

1 PENDAHULUAN

Latar Belakang

Lembaga perbankan sangat penting dalam proses intermediasi dunia perekonomian modern. Bank berperan menghubungkan kelompok masyarakat yang memiliki surplus dengan kelompok masyarakat yang membutuhkan uang. Lembaga perbankan dapat diibaratkan seperti jantung dalam tubuh perekonomian yang berfungsi memompa 'darah' berupa uang, dan mendistribusikannya kepada organ-organ tubuh yang membutuhkan. Karena itu jika 'jantung' mengalami kelumpuhan, sistem perekonomian akan hancur. Beberapa peristiwa dunia telah menguatkan pernyataan di atas. Malaise 1930 adalah salah satu contoh paling nyata. Meski krisis ini pada mulanya berawal dari keterguncangan (*shock*) di pasar modal, namun sesaat setelah efek kejutnya melanda dunia perbankan di AS, dampak beruntunnya sangat terasa. Kinerja ekonomi dunia ikut terhenti selama satu dekade (Sukarman 2014). Dengan demikian industri perbankan merupakan saluran utama di mana instabilitas ditransmisikan kepada sektor lainnya dalam ekonomi dengan mengganggu pasar pinjaman antar-bank dan mekanisme pembayaran, dan/atau dengan mereduksi ketersediaan pembiayaan (Berger 2009).

Walaupun dalam kenyataannya hubungan antara krisis perbankan sistemik dan stabilitas keuangan¹ bersifat multi dimensional, artinya terdapat saluran transmisi yang bekerja dalam dua arah. Instabilitas perbankan dapat bersumber dari adanya gangguan (*shocks*) dalam harga asset atau aktifitas ekonomi real, sebuah mata-rantai dari instabilitas keuangan menuju krisis perbankan. Sementara itu instabilitas perbankan tentunya akan menimbulkan implikasi terhadap harga asset dan aktifitas ekonomi real. Hal ini merupakan sebuah mata rantai dari krisis perbankan menuju instabilitas keuangan (Haldane 2005). Peran sentral dan posisi strategis perbankan seperti diuraikan di atas menimbulkan inspirasi untuk melakukan penelitian mengenai stabilitas perbankan dalam kaitannya dengan kompetisi dan efisiensi yang diestimasi dengan *Stochastic Frontier Analysis*.

Fenomena Instabilitas Perbankan di Dunia

Dalam 25 tahun terakhir ini terdapat sejumlah instabilitas perbankan di berbagai negara di dunia. Caprio dan Klingebiel (2003) mencatat 117 kasus krisis perbankan sistemik² dan 51 kasus krisis perbankan non-sistemik di negara maju dan *emerging market countries* sejak tahun 1970.

Instabilitas perbankan tentu menimbulkan biaya yang besar diantaranya dalam bentuk *fiscal resolution cost* bagi pemerintah. Biaya ini meliputi berbagai pengeluaran untuk merehabilitasi sistem perbankan termasuk di antaranya biaya rekapitalisasi bank dan pembayaran kepada para deposan atau tabungan melalau

¹ Instabilitas keuangan dapat didefinisikan sebagai deviasi dari *optimal saving-investment plan* dari ekonomi karena adanya ketidaksempurnaan yang terjadi pada sektor keuangan (Haldane ., 2005). Penjelasan selengkapnya diuraikan dalam Teori Stabilitas Keuangan pada Bab II.

² Sistemik didefinisikan sebagai situasi dimana seluruh atau sebagian besar modal dalam sistem perbankan telah tergerus (Haldane 2005).

skema penjaminan (asuransi) simpanan.³ Estimasi biaya ini ditunjukkan dalam Tabel 1 yang merupakan ringkasan 33 peristiwa instabilitas perbankan di berbagai negara di dunia. Sedangkan Lampiran 1 dan 2 menyajikan peristiwa instabilitas perbankan di berbagai negara di dunia.

Biaya resolusi fiskal ini secara rata-rata cukup besar, yaitu 15% dari GDP. Biaya ini lebih tinggi di negara-negara *emerging market* khususnya apabila disertai dengan krisis mata-uang. Dalam hal ini krisis mata-uang didefinisikan sebagai sebuah depresiasi nominal dalam mata uang domestik (terhadap USD) sebesar 25% dikombinasikan dengan peningkatan 10% dalam laju depresiasi pada tahun terjadinya krisis perbankan. Kondisi yang terakhir ini dirancang untuk mengeluarkan pengaruh negara dengan inflasi tinggi yang memiliki tren laju depresiasi yang tinggi (Frankel dan Rose 1996).

Sebagai contoh biaya resolusi kumulatif untuk krisis di Indonesia yang dimulai pada tahun 1997 adalah sekitar 50% dari GDP, sedangkan krisis di Turki sebesar 30% dari GDP (Haldane 2005). Biaya fiskal untuk resolusi bank ini sebetulnya merupakan transfer pendapatan dari pembayar pajak saat ini dan di masa yang akan datang terhadap *stakeholders* dari bank. Tidak ada pilihan bagi pemerintah selain menanggung biaya fiskal ini dengan tujuan untuk membatasi biaya yang lebih besar lagi seandainya tidak dilakukan penyelamatan. Dengan kata lain seandainya pemerintah hanya menanggung sebagian dari biaya fiskal ini, maka dampak krisis perbankan ini akan lebih parah. Sebagai contoh, krisis perbankan merupakan karakteristik penting dari Depresi Besar tahun 1929-1933, dan krisis ini terjadi karena pemerintah AS tidak menanggung biaya fiskal ini karena hanya memiliki dukungan modal yang kecil untuk membantu bank yang bermasalah dan pada saat itu juga tidak terdapat asuransi simpanan.

Proxy yang dapat digunakan untuk mengukur *welfare cost* yang berkaitan dengan instabilitas perbankan adalah hilangnya atau berkurangnya GDP selama periode instabilitas dibandingkan dengan sebuah ukuran kecenderungan atau potensi output. Dengan cara pengukuran ini, maka estimasi kerugian GDP selama periode instabilitas perbankan mencapai angka yang tinggi, yaitu lebih dari 10% (Hoggarth 2002).

Estimasi ini ditunjukkan dalam Tabel 1 yang menyajikan sampel dari 33 instabilitas perbankan sistemik. Kerugian output dalam Tabel 1 adalah jumlah kerugian output dalam periode krisis dibandingkan dengan tren selama 10 tahun.⁴ Kerugian output kumulatif sepanjang periode krisis perbankan⁵ sistemik pada umumnya juga sangat tinggi manakala krisis kembar perbankan dan mata uang terjadi pada saat yang sama. Krisis kembar akan meningkatkan kerapuhan sistem perbankan apabila bank dan/atau nasabahnya memiliki eksposur valuta asing yang besar.

Pengukuran output memberikan sebuah gambaran yang bermanfaat atas besaran (*magnitude*) kerugian dalam skala *economy-wide* yang disebabkan oleh krisis perbankan. Tetapi pengukuran output tidak menjelaskan penyebab yang pasti dari kerugian ini. Penyebab potensialnya dapat ditelusuri dari terhentinya

³ Di Indonesia lembaga ini disebut LPS (Lembaga Penjaminan Simpanan) yang bertanggung-jawab langsung kepada Presiden. Lembaga ini menjamin simpanan sampai dengan Rp 2 miliar.

⁴ Penjelasan yang cukup baik mengenai pengukuran biaya output dari instabilitas perbankan dapat dilihat pada Hoggarth dan Saporta (2001).

⁵ Krisis perbankan pada dasarnya menjelaskan fenomena yang sama dengan instabilitas perbankan.

fungsi intermediasi perbankan. Sebagai contoh, dari krisis atau instabilitas perbankan yang terjadi pada di 36 negara maju dan *emerging market*, Demirguc-Kunt, Detragiache, dan Gupta (2000) menemukan bahwa pembiayaan perbankan menurun secara signifikan dalam periode 3 tahun sejak terjadi krisis walaupun terdapat perbaikan dalam output. Hal ini menggarisbawahi kesulitan perbankan untuk menjalankan kembali dengan segera fungsi intermediasinya setelah krisis. Hal ini disebabkan oleh karena rendahnya *creditworthiness* nasabah dan sulitnya mendapatkan agunan yang baik.⁶ Beberapa bank mungkin juga akan mengubah portfolionya kepada asset yang lebih likuid dan aman.

Di Indonesia, sebagai contoh, pada akhir September 2003, walaupun terdapat perbaikan sejak krisis, pembiayaan hanya sebesar 30% dari total asset perbankan – lebih kecil dari nilai obligasi rekapitulasi yang diterbitkan pemerintah (33%). Secara keseluruhan, sejak terjadinya instabilitas atau krisis perbankan, volume pembiayaan akan tertekan untuk beberapa tahun yang pada gilirannya akan berpengaruh kepada turunnya output.

Tabel 1 Instabilitas sistemik perbankan di dunia 1977 – 2002^a

| | Jumlah Instabilitas | Lamanya Instabilitas (tahun), rata-rata | Non-Performing Loan (% dr total loan) ^b , rata-rata | Kredit Bank/GDP tahunan (%) ^c , rata-rata | GNP perkapita (USD 000) pd saat instabilitas dimulai, rata-rata | Biaya fiskal kumulatif atas resolusi perbankan (% dr GDP) ^d , rata-rata | Kerugian Output (% dr GDP), median |
|---|---------------------|---|--|--|---|--|------------------------------------|
| Semua Negara | 33 | 4.3 | 26.7 | 44.2 | 6.6 | 15.0 | 23.1 |
| Hanya Instabilitas Perbankan | 10 | 4.6 | 23.7 | 44.9 | 7.3 | 7.8 | 15.7 |
| Instabilitas Perbankan dan krisis mata uang | 23 | 4.2 | 28.2 | 43.9 | 6.3 | 17.4 | 32.2 |

Sumber : Caprio dan Klingebiel (2003), Hoggarth dan Saputra (2001)

^a Sistemik didefinisikan apabila instabilitas menyebabkan seluruh atau hampir seluruh modal dalam sistem perbankan tergerus.

^b *Non-performing loan* adalah pembiayaan yang memiliki tunggakan lebih dari 90 hari.

^c Pada saat krisis di mulai.

^d Rekapitalisasi bank, pemerintah membayar kepada *liability holder* dan *public sector* membeli *non-performing loan*.

⁶ Terdapat masalah identifikasi yang cukup pelik untuk mengetahui dengan pasti menurunnya jumlah pembiayaan, apakah hal itu disebabkan oleh : (1) keinginan perbankan untuk menurunkan volume pembiayaan, (2) kendala seperti rendahnya permodalan sehingga membatasi penyaluran pembiayaan ataukah (3) permintaan atas pembiayaan yang menurun dari nasabah.

Sedangkan untuk instabilitas perbankan di dunia, disajikan pada Lampiran 1 dan 2 dengan pembagian wilayah sebagai berikut :

Tabel 2 Instabilitas perbankan sistemik di dunia 1976 - 1999

| Lampiran | Tabel | Wilayah/Regional |
|----------|-------|-------------------------------|
| 1 | 27 | Sub-Sahara Afrika |
| 1 | 28 | Asia Selatan dan Timur |
| 1 | 29 | Amerika Latin dan Karibia |
| 1 | 30 | Timur Tengah dan Afrika Utara |
| 1 | 31 | Eropa dan Asia Tengah |

Tabel 3 Instabilitas perbankan non sistemik di dunia

| Lampiran | Tabel | Wilayah/Regional |
|----------|-------|-------------------------------|
| 2 | 32 | Sub-Sahara Afrika |
| 2 | 33 | Asia Timur dan Asia Selatan |
| 2 | 34 | Amerika Latin dan Karibia |
| 2 | 35 | Timur Tengah dan Afrika Utara |
| 2 | 36 | Eropa dan Asia Tengah |
| 2 | 37 | Amerika dan Australia |

Fenomena instabilitas perbankan di Indonesia 1996 - 2002

Fenomena instabilitas perbankan sistemik di Indonesia terjadi pada tahun 1997. Pada saat itu terdapat 16 bank yang ditutup seperti disajikan dalam Tabel 4.

Tabel 4 Daftar bank yang ditutup di Indonesia tahun 1997

| No | Nama Bank |
|----|--------------------------------|
| 1 | Bank Pacific |
| 2 | Sejahtera Bank Umum |
| 3 | Bank Harapan Santosa |
| 4 | Bank Andromeda |
| 5 | Bank Guna International |
| 6 | Bank Industri |
| 7 | Bank Jakarta |
| 8 | Southeast Asia Bank |
| 9 | Bank Umum Majapahit |
| 10 | Bank Pinaesan |
| 11 | Bank Dwipa Semesta |
| 12 | Bank Astria Raya |
| 13 | Bank Kosagraha Sejahtera |
| 14 | Bank Mataram Dhanarta |
| 15 | Bank Citrahasta Dhanamanunggal |
| 16 | Bank Industri |

Sumber : Sukarman (2014)

Penutupan 16 bank tersebut juga menyebabkan BI harus menyediakan dana talangan untuk mengembalikan dana para deposan di bawah Rp 20 juta senilai Rp 1,6 triliun. Dana talangan yang kemudian disebut Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) ini juga merupakan realisasi fungsi BI sebagai *lender of last resort*. Bank Indonesia juga mengeluarkan dana talangan lainnya, masih dalam kategori BLBI, dalam bentuk SBPU khusus pada akhir 1997. Tujuannya

adalah membantu 28 bank karena kesulitan likuiditas. Hingga akhir tahun 1997, pengucuran dana BLBI telah mencapai Rp 48,8 triliun (Bank Indonesia, 2001).

Selanjutnya pada tanggal 8 April 1998 pemerintah mem-bekuoperasi-kan 10 bank yang selanjutnya disebut dengan bank Bank Beku Operasi (BBO).

Tabel 5 Daftar bank beku operasi di Indonesia tahun 1998

| No | Bank |
|----|--------------------------------|
| 1 | Bank Surya |
| 2 | Bank Pelita |
| 3 | Bank Subentra |
| 4 | Bank Hokindo |
| 5 | Bank Istismarat |
| 6 | Bank Deka |
| 7 | Bank Centril International |
| 8 | Bank Umum Nasional |
| 9 | Bank Dagang Nasional Indonesia |
| 10 | Bank Modern |

Sumber: Sukarman (2014)

Dan pada tanggal 8 April 1998 juga terdapat 13 bank yang di BTO-kan (*Bank Take Over*).⁷ Bank bank tersebut mendapatkan dana talangan Bank Indonesia yang disebut juga sebagai BLBI tahap kedua.

Tabel 6 Daftar *bank take over* di Indonesia tahun 1998

| No | Bank |
|----|---------------------------------|
| 1 | Bank Danamon |
| 2 | Bank Tiara Asia |
| 3 | PDFCI |
| 4 | Bank Central Asia |
| 5 | Bank Duta |
| 6 | Bank Nusa Nasional |
| 7 | Bank Risyad Salim Internasional |
| 8 | Bank Tamara |
| 9 | Bank Pos Nusantara |
| 10 | Jaya Bank International |
| 11 | Bank Rama |
| 12 | Bank Niaga |
| 13 | Bank Bali |

Sumber: Sukarman (2014)

Bank bank tersebut mendapatkan dana talangan berupa BLBI⁸. Enam bank yang mendapatkan dana talangan Bank Indonesia yang disebut juga BLBI tahap kedua diuraikan pada Tabel 7. Secara keseluruhan biaya total pemulihan sistem perbankan melalui penerbitan obligasi pemerintah adalah sekitar Rp658 triliun

⁷ Bank Beku Operasi adalah bank yang ditutup atau dilikuidasi. Bank Take Over adalah bank yang diambil-alih oleh pemerintah.

⁸ Penyelesaian terhadap utang ini dilakukan oleh para pemilik bank melalui skema *Master Settlement and Acquisition Agreement (MSAA)* atau *Master Refinancing and Notes Agreement*.

yang terdiri dari biaya rekapitalisasi perbankan sebesar Rp430 triliun, BLBI sebesar Rp218 triliun, dan kredit program sebesar Rp9,97 triliun.

Tabel 7 Enam bank dengan BLBI terbesar di Indonesia 1997-1999

| No | Bank | BLBI (Rp triliun) |
|----|--------------------------------|-------------------|
| 1 | Bank Dagang Nasional Indonesia | 37 |
| 2 | Bank Central Asia | 26,6 |
| 3 | Bank Danamon | 23 |
| 4 | Bank Umum Nasional | 12 |
| 5 | Bank Indonesia Raya | 4 |
| 6 | Bank Harapan Sentosa | 3.8 |

Sumber: BPPN (2001)

Latar belakang penutupan-penutupan bank ini adalah karena pada saat itu bunga bank meningkat sangat tajam (mencapai 30% lebih). Kondisi ini menyebabkan terjadinya *negative-spread* karena *earning-asset* perbankan tidak akan mampu menghasilkan pendapatan yang dapat menutup biaya dana yang tinggi. Kerugian bank ini akan menggerus modal bank sehingga di bawah ketentuan CAR sebesar 8%. Terjadilah komplikasi di dunia perbankan. Di sisi *asset* terjadi NPL. Di sisi *liabilities* terjadi penarikan dana karena menurunnya kepercayaan masyarakat terhadap bank.

Fenomena instabilitas perbankan di Indonesia seperti diuraikan di atas merupakan sejarah panjang perbankan di Indonesia yang tidak terlepas dari deregulasi perbankan maupun lingkungan makro ekonomi saat itu di Indonesia. Deregulasi perbankan pada tahun 1983 merupakan bagian integral dari seluruh rangkaian liberalisasi dan reformasi di Indonesia.⁹ Meski sudah dilakukan penghapusan ratusan tata-niaga komoditas, ternyata tetap banyak komoditas belum tersentuh, misalkan industri baja, kimia, listrik, dan beberapa komoditas lain. Ini menunjukkan betapa sulit melakukan regulasi sektor riil karena pertimbangan berbagai kepentingan di dalam sektor ini begitu kuat.

Melihat realitas objektif perekonomian nasional, kaum teknokrat berpendapat bahwa kebijakan liberalisasi harus diteruskan. Meski demikian, dalam praktik, kebijakan liberalisasi sektor riil justru tidak mudah. Maka satu-satunya langkah yang paling mungkin adalah liberalisasi perbankan yang merupakan wilayah komando otoritas mereka, dengan jalan membuka *barrier to entry* perbankan swasta.

Sebenarnya ide pencabutan *entry to barrier* perbankan swasta ini bertujuan untuk meningkatkan *domestic savings*. Setelah deregulasi perbankan berjalan selama lima tahun, pemerintah mengundang para pengusaha besar (konglomerat) untuk dapat mendukung perekonomian nasional yang tengah mengalami kesulitan. Maka perlu didorong kepemilikan bank oleh konglomerat agar mereka

⁹ Rangkaian reformasi lainnya adalah reformasi perpajakan (1983), penyederhanaan peraturan ekspor-impor (Inpres 5/1984), optimalisasi bea-cukai melalui kerja-sama dengan SGS dalam rangka memperlancar ekspor (inpres 4/1985), pembebasan impor komponen/bahan-baku untuk para produsen yang mengekspor 85% atau lebih produk mereka (Paket Mei 1986), pembebasan ratusan komoditas yang sebelumnya mengandung unsur monopoli atau oligopoly (keputusan 25 Oktober 1986 dan 15 Januari 1987), dan deregulasi untuk mendorong ekspor non-migas -Paket Desember 1987 (Sukarman, 2014).

dapat mengkonsolidasikan semua asset perusahaan yang dimilikinya sehingga kekuatan konglomerasinya menjadi lebih utuh. Keadaan ini juga akan meningkatkan daya tarik para pemodal asing untuk membantu pembiayaan konglomerat itu dan dengan demikian mengurangi beban pemerintah. Di samping itu dengan ditopang sektor finansial yang kuat, para konglomerat akan merasa lebih nyaman mengembangkan bisnis di Indonesia sehingga mengurangi kemungkinan *capital-flight* yang dapat membuat bisnis dan bank mereka sendiri rusak (Sukarman, 2014).

Pada tanggal 27 Oktober 1988 pemerintah menerbitkan paket kebijakan terbesar yang mengubah secara fundamental sistem perbankan Indonesia. Sumarlin memberikan tiga alasan dasar ekonomis kebijakan ini :

- Penerimaan pajak atas minyak dan gas bumi semakin berkurang. Meskipun telah diganti dengan penerimaan ekspor dan pajak non-migas namun tetap belum memadai.
- Pembayaran bunga dan cicilan utang luar negeri lebih besar dari penerimaan.
- Pembayaran dan bunga dan cicilan utang terhadap anggaran pengeluaran rutin begitu besar sehingga pemerintah akan mengupayakan penurunan *debt service ratio* dari sekitar 35% menjadi 25% pada akhir Pelita ke lima.

Adapun rangkaian kebijakan paket Oktober 1988 terdiri dari atas :

- Peningkatan pengerahan dana masyarakat. Untuk mencapai tujuan itu prosedur pembukaan kantor bank dipermudah, baik bank pemerintah, bank pembangunan daerah, bank swasta nasional, bank koperasi maupun LKBB. Selain itu yang paling penting adalah kemudahan mendirikan bank swasta dengan syarat permodalan yang sangat rendah, yaitu Rp 10 miliar. Ketentuan ini menghilangkan *barrier to entry* bank-bank swasta termasuk juga mendirikan Bank Perkreditan Rakyat yang beroperasi di tingkat kecamatan dengan syarat modal hanya sebesar Rp 50 juta.
- Peningkatan efisiensi lembaga-lembaga keuangan dan perbankan. BUMN dan BUMD bukan bank diperkenankan menempatkan dana pada semua bank umum dan LKBB. Penempatan di luar bank pemerintah tidak boleh melebihi 50% dana mereka, dan untuk bank swasta tidak boleh melebihi 20% dari seluruh dana yang ditempatkan. Selain itu dikeluarkan aturan mengenai *legal lending limit* untuk mengatur satu debitur dan satu debitur grup masing-masing sebesar 20% dan 40%.
- Pengaturan *reserve requirement* sebesar 2% dari sebelumnya 15%.
- Pengembangan pasar modal. Bunga deposito berjangka dan sertifikat deposito dikenakan pajak 15%, sehingga diharapkan minat masyarakat terhadap instrument pasar modal meningkat karena tidak dikenai bunga.

Kompetisi Bank Meningkat. Paket kebijakan Oktober 1988 berdampak positif terhadap peningkatan jumlah bank. Jumlah bank swasta hanya 66 bank pada 1988, pada 1989 meningkat hampir 50% menjadi 91 bank. Pada 1990 bertambah menjadi 94 bank dan seterusnya pada 1991 dan 1992 masing-masing menjadi 114 bank dan 144 bank.

Sementara itu bank asing dan campuran mulai bertambah sejak 1990. Jika pada 1988/1989 hanya bertambah 11 bank, pada 1990 menjadi dua kali lipat lebih, 28 bank, dan pada 1991 bertambah 2 bank menjadi 30.

Kantor cabang yang merupakan ujung tombak ekspansi perbankan juga mengalami peningkatan. Jika pada 1988 jumlah kantor cabang hanya mencapai 1.729 kantor, pada 1989 dan 1990 masing-masing menjadi 2.578 dan 2.842 kantor. Pada 1991 dan 1992 jumlah kantor cabang mengalami peningkatan masing-masing sebanyak 3.710 dan 4.402 bank. Selengkapnya disajikan dalam Tabel 8.

Tabel 8 Pertumbuhan bank di Indonesia 1988-1992

| Jumlah Kantor/ Bank | | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 |
|---------------------------------------|--|------|------|------|------|------|
| Bank Swasta | | 66 | 91 | 94 | 114 | 144 |
| Bank Asing dan Campuran | | 11 | 11 | 23 | 28 | 30 |
| Total Jumlah Bank Umum | | 111 | 136 | 151 | 176 | 208 |
| Jumlah Kantor Sekuruh Bank Umum | | 1729 | 2578 | 2842 | 3710 | 4402 |

Sumber: Bank Indonesia beberapa tahun diolah

Peningkatan bank dan kantor-kantor cabang bank-bank swasta telah mengubah struktur dominasi perbankan. Jika sebelum deregulasi pangsa pasar perbankan dikuasai oleh bank-bank pemerintah, pada 1993 pangsa pasar mulai berimbang. Pada 1989 bank-bank pemerintah menguasai 54,38% pangsa pasar, sementara bank swasta hanya sebesar 31,85%. Pada 1993 bank pemerintah hanya menguasai 46,77% dan bank swasta menguasai 41%. Ini menandakan bahwa deregulasi perbankan telah berhasil memperkuat posisi bank-bank swasta dalam persaingan melawan bank-bank pemerintah. Adapun pemilik bank baru, baik yang merupakan pendirian bank baru maupun merupakan akuisisi disajikan dalam Tabel 9.

Tabel 9 Kelompok usaha yang mendirikan bank baru di Indonesia tahun 1997 – 2000

| Bank | Pemilik |
|--------------------|---------------------------------|
| Bank Ratu | Mooryati Sudibyo |
| Bank Nusa Nasional | Aburizal Bakri |
| Bank Bumi Putera | Asuransi Bumi Putera |
| Bank Andromeda | Bambang Trihatmojo |
| Bank Yama | Siti Hardiyanti Rukmana |
| Bank Yudha Bhakti | Koperasi Angkatan Bersenjata RI |

Sumber: Sukarman (2014)

Sementara bank yang dimiliki oleh kelompok pribumi dengan cara membeli bank yang sudah ada disajikan dalam tabel 10.

Tabel 10 Pendirian Bank dengan Akuisisi di Indonesia 1997 - 2000

| Bank | Pemilik |
|---------------|-----------------|
| Bank Industri | Titiek Soeharto |
| Bank Mega | Chairul Tanjung |

| Bank | Pemilik |
|--------------------|------------------------------|
| Bank Intan | Fadel Muhammad |
| Bank Susila Bhakti | Kodel Grup |
| Bank Pelita | Hasyim Djojohadikoesoemo dkk |
| Bank Industri | Hasyim Djojohadikoesoemo dkk |
| Bank Niaga | Hasyim Djojohadikoesoemo dkk |
| Bank Kredit Asia | Hasyim Djojohadikoesoemo dkk |

Sumber: Sukarman (2014)

Bank yang merupakan hasil kerjasama bisnis militer dengan pengusaha Tionghoa disajikan dalam Tabel 11.

Tabel 11 Bank hasil Kerja Sama Pengusaha dengan Militer Tahun 1997 - 2000

| Bank | Pemilik |
|------------------|-----------------------------------|
| Bank Artha Graha | Angkata Darat dengan Tommy Winata |
| Bank Bahari | Angkatan Laut dan Mochtar Riady |
| Bank Angkasa | Angkatan Udara |

Sumber: Sukarman (2014)

Hingga 1996 kondisi umum perekonomian nasional masih cukup sehat. Hal ini ditunjukkan dengan pertumbuhan ekonomi sebesar 7,8% dan tingkat inflasi yang relative rendah sebesar 6.4%. Oleh karena itu kekhawatiran *overheating* seperti yang terjadi pada 1994 dan 1995 dapat ditepis. Sebab pada periode itu kepercayaan investor luar negeri juga masih besar, terbukti dengan besarnya arus modal asing yang masuk ke Indonesia. Maka sebagian pengamat ekonomi menganggap bahwa fundamental ekonomi Indonesia secara umum masih baik. Bahkan ketika situasi politik tegang akibat Pemilu Mei 1997, keadaan ekonomi relatif tidak terganggu seperti ditunjukkan dengan menguatnya Indeks Harga Saham Gabungan.

Namun pada Mei 1997 itu juga, Thailand mengalami krisis ekonomi yang dipicu oleh serangan kaum spekulan terhadap baht yang nilai tukarnya *overvalued*. Krisis baht Thailand segera menular ke berbagai Negara Asia Tenggara terutama Malaysia, Songapura, dan Indonesia.

Ketika krisis semakin menghebat pimpinan penanggulangan krisis dialihkan dari BI ke Departemen Keuangan. Tindakan pertama yang dilakukan oleh Menteri Keuangan pada 14 Agustus 1997 adalah menetapkan kebijakan uang ketat melalui penghentian serta pengalihan dana BUMN dari bank-bank komersial ke BI sebesar Rp 3,4 triliun. Tujuan kebijakan ini adalah mengurangi likuiditas guna mengurangi tekanan terhadap nilai tukar karena ada anggapan bahwa pembelian dolar AS justeru berasal dari bank-bank pemerintah di mana dana mereka yang terbesar dari BUMN.

Meski demikian tindakan itu belum dianggap cukup, Pada 19 Agustus 1997 pemerintah mengetatkan lagi jumlah uang beredar dengan jalan meningkatkan tingkat suku bunga SBI menjadi 30% untuk 1 bulan dan 28% untuk 3 bulan. Secara otomatis tindakan ini mendorong tingkat suku bunga deposito dan PUAB melambung tinggi, dan selanjutnya membawa dunia perbankan mengalami krisis hebat. Maka keadaan semakin tidak tertolong karena kebijakan ini justeru

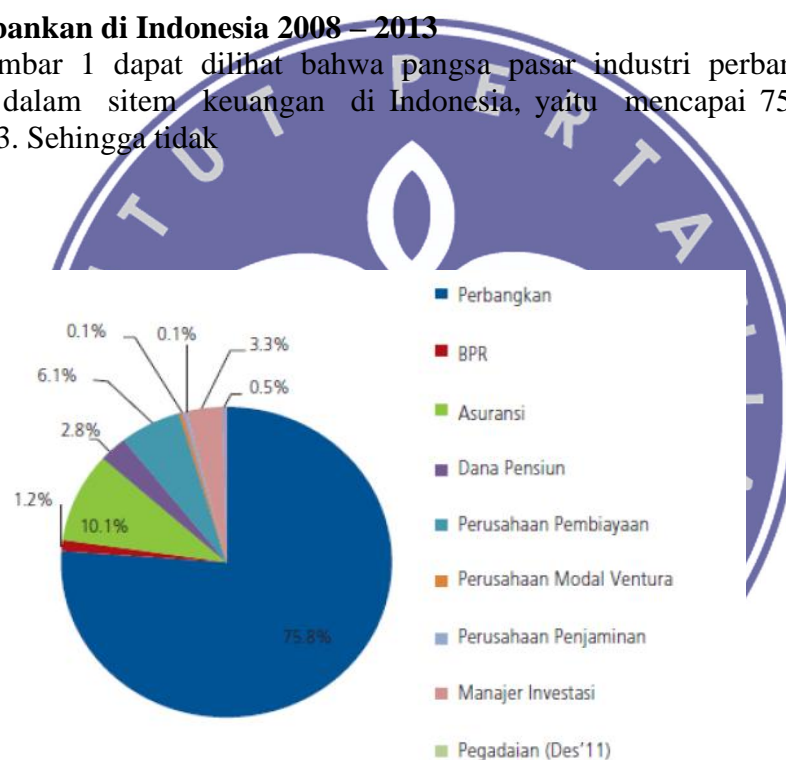
menyebabkan kepercayaan masyarakat semakin hancur dan nilai tukar rupiah semakin merosot.

Nilai tukar yang makin terpuruk menyadarkan pemerintah untuk membuat langkah penyelamatan yang menyeluruh. Pada tanggal 3 September 1997 dalam sidang kabinet bidang ekonomi, keuangan, pengawasan pembangunan dan produksi distribusi pemerintah menetapkan 10 langkah penyelamatan. Satu diantaranya adalah instruksi kepada Menkeu dan BI membantu bank-bank yang sehat tapi mengalami kesulitan, mengupayakan akuisisi antara bank yang sehat dan yang tidak sehat, dan/atau penutupan bank.

Risiko yang Dihadapi Perbankan. Risiko yang dihadapi perbankan Indonesia selama periode 1996-2002 yang meliputi risiko kredit, risiko likuiditas, risiko pasar, dan hutang luar negeri perbankan diuraikan dalam Lampiran 5.

Fenomena Perbankan di Indonesia 2008 – 2013

Pada Gambar 1 dapat dilihat bahwa pangsa pasar industri perbankan sangat dominan dalam sistem keuangan di Indonesia, yaitu mencapai 75.6% pada tahun 2013. Sehingga tidak



Sumber: Bank Indonesia (2013)

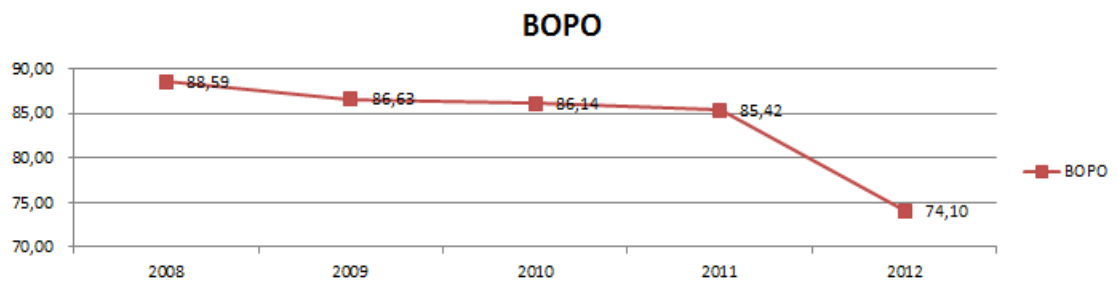
Gambar 1 Pangsa pasar industri perbankan dalam sistem keuangan di Indonesia



berebihan bila dikatakan bahwa industri perbankan merupakan ”jantung” dalam sistem perekonomian di Indonesia. Dengan demikian apabila ”jantung” mengalami kelumpuhan maka sistem perekonomian akan hancur.

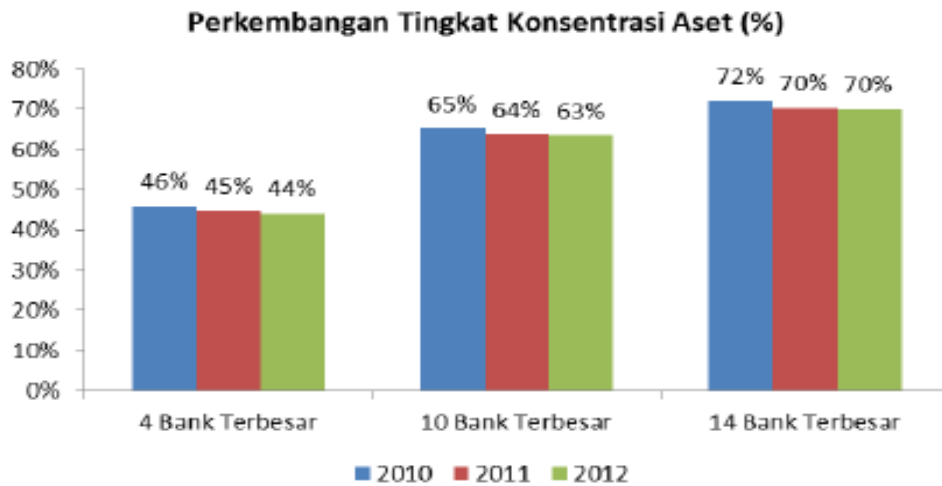
BOPO adalah rasio Biaya Operasi terhadap Pendapatan Operasi dan merupakan ukuran dari produktivitas bank. Dari Gambar 2 di terlihat bahwa secara keseluruhan dari tahun 2008 sampai dengan 2012 produktivitas perbankan menunjukkan tren yang meningkat, yaitu dari 88.59% meningkat menjadi 74.10%. Pada periode 2011-2012 produktivitas perbankan meningkat cukup tajam apabila dibandingkan dengan periode 2008 – 2011. Peningkatan

produktivitas ini menunjukkan bahwa manajemen bank lebih mampu dalam mengendalikan biaya operasionalnya.



(Sumber: Statistik Perbankan Indonesia 2008-2012, diolah)

Gambar 2 BOPO perbankan di Indonesia 2008-2012



(Sumber : Statistik Perbankan Indonesia 2010-2012, diolah)

Gambar 3a Tingkat konsentrasi aset perbankan di Indonesia 2010-2012

Untuk menggambarkan tingkat konsentrasi aset perbankan di Indonesia, bank dibagi menjadi 3 kelompok besar berdasarkan total aset, yaitu 4 bank terbesar, 10 bank terbesar, dan 14 bank terbesar. Dari Gambar 3 di atas dapat terlihat bahwa tingkat konsentrasi aset mengalami penurunan pada semua kelompok bank terbesar. Hal ini mengindikasikan bahwa kelompok bank di luar kelompok bank terbesar mampu bersaing dalam mengakumulasi asetnya sehingga pangsa asetnya meningkat (Hafidz dan Astuti 2013). Selanjutnya risiko yang dihadapi perbankan Indonesia untuk periode 2013-2015 disajikan pada Lampiran 4.

Fenomena instabilitas perbankan baik di dunia dan khususnya di Indonesia seperti diuraikan atas membersihkan beberapa isu yang menarik untuk dikaji lebih jauh. Diantaranya apakah kompetisi akan menciptakan stabilitas perbankan (*competition-stability hypothesis*) ataukah kompetisi akan menyebabkan kerapuhan dalam system perbankan (*competition-fragility hypothesis*). Hubungan

antara kompetisi dan stabilitas bank telah menjadi perdebatan sebelum berbagai krisis di dunia terjadi baik di tataran teori maupun empirik.

Demikian pula hubungan antara kompetisi dengan efisiensi. Apakah kompetisi akan menciptakan efisiensi perbankan (*competition-efficiency hypothesis*) ataukah kompetisi akan menyebabkan inefisiensi dalam sistem perbankan (*competition-inefficiency hypothesis*). Isu menarik lainnya yang muncul dari fenomena instabilitas perbankan adalah bagaimanakah hubungan kausalitas dinamik diantara *nexus* kompetisi – efisiensi – stabilitas.

Perumusan Masalah

Seperti diuraikan dalam sub-bab Latar Belakang di atas, industri perbankan dapat diibaratkan seperti jantung dalam tubuh perekonomian yang berfungsi memompa ‘darah’ berupa uang, dan mendistribusikannya kepada organ-organ tubuh yang membutuhkan. Karena itu jika ‘jantung’ mengalami kelumpuhan, sistem perekonomian akan hancur. Dengan demikian industri perbankan merupakan saluran utama di mana instabilitas ditransmisikan kepada sektor lainnya dalam ekonomi dengan mengganggu pasar pinjaman antar-bank dan mekanisme pembayaran, dan/atau dengan mereduksi ketersediaan pembiayaan (Berger ., 2009).

Dalam 25 tahun terakhir ini terdapat sejumlah instabilitas perbankan di berbagai negara di dunia. Caprio dan Klingebiel (2003) mencatat 117 kasus krisis perbankan sistemik dan 51 kasus krisis perbankan non-sistemik di negara maju dan *emerging market countries* sejak tahun 1970. Instabilitas perbankan tentu menimbulkan biaya yang besar diantaranya dalam bentuk *fiscal resolution cost* bagi pemerintah. Biaya ini meliputi berbagai pengeluaran untuk merehabilitasi sistem perbankan termasuk diantaranya biaya rekapitalisasi bank dan pembayaran kepada para deposan atau tabungan melalui skema penjaminan (asuransi) simpanan. Estimasi biaya ini seperti ditunjukkan ditunjukkan dalam Tabel 1 yang merupakan ringkasan 33 peristiwa instabilitas perbankan di berbagai negara di dunia. Biaya resolusi fiskal ini secara rata-rata cukup besar, yaitu 15% dari GDP. Biaya ini lebih tinggi di negara-negara *emerging market* khususnya apabila disertai dengan krisis mata-uang. Di Indonesia sendiri menurut laporan Gabungan Audit Investigasi Pengelolaan Jaminan BLBI BPK RI per 31 Desember 2000, dana BLBI yang telah disalurkan kepada 48 bank sebesar Rp 281,7 triliun.

Pertimbangan yang mendasari pemerintah Indonesia, yaitu Departemen Keuangan, membuka *entry to barrier* dalam bidang perbankan adalah untuk meningkatkan efisiensi perbankan, dan pengkondisian iklim persaingan dengan tujuan meningkatkan kinerja keseluruhan pasar finansial (Sukarman 2014). Namun apakah pertimbangan ini benar ? Diperlukan penelitian yang mendalam atas *nexus* kompetisi – efisiensi – dan stabilitas perbankan khususnya di Indonesia. Namun di lain pihak Studi-studi sebelumnya pada umumnya hanya melakukan penelitian kepada salah satu aspek saja, misalnya hanya efisiensi saja (Resti 1997; Kraft dan Tirtiroglu 1998; Kasman dan Yildirim 2006) atau stabilitas saja (Gamaginta 2010) atau setidaknya-tidaknya penelitian atas dua aspek, misalnya hubungan kompetisi dan efisiensi (Casu dan Girardone 2009); sehingga penelitian ini mencoba melakukan sintesa dan integrasi atas kompetisi, efisiensi, dan

stabilitas dengan menganalisis hubungan kausalitas diantara ketiganya (*Granger causality analysis*).

Dengan demikian maka permasalahan utama yang ingin dicari jawabannya melalui penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah kondisi kompetisi, efisiensi, dan stabilitas perbankan di Indonesia?
2. Bagaimanakah hubungan antara kompetisi dengan stabilitas perbankan di Indonesia, apakah mengikuti *Competition-Stability Hypothesis* ataukah *Competition-Fragility Hypothesis*.
3. Bagaimanakah hubungan antara kompetisi dengan efisiensi perbankan di Indonesia ? Apakah mengikuti *competition-efficiency hypothesis* ataukah *competition-inefficiency hypothesis*.
4. Bagaimanakah hubungan antara efisiensi dan stabilitas perbankan di Indonesia? Apakah efisiensi meningkatkan ataukah menurunkan stabilitas perbankan?

Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan perumusan masalah di atas maka dapatlah disusun tujuan penelitian ini sebagai berikut :

1. Mengukur kompetisi, efisiensi, dan stabilitas perbankan di Indonesia.
2. Menganalisis pengaruh kompetisi terhadap stabilitas perbankan di Indonesia, dan sebaliknya.
3. Menganalisis pengaruh kompetisi terhadap efisiensi perbankan di Indonesia, dan sebaliknya
4. Menganalisis pengaruh efisiensi terhadap stabilitas perbankan di Indonesia, dan sebaliknya.

Manfaat Penelitian

Manfaat Penelitian bagi Proses Manajerial

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran kepada seluruh *stake holders* di industri perbankan mengenai pengelolaan bank yang efisien dan stabil. Secara khusus manfaat penelitian ini dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Dapat memberikan masukan kepada manajemen dan pemegang saham perbankan di Indonesia untuk melakukan perencanaan strategis dalam pengelolaan bank yang stabil dan efisien.
2. Dapat memberikan masukan kepada regulator perbankan di Indonesia untuk mengambil keputusan strategis dalam mengendalikan kompetisi perbankan di Indonesia sedemikian rupa sehingga dapat menciptakan industri perbankan yang stabil dan efisien.
3. Dapat memperkuat instrumen kebijakan makroprudensial.

Manfaat Penelitian bagi Bidang Keilmuan

Kajian ini merupakan sintesa hubungan dinamik antara kompetisi, efisiensi, dan stabilitas perbankan di Indonesia. Secara khusus manfaat dari penelitian terhadap bidang keilmuan dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Penggunaan metode *Panel Vector Autoregression* dalam menguji hubungan dinamik di antara kompetisi, stabilitas dan efisiensi perbankan yang dapat dikatakan masih baru di Indonesia.
2. Demikian pula penggunaan metode *Stochastic Frontier Analysis* dalam melakukan estimasi efisiensi perbankan yang dapat dikatakan masih baru di Indonesia.
3. Pengkajian hubungan dinamik kompetisi, efisiensi, dan stabilitas bank dengan menggunakan teknik *Granger causality* diharapkan memberikan sumbangan terhadap perkembangan ilmu keuangan dan manajemen.
4. Sebagai stimulus bagi penelitian dan kajian di masa yang akan datang.

Ruang Lingkup Penelitian

Pengelolaan sektor perbankan yang tidak baik akan menyebabkan perekonomian menjadi rapuh. Oleh karena itu stabilitas perbankan merupakan tema sentral dalam penelitian ini.

Instabilitas ditransmisikan kepada sektor lainnya dalam ekonomi terutama melalui industri perbankan, misalnya saja apabila terjadi gangguan pada *interbank lending market*, tidak berfungsinya mekanisme pembayaran dan penyelesaian, terganggunya fungsi intermediasi yang akan menyebabkan menurunnya penyaluran pembiayaan, dan apabila terjadinya pembekuan deposito. Kekhawatiran bahwa peningkatan kompetisi akan menyebabkan kerapuhan sistem keuangan telah mendorong regulator untuk mengembangkan kebijakan yang akan meningkatkan dan melindungi stabilitas sektor perbankan (Berger 2009).

Selanjutnya literature dalam organisasi industrial menunjukkan bahwa kompetisi meningkatkan efisiensi perusahaan (Tirole 1998). Pada saat yang sama literature perbankan juga menunjukkan bahwa bank yang lebih efisien memiliki prosedur evaluasi dan pemantauan yang lebih baik sehingga menurunkan kemungkinan terjadinya non-performing loan dan artinya stabilitas perbankan akan lebih baik (Petersen dan Rajan 1995; William 2004).

Dengan demikian ruang-lingkup penelitian ini adalah :

- Melakukan estimasi kompetisi dengan HHI.
- Melakukan analisis *stochastic frontier* terhadap industri perbankan di Indonesia.
- Melakukan estimasi stabilitas perbankan dengan pendekatan *Z-Score*.
- Menguji hubungan dinamik kompetisi, stabilitas, dan efisiensi dengan metode *Panel Vector Autoregression*.
- Meneliti hubungan kausalitas terhadap *nexus* kompetisi, efisiensi, dan stabilitas dengan *Granger causality test*.

Kebaruan (*Novelty*)

Kebaruan yang menjadi dasar penulisan disertasi ini adalah sebagai berikut:

1. Dilakukannya sintesa dan integrasi atas kompetisi, efisiensi, dan stabilitas untuk perbankan di Indonesia. Studi-studi sebelumnya pada umumnya hanya melakukan penelitian kepada salah satu aspek saja, misalnya hanya efisiensi saja (Resti 1997; Kraft dan Tirtiroglu 1998; Kasman dan Yildirim 2006) atau stabilitas saja (Gamaginta 2010) atau setidaknya penelitian atas dua aspek, misalnya hubungan kompetisi dan efisiensi (Casu dan Girardone 2009).
2. Penggunaan metode *Panel Vector Autoregression* merupakan yang pertama di Indonesia untuk penelitian di bidang perbankan.

Selanjutnya penelitian sebelumnya pada umumnya mempelajari pengaruh kompetisi terhadap efisiensi, pengaruh kompetisi terhadap stabilitas (Jimenez 2007; Boyd dan De Nicolo 2005) serta pengaruh efisiensi terhadap stabilitas (Petersen dan Rajan 1995). Namun terdapat *research gap*, khususnya di Indonesia, untuk arah yang sebaliknya. Dengan demikian kebaruan lainnya dalam disertasi ini adalah mencoba menjawab *research gap* ini, yaitu:

3. Bagaimanakah pengaruh stabilitas terhadap kompetisi.
4. Bagaimanakah pengaruh efisiensi terhadap kompetisi
5. Bagaimanakah pengaruh stabilitas terhadap efisiensi perbankan.

Keterbatasan Penelitian

Sumber instabilitas keuangan meliputi fragilitas dalam lembaga keuangan dan volatilitas harga aset finansial. Disertasi ini terfokus kepada stabilitas perbankan, dengan demikian volatilitas harga aset finansial di luar cakupan penelitian dalam disertasi ini. Demikian pula dengan instabilitas perbankan dimaksudkan sebelum adanya intervensi Lembaga Penjamin Simpanan. Penelitian ini juga hanya terfokus kepada bank konvensional mengingat aset perbankan syariah masih kecil terhadap total aset perbankan di Indonesia, yaitu masih di bawah 5%.

Penulisan disertasi ini disusun dengan sistematika sebagai berikut :

Bab I Pendahuluan. Dalam bab ini disajikan latar belakang penelitian, perumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, ruang-lingkup penelitian, kebaruan, keterbatasan penelitian, dan sistematika penulisan. Bab II Tinjauan Pustaka. Bab ini mengkaji landasan teori yang meliputi teori-teori mengenai stabilitas keuangan, kompetisi dan stabilitas, dan *Stochastic Frontier Analysis*. Selanjutnya dibahas kerangka pemikiran dari proses penelitian yang dilakukan, dan diakhiri dengan hipotesis penelitian.

Bab III Metode Penelitian. Bab ini membahas metode penelitian yang terdiri atas data yang diperlukan berikut karakteristik dan sumber datanya, serta

teknik yang digunakan untuk analisis data. Model dan teknik ekonometrika yang dipergunakan dalam penelitian juga dibahas dalam bab ini. Bab IV Hasil Penelitian dan Pembahasan. Dalam bab ini dibahas hasil penelitian serta pembahasannya.

Bab V Implikasi Manjerial. Dalam bab ini dibahas implikasi manajerial dari penelitian ini. Bab VI Simpulan dan Saran. Bagian merupakan bagian penutup yang membahas hasil temuan penelitian serta saran untuk penelitian selanjutnya.

2 TINJAUAN PUSTAKA

Teori Stabilitas Keuangan

Pengantar

Stabilitas keuangan merujuk kepada situasi berjalannya fungsi kelembagaan (stabilitas perbankan) dan pasar yang membentuk sistem keuangan. Stabilitas keuangan dan moneter merupakan prasyarat utama berfungsinya sebuah sistem ekonomi. Stabilitas keuangan merupakan basis pengambilan keputusan yang rasional atas alokasi sumber daya *real* sepanjang waktu dan oleh karenanya memperbaiki iklim tabungan dan investasi. Instabilitas keuangan akan menciptakan situasi ketidakpastian yang berbahaya yang akan mengarah kepada misalokasi sumber daya dan keengganan melakukan kontrak intertemporal. Dalam kasus yang ekstrim, gangguan pada sektor keuangan akan mengakibatkan dampak yang sangat buruk pada aktifitas perekonomian dan bahkan pada stabilitas politik. Dengan demikian memelihara stabilitas keuangan adalah tujuan utama dari otoritas keuangan (Crockett 1997).

Dalam keuangan, seperti halnya dalam kedokteran, *pathology* adalah sebuah ilmu yang mumpuni untuk memahami *physiology*. Ekonomi klasik, sayangnya, tidak memberikan kita sebuah paradigma yang lengkap untuk menganalisa karakteristik dan konsekuensi dari instabilitas keuangan. Sebagian besar teori tradisional memperlakukan sistem keuangan sebagai selubung yang tidak memiliki konsekuensi berkelanjutan dengan aloksi sumber-daya real. Selanjutnya sebagian besar ekonomi klasik menguji berbagai kekuatan yang menciptakan keseimbangan di pasar dan bukan berbagai kekuatan yang menciptakan ketidakseimbangan.

Munculnya gejala keuangan pada umumnya diatribusikan kepada gangguan eksternal atau berbagai bentuk dari perilaku menyimpang (Kindleberger 1978; Minsky 1977). Dapatlah dikatakan bahwa baru akhir-akhir ini saja literatur keuangan menyajikan dasar-dasar mikroekonomi yang solid untuk menjelaskan fenomena instabilitas keuangan. Pada saat yang sama, pertumbuhan dan integrasi pasar keuangan dunia telah meningkatkan kesadaran akan pentingnya tindakan terpadu untuk mengawal stabilitas keuangan yang berkelanjutan.

Bagian pertama dari tinjauan teoritis ini akan membahas berbagai alasan untuk menjelaskan mengapa pasar keuangan mudah mengalami kegagalan pasar atau bentuk lainnya dari instabilitas. Bagian kedua akan membahas berbagai kemungkinan respon. Bagaimanakah kebijakan yang tepat dapat membuat pasar