

Bank dan Pasar Modal: Menuju *Universal Banking System*

by Zulkarnain Sitompul

Bank Indonesia mengindikasikan bahwa pihaknya akan mengizinkan bank melakukan perdagangan saham di pasar modal. Salah satu alasan Bank Indonesia mengizinkan kegiatan tersebut adalah rendahnya *loan to deposit ratio* industri perbankan yang saat ini sekitar 50%. Rendahnya kemampuan bank menyalurkan kredit tersebut menimbulkan permasalahan tersendiri bagi industri perbankan dan bagi ekonomi secara makro. Dengan mengizinkan bank melakukan perdagangan saham maka dana yang tidak dapat disalurkan bank dalam bentuk kredit (*idle money*) dapat dimanfaatkan.

Pertanyaan hukum yang timbul adalah apa konsekwensi hukum yang muncul dengan membolehkan bank melakukan perdagangan saham. Apakah perlu dilakukan amendemen terhadap UU No. 10 Tahun 1998 tentang Perbankan yang saat ini berlaku. Secara eksplisit UU Perbankan tidak melarang bank melakukan perdagangan saham. Namun, kegiatan usaha yang dapat dilakukan bank diatur secara limitatif dalam Pasal 6 dan 7 UU Perbankan. Meski, Pasal 6 huruf n memberikan sedikit celah hukum yang dapat digunakan untuk memberikan justifikasi bagi bank melakukan kegiatan perdagangan saham. Pasal 6 huruf n tersebut membolehkan bank *melakukan kegiatan usaha yang lazim dilakukan oleh bank*.

Celah hukum atau *enabling clause* ini dapat digunakan sambil menunggu diamendemennya UU Perbankan. Perlunya UU Perbankan diamandemen bahkan mungkin harus dibuat UU Perbankan baru karena mengizinkan bank melakukan perdagangan saham berarti mengubah sistem perbankan Indonesia dari *commercial banking system* menjadi *universal banking system*. Sistem universal banking tidak memisahkan kegiatan usaha bank dengan kegiatan usaha di pasar modal bahkan di negara-negara tertentu bank juga dibolehkan melakukan kegiatan usaha perasuransian.

Untuk memahami alasan dasar dipisahkannya kegiatan bank dan pasar modal ada baiknya melihat pengalaman Amerika Serikat. Pengalaman Amerika Serikat ini relevan karena sistem perbankan yang diterapkan Indonesia mengacu pada sistem perbankan Amerika Serikat. Di Amerika Serikat, pemisahan antara kegiatan usaha *commercial banking* (bank umum) dan kegiatan usaha *investment banking* (perusahaan sekuritas) dilakukan sebagai jawaban terhadap gelombang kebangkrutan bank yang melanda negara tersebut disebabkan oleh stagnasi ekonomi pada tahun 1930an dengan memberlakukan *Glass-Steagall Act*.

Pemisahan yang ditetapkan oleh UU ini mendapat tantangan banyak pihak. Pihak yang setuju dengan pemisahan berargumentasi bahwa pemisahaan yang ditentukan oleh

Glass-Steagall Act adalah untuk menciptakan industri perbankan yang kuat. Alasannya adalah keterlibatan *commercial banking* pada kegiatan investasi merusak prinsip kehati-hatian dan kepercayaan masyarakat, sehingga menyebabkan terjadinya kehancuran pasar modal dan kebangkrutan bank yang kemudian disusul dengan depresi ekonomi pada tahun 1929. Akan tetapi, penelahaan ulang yang dilakukan atas *legislative history Glass-Steagall Act* menunjukkan bahwa alasan tersebut ternyata hanyalah mitos. Sebenarnya, penyebab kehancuran pasar modal dan kebangkrutan industri perbankan adalah kesalahan *Federal Reserve Bank* karena memberikan pinjaman murah kepada perbankan. Hasil penelahaan ulang ini dengan sendirinya menghilangkan secara signifikan landasan *Glass Steagall Act* dalam memisahkan kegiatan *commercial bank* dan *investman bank*.

Oleh karena itu garis pemisah antara *commercial banking* dengan *investmen banking* harus dihilangkan. Perdebatan mengenai hal untuk sementara berakhir dengan dikeluarkannya *Gramm-Leach-Bliley Act* (GLBA) sebagai pengganti *Glass-Steagall Act* pada 12 November 1999. GLBA hanya memperbolehkan *financial holding company* (FHC) suatu bagian dari *bank holding company* melakukan kegiatan keuangan baru termasuk *merchant banking*. Namun demikian GLBA tidak sepenuhnya menghilangkan dinding pemisah antara perdagangan dan *banking* di Amerika Serikat. Sejumlah kegiatan nonbank yang boleh dilakukan BHC melalui FHC memang telah diperluas, tetapi banyak diantaranya hanya dapat dilaksanakan oleh perusahaan *subsidiary*.

Secara konseptual, konvergensi kegiatan usaha antar lembaga keuangan telah dimulai sejak tahun 1960an. Pada periode itu, bank umum dan perusahaan sekuritas telah berusaha memperluas kegiatan usaha mereka, sehingga secara perlahan menghapuskan batas yang memisahkan kedua jenis lembaga ini. Dalam periode 1970an dan 1980an, industri perbankan mengalami perubahan sangat signifikan.

Pertama, volatilitas nilai tukar dan suku bunga yang disertai dengan kegoncangan ekonomi dan peningkatan kompetisi dalam pasar keuangan telah membuat bisnis perbankan menjadi lebih berisiko.

Kedua, persaingan tersebut muncul tidak saja dari sesama bank, tetapi juga muncul dari lembaga-lembaga keuangan lainnya. Inovasi teknologi telah memungkinkan perusahaan memperoleh pendanaan dari sumber-sumber selain bank.

Kedua kondisi ini ditambah dengan pembatasan kegiatan usaha bagi bank yaitu memisahkan kegiatan usaha antara *commercial banking* dengan *investment banking* menyebabkan pengurus bank terpaksa mengambil risiko lebih tinggi dalam upaya meningkatkan keuntungan bank. Situasi tidak menguntungkan ini memaksa regulator melunakkan garis pemisah antara kegiatan *commercial banking* dan kegiatan *investment banking*. Pelunakan tersebut dilakukan dengan membolehkan bank umum melakukan kegiatan usaha di bidang sekuritas, dengan ketentuan kegiatan usaha tersebut dilakukan oleh perusahaan terpisah dari konglomerasi bank.

Alasan pelunakan tersebut adalah pada pendelegasian fungsi-fungsi tertentu dari suatu lembaga perantara keuangan menurunkan biaya karena menghilangkan duplikasi fungsi sebagai pengumpul informasi sebelum memutuskan untuk membiayai dan memonitor debitur. Berdasarkan hal tersebut, diyakini bahwa suatu bank yang juga menawarkan jasa sekuritas dapat mengembangkan suatu hubungan yang luas langgeng perusahaan yang dibiayai.

Peningkatan jumlah titik temu antara bank dan perusahaan mempermudah bank dalam mengumpulkan informasi tentang perusahaan tersebut dan menggunakannya untuk membiayai perusahaan dimaksud. Singkat kata, lebih sederhana bagi suatu bank untuk menilai suatu perusahaan yang akan diberikan pinjaman karena perusahaan tersebut pernah dijaminnya pada saat *go public*.

Untuk konteks Indonesia, apabila selama ini kegiatan *investment banking* dilakukan melalui anak perusahaan, melalui perbankan syariah kegiatan investasi tersebut dapat dilakukan oleh bank syariah yang sama. Dengan diberlakukannya Undang-Undang No.10 Tahun 1998 tentang Perbankan yang mempermudah pembukaan bank dan kantor cabang bank berdasarkan prinsip syariah, pada dasarnya sistem *universal banking* telah pula dikembangkan di Indonesia. Hal ini terlihat pada kegiatan usaha perbankan syariah yaitu kegiatan usaha berdasarkan prinsip *mudaraba* yang diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris sebagai *equity sharing* atau terkadang juga disebut sebagai *profit sharing*. *Mudaraba* pada dasarnya adalah perjanjian antara paling sedikit dua pihak yaitu pemberi pinjaman atau disebut juga sebagai investor dan *entrepreneur*.

Dalam perjanjian tersebut, investor sepakat membiayai *entrepreneur* dan dana pembiayaan tersebut akan dikembalikan kepada investor ditambah dengan prosentase pembagian keuntungan yang telah ditentukan terlebih dahulu. Dalam hal terjadi kerugian dan kerugian tersebut diluar kontrol *entrepreneur*, maka investor akan menanggung seluruh kerugian tersebut. Kegiatan usaha dengan prinsip *mudaraba* secara substansi adalah kegiatan investasi sebagaimana yang lazim dilakukan oleh *investment banking*, bukan kegiatan intermediasi sebagaimana lazimnya kegiatan *commercial banking*. Kegiatan usaha bank syariah lainnya *musharaka* atau yang diterjemahkan menjadi *partnership* juga mencerminkan kegiatan *investment banking*. Ini artinya kegiatan universal banking telah dijalankan oleh perbankan Indonesia khususnya oleh perbankan syariah.

Dari sisi pengawasan kecenderungan universalisasi kegiatan usaha bank juga menimbulkan perdebatan tentang keharusan dilakukannya harmonisasi sistem pengawasan diantara lembaga pengawas bank dan pengawasan lembaga keuangan non bank. Di satu sisi, membolehkan bank melakukan kegiatan usaha baru akan mengurangi risiko yang dihadapi bank melalui diversifikasi kegiatan usaha. Di sisi lain, membolehkan bank secara langsung melakukan kegiatan baru akan memperluas biaya yang berkaitan dengan pengawasan. Hal yang masih tetap menimbulkan pertanyaan besar khususnya adalah siapa yang menanggung beban tanggung jawab apabila suatu bank gagal karena kegiatan usahanya di pasar modal.

Untuk itu, dibutuhkan perluasan regulasi dan pengawasan untuk mencakup kegiatan baru tersebut. Dengan meluasnya kegiatan usaha yang dilakukan bank, semakin besar beban biaya pengaturan bagi bank dan pada gilirannya semakin besar pula biaya untuk pengawasannya. Untuk mengatasi hal tersebut salah satu alternatif jawabannya adalah menjadikan pengaturan dan pengawasan bank, perusahaan sekuritas dan perusahaan asuransi ke dalam satu atap sebagaimana pendekatan yang dilakukan Inggris dengan mendirikan *Financial Services Authority (FSA)*.*

Pilar