rata-rata Panjang krisis (tahun)	Rata-rata NPL (%) terhadap total pinjaman) ⁴⁾	Rata-rata kredit bank/GDP (%)	Rata-rata GNP perkapita (US\$000)	Rata-rata biaya fiskal kumulatif dari penyelesaian krisis (% of GDP) ⁵⁾	Median, kerugian output (% of GDP)
Seluruh negara LOLR (open ended)¹⁾	33	4.3	26.7	44.2	6.6	15.0	23.1
• Ya	21	4.8	31.1	47.1	6.7	17.3	37
• Tidak	12	3.4	19.3	39.1	6.4	10.9	9.1
Blanket deposit guarantee²⁾							
• Ya	22	4.3	29.3	47.8	7.9	16.6	28.7
• Tidak	11	4.3	17.3	37	4.0	11.8	15.7
Hanya krisis perbankan	10	4.6	23.7	44.9	7.3	7.8	15.7
Krisis perbankan dan mata uang³⁾	23	4.2	28.2	43.9	6.3	17.4	32.2
• Dengan LOLR	16	4.5	32.9	45.1	5.9	18.9	43.9
• Tanpa LOLR	7	3.4	17.5	41.3	7.3	14.1	13.2
• Dengan blanket deposit guarantee	16	3.9	29.7	46.9	7.5	19.4	37.2
• Tanpa blanket deposit guarantee	7	4.9	19.5	37.1	3.6	12.8	24.7

Keterangan:

1) Open-ended LOLR adalah dimana dukungan likuiditas bank sentral ditetapkan lebih dari satu tahun dan lebih besar daripada kapital agregat dalam sistem perbankan.

-
- 2) Blanket government guarantee merupakan bentuk lain dimana bank pemerintah menguasai lebih dari 75% aset sistem perbankan
 - 3) Krisis mata uang menggunakan definisi Frankel dan Rose (1996), yaitu depresiasi mata uang domestik nominal lebih dari 25%
 - 4) Non performing loans adalah jumlah pinjaman yang bermasalah, pinjaman dengan resiko tinggi dan pinjaman yang non-recoverable
 - 5) Terdiri dari biaya rekapitalisasi perbankan, pengeluaran pemerintah untuk pemegang liabilitas dan pembelian NPL sektor publik
 - 6) Kerugian output adalah deviasi kumulatif dalam tingkat output selama masa krisis berdasarkan trend 10 tahunan sebelum krisis

Sumber : Hoggarth (2003)

Dari tabel tersebut dapat disimpulkan bahwa dari 33 negara, rata-rata mengalami masa krisis selama 4,3 tahun, dengan kerugian output sebesar 23,1% dari GDP. Rata-rata biaya fiskal yang dikeluarkan pemerintah untuk menyelesaikan krisis sebesar 15% dari GDP. Biaya fiskal yang dikeluarkan untuk negara yang hanya mengalami krisis perbankan lebih sedikit (7,8% dari GDP) dibandingkan dengan negara yang mengalami krisis perbankan dan mata uang (17,4% dari GDP). Demikian pula dengan kerugian output yang diderita oleh negara yang mengalami krisis kembar jauh lebih besar daripada yang hanya mengalami krisis perbankan (32,2% dibanding 15,7%). Negara yang menggunakan open-ended LOLR, mengalami masa krisis yang lebih panjang, dan persentase NPL terhadap total pinjaman yang lebih besar dibandingkan dengan negara yang tidak menggunakan LOLR open-ended. Negara yang mengalami krisis kembar, dan menyediakan blanket deposit guarantee mengalami kerugian output yang lebih besar (37,2%) dibandingkan negara yang tidak menyediakan blanket deposit guarantee (24,7%). Dilain pihak, masa krisis di negara yang menyediakan blanket guarantee lebih pendek (3,9 tahun) dibandingkan dengan negara tanpa blanket guarantee (4,9 tahun). Tetapi sebaliknya negara yang menggunakan LOLR mengalami masa krisis yang lebih lama dan kerugian output yang lebih besar dibandingkan dengan negara yang tidak menggunakan LOLR.

Penelitian Montreevat dan Rajan (2001) bertujuan untuk mengamati terjadinya krisis kembar di Thailand, yang merupakan efek domino yang dipacu adanya krisis finansial di asia timur pada tahun 1997-1998 serta dampak dari masuknya bank asing ke Thailand. Dari hasil penelitian ditemukan adanya manfaat akibat masuknya bank asing di Thailand berupa pengurangan struktur biaya, peningkatan efisiensi operasional, pengenalan dan aplikasi teknologi baru, produk perbankan, kemampuan pemasaran dan manajemen dan struktur *corporate governance*. Dengan demikian masuknya bank asing

ke Thailand meningkatkan fungsi sistem perbankan nasional dan menghasilkan keuntungan kesejahteraan yang positif bagi pelanggan bank. Masuknya bank asing memberikan tambahan keunggulan potensial yaitu:

1. Mengurangi adanya pinjaman "non-commercial" atau "connected" akibat adanya koneksitas politik
2. Selama portofolio bank asing tidak terkonsentrasi pada satu negara, biasanya tidak akan memacu terjadinya krisis spesifik
3. Sistem perbankan dengan diversifikasi aset internasional dapat lebih stabil dan tidak mudah mengalami bank run selama kantor cabang mampu memperoleh pembiayaan dari bank pusat, yang bisa bertindak sebagai *lender of last resort*
4. Internasionalisasi perbankan dapat menciptakan tekanan domestik pada bank lokal untuk mempertinggi dan membuat harmonisasi dengan prosedur peraturan dan pengawasan yang memiliki standar internasional. Dalam internasionalisasi finansial terdapat dua pendekatan yaitu bertahap dan "cold turkey" atau "big bang". Pendekatan gradual digemari karena bank domestik juga membutuhkan konsolidasi agar mampu bersaing secara efektif untuk melawan bank multinasional asing yang memiliki dasar modal yang lebih besar dan lebih terdiversifikasi.

Untuk mengatasi krisis di Thailand, dibutuhkan restrukturisasi sektor keuangan dengan cara:

- Mengurangi/menutup bank komersial dan lembaga keuangan
- Melakukan merger terhadap sejumlah institusi
- Menyuntikan dana publik untuk rekapitalisasi perbankan
- Melakukan strategi penempatan aset secara sistematis
- Mengizinkan investasi asing masuk di sektor keuangan

Penelitian Batunanggar (2002) melihat krisis perbankan di Indonesia merupakan krisis yang terburuk di Asia timur dan memakan biaya yang sangat besar. Pengalaman Indonesia dalam krisis finansial dan perbankan merupakan masalah yang menelan banyak biaya dan rumit. Tidak seperti negara lain di Asia timur, krisis perbankan dan finansial yang terjadi di Indonesia diikuti dengan krisis politik, sehingga krisis perbankan menjadi lebih sulit dikelola. Terdapat dua tahap yang diharapkan dapat dikembangkan mekanisme sebagai mekanisme penyelesaian krisis perbankan di Indonesia yaitu :

-
- Penggantian secara bertahap *blanket guarantee* dengan skema asuransi deposito yang eksplisit dan terbatas
 - Penetapan fungsi LOLR yang lebih baik dan lebih transparan dalam waktu normal maupun selama menghadapi krisis yang sistemik.

Asuransi deposito dan LOLR dapat menjadi alat yang penting dalam manajemen krisis, tetapi kedua hal tersebut tidak cukup untuk mengatasi masalah krisis perbankan. Peran kedua alat tersebut harus didukung dengan stabilitas finansial lain seperti pasar yang disiplin dan supervisi kehati-hatian bank. Untuk menguatkan stabilitas keuangan Indonesia maka program yang dilaksanakan adalah:

- Meningkatkan efektivitas supervisi perbankan
- Restrukturisasi bank dan perusahaan
- Meningkatkan kedisiplinan pasar
- Meningkatkan sistem hukum
- Mengurangi pangsa pemerintah dalam sistem perbankan

Dua opsi kebijakan lain yang penting untuk dipertimbangkan untuk mengatasi terjadinya krisis perbankan di Indonesia adalah:

- Pembatasan hutang dengan denominasi asing oleh institusi finansial dan perusahaan lain untuk mengurangi kelemahan ekonomi akibat resiko krisis mata uang lain
- Penerapan kebijakan untuk mengurangi pengambilan resiko oleh bank yang merasa dirinya *too big* atau *too important to fail* (akibat koneksitas politis). Hal ini dilakukan dengan mengurangi pengawasan pemerintah yang berlebihan atas bank atau melalui privatisasi dan intensifikasi supervisi terhadap bank-bank yang secara sistematis penting.

Penelitian Hadad, Santoso, dan Arianto (2003) mengenai krisis perbankan yang terjadi di Indonesia pada tahun 1997/1998 memberikan pelajaran berharga berupa biaya penyelamatan dan pemulihan industri perbankan yang sedemikian besar hingga mencapai lebih dari 50% PDB Indonesia pada waktu itu. Selain itu, krisis perbankan juga berdampak pada turunnya kepercayaan masyarakat terhadap industri perbankan. Dalam kajian ini, faktor-faktor yang mempengaruhi krisis perbankan diwakili oleh faktor sektor riil, sektor perbankan sendiri, dan juga kondisi fluktuatif yang selanjutnya disebut dengan faktor *shocks*. Dengan mengadopsi model yang dikemukakan oleh Hardy dan

Pazarbasioglu (1999), Hadad, Santoso, dan Arianto (2003) menerapkan metoda logit pada persamaan yang dibentuk dari beberapa indikator sektor riil, sektor perbankan, dan variabel *shocks*. Variabel-variabel independen yang digunakan terbagi kedalam tiga kelompok besar, yaitu:

1. Variabel sektor riil dalam rangka menjelaskan tingkat efisiensi penggunaan kredit perbankan dan perubahan *repayment capacity*,
2. Variabel sektor perbankan dalam rangka menjelaskan tingkat ketahanan perbankan terhadap perubahan-perubahan yang signifikan baik pada sisi *assets* maupun *liabilities*
3. Variabel *shocks* yang digunakan untuk menjelaskan faktor-faktor lain yang secara langsung maupun tidak langsung (melalui sektor riil) akan mempengaruhi kondisi perbankan.

Dengan menggunakan spesifikasi model diatas, setidaknya potensi terjadinya krisis atau *severe distress* pada industri perbankan dapat diprediksi dengan menggunakan 6 (enam) indikator, yaitu pertumbuhan PDB riil yang melambat, konsumsi swasta yang makin meningkat, penurunan tingkat investasi, depresiasi tajam nilai tukar, pemberian kredit kepada sektor swasta yang makin intensif, dan penurunan jumlah simpanan masyarakat yang berkelanjutan. Peningkatan konsumsi swasta yang diiringi dengan penurunan tingkat investasi dan penurunan PDB riil dapat diartikan sebagai penurunan kemampuan untuk memproduksi barang dan jasa dalam perekonomian. Hal tersebut pada gilirannya akan mempengaruhi kemampuan perusahaan untuk memperoleh hasil usaha yang akan digunakan untuk membayar kembali kredit yang diterimanya dari industri perbankan.

Selanjutnya, pemberian kredit yang makin intensif dari industri perbankan memperparah kondisi yang sudah ada karena pemberian kredit tidak lagi didasarkan pada kelayakan usaha. Sebagai akibatnya, angka rasio kredit non lancar pada industri perbankan akan makin meningkat dan pada gilirannya mengganggu kinerja bank. Dengan makin terakumulasinya permasalahan pada industri perbankan yang disebabkan oleh permasalahan di sektor riil, kepercayaan masyarakat pada industri perbankan akan terkikis dan sebagai dampaknya terjadi penurunan simpanan masyarakat yang berkelanjutan. Dampak lebih lanjut dari akumulasi permasalahan ini adalah pandangan dari investor luar negeri yang menganggap bahwa indikator fundamental perekonomian

Indonesia menunjukkan penurunan yang antara lain tercermin dari menurunnya PDB riil dan meningkatnya kredit non lancar perbankan. Sebagai akibatnya, banyak investor asing yang kembali menarik dana yang semula diinvestasikannya dan apabila hal ini terjadi secara besar-besaran dan dalam waktu singkat akan menyebabkan terjadinya tekanan luar biasa pada mata uang domestik sehingga menimbulkan depresiasi tajam pada nilai tukar.

Dampak selanjutnya, depresiasi ini akan mengakibatkan turunnya *repayment capacity* perusahaan-perusahaan dan bank-bank yang memiliki kewajiban dalam valuta asing yang cukup tinggi. Kombinasi faktor-faktor negatif dari sektor riil, perbankan, maupun *shocks* di atas secara bersama-sama akan memberikan tekanan pada industri perbankan yang pada gilirannya dapat menimbulkan permasalahan berat maupun krisis perbankan. Oleh karena itu, perkembangan indikator-indikator tertentu dari setiap sektor di atas dapat digunakan sebagai indikator awal adanya potensi permasalahan pada industri perbankan yang apabila tidak segera ditangani akan dapat mengakibatkan terjadinya krisis perbankan

Penelitian Santor (2003) mengenai prediksi terjadi tidaknya krisis perbankan dipandang sebagai sesuatu yang berguna. Motivasi utamanya adalah bila kondisi krisis perbankan dapat diprediksikan maka akan dapat dilakukan tindakan preventif yang memadai. Data yang digunakan dalam penelitian berasal dari data base IMF, IFS dan WEO (World economic outlook) untuk lebih dari 90 negara dengan tahun 1975-1998. Variabel penjelas yang digunakan untuk memprediksi krisis perbankan adalah pertumbuhan GDP, surplus Current Account, depresiasi mata uang, suku bunga riil, tingkat inflasi, defisit anggaran pemerintah, rasio M2 terhadap cadangan, rasio kredit swasta terhadap GDP, pertumbuhan kredit swasta riil, pendapatan perkapita, keberadaan asuransi deposito.

Hipotesis yang digunakan untuk memprediksi arah hubungan adalah sebagai berikut:

- Kondisi fundamental makro yang buruk akan memberikan pengaruh negative terhadap neraca bank, penurunan neraca CA dan suku bunga yang tinggi akan memberikan pengaruh positif terhadap krisis.
- Inflasi yang tinggi dan depresiasi mata uang akan menaikkan krisis perbankan dan defisit anggaran pemerintah.

-
- Suku bunga nominal yang tinggi secara umum mencerminkan *mismanagement* ekonomi akan mengurangi kemampuan pemerintah untuk menyelesaikan masalah sistem perbankan.
 - Untuk mengontrol likuiditas, rasio M_2 terhadap cadangan harus dimasukkan, semakin rendah likuiditas menyebabkan kegagalan yang lebih tinggi
 - Sebaliknya pertumbuhan kredit yang berlebihan akan berakibat kelebihan pinjaman dan akan memperburuk sistem perbankan.
 - Semakin baik variabel institusional, misalnya kepastian hukum dan nilai GDP perkaitan yang tinggi akan menurunkan probabilitas terjadinya krisis
 - Tanda dari asuransi deposit tidak jelas, karena di satu sisi asuransi deposit akan menurunkan bank run, tetapi di sisi lain akan mendorong masalah moral hazard, dimana akan mendorong peminjam yang beresiko sehingga menyebabkan krisis perbankan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa krisis perbankan berhubungan dengan pertumbuhan ekonomi yang lambat, inflasi yang tinggi, suku bunga riil yang tinggi, penurunan TOT, hukum dan standar akuntansi yang lemah, dan pendapatan perkapita yang rendah. Hasil penelitian empiris juga menunjukkan bahwa informasi *contagion* memainkan peran penting dalam memprediksi krisis perbankan di masa yang akan datang. Sedangkan krisis mata uang tidak menyebabkan terjadi krisis perbankan.

Referensi

- Batunanggar, Sukarela, (December 2002), "Indonesia's Banking Crisis Resolution: Lessons And The Way Forward", www.bi.go.id, didownload Oktober 2004
- Goldstein, Morris, dan Philip Turner, (October 1996), "Banking Crises In Emerging Economies: Origins And Policy Options", **BIS Economic Papers, No. 46**
- Hadad, Muliaman D., Wimboh Santoso, dan Bambang Arianto, (Desember 2003), "Indikator Awal Krisis Perbankan", www.bi.go.id, didownload Oktober 2004
- Hanson, James A., (November 2003), "Banking In Developing Countries In The 1990s", **World Bank Policy Research Working Paper 3168**
- Hardy, C. and C. Pazarbasioglu, (1999), "Determinants and Leading Indicators of Banking Crises: Further Evidence", **IMF Staff Papers 46, 3**
- Herrero, Alicia Gracia, (September 1997), "Monetary Impact Of A Banking Crisis And The Conduct Of Monetary Policy", **IMF Working Paper No.124**
- Hoggarth, Glenn, (December 2003), "Resolution Of Banking Crises : A Review", **Financial Stability Review**
- Kaminsky, G. dan C. Reinhart, (1999). "The Twin Crises: The Causes of Banking and Balance of Payments Problems." **American Economic Review 89**

-
- Kawai, Masahiro, Richard Newfarmer, dan Sergio Schmukle, (February 2001), "Crisis And Contagion In East Asia: Nine Lessons", **World Bank Working Paper**
- Miller, Marcus, dan Pongask Luangaram, (July 1998), "Financial Crisis In East Asia: Bank Runs, Asset Bubbles And Antidotes", **CSGR Working Paper No 11/98**
- Mishkin, Frederick, (1999), " Lesson from The Asian Crisis", **Journal of International Money and Finance, No.18**
- Montreevat, Sakulrat, dan Ramkishen S. Rajan, (June 2001), "Financial Crisis, Bank Restructuring And Foreign Bank Entry: An Analytic Case Study Of Thailand", **Discussion Paper No. 0131 Centre For International Economic Studies**
- Santor, Eric (February 2003), "Banking Crises And Contagion: Empirical Evidence", **Bank Of Canada Working Paper 2003-1**
- Servén, Guillermo Perry Luis, (1999), "The Anatomy Of A Multiple Crisis: Why Was Argentina Special And What Can We Learn From It", **The World Bank Working Paper**