

KONSEP *CROSS-GUARANTEE* DALAM PROGRAM PENJAMINAN DAN KEMUNGKINAN PENERAPANNYA DI INDONESIA

Maulana Ibrahim dan Agusman *)

Tulisan ini mencoba mengetengahkan salah satu bentuk pikiran alternatif dalam program penjaminan yang dikenal dengan konsep Cross-Guarantee. Sangat berbeda dengan konsep-konsep lainnya dalam program penjaminan, konsep ini sangat progresif dalam hal mempercayakan penyelenggaraan penjaminan kepada mekanisme pasar dan meniadakan intervensi pemerintah, sehingga mengarah sepenuhnya pada swastanisasi baik penyelenggaraan penjaminan maupun pelaksanaan pengaturan dan pengawasan bank yang menyertainya.

Sebagai suatu konsep yang ditujukan untuk mengatasi berbagai kelemahan deposit insurance scheme yang berlaku sekarang ini, maka konsep Cross-Guarantee menekankan pentingnya penggunaan pendekatan risk-sensitive analysis dalam penetapan besarnya premi. Konsep ini juga mengupayakan adanya perlakuan yang sama untuk bank-bank besar dan bank-bank kecil dalam memper-oleh penjaminan. Pendekatan Too-Big-To-Fail (TBTF) yang sejak beberapa waktu terakhir telah menimbulkan inkonsistensi dalam proses penjaminan diharapkan dapat dihilangkan oleh konsep ini.

Apabila diterapkan sepenuhnya, konsep Cross-Guarantee juga akan mengakibatkan perubahan yang sangat mendasar terhadap seluruh pola dan praktek penjaminan dan pengawasan bank yang sudah dijalankan selama ini. Dengan merujuk pada ide yang dilontarkan Bert Ely tentang Cross-Guarantee, dalam tulisan ini akan didalami prinsip-prinsip dasar yang terkandung dalam konsep tersebut beserta pengaruhnya terhadap pola penjaminan dan pengawasan bank, sekaligus mempelajari kemungkinan penerapannya di Indonesia.

*) Maulana Ibrahim : Kepala Urusan Pengawasan Bank 2, Bank Indonesia
Agusman : Pengawas Bank, Urusan Pengawasan Bank 2, Bank Indonesia

Pendahuluan

Program penjaminan merupakan salah satu kebijaksanaan yang diambil pemerintah untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat kepada sistem perbankan nasional yang sempat terganggu karena parahnya krisis ekonomi dan keuangan yang dihadapi Indonesia sejak paroh kedua tahun 1997. Ditinjau dari karakteristiknya, skim program penjaminan yang dipilih pemerintah tersebut ternyata lebih bersifat *blanket guarantee* (penjaminan menyeluruh).

Sulit untuk memungkiri bahwa skim penjaminan pemerintah yang bersifat menyeluruh itu akan sangat memberatkan keuangan pemerintah, khususnya karena tidak sebandingnya nilai premi dengan cakupan penjaminan disamping adanya peluang untuk melakukan moral hazard. Untuk tindakan darurat¹, hal tersebut barangkali masih dapat diterima, namun untuk jangka panjang tampaknya perlu dicari alternatif lain yang memungkinkan terselenggaranya program penjaminan yang efisien dan efektif. Dalam hubungan ini, Kusumaningtuti (1999)² misalnya, telah mencoba mengkaji kemungkinan penggantian ketentuan *blanket guarantee* tersebut dengan *deposit protection scheme*.

Pencarian kemungkinan alternatif lain program penjaminan merupakan hal yang perlu dilakukan secara terus menerus. Di Amerika Serikat sendiripun upaya pencarian tersebut masih tetap dilakukan meskipun program penjaminannya dianggap telah jauh lebih maju dan mapan. Dalam Konferensi mengenai *Bank Structure and Competition* yang baru-baru ini diadakan oleh Federal Reserve Bank of Chicago, Bert Ely³, seorang pakar *deposit insurance* telah mengemukakan konsep *Cross-Guarantee* sebagai salah satu alternatif. Tulisan ini mencoba mengetengahkan pikiran-pikiran Bert Ely mengenai konsep *Cross-Guarantee* tersebut, serta mencoba mempelajari kemungkinan penerapannya di Indonesia.

Latar Belakang Konsep *Cross-Guarantee*

Konsep *Cross-Guarantee* muncul antara lain karena adanya berbagai kritik dan ketidakpuasan terhadap skim penjaminan yang diterapkan pada Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) di Amerika Serikat. Kritikan tersebut perlu ditanggapi karena FDIC

1 Menurut V.Sundararajan dan Tomas J.T.Balino, tindakan darurat (*emergency measures*) yang dilakukan bank sentral dapat berupa pemberian fasilitas *lender of last resort*, intervensi terhadap bank-bank/lembaga keuangan bermasalah dan pembentukan *deposit insurance*. Untuk mendalami masalah ini lebih lanjut lihat tulisan mereka berdua dalam *Banking Crises: Cases and Issues*, Editor: V.Sundararajan dan Tomas J.T.Balino, International Monetary Fund, Washington, D.C., 1991.

2 Kusumaningtuti S.S., *Ketentuan Blanket Guarantee dan Kemungkinan Penggantiannya dengan Deposit Protection Scheme*, Buletin Ekonomi Moneter dan Perbankan, Bank Indonesia, Vol.1, No.3, Desember 1998.

3 Bert Ely, *The Cross-Guarantee Concept and Interbank Markets*, Paper dalam "The 35th Annual Conference on Bank Structure and Competition", The Federal Reserve Bank of Chicago, 7 Mei 1999.

sekarang ini menghadapi risiko yang lebih besar dibandingkan dengan periode-periode sebelumnya⁴.

Salah satu hal yang memperoleh kritikan adalah mengenai ruang lingkup penjaminan FDIC yang cenderung agak kurang konsisten sehubungan dengan penerapan pendekatan “*Too-Big-To-Fail*” (TBTF). Sebagaimana diketahui, pada dasarnya yang dijamin oleh FDIC adalah dana pihak ketiga (*deposits*) maksimum sebesar USD.100.000,- sedangkan *non-deposits liabilities* seperti pinjaman yang diterima, komitmen dan kewajiban off-balance sheet serta kewajiban antar bank di atas USD.100.000 tidak dijamin. Namun dalam hal suatu bank dinilai TBTF maka seluruh pos kewajibannya akan dijamin, termasuk juga pos pinjaman subordinasi.

Meskipun penerapan asas TBTF sangat dimungkinkan berdasarkan konsep Reformasi Deposit Insurance (*deposit insurance reforms*) yang disetujui Kongres Amerika Serikat dan berlaku sejak setelah tahun 1988, akan tetapi tetap saja ada kritik bahwa perlakuan khusus tersebut dapat menimbulkan diskriminasi diantara sesama bank, khususnya bagi bank-bank yang “*Too-Small-To-Safe*” (TSTS), sehingga pada gilirannya dapat merugikan masyarakat penyimpan dana.

Kritikan berikutnya yang sering ditujukan kepada FDIC adalah berkenaan dengan penetapan premi yang harus dibayar oleh bank-bank yang ikut penjaminan. Perhitungan premi oleh FDIC dinilai kurang mencerminkan risiko yang harus ditanggungnya. Sebagaimana layaknya perusahaan asuransi, seharusnya semakin besar risiko yang ditanggung semakin besar premi, dan sebaliknya⁵. Namun dalam prakteknya prinsip tersebut ternyata tidak diterapkan karena dua alasan pokok berikut ini. Pertama, pendapatan dari penanaman dana oleh FDIC jauh melebihi biaya-biaya operasionalnya. Dengan kata lain, laba yang diperoleh FDIC cukup besar sehingga ketergantungan pada premi menjadi semakin lebih berkurang. Alasan kedua adalah karena jumlah dana yang ditanamkan oleh FDIC telah melebihi ketentuan minimum Reserve Ratio (RR) perbankan sebesar 1,25%. Oleh karena itu, tampaknya hanya dalam FDIC mengalami kerugian dan *deposit growth* menekan RR di bawah 1,25% barulah premi akan dinaikkan.

Disamping itu premi yang dikenakan oleh FDIC sekarang ini juga dinilai terlalu berlebihan (*overcharging*) untuk bank-bank yang sehat dan terlalu kecil (*undercharging*) untuk bank-bank yang bermasalah, sehingga menimbulkan *cross-subsidies*, yaitu bank-bank yang

4 Adanya risiko yang lebih besar tersebut antara lain dikemukakan oleh Jin-Chuan Duan, Arthur F. Moreau dan C.W.Sealey dalam “*Deposit Insurance and Bank Interest Rate Risk: Pricing and Regulatory Implications*”, *Journal of Banking & Finance*, No.19 Tahun 1995, hal.1091-1108.

5 Ide agar FDIC menetapkan premi sebagaimana layaknya perusahaan asuransi swasta mula-mula sekali dilontarkan oleh Merton (1977). Hal ini diungkap dalam tulisan Yoram Landskroner dan Jacob Paroush, “*Deposit Insurance Pricing and Social Welfare*”, *Journal of Banking & Finance*, No.18, Tahun 1994, hal. 531-552.

sehat membayar kewajiban bank-bank yang tidak sehat. Hal ini erat kaitannya dengan belum diterapkannya secara penuh prinsip *risk-sensitive premium* sebagaimana yang dipersyaratkan oleh *Section 302 FDICIA*⁶ serta penggunaan alat ukur risiko yang belum sesuai. Sekarang ini FDIC menggunakan 2 (dua) alat ukur risiko yaitu *Capital Levels* dan *CAMEL Rating*, namun pendekatan ini dinilai kurang ideal dalam perhitungan premi. Menurut Bert Ely, seharusnya alat ukur yang digunakan adalah *leading indicators of banking risks* seperti *risk mismatches*, *rapid growth*, *weak internal controls* dan *excessive exposure to emerging speculative bubbles*.

Kritikan lainnya adalah mengenai masih terbukanya peluang untuk melakukan moral hazard dalam sistem yang berlaku sekarang. Hal ini terjadi karena pada satu pihak FDIC memiliki kekuasaan besar dalam penentuan premi, sedangkan pihak lain yaitu birokrasi pemerintah (*regulator*) berkewajiban untuk meminimumkan kerugian FDIC dan mencegah kegagalan bank (*bank failures*). Struktur seperti ini ternyata dapat mengakibatkan terjadinya *regulatory moral hazard* pada tingkat pembuat ketentuan, dan potensial untuk berubah menjadi *real moral hazard* pada tingkat FDIC. Contoh yang paling baru dari fenomena *regulatory moral hazard* ini adalah dalam hal kegagalan BestBank di Boulder, Colorado pada bulan Juli 1998.

Karakteristik Sistem Cross-Guarantee dalam Penjaminan

Terlepas dari berbagai kritik terhadap skim penjaminan FDIC sebagaimana dikemukakan di atas, secara implisit konsep Cross-Guarantee sebenarnya sudah melekat pada FDIC, meskipun belum seutuhnya. Melalui premi yang mereka bayar, bank-bank yang ikut program penjaminan FDIC pada hakekatnya saling menjamin satu-sama lain, karena masing-masing bank-bank yang dijamin (*insured banks*) pada akhirnya menjadi pihak yang bertanggung jawab terhadap semua kerugian yang terjadi apabila ada bank-bank yang mengalami kegagalan usaha (*failed banks*). Mekanisme Cross-Guarantee ini memiliki kemiripan dengan mekanisme yang berlaku pada Standby Letter of Credits, khususnya dalam hal terdapat *multiple participant*.

Penerapan konsep *Cross-Guarantee* dalam program penjaminan memerlukan perubahan mendasar terhadap skim penjaminan dan pola pengawasan bank yang sedang berjalan. Perubahan-perubahan tersebut dapat mencakup aspek penyelenggara, lembaga penjamin, ruang-lingkup penjaminan, bentuk kontribusi dari bank yang dijamin, sumber pembayaran klaim, pelaksana pengawasan bank, ketentuan perbankan, lembaga lain yang terlibat dan lain-lain. Pada Lampiran-1 disajikan perbandingan antara *Cross-Guarantee* dengan skim penjaminan *deposit insurance* konvensional untuk masing-masing aspek tersebut.

⁶ FDICIA singkatan dari FDIC Improvement Act. Menurut George G.Kaufman, apabila diterapkan secara penuh maka ketentuan yang tercakup dalam FDICIA dapat efektif menurunkan moral hazard. Selanjutnya lihat George G.Kaufman, "FDICIA and Bank Capital" dalam *Journal of Banking & Finance*, No.19, Tahun 1995, hal.721-722.

Agar konsep *Cross-Guarantee* tersebut dapat diimplementasikan dalam praktek maka perlu dilakukan langkah-langkah sebagai berikut:

- a. Setiap bank diberi kebebasan untuk menentukan sendiri penjaminnya (*direct guarantor*). Bank yang dijamin (*insured bank*) selanjutnya akan melakukan pembicaraan dengan *direct guarantor*-nya untuk mencapai kesepakatan-kesepakatan yang akan dituangkan dalam bentuk perjanjian penjaminan (*cross-guarantee contract*). Perjanjian ini akan berfungsi sebagai pengganti ketentuan perbankan yang berlaku sekarang. Dengan demikian, akan terjadi pergeseran dari *government regulation and deposit insurance* kepada *contractual regulation and guarantees* (swasta).
- b. Apabila *direct guarantor* gagal memenuhi kewajibannya maka *guarantor dari direct guarantor* tersebut harus bertanggungjawab. Secara bersama-sama para *direct guarantor* akan membentuk suatu *sindik* *direct guarantor* (lihat Lampiran-2). Selanjutnya, secara *accrual accounting* setiap *direct guarantor* akan langsung mengakui dan mencatat kerugian sebesar *share* yang harus ditanggungnya apabila bank yang dijaminnya mengalami kegagalan usaha. *Direct guarantor* akan melakukan pembayaran dengan menggunakan *general funds* (*cadangan umum*) yang merupakan salah satu unsur modalnya. Dengan cara ini, seluruh kerugian karena bangkrutnya suatu bank akan langsung diserap oleh modal bank-bank yang ada dalam sistem perbankan suatu negara. Jumlah modal yang tersedia untuk menyerap kerugian juga akan semakin besar dan semua itu terjadi atas dasar komitmen sukarela (*committed voluntarily*).
- c. Untuk memastikan bahwa bank-bank yang dijamin mematuhi *cross-guarantee contract* maka sebuah perusahaan swasta yang disebut “*syndicate agent*” akan disewa. *Syndicate agent* ini selanjutnya akan menggantikan fungsi pengawas dan pemeriksa bank yang ada sekarang. Penunjukan *syndicate agent* ini dilakukan secara terbuka sehingga akan mendorong adanya kompetisi yang sehat dan efisiensi.
- d. Sebuah lembaga baru yang disebut *Cross Guarantee Regulation Corporation (CGRC)* harus dibentuk. Lembaga ini berfungsi untuk memastikan bahwa perjanjian penjaminan (*cross-guarantee contract*) yang disepakati para pihak telah sesuai dengan aturan penyebaran risiko (*risk dispersion rule*) serta ketentuan-ketentuan lainnya.

Perlu kiranya dikemukakan bahwa aturan penyebaran risiko (*risk dispersion rule*) merupakan salah satu pilar penting dalam konsep *Cross-Guarantee*. Aturan ini mencakup hal-hal sebagai berikut:

- ◆ Setiap penjamin (*guarantor*) harus dijamin oleh penjamin-penjamin lainnya dalam suatu sistem *cross-guarantee*, minimal untuk menyelesaikan kewajiban *cross-guarantee* dari setiap penjamin. Dengan demikian setiap dolar kerugian pasti akan dapat diselesaikan oleh bank-bank yang berada dalam himpunan para penjamin (*the universe of guarantors*).

- ◆ Setiap perjanjian penjaminan (*cross guarantee contracts*) harus menyebutkan jumlah minimum para penjamin dan persentase risiko yang ditanggung mereka masing-masing.
- ◆ Setiap penjamin bertanggungjawab sebatas jumlah risiko cross-guarantee yang ditanggungnya, baik untuk setiap bank maupun secara agregat. Secara agregat, setiap bank penjamin tidak diperkenankan menerima pendapatan dari premi⁷ dalam setahun melebihi 3 (tiga) persen dari total modalnya.
- ◆ Untuk memastikan bahwa tidak akan pernah ada suatu bank mengalami kegagalan usaha karena menjadi penjamin maka perlu diberlakukan suatu standard *stop-loss rule*, yang menyatakan bahwa “apabila satu penjamin mengalami kerugian *cross-guarantee* melebihi lima kali premi yang diperolehnya dalam setahun maka kewajiban *cross-guarantee*-nya harus dialihkan kepada *direct guarantor*-nya.

Manfaat Swastanisasi Penjaminan melalui Cross-Guarantee

Sebagaimana yang telah dikemukakan sebelumnya, penerapan konsep Cross-Guarantee akan menimbulkan pergeseran peranan dari pemerintah kepada pihak swasta dalam melakukan penjaminan serta pengaturan dan pengawasan bank. Oleh karena itu, agar dapat terlaksana dengan baik, Cross-Guarantee memerlukan peran aktif dari pihak swasta untuk mewujudkan suatu skim penjaminan yang diarahkan oleh kekuatan pasar (*market-driven cross-guarantee*). Skim penjaminan berbasis pasar tersebut diharapkan dapat mengeliminir intervensi dari pemerintah, sehingga penjaminan akan terlaksana secara efisien dan efektif. Karena adanya kebebasan dalam proses merumuskan mekanisme penjaminan untuk setiap bank, maka konsep Cross-Guarantee dipandang lebih berorientasi ke depan dibandingkan dengan konsep penjaminan (FDIC) yang berlaku sekarang.

Semangat untuk melakukan privatisasi penjaminan melalui Cross-Guarantee jelas terlihat sejak awal penentuan bank penjamin (*direct guarantor*) yang dilakukan secara sukarela (*voluntary*) dan demokratis. Demikian pula penentuan perjanjian penjaminan (*cross-guarantee contract*) sepenuhnya diserahkan kepada pihak-pihak yang berkepentingan, yaitu *insured banks* dan *direct guarantor*-nya. Yang perlu dijaga adalah agar perjanjian dimaksud sudah memperhitungkan premi atas dasar sensitivitas terhadap risiko (*risk-sensitive premium*), memenuhi aturan penyebaran risiko (*risk dispersion rule*) serta ketentuan-ketentuan lainnya yang dianggap penting oleh para pihak. Sebagai aturan yang akan menggantikan *prudential regulation* maka perjanjian penjaminan harus dibuat sedemikian rupa agar dapat menampung prinsip kehati-hatian.

⁷ Dalam hal ini premi merupakan proxy terbaik dari cross-guarantee risk.

Dengan swastanisasi penjaminan dan pengawasan bank maka nantinya tidak akan ada lagi fenomena “satu ketentuan yang berlaku untuk semua” (*one-size-must-fit-all government regulation*) yang selama ini merupakan salah satu kelemahan inheren dari ketentuan perbankan yang dibuat pemerintah. Dalam praktek selama ini sering ditemukan adanya beberapa ketentuan yang sulit diterapkan karena bersifat terlalu umum dan kurang mempertimbangkan karakteristik individual bank. Atas dasar konsep Cross-Guarantee ini, *insured banks* dapat membuat berbagai ketentuan yang mengatur dirinya secara spesifik berdasarkan kesepakatan dengan *direct guarantor*-nya.

Konsep Cross-Guarantee juga memberikan kesempatan yang seluas-luasnya bagi *insured banks* untuk berdiskusi dan bernegosiasi dengan *direct guarantor*-nya untuk segala hal termasuk mengenai masa depan bank tersebut. Hal ini pada gilirannya akan membuat strategi business dan perencanaan bank menjadi semakin tajam dan terarah. Pada pihak lain, kegiatan kontrol atau pengawasan akan semakin lebih ketat karena langsung dilakukan oleh kekuatan pasar. Apabila suatu bank memperoleh penilaian yang jelek dari pasar maka yang akan menanggung akibatnya bukan hanya bank yang bersangkutan saja, tetapi juga menjaral kepada bank yang menjadi *direct guarantor*. Hal-hal tersebut akan membuat persaingan dalam industri perbankan akan semakin ketat dan mendorong efisiensi besar-besaran dalam sektor keuangan.

Persaingan sehat juga akan terjadi diantara sesama *syndicate agent* yang akan berfungsi sebagai pengganti pengawas dan pemeriksa bank yang ada sekarang. Karena kemungkinan akan banyak perusahaan *syndicate agent* yang muncul maka *direct guarantor* diberi keleluasaan dalam menentukan *syndicate agent* yang mereka pilih. Hal ini pada gilirannya dapat mendorong kompetisi yang sehat diantara sesama perusahaan *syndicate agent* dan mendorong efisiensi pekerjaan penjaminan.

Manfaat berikutnya dari konsep Cross-Guarantee dapat ditinjau dari segi ruang lingkup penjaminannya. Tanpa memandang besar kecilnya suatu bank, mereka akan dijamin sebagaimana layaknya bank-bank lainnya, asal bank-bank tersebut dapat menemukan *direct guarantor*-nya. Oleh karena itu, pendekatan TBTF menjadi tidak relevan sama sekali dalam konsep Cross-Guarantee. Dengan menggunakan konsep Cross-Guarantee, maka transaksi-transaksi *non-funding obligations* seperti *account payment*, *unexpired leases* dan kewajiban yang muncul karena tuntutan hukum akan dapat ikut dijamin. Kewajiban yang tidak dapat dijamin hanyalah pinjaman subordinasi karena memiliki karakteristik campuran (*hybrid*) hutang dengan modal. Sama halnya dengan program penjaminan biasa, maka dalam cross-guarantee, unsur modal juga tidak dijamin⁸.

8 Pengecualian hanya terjadi dalam hal TBTF, karena ada kemungkinan pinjaman subordinasinya juga akan ikut dibayar, tergantung pada bobot permasalahan bank yang TBTF tersebut.

Manfaat lainnya dari konsep Cross-Guarantee adalah adanya kesempatan untuk melakukan penyesuaian secara cepat terhadap perhitungan premi berdasarkan kekuatan pasar. Perhitungan tersebut akan mencerminkan risk-sensitivity dari bank yang dijamin dan diharapkan dapat disesuaikan segera baik secara bulanan atau mingguan. Dalam hal ini besarnya premi dapat langsung dibicarakan oleh masing-masing bank dengan *direct guarantor*-nya. Dengan adanya kemungkinan untuk melakukan perhitungan premi berdasarkan kecenderungan pasar tersebut maka *cross-subsidies* yang inheren dalam skim penjaminan yang ada sekarang diharapkan akan dapat dihilangkan.

Pengaruh terhadap Pasar Antar Bank dan Sistem Pembayaran

Cross-guarantee dapat menghilangkan *counterparty risk* yang selama ini melekat dalam transaksi antar bank (lihat Lampiran-3). Sistem Kliring akan terbebas dari risiko tidak dibayarnya tagihan antar bank karena adanya jaminan bahwa *direct guarantor* masing-masing bank pada akhirnya akan bertanggungjawab sesuai perjanjian penjaminan (*cross-guarantee contract*) yang mereka sepakati. Hal ini pada gilirannya memungkinkan terselenggaranya suatu Sistem Pembayaran yang bebas risiko (*risk-free basis*).

Penggunaan konsep Cross-Guarantee ini juga dapat mendorong penggunaan secara luas *net settlement procedures* dalam Sistem Pembayaran. Bagi bank sentral hal ini akan sangat menguntungkan karena *net settlement procedures* tersebut dapat lebih efisien dari *real-time gross settlement*.

Kemungkinan Penerapan Konsep Cross-Guarantee di Indonesia

Skim penjaminan yang sekarang ini diterapkan di Indonesia masih mengandung berbagai kelemahan baik pada tingkat konsep maupun pada tingkat pelaksanaan. Pada tingkat konsep, karena bersifat *blanket guarantee* (jaminan menyeluruh) maka skim tersebut dapat mengakibatkan beban yang sangat berat bagi keuangan pemerintah, padahal kemampuan keuangan pemerintah sendiri sudah sangat terbatas. Disamping itu peluang untuk moral hazard juga besar karena unsur keadilan yang kurang terpenuhi yang tercermin antara lain dari gejala *cross-subsidies* dimana bank-bank yang sehat membayar kewajiban bank-bank yang tidak sehat. Pada tingkat pelaksanaan, terdapat pula indikasi bahwa dalam praktek tidak seluruh aspek penjaminan dapat terlaksana. Sebagai contoh, untuk melaksanakan penjaminan transaksi off-balance sheet derivatives perlu ada bukti-bukti bahwa transaksi itu *genuine*, sesuatu yang sangat sulit dibuktikan kecuali oleh perbankan sendiri.

Sehubungan dengan hal-hal tersebut di atas, konsep Cross-Guarantee tampaknya dapat menjadi salah satu alternatif jalan keluar, karena hakekat persoalan penjaminan dikembalikan secara utuh kepada pelaku pasar sendiri yaitu antara bank-bank yang

bertransaksi, sehingga mereka perlu saling menjamin dan saling menjaga kestabilan sistem perbankan. Namun demikian perlu kiranya diingat agar pemilihan konsep Cross-Guarantee tersebut hendaknya tidak terlepas dari tujuan utama dari program penjaminan, yaitu untuk mencegah kegagalan pasar perbankan (*banking market failure*) dan untuk membangkitkan kembali kepercayaan masyarakat serta menghentikan *bank runs*⁹.

Meskipun dapat dipandang sebagai salah satu alternatif jalan keluar, penerapan konsep Cross-Guarantee di Indonesia dapat menimbulkan pro dan kontra. Mereka yang pro mungkin lebih didasarkan atas adanya peluang besar untuk meringankan beban keuangan pemerintah, apalagi dalam situasi krisis seperti sekarang. Sementara itu, yang kontra lebih melihat dari sisi kesiapan perbankan dan kalangan pemerintahan kita dalam menerapkan konsep dimaksud. Hal yang terakhir ini tampaknya ada benarnya juga karena untuk sampai pada konsep Cross-Guarantee perlu dijawab terlebih dahulu pertanyaan-pertanyaan berikut ini:

- √ Apakah bank-bank di Indonesia sudah sedemikian sehat dan kuat sehingga mampu untuk saling menjamin (*cross-guarantee*) sesama mereka ?
- √ Apakah bank-bank di Indonesia sudah cukup dewasa untuk mendiskusikan sendiri sesama mereka hal-hal yang berkenaan dengan penjaminan, business strategy dan prudential regulation untuk dituangkan dalam semacam perjanjian yang mengikat mereka secara bersama-sama ?. Pertanyaan ini cukup penting mengingat selama ini bank-bank di Indonesia sangat tergantung pada petunjuk dan arahan yang diberikan oleh otoritas moneter sebagai pengawas dan pembina bank-bank.
- √ Apakah sistem informasi yang terdapat pada masing-masing bank dan secara nasional telah sanggup menyediakan data/informasi yang diperlukan untuk penetapan premi yang sensitif terhadap risiko ?
- √ Apakah pihak otoritas pengawas yang ada sekarang berkenan menyerahkan fungsinya pada mekanisme pasar melalui *syndicate agent* dan dapat menerima keberadaan *Cross Guarantee Regulation Corporation (CGRC)* sebagai lembaga yang akan memverifikasi perjanjian penjaminan (*cross-guarantee contract*)?.

Pertanyaan-pertanyaan tersebut di atas cukup relevan untuk kondisi Indonesia dan memerlukan jawaban-jawaban yang tidak sederhana. Pengkajian lebih lanjut sangat diperlukan untuk mencegah pengambilan keputusan yang keliru yang dapat berakibat kontra-produktif terhadap masa depan sistem perbankan dan sektor keuangan negara kita.

⁹ Mengenai hal ini lihat misalnya Kerry Cooper dan Donald R.Fraser, "The Risk of Depository Institution Failure and The Role of Deposit Insurance" dalam *Banking Deregulation and The New Competition in Financial Services*, Ballinger Publishing Company, Cambridge Massachusetts, 1984.

Daftar Pustaka

Bert Ely, *The Cross-Guarantee Concept and Interbank Markets*, Paper dalam “The 35th Annual Conference on Bank Structure and Competition”, The Federal Reserve Bank of Chicago, 7 Mei 1999.

George G.Kaufman, “FDICIA and Bank Capital” dalam *Journal of Banking & Finance*, No.19, Tahun 1995, hal.721-722.

Jin-Chuan Duan, Arthur F.Moreau and C.W.Sealey dalam “Deposit Insurance and Bank Interest Rate Risk: Pricing and Regulatory Implications” dalam *Journal of Banking & Finance*, No.19 Tahun 1995, hal.1091-1108.

Kerry Cooper and Donald R.Fraser, “The Risk of Depository Institution Failure and The Role of Deposit Insurance” dalam *Banking Deregulation and The New Competition in Financial Services*, Ballinger Publishing Company, Cambridge Massachusetts, 1984.

Kusumaningtuti S.S., *Ketentuan Blanket Guarantee dan Kemungkinan Penggantiannya dengan Deposit Protection Scheme*, Buletin Ekonomi Moneter dan Perbankan, Bank Indonesia, Vol.1, No.3, Desember 1998.

V.Sundararajan dan Tomas J.T.Balino, *Banking Crises: Cases and Issues*, Editor V.Sundararajan dan Tomas J.T.Balino, International Monetary Fund, Washington, D.C., 1991.

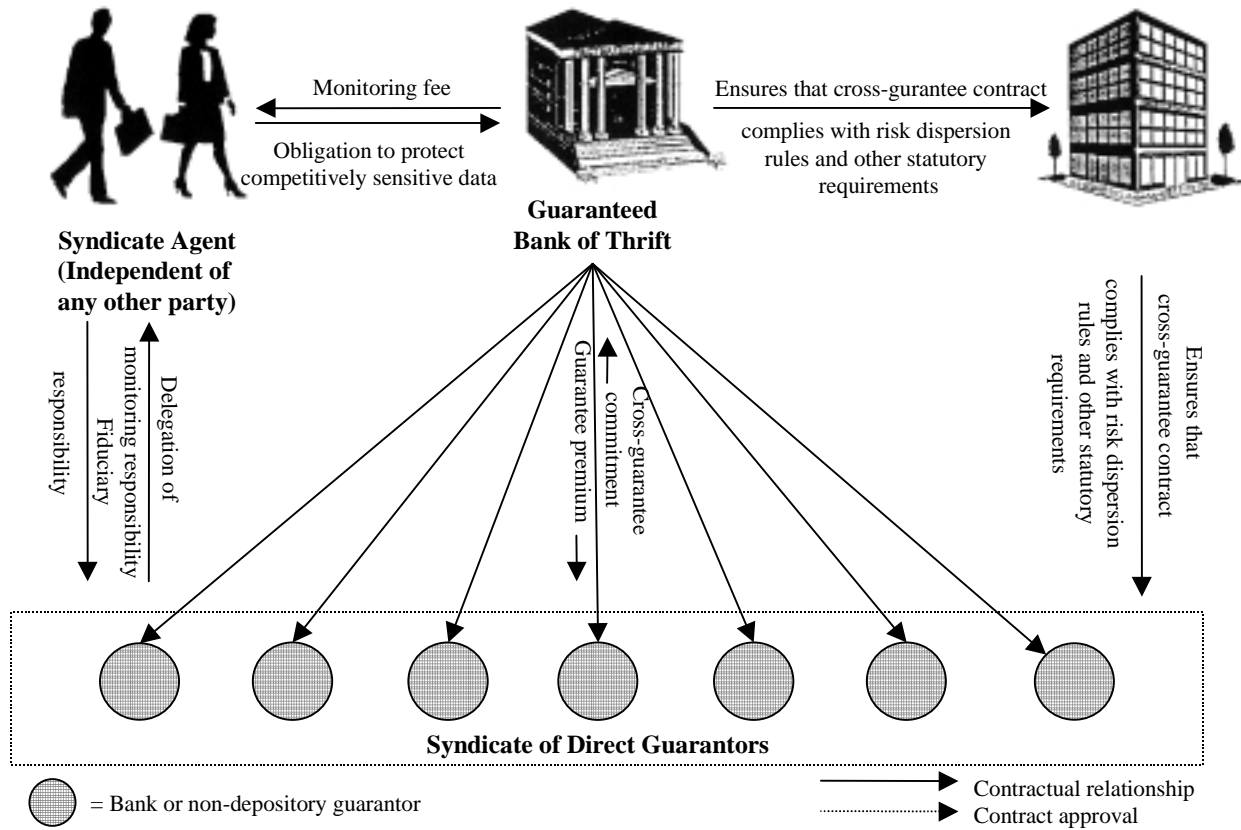
Yoram Landskroner dan Jacob Paroush, “Deposit Insurance Pricing and Social Welfare” dalam *Journal of Banking and Finance*, No.18, Tahun 1994, hal.531-552.

Lampiran-1

PERBANDINGAN ANTARA *CROSS-GUARANTEE* DENGAN *DEPOSIT INSURANCE* KONVENSIONAL

| No. | ASPEK | DEPOSIT INSURANCE | CROSS-GUARANTEE |
|-----|-------------------------------------|---|---|
| 1 | Penyelenggara | Pemerintah | Swasta |
| 2 | Lembaga Penjamin | FDIC | Sesama bank, baik sebagai direct guarantor maupun indirect guarantor. |
| 3 | Ruang-lingkup Penjaminan | Terbatas dan sangat subjektif dalam penentuan bank-bank yang "TBTF" (Too-Big-Too-Fail). | Seluruh pos-pos kewajiban, kecuali Pinjaman Subordinasi. |
| 4 | Bentuk kontribusi dari yang dijamin | Premi (namun belum memenuhi kriteria "risk-sensitive premium"). | Premi ("risk sensitive premium"). |
| 5 | Sumber pembayaran klaim | Hasil pengelolaan dan penanaman premi pada sektor-sektor yang menguntungkan. | General funds (general reserves) dari direct guarantors. |
| 6 | Pelaksana pengawasan bank | Bank Sentral dan FDIC | Murni swasta, dilaksanakan oleh "Syndicate Agent". |
| 7 | Ketentuan perbankan | Prudential regulation konvensional | Berdasarkan kesepakatan antara bank yang dijamin (insured banks) dengan direct guarantor-nya ("Contractual Regulation"). |
| 8 | Lembaga lain yang terlibat | Tidak ada lembaga lain yang terlibat kecuali FDIC, Bank Sentral dan "insured banks". | Dibentuk lembaga baru yang disebut Cross Guarantee Regulation Corporation (CGRC) untuk memastikan bahwa perjanjian jaminan sudah sesuai aturan penyebaran risiko dan ketentuan lainnya. |

Lampiran 2



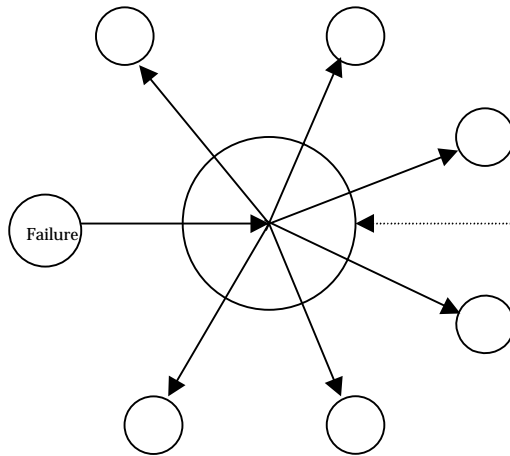
© 1998 Ely & Company Inc. Permission granted to reproduce with attribution

Lampiran 3

Using Cross-Guarantees to Ensure Payment Finality Will Permit Clearing Systems to Operate Much More Efficiently by Eliminating Counterparty Risk

Present System

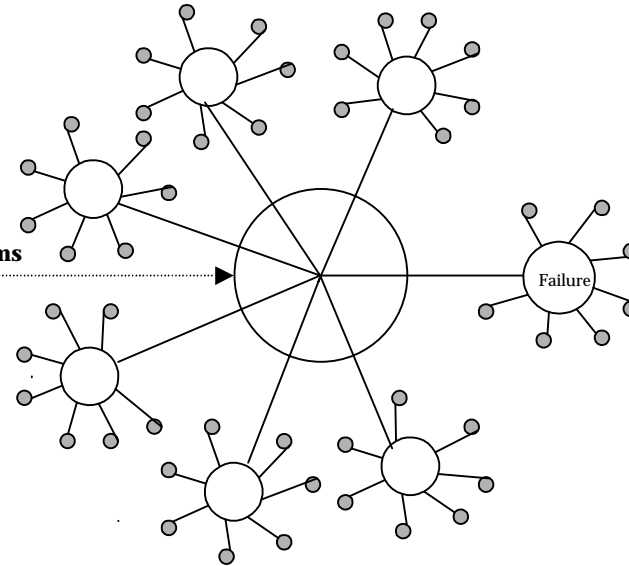
Clearing systems presently utilize a variety of devices, including daylight overdraft limits, bilateral caps, and collateralized net debit positions, to protect clearing systems participant from a default by a counterparty, thereby ensuring payment finality.



→ Flow of insolvency loss if a clearing system participant becomes insolvent

In a World of Cross-Guarantees

Clearing systems will be able to operate much more efficiently and safely where balances due to clearing system participants are fully guaranteed by the guarantors of the clearing system's counterparties. In effect, cross-guarantee contracts will ensure payment finality.



- Counterparties (banks, securities, firms, etc) that are direct participants in the clearing system
- Guarantors of counterparties