

KOMPUTER LEMBAGA KEUANGAN PERBANKAN

RUANG LINGKUP PERBANKAN

Rowland Bismark Fernando Pasaribu

UNIVERSITAS GUNADARMA



PERTEMUAN 1

EMAIL: rowland dot pasaribu at gmail dot com

RUANG LINGKUP PERBANKAN

1. Pengertian dan Klasifikasi Bank
2. Sifat Industri Perbankan
3. Deregulasi Perbankan Indonesia

PENGETRIAN DAN KLASIFIKASI BANK

I. Bank

a. Pengertian Bank

“Bank adalah badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dana mengeluarkannya kepada masyarakat dalam bentuk kredit, dan atau bentuk-bentuk lainnya dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat banyak” (Undang-undang No 10 Tahun 1998 tentang Perbankan). “Bank adalah suatu badan usaha yang tugas utamanya sebagai lembaga perantara keuangan (*financial intermediaries*), yang menyalurkan dana dari pihak yang kelebihan dana kepada pihak yang kekurangan dana pada waktu yang ditentukan” (Dendawijaya, 2003).

b. Jenis-jenis Bank

1) Jenis-jenis bank berdasarkan fungsinya

a) Bank Umum

Menurut Undang-undang RI No. 10 Tahun 1998 tentang Perbankan menyatakan “Bank umum adalah bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional dan atau berdasarkan prinsip syariah yang dalam kegiatannya memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran”. Kegiatan-kegiatan yang dilakukan bank umum antara lain:

- (1) menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan berupa giro, deposito berjangka, sertifikat deposito, tabungan.
- (2) memberikan kredit.
- (3) menerbitkan surat pengakuan hutang.
- (4) membeli, menjual, menjamin resiko sendiri maupun kepentingan dan atas perintah nasabahnya.
- (5) memindahkan uang baik untuk kepentingan sendiri maupun kepentingan nasabah.

b) Bank Perkreditan Rakyat (BPR)

Menurut Undang-undang RI No. 10 Tahun 1998 Bank Perkreditan Rakyat (BPR) adalah bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional dan atau berdasarkan prinsip syariah yang dalam kegiatannya tidak memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran.

2) Jenis-jenis Bank Berdasarkan Kepemilikannya

Menurut Kasmir (2008) jenis-jenis bank berdasarkan kepemilikannya dibedakan menjadi dua yaitu bank milik pemerintah dan bank milik swasta.

a) Bank Milik Pemerintah

Bank milik pemerintah adalah bank yang seluruh atau sebagian modalnya dan akte pendiriannya didirikan oleh pemerintah.

- b) Bank Milik Swasta
Bank milik pemerintah adalah bank yang seluruh atau sebagian modalnya dan akte pendiriannya didirikan oleh swasta.

3) Jenis-jenis Bank Berdasarkan Status

Jenis-jenis bank berdasarkan status dibedakan menjadi dua yaitu bank devisa dan bank non devisa.

- a) Bank Devisa
Bank devisa adalah bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional dan atau berdasarkan prinsip syariah yang dapat memberikan pelayanan lalu lintas pembayaran dalam dan luar negeri dan sudah mendapat izin dari Bank Indonesia.
- b) Bank Non Devisa
Bank non devisa adalah bank yang belum mendapat izin dari Bank Indonesia untuk memberikan pelayanan lalu lintas pembayaran dalam dan luar negeri seperti bank devisa.

4) Jenis-jenis Bank Berdasarkan Cara Menentukan Harga

Jenis-jenis bank berdasarkan cara menentukan harga dibedakan menjadi dua yaitu bank berdasarkan prinsip konvensional dan bank berdasarkan prinsip syariah.

- a) Bank Berdasarkan Prinsip Konvensional
Bank yang berdasarkan prinsip konvensional menetapkan bunga sebagai harga dan mengenakan biaya dalam nominal atau persentase tertentu (*fee base*) dalam mendapatkan keuntungan dan menentukan harga produk bank.
- b) Bank Berdasarkan Prinsip Syariah
Bank yang berdasarkan prinsip syariah menggunakan aturan perjanjian menurut hukum islam dalam pembiayaan berdasarkan prinsip bagi hasil (*mudharabah*), pembiayaan berdasarkan prinsip penyertaan modal (*musharakah*), prinsip jual beli barang dengan memperoleh keuntungan (*murabahah*), pembiayaan barang modal berdasarkan sewa murni tanpa pilihan (*ijarah*) atau dengan adanya pilihan pemindahan kepemilikan atas barang yang disewa dari pihak bank oleh pihak lain (*ijarah wa iqtina*).

c. Fungsi Bank

Secara spesifik bank dapat berfungsi sebagai *agent of trust*, *agent of development*, dan *agent of service* (Triandaru dan Santoso, 2006).

- 1) *Agent of Trust*
Sebagai lembaga kepercayaan, bank memiliki fungsi *financial intermediary* yaitu menghimpun dana dari masyarakat yang kelebihan dana (penyimpan dana atau kreditur) dan menyalurkan pada pihak yang membutuhkan dana (peminjam dana atau debitur). Fungsi *financial intermediary* ini akan dapat berjalan lancar apabila ada unsur kepercayaan (*trust*). Dalam hal ini masyarakat akan menyimpan dananya apabila dilandasi unsur

kepercayaan dan pihak bank sendiri akan menempatkan dan menyalurkan dananya kepada debitur atau masyarakat apabila dilandasi unsur kepercayaan juga.

2) *Agent of Development*

Sektor moneter dan sektor riil tidak dapat dipisahkan dalam kegiatan perekonomian masyarakat. Kedua sektor tersebut berinteraksi saling mempengaruhi satu dengan yang lain. Sektor riil tidak akan bekerja dengan baik apabila sektor moneter tidak bekerja dengan baik. Tugas bank sebagai penghimpun dan penyalur dana sangat diperlukan untuk kelancaran kegiatan yang ditujukan untuk pembangunan perekonomian masyarakat, seperti kegiatan produksi, distribusi, investasi dan konsumsi barang dan jasa.

3) *Agent of Services*

Bank menawarkan berbagai macam jasa disamping dalam melakukan kegiatan penghimpunan dan penyaluran dana, bank juga memberikan penawaran jasa-jasa perbankan yang lain kepada masyarakat. Jasa-jasa yang ditawarkan bank seperti transfer uang, inkaso, *letter of credit*, *automated teller machine*, *money market*, *capital market*, dll. Jasa-jasa yang ditawarkan tersebut erat kaitannya dengan kelancaran kegiatan perekonomian masyarakat secara umum.

d. Sumber Dana Bank

Menurut Dendawijaya (2003) sumber dana bank dibedakan menjadi tiga yaitu sebagai berikut.

1) Dana Sendiri (Dana Pihak Pertama)

Dana sendiri adalah dana yang berasal dari para pemegang saham atau pemilik bank. Dana sendiri terdiri dari sebagai berikut.

a) Modal yang Disetor

Modal yang disetor yaitu jumlah uang yang disetor secara efektif oleh pemegang saham pada waktu bank berdiri. Bank mencari tambahan modal untuk mencapai ketentuan modal minimum (*Capital Adequacy Ratio*) dengan cara melakukan penjualan saham (*go public*).

b) Cadangan-Cadangan

Cadangan-cadangan adalah sebagian dari laba bank yang disisihkan dalam bentuk cadangan modal dan cadangan lainnya yang akan digunakan untuk menutup timbulnya risiko dikemudian hari.

c) Laba yang Ditahan

Laba yang ditahan adalah bagian laba yang menjadi milik pemegang saham, akan tetapi oleh rapat umum pemegang saham diputuskan untuk tidak dibagi dan dimasukkan kembali dalam modal bank.

2) Dana Pinjaman (Dana Pihak Kedua)

Dana pinjaman adalah dana yang berasal dari pihak luar yang terdiri dari sebagai berikut.

a) Pinjaman Bank Lain (*interbank call money*)

Pinjaman dari bank lain adalah pinjaman yang berasal dari bank lain di dalam negeri yang diminta bila ada kebutuhan dana mendesak yang diperlukan bank, misalnya untuk menutup kewajiban kliring.

- b) Pinjaman Bank atau Lembaga Keuangan Di Luar Negeri
Pinjaman dari bank atau lembaga keuangan di luar negeri adalah pinjaman dalam jangka menengah yang realisasinya harus melalui persetujuan BI yang bertindak sebagai pengawas kredit luar negeri (PKLN).
- c) Pinjaman Lembaga Keuangan Bukan Bank (LKBB)
Pinjaman dari LKBB biasanya berbentuk surat berharga yang dapat diperjualbelikan sebelum tanggal jatuh tempo.
- d) Pinjaman Bank Indonesia
Pinjaman dari Bank Indonesia adalah pinjaman yang diberikan oleh Bank Indonesia sesuai dengan syarat dan kewajiban yang berlaku.

3) Dana Masyarakat (Dana Pihak Ketiga)

Dana masyarakat adalah dana yang berasal dari masyarakat, baik perorangan maupun badan usaha yang diperoleh bank dengan menggunakan instrument produk simpanan yang dimiliki oleh bank. Dana masyarakat dihimpun dalam bentuk giro, deposito, tabungan.

- a) Giro (*Demand Deposits*)
Giro adalah simpanan pihak ketiga kepada bank yang penarikannya dapat dilakukan setiap saat dengan menggunakan cek, surat perintah pembayaran lainnya atau dengan cara pemindahbukuan.
- b) Deposito (*Time Deposits*)
Deposito adalah simpanan berjangka yang dikeluarkan oleh bank yang penarikannya hanya dapat dilakukan dalam jangka waktu tertentu sesuai dengan jangka waktu yang telah dijanjikan sebelumnya.
- c) Tabungan (*Savings*)
Tabungan adalah simpanan pihak ketiga yang dikeluarkan oleh bank yang penyetoran dan penarikannya hanya dapat dilakukan sesuai dengan ketentuan yang berlaku pada masing-masing bank.

SIFAT INDUSTRI PERBANKAN

Latar Belakang

Bank merupakan lembaga intermediasi bagi masyarakat. Menurut Sutardjo (2011) peran penting perbankan dalam perekonomian adalah melakukan kegiatan intermediasi antara pihak yang kelebihan dana dengan pihak yang kekurangan dana. Bank sebagai salah satu bagian yang sangat penting dalam pertumbuhan ekonomi di Indonesia memerlukan perhatian lebih. Bank sangat membantu Indonesia dalam menstabilkan sistem perekonomian. Perbankan Indonesia dalam menjalankan fungsinya berasaskan prinsip kehati-hatian. Menurut UU Perbankan No.10 Tahun 1998:

Fungsi utama perbankan Indonesia adalah sebagai penghimpun dan penyalur dana masyarakat serta bertujuan untuk menunjang pelaksanaan pembangunan nasional dalam rangka meningkatkan pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya, pertumbuhan ekonomi dan stabilitas nasional, kearah peningkatan taraf hidup rakyat banyak.

Upaya memperkuat sistem perbankan yang sehat, efisien dan bermanfaat bagi perekonomian menjadi kunci keberhasilan dalam menjaga keberlangsungan pembangunan ekonomi nasional. Perubahan struktural perbankan di Indonesia dari tahun ke tahun menyebabkan terjadinya perubahan perilaku mendasar bagi perbankan itu sendiri. Pemerintah harus memastikan bahwa sistem perbankan di Indonesia tetap stabil. Stabilitasnya sistem perbankan dapat mendorong pertumbuhan ekonomi Indonesia.

Kondisi perbankan Indonesia banyak mengalami pasang surut. Pasang surut dunia perbankan disebabkan oleh banyak faktor. Perubahan struktur perbankan di Indonesia salah satunya disebabkan oleh adanya deregulasi yang dimulai pada tahun 1983 dimana adanya liberalisasi perbankan (pakjun 1983). Liberalisasi tingkat bunga mampu meningkatkan tabungan masyarakat dan perbaikan alokasi dana investasi. Liberalisasi tingkat bunga menyebabkan bisnis perbankan berkembang pesat dengan persaingan yang sangat ketat.

Deregulasi yang dilakukan oleh pemerintah tidak hanya itu saja tetapi juga adanya berbagai deregulasi lainnya. Deregulasi yang dikeluarkan oleh pemerintah mendorong pertumbuhan perbankan di Indonesia, sehingga pada masa itu perbankan di Indonesia berkembang sangat pesat. Banyak bank swasta bermunculan serta lembaga keuangan lainnya yang akhirnya mengakibatkan tingginya tingkat persaingan. Semakin tingginya tingkat persaingan di pasar perbankan mengakibatkan masing-masing bank menguasai pangsa pasar yang relatif sama. Hal ini seperti yang dikemukakan oleh Lubis (2012) bahwa apabila sebuah pasar mempunyai tingkat persaingan yang tinggi maka *market power* yang dimiliki akan rendah.

Deregulasi yang dilakukan pemerintah ternyata tidak diimbangi dengan manajemen risiko perbankan yang baik. Pada tahun akhir 1990-an sampai dengan tahun 1997 perkembangan bank dalam waktu yang sangat singkat menjadi terhenti, bahkan

mengalami kemunduran total akibat adanya krisis ekonomi. Krisis ekonomi yang terjadi mengakibatkan kepercayaan masyarakat terhadap bank menurun drastis, jumlah bank menurun karena banyak bank yang tidak sehat, dan juga adanya *spread negative*.

Krisis ekonomi di Indonesia merupakan pelajaran berharga bagi sistem perbankan Indonesia. Untuk mengatasi krisis yang terjadi pemerintah mengeluarkan Paket Kebijakan Februari 1991 yang berisi ketentuan yang mewajibkan bank berhati-hati dalam pengelolaannya. Pada 1992 dikeluarkan UU No. 7 Tahun 1992 Perbankan. Perkembangan ekonomi yang semakin kompetitif dengan permasalahan yang semakin kompleks membuat pemerintah harus melakukan penyesuaian tentang kebijakan ekonomi. Sehat tidaknya perbankan nasional akan berpengaruh besar pada iklim usaha nasional. Pemerintah menyempurnakan UU No. 7 Tahun 1992 dengan mengesahkan UU No. 10 Tahun 1998 tentang perbankan. Sejak adanya krisis tersebut pemerintah mulai ketat dalam menjalankan perbankan di Indonesia dengan memberlakukan penilaian tingkat kesehatan bank serta adanya badan pengawas bank. Diperketatnya pengawasan perbankan dikarenakan kesalahan perbankan berarti sebuah kerugian yang harus ditanggung tidak hanya oleh para pemilik bank tetapi juga para nasabah.

Salah satu hal yang penting untuk diperhatikan adalah bank harus memiliki kinerja yang baik untuk pembangunan ekonomi serta stabilitas ekonomi, tolak ukur dari kinerja bank itu sendiri adalah kemampuan bank dalam menghasilkan laba. Menurut Athanasoglou dalam Mirzaei (2011) "*a profitable banking system is likely to absorb negative shocks, thus maintaining the stability of the financial system.*" Berdasarkan pernyataan tersebut sangat penting bagi negara berkembang seperti Indonesia untuk memantau efektifitas bank. Profitabilitas bank dapat diperoleh dengan cara meningkatkan efisiensi biaya atau dengan cara memperkuat pangsa pasarnya.

Ada beberapa indikator untuk mengetahui kinerja perbankan Indonesia. Berdasarkan surat edaran BI No. 26/5/BPPP tanggal 29 Mei 1993 yang mengatur tentang Tata Cara Penilaian Tingkat Kesehatan Bank, cara penilaian tingkat kesehatan bank dengan menggunakan metode CAMEL (*Capital, Assets, Management, Earnings, Liquidity*).

Kinerja bank selama ini sudah cukup baik, tetapi stabilitas bank masih naik turun. Peningkatan alat likuid (16,64%) pada tahun 2011 lebih tinggi daripada peningkatan DPK(14,23%). Walaupun terdapat peningkatan alat likuid yang signifikan pada semester II 2011, namun penyebaran likuiditas dan kepemilikan dana masih menunjukkan kondisi yang kurang merata dari tahun ke tahunnya. Mayoritas alat likuid dan DPK masih dimiliki oleh 14 bank besar dengan pangsa pasar lebih dari 70%, sedangkan 116 bank lain memiliki pangsa pasar kurang dari 30%. Tidak ratanya penyebaran alat likuid ini menunjukkan bahwa perbankan di Indonesia masih dikuasai oleh beberapa bank besar yang dapat mempengaruhi harga atau suku bunga bank lain. Situasi ini merupakan ciri struktur pasar oligopoly.

Pada 2011, kinerja perbankan cukup baik di tengah meningkatnya persepsi risiko bank terhadap kondisi sektor riil. Berbagai permasalahan struktural di sektor riil

yang belum dapat diselesaikan menyebabkan perbankan bersikap hati-hati dalam menjalankan fungsi intermediasinya, khususnya dalam penyaluran kredit. Fungsi intermediasi perbankan dapat ditunjukkan oleh LDR yang merupakan ukuran kinerja perbankan dalam fungsi intermediasinya, rata-rata masih berkisar pada angka 60% - 70% pada tujuh tahun terakhir. Ini berarti perbankan belum 100% menjalankan fungsi intermediasinya yaitu menyalurkan kredit kepada masyarakat dari dana yang telah dikumpulkannya. Kisaran LDR yang ideal yaitu antara 80%-110%, semakin besar LDR maka akan semakin besar pula profit yang akan diperoleh.

Tabel 1.1
Indikator Kinerja Bank Umum Tahun 2006 - 2011

Indikator Utama	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Aset dalam triliyun (Rp)	1.693	1.986	2.310	2.534	3.008	3.652
DPK dalam triliyun (Rp)	1.287	1.510	1.753	1.973	2.338	2.784
Kredit dalam triliyun (Rp)	792	1.002	1.307	1.437	1.765	2.200
CAR (%)	21,27	19,30	16,76	17,42	17,18	16,05
ROA (%)	2,64	2,78	2,33	2,60	2,86	3,03
BOPO (%)	86,98	84,05	88,59	86,63	86,14	85,42
LDR (%)	61,56	66,32	74,58	72,88	75,21	78,77
NIM (%)	5,80	5,70	5,66	5,56	5,73	6,11

Sumber : Statistik Bank Indonesia (Diolah)

Pendapatan perbankan memang meningkat pada akhir tahun 2011 yaitu mencapai laba bersih sebesar Rp. 75 triliun. Laba tersebut lebih tinggi dari tahun-tahun sebelumnya. Kenaikan laba tersebut antara lain didorong oleh pertumbuhan pendapatan bunga kredit dengan kontribusi sebesar 82,66% dari total pendapatan bunga terkait dengan meningkatnya pertumbuhan kredit yang mencapai 24,59%(yoy). Pertumbuhan kredit yang cukup tinggi merupakan penyebab masih dominannya pendapatan bunga kredit.

Posisi CAR perbankan pada akhir Semester II 2011 mencatat level terendah baru pada 16,05%. Level CAR perbankan tersebut masih relatif tinggi dibandingkan dengan modal minimum yaitu 8%. Meski level CAR perbankan masih cenderung tinggi namun tetap perlu dijaga dan dilakukan penguatan. Bank-bank penyalur kredit terbesar perlu melakukan mitigasi potensi pelemahan ketahanan bank terhadap risiko kredit dan potensi peningkatan risiko pasar di tengah kondisi pasar keuangan global yang masih bergejolak. (Statistik BI, 2011)

Tabel 1.1 menunjukkan adanya selisih yang besar antara biaya yang dikeluarkan oleh bank dengan pendapatan yang dilihat dari nilai NIM (*Net Interest Margin*). Menurut analisis Biro Riset Infobank dalam Infobank News 2009, fenomena demikian terjadi karena pertama, premi risiko (*risk premium*) pinjaman yang cukup besar. Kedua, bank kurang efisien sehingga biaya mengelola dana yang dimilikinya tinggi, premi risiko dan biaya pengelolaan dibebankan pada nasabah. Pada tahun 2008 setelah terjadinya krisis

global di sektor finansial, Bank Indonesia telah memangkas BI *rate* sebagai tingkat bunga acuan perbankan. Industri perbankan Indonesia belum mau merespon kebijakan BI dengan segera. Industri perbankan masih mengandalkan bunga untuk memperoleh laba. NIM perbankan masih tinggi yaitu diatas 5% dan juga LDR masih dibawah 80%. Rendahnya LDR menunjukkan perbankan belum maksimal dalam menyalurkan dananya, sehingga dapat menghambat profitabilitas.

Struktur pasar perbankan Indonesia yang tidak kompetitif menyebabkan bank-bank umum nasional tidak akan terpacu untuk meningkatkan efisiensi. Inefisiensi di industri perbankan tercermin dari tingginya rasio perbandingan antara biaya operasional dengan pendapatan operasional (BOPO). Menurut data yang tersaji BOPO rata-rata perbankan masih di atas 80 persen, padahal efisiensi perbankan merupakan sarana penting perbankan dalam memperoleh laba.

Sektor perbankan mempertahankan marjin yang besar untuk memperoleh profit yang tinggi. Hal ini dapat dilihat dari *Net Interest Margin* (NIM) yang masih tinggi yaitu jauh di atas 5 persen. Dari tahun 2006 sampai dengan tahun 2011 NIM terus mengalami peningkatan hingga 6,11%, padahal nilai NIM yang ideal berkisar antara 3-5 persen. Data diatas menunjukkan perbankan Indonesia berusaha mempertahankan tingginya *spread* suku bunga kredit dengan suku bunga simpanan sebagai strategi perilaku maksimisasi laba. Tingginya bunga yang diterapkan dalam penyaluran dana menyebabkan banyak pengusaha tidak mau mengajukan kredit sehingga sektor riil tidak dapat berjalan. Satu hal penting yang ikut mendukung lambatnya penurunan suku bunga di perbankan adalah adanya semacam oligopoli di tiga bank badan usaha milik negara (BUMN) besar.

Bank Mandiri, BNI, dan BRI menguasai lebih dari 30 persen total aset, total DPK dan total kredit perbankan. Adanya oligopoly ini tentu mempengaruhi perilaku ketiganya, yaitu untuk mendapatkan dan mempertahankan posisi dominan di industri perbankan.

Pada Tabel 1.2 terlihat sekali ketimpangan struktural perbankan di Indonesia dimana 10 bank menguasai lebih dari 63,3 persen dari total aset, 65,43 persen dari total DPK dan 62,92 persen dari total kredit perbankan secara keseluruhan di Indonesia. Dengan demikian, urat nadi perekonomian Indonesia ditentukan oleh kinerja 10 bank di atas yang cenderung didominasi oleh bank milik pemerintah. Bank Mandiri, BNI, dan BRI. Bank Mandiri, Bank BNI, Bank BCA dan BRI menguasai ketiga pangsa relevan di industri perbankan dengan total di atas 40 persen. Dari data terbaru yaitu tahun 2011, dapat diketahui nilai *Concentration Rate 4* (CR4) untuk pangsa aset sebesar 0,44 untuk pangsa DPK sebesar 0,47 dan untuk pangsa kredit sebesar 0,41. Ketiga pangsa pasar relevan di industri perbankan ini dikategorikan sebagai pasar yang berstruktur oligopoli longgar yang menguasai pasar lebih dari 40 persen.

Fenomena gap yang terjadi yaitu struktur pasar perbankan yang cenderung oligopoli jelas mempengaruhi perilaku bank yang mempunyai posisi dominan tersebut

untuk mempertahankan profit yang tinggi. Sehingga fungsi intermediasi bank tidak maksimal. Bank masih mengandalkan bunga dalam memperoleh laba.

Tabel 1.2
Daftar Peringkat Sepuluh Bank Umum Dengan Pangsa Aset, DPK dan Kredit Terbesar Tahun 2011

Ranking	Nama Bank	Pangsa thd Total Aset (%)	Pangsa Thd Total DPK (%)	Nama Bank	Pangsa Thd Total Kredit (%)
1	PT Bank Mandiri (persero) Tbk	13,50	13,65	PT BRI (persero) Tbk	12,90
2	PT BRI (persero) Tbk	12,49	13,36	PT Bank Mandiri (persero) Tbk	12,37
3	PT BCA Tbk	10,43	11,61	PT BCA Tbk	9,07
4	PT BNI (persero) Tbk	7,92	8,08	PT BNI (persero) Tbk	7,15
5	PT Bank CIMB Niaga Tbk	4,50	4,73	PT Bank CIMB Niaga Tbk	5,55
6	PT Bank Danamon Indonesia Tbk	3,48	3,18	PT Bank Danamon Indonesia Tbk	3,96
7	PT Pan Indonesia Bank Tbk	3,26	3,07	PT Pan Indonesia Bank Tbk	3,12
8	PT Bank Permata Tbk	2,78	2,98	PT Bank Permata Tbk	3,05
9	PT BII Tbk	2,50	2,53	PT BTN (persero) Tbk	2,89
10	PT BTN (persero) Tbk	2,44	2,23	PT BII Tbk	2,85
	Total (%)	63,30	65,43	Total (%)	62,92

Sumber : Statistik Bank Indonesia (Diolah)

Tingginya bunga bank merupakan perilaku yang tidak efisien yang pada akhirnya mengakibatkan sektor riil tidak dapat menjalankan peranannya dalam perekonomian karena terhambat faktor pembiayaan. Sutardjo (2011) berpendapat bahwa pengetahuan tentang struktur pasar dan efisiensi merupakan hal yang penting bagi para pelaku ekonomi dan diperlukan dalam setiap perencanaan serta pengambilan keputusan bisnis. Dengan mengetahui struktur pasar yang ada maka pihak bank dapat mengambil keputusan yang tepat dalam menjalankan strateginya dalam memperoleh laba.

Penurunan tingkat konsentrasi di suatu pasar akan berdampak positif terhadap efisiensi pasar didasarkan atas pandangan dari pendekatan *Structure-Conduct-Performance* (SCP), di mana baik buruknya kinerja suatu pasar sangat tergantung pada bentuk struktur pasar yang terjadi (Lubis, 2012). Untuk menilai tingkat persaingan dalam industri perbankan dan mengidentifikasi faktor yang mempengaruhi struktur persaingannya dapat digunakan tiga pendekatan. Pertama *traditional hypothesis* yang menganggap konsentrasi pasar besar dapat menyebabkan biaya kolusi rendah. Kedua *differentiation hypothesis* menganggap perusahaan yang lebih efisien akan mendapatkan pangsa pasar yang besar dan mendapat profit lebih. Ketiga *efficiency hypothesis* menganggap pangsa pasar dan konsentrasi merupakan proksi dari efisiensi perusahaan, perusahaan yang lebih efisien akan mendapatkan pangsa pasar lebih besar dan konsentrasi yang lebih.

Penelitian yang dilakukan oleh Santoso (2011) tentang pengaruh struktur pasar terhadap profitabilitas perbankan di Indonesia memperoleh kesimpulan bahwa rasio konsentrasi berpengaruh positif dan signifikan terhadap profitabilitas industri perbankan di Indonesia. Sedangkan pangsa pasar individual bank berpengaruh negatif dan signifikan terhadap profitabilitas industri perbankan, sehingga temuan tersebut tidak mendukung hipotesis efisiensi. Tingginya profitabilitas tidak secara langsung dipengaruhi oleh rasio konsentrasi. Struktur oligopoli tidak berdampak pada penggunaan *market power* dan perilaku harga.

Temuan ini sama dengan penelitian yang dilakukan Subanidja (2006) dan Naylah (2010) yang memperoleh kesimpulan bahwa struktur pasar di Indonesia adalah oligopoly dan pangsa pasar merupakan faktor terkuat dalam mempengaruhi kinerja perbankan di Indonesia. Struktur pasar perbankan di Indonesia kemungkinan akan menjadi monopoli di masa datang. Mulyaningsih (2011) juga melakukan penelitian tentang kompetisi industri perbankan dan konsentrasi industri perbankan di Indonesia tahun 2001 – 2009. Diperoleh simpulan bahwa bank-bank di ketiga subsamples, besar, menengah dan kecil bekerja dalam pasar persaingan monopolistik. Hasil penelitian ini juga didukung oleh temuan Sutardjo (2011) dan juga Athoillah (2010) tentang struktur pasar perbankan di Indonesia. Dalam penelitiannya itu keduanya menyimpulkan bahwa struktur pasar perbankan Indonesia memiliki ciri-ciri pasar persaingan monopolistik dan masih mengandalkan persaingan berbasis suku bunga. Penelitian itu lebih lanjut menyimpulkan bahwa struktur pasar perbankan Indonesia tidak mengalami perubahan struktur dalam periode 1999-2009.

Penelitian Amalia (2007) tentang perbandingan profitabilitas industri perbankan syariah dan konvensional menggunakan metode struktur kinerja dan perilaku menghasilkan bahwa industri perbankan islam lebih condong kepada struktur hipotesis efisiensi. Industri perbankan konvensional lebih condong kepada hipotesis diferensiasi. Penelitian ini bertentangan dengan hasil penelitian Naylah (2010) bahwa industri perbankan Indonesia menolak hipotesis diferensiasi produk dan hipotesis efisiensi, sebaliknya mendukung hipotesis tradisional.

Sedangkan penelitian Talattov (2011) memperoleh kesimpulan bahwa baik hipotesis tradisional maupun hipotesis efisiensi dapat menjelaskan hubungan antara struktur pasar perbankan dengan profitabilitas perbankan.

Penelitian yang dilakukan oleh Mirzaei (2011) dengan judul “*Does Market Structure Matter on Bank’s Profitability and Stability? Emerging versus Advanced Economies*” melakukan penelitian di negara berkembang dan negara maju. Penelitian ini memperoleh kesimpulan bahwa pangsa pasar tidak memiliki pengaruh yang signifikan pada profitabilitas bank di negara berkembang, tetapi memiliki pengaruh yang signifikan pada profitabilitas bank di negara maju. Temuan ini bertentangan dengan hasil penelitian Sutardjo (2011) dan Santoso (2011). Selain itu *market power* juga berinteraksi langsung dengan determinan lainnya seperti usia bank, status kepemilikan bank, substansial *market power*, dan regulasi yang terkait dengan lebih stabilnya sistem perbankan di negara berkembang. Konsentrasi pasar juga berpengaruh negatif terhadap profitabilitas bank negara berkembang. Pada negara berkembang juga ditemukan bahwa bank yang lebih kecil menghasilkan laba yang lebih tinggi, sedangkan bank berukuran besar menghasilkan laba yang lebih rendah.

Struktur Pasar

Pasar secara sempit diartikan sebagai tempat bertemunya penjual dan pembeli untuk bertransaksi barang dan jasa, tetapi secara luas pasar yakni proses di mana penjual dan pembeli saling berinteraksi untuk menetapkan harga keseimbangan (Alam, 2006). Dan struktur mendeskripsikan karakteristik dan komposisi dari pasar dan industri di dalam sebuah perekonomian. Struktur pasar sendiri penting karena menunjukkan atribut pasar yang mempengaruhi sifat proses persaingan. Persaingan yang efektif akan membuat sistem pasar berjalan dengan baik. Struktur pasar menentukan perilaku perusahaan yang kemudian menentukan kinerja industri (Jaya, 1993).

Menurut Subanidja (2006) struktur pasar dijabarkan ke dalam sejumlah karakteristik industri yang secara langsung mempengaruhi keputusan manajerial perusahaan. Struktur pasar adalah berbagai hal yang dapat mempengaruhi tingkah laku dan kinerja perusahaan dalam pasar, seperti jumlah perusahaan, skala produksi, dan jenis produksi, struktur pasar yang kompetitif adalah struktur pasar dimana perusahaan-perusahaan yang di dalamnya sama sekali tidak mempunyai kemampuan untuk mempengaruhi harga dan jumlah barang di pasar. Persaingan pasar “dalam pengertian yang berguna” (ditunjukkan dengan harga yang lebih rendah dan produk yang lebih baik) merupakan sesuatu yang pada pokoknya adalah wajar dalam usaha mencari kinerja yang baik di pasar (Jaya, 1993).

Dalam teori ekonomi industri unsur-unsur struktur pasar meliputi konsentrasi, diferensiasi produk, hambatan masuk ke dalam pasar, struktur biaya, dan tingkat pengaturan pemerintah. Struktur pasar menentukan perilaku perusahaan yang kemudian menentukan kinerja industri. Kinerja memiliki banyak aspek, namun biasanya

hanya dipusatkan pada tiga hal yaitu efisiensi, kemajuan teknologi dan keseimbangan dalam distribusi. Menurut Sukirno (2008) terdapat empat jenis struktur pasar :

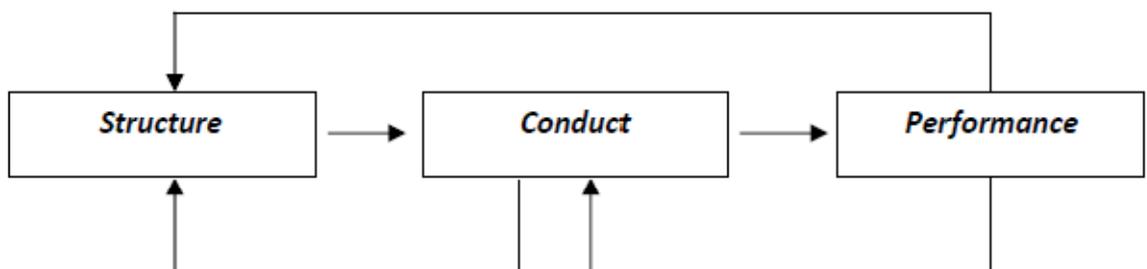
1. *Pasar Persaingan Sempurna*. Persaingan sempurna merupakan struktur pasar yang paling ideal, karena dianggap sistem pasar ini adalah struktur pasar yang akan menjamin terwujudnya kegiatan memproduksi barang atau jasa yang tinggi (optimal) efisiensinya. Pasar persaingan sempurna dapat didefinisikan sebagai struktur pasar atau industri dimana terdapat banyak penjual dan pembeli, dan setiap penjual ataupun pembeli mempengaruhi keadaan di pasar. Lebih dari 50 pesaing yang mana tidak satupun yang memiliki pangsa pasar berarti.
2. *Monopoli*. Monopoli adalah suatu bentuk pasar di mana hanya terdapat satu perusahaan saja dan perusahaan ini menghasilkan barang yang tidak mempunyai barang pengganti yang sangat dekat. Ciri-ciri pasar monopoli adalah hanya ada satu perusahaan, tidak mempunyai barang pengganti yang mirip, tidak ada kemungkinan untuk masuk ke dalam industri, dapat mempengaruhi penentuan harga, promosi iklan kurang diperlukan. Suatu perusahaan memiliki 100% dari pangsa pasar.
3. *Monopolistis*. Pasar persaingan monopolistis pada dasarnya adalah pasar yang berada diantara dua jenis pasar yang ekstrem, yaitu persaingan sempurna dan monopoli. Pasar persaingan monopolistis dapat didefinisikan sebagai suatu pasar dimana terdapat banyak produsen yang menghasilkan barang yang berbeda corak (*differentiated products*). Dalam persaingan ini terdapat taraf konsentrasi yang rendah, tetapi tiap perusahaan memiliki sedikit tingkat monopoli. Di sini pangsa pasar perusahaan tidak lebih dari 10% (Jaya, 1993). Ciri-ciri pasar monopolistis adalah terdapat banyak penjual, barangnya bersifat berbeda corak, perusahaan mempunyai sedikit kekuasaan mempengaruhi harga, pesaing bebas masuk pasar, persaingan mempromosi penjualan sangat aktif, serta tidak adanya saling ketergantungan antar individu perusahaan.
4. *Oligopoly*. Pasar oligopoly yaitu pasar yang hanya terdiri dari beberapa produsen. Biasanya struktur dari industri oligopoly adalah terdapat beberapa perusahaan raksasa yang menguasai sebagian besar pasar oligopoly, misalnya 70% sampai 80% dari seluruh produksi atau nilai penjualan dan disamping itu ada beberapa perusahaan kecil. Dalam oligopoly terdapat suatu anggapan dasar yaitu para oligopolis selalu mempunyai dorongan-dorongan yang penuh konflik, baik dalam kerjasama maupun bersaing. Selain itu perusahaan yang menguasai pangsa pasar sangat saling mempengaruhi satu sama lain, karena keputusan dan tindakan oleh salah satu daripadanya sangat mempengaruhi perusahaan lainnya. Sifat saling mempengaruhi (*mutual independent*) merupakan sifat yang khusus dari perusahaan dalam pasar oligopoly yang tidak ada dalam pasar lainnya. Dalam oligopoly ketat merupakan penggabungan 4 perusahaan terkemuka yang memiliki pangsa pasar 60-100%, kesepakatan diantara mereka untuk menetapkan harga relatif mudah. Sedangkan dalam oligopoly longgar merupakan penggabungan 4 perusahaan terkemuka yang memiliki 40% atau kurang dari pangsa pasar.

Struktur pasar industri merupakan variabel yang penting untuk mempelajari ekonomi industri karena struktur pasar industri akan mempengaruhi perilaku dan kinerja perusahaan yang ada dalam industri (Naylah, 2010). Dari pernyataan diatas dapat kita ketahui bahwa struktur pasar mempengaruhi perilaku industri yang pada akhirnya akan mempengaruhi kinerja dari industri tersebut. Struktur pasar dijabarkan ke dalam sejumlah karakteristik industri yang secara langsung mempengaruhi keputusan manajerial perusahaan, yang kemudian menentukan tingkat persaingan perusahaan di dalam industri (Subanidja, 2006).

Variabel penting dalam struktur pasar pada industri perbankan menurut Jaya (1993) adalah konsentrasi, pangsa pasar, dan rintangan masuk bagi perusahaan baru. Ini juga didukung oleh Mirzaei (2011) yang menyatakan bahwa ukuran pertama bagi struktur pasar adalah pangsa pasar dan yang kedua adalah rasio konsentrasi pasar yang memberikan perkiraan sejauh mana perusahaan memberikan kontribusi terbesar dalam kegiatan industri.

Pendekatan SCP (*Structure-Conduct-Performance*) merupakan salah satu cara untuk mengukur perkiraan atau untuk menjaga perkembangan dari struktur pasar seperti kebiasaan promosi dan kinerja yang dapat merusak ketertarikan publik. Dalam SCP memperlihatkan bahwa kinerja ditentukan oleh tingkah laku perusahaan, yang ditentukan oleh karakteristik struktural dari pasar. Hubungan antara struktur, perilaku dan kinerja diturunkan ke dalam model persaingan sempurna, monopoli, monopolistik, dan oligopoly. Hubungan antara *structure-conduct-performance* yang lebih kompleks dapat dilihat pada gambar di bawah ini

Gambar 2.1 Hubungan Structure-Conduct-Performance



Sumber : Ferguson (1994)

Secara singkat dapat dijelaskan dengan contoh, merger secara langsung mempengaruhi jumlah dan ukuran distribusi perusahaan di pasar, inovasi dan iklan mungkin meningkatkan hambatan masuk, harga yang terlalu tinggi dapat membuat kompetitor keluar dari pasar. Jika struktur pasar memberi dorongan perilaku yang menaikkan harga dan menaikkan profit, kemudian ini dapat menarik pesaing, akan mengakibatkan perubahan struktur pasar (Ferguson, 1994).

Untuk menilai tingkat persaingan dalam industri perbankan dan untuk mengidentifikasi faktor yang mempengaruhi struktur persaingannya, dapat digunakan tiga pendekatan yaitu (Naylah, 2010):

1. *Traditional hypothesis* yang menganggap bahwa konsentrasi merupakan proksi dari kekuasaan pasar (*market power*). Konsentrasi pasar yang semakin besar menyebabkan biaya untuk melakukan kolusi menjadi rendah sehingga perusahaan dalam industri tersebut akan mendapatkan laba yang normal.
2. *Differentiation hypothesis* yang menganggap bahwa pangsa pasar merupakan hasil dari diferensiasi produk. Perusahaan yang melakukan diferensiasi produk dapat meningkatkan pangsa pasarnya dan kemudian perusahaan dapat menetapkan tingkat harga yang lebih tinggi yang berarti akan mendapatkan profit yang tinggi juga.
3. *Efficient structure hypothesis* yang menganggap bahwa pangsa pasar dan konsentrasi bukan merupakan proksi dari kekuasaan pasar tetapi merupakan proksi dari efisiensi perusahaan. Konsentrasi tinggi tidak identik dengan kolusi. Perusahaan yang lebih efisien akan bisa mendapatkan pangsa pasar yang besar, sehingga industri tersebut juga akan cenderung lebih terkonsentrasi.

Pengaruh Kebijakan Deregulasi Terhadap Arsitektur Perbankan Indonesia

Bank merupakan industri yang sarat akan resiko dan instabilitas, terutama akibat fluktuasi ekonomi dan kegagalan manajerial. Hal ini dapat berdampak negatif bagi industri-industri lainnya, karena perbankan memegang aset finansial dari konsumen dan produsen (kedua-duanya sebagai nasabah). Kegagalan perbankan dapat memiliki biaya ekonomis yang substansial. Pengalaman Indonesia saat krisis ekonomi 1998, menunjukkan beban biaya yang ditanggung oleh perekonomian melalui program restrukturisasi mencapai 47 persen dari Produk Domestik Bruto (Basri, 2002).

Lembaa perbankan terkoneksi melalui berbagai macam jaringan, melalui pasar antar bank dan sistem pembayaran. Kejutan (*shock*) yang terjadi pada sebuah bank dapat berdampak sistemik pada bank-bank lainnya dan dapat memicu munculnya krisis ekonomi dan keuangan. Karena itu, tujuan pokok kebijakan system keuangan adalah menciptakan system perbankan yang mendukung efisiensi dan stabilitas ekonomi.

Terdapat substitusi antara pertumbuhan dengan stabilitas. Suatu sistem yang kompetitif akan lebih efisien, namun kekuatan pasar, yaitu kemampuan untuk mematok harga secara menguntungkan diatas biaya marjinalnya dibutuhkan untuk menjaga stabilitas. Kekuatan pasar dan kompetisi dapat memiliki pengaruh positif terhadap efisiensi. Regulasi yang bijaksana dapat mengurangi aspek-aspek yang berpotensi negative dari persaingan terhadap stabilitas (Northcott, 2004:2).

Tujuan deregulasi perbankan sesungguhnya adalah menciptakan mekanisme pasar yang efisien. Dari segi teori *industrial organization* (Martin, 1988), yaitu teori SCP (*structure, conduct dan performance*), kebijakan-kebijakan yang ditempuh seharusnya mengakibatkan bank-bank memiliki kebebasan menentukan *price strategy (conduct)*, dalam hal ini tingkat suku bunga (Mahmud, 1994).

Menurut struktur pasarnya, karakter alami dari sektor perbankan adalah industri yang oligopolistik. Kebijakan-kebijakan perbankan, sejak dari Deregulasi perbankan 1 Juni

1983 sampai dengan digulirkannya Paket Oktober 1988 yang memungkinkan kemudahan pendirian bank, karena secara implisit menganut *free entry* dan *free exit*, dinilai belum menyentuh struktur pasar perbankan. Bank-bank pemerintah semakin menurun andilnya namun masih memiliki pangsa pasar terbesar.

Lahirnya jumlah bank yang banyak mengakibatkan persaingan tingkat bunga menjadi ketat. Akibatnya, muncul persaingan non bunga sehingga hanya bank-bank besar yang mampu menanggung biaya. Bank-bank kecil berguguran, apalagi mereka jika tidak memiliki manajer andal dan *spread*-nya relatif tinggi.

Perilaku inefisiensi di kalangan bank-bank nasional di Indonesia juga terlihat dari masih lemahnya fungsi intermediasi bank. Jika biaya intermediasi masih tergolong tinggi, maka semakin tinggi pula biaya investasi yang dibebankan pada debitur. Akibatnya debitur akan membebarkannya pada harga jual produk hasil investasi tersebut.

Pangestu dan Chart (1987) dalam Mahmud (1994) menunjukkan bahwa biaya intermediasi perbankan di Indonesia masih lebih tinggi dari pada Malaysia dan Thailand. *Spread* antara suku bunga simpanan dan pinjaman masih berkisar 6-9 persen. Suku bunga pinjaman rupiah masih bergerak diantara 13-16 persen sedangkan simpanan deposito rupiah masih berkisar pada rentang 7-9 persen.

Langkah-langkah yang ditempuh melalui program-program restrukturisasi pasca krisis ekonomi diharapkan dapat mengarahkan manajemen operasi bank untuk secara sungguh-sungguh menerapkan azas *prudential* terutama dalam pengelolaan aset dan hutang. Hal ini berkaitan dengan pemulihan kredibilitas perbankan, yang salah satu indikatornya adalah tercapainya efisiensi optimal dalam fungsi intermediasinya.

Selanjutnya, lahir Undang- Undang Perbankan No. 7 /1992, yang bertujuan untuk menciptakan dasardasar yang mapan bagi perkembangan industri perbankan memasuki abad ke 21. Melalui Paket Mei 1993, perbankan diharapkan berperan aktif memecahkan masalah-masalah dasar yang masih muncul, seperti kredit macet, masalah kesehatan bank serta alokasi kredit untuk sektor usaha kecil menengah. Namun, sifatnya masih dirasakan berorientasi pragmatis dan berjangka pendek. Kebijakan ini lebih dinilai sekedar mengatasi ekses-ekses yang diakibatkan kebijakan sebelumnya, tetapi belum menyentuh akar masalah sebenarnya (Basri, 2002).

Bulan Januari tahun 2004, pemerintah mengintrodusir Arsitektur Perbankan Indonesia (API) yang diharapkan dapat menciptakan suatu kerangka dasar sistem perbankan Indonesia yang bersifat menyeluruh serta memberikan arahan, bentuk dan tatanan industri perbankan untuk rentang waktu lima sampai sepuluh tahun kedepan (Setiawan, 2004). Program ini merupakan upaya konsolidasi sistem perbankan melalui regulasi yang mengatur struktur perbankan berdasarkan pendekatan permodalan dan fokus cakupan operasional kegiatan perbankan. Peraturan ini diikuti beberapa aturan lain melalui Pakjan 2005 dan penetapan bank jangkar (*anchor bank*). Kerangka regulasi ini seharusnya dapat dilihat kalangan perbankan sebagai landasan bagi perumusan strategi ke depan yang lebih berjangka panjang dan dapat mendorong peningkatan daya saing melalui perbaikan kinerja (Mulyana, 2005).

Persaingan Usaha Dalam Industri Perbankan Indonesia

Industri perbankan Indonesia masih belum pulih sepenuhnya akibat hantaman krisis ekonomi sejak pertengahan tahun 1998. Berbagai indikator perbankan seperti *Loan to Deposit Ratio* (LDR) mencapai 50-60% per tahun 2003 dan struktur dana pihak ketiga yang masih didominasi oleh dana jangka pendek seperti giro dan tabungan, menunjukkan bahwa perbankan belum dapat menjalankan fungsi utamanya dalam sistem perekonomian, yaitu fungsi intermediasi. Namun demikian, seiring dengan program penyehatan perbankan, secara lambat, industri perbankan mulai menunjukkan kinerja yang meningkat dari posisi keterpurukan selama krisis ekonomi, walaupun belum mencapai tingkat kinerja sebelum krisis.

Dalam rangka penyehatan serta pemulihan industri perbankan nasional, BI telah mengambil beberapa kebijakan yang dianggap perlu. Beberapa kebijakan tersebut diantaranya adalah implementasi prinsip manajemen resiko (sesuai dengan *Basel Accord*), *know your customer principles* serta yang terakhir adalah diterbitkannya pakjant 2005.

Secara keseluruhan, berbagai kebijakan tersebut dirangkai dalam satu program induk yang sering dikenal dengan istilah Arsitektur Perbankan Indonesia (API). API tersebut diharapkan menjadi *blue print* sekaligus acuan bagi struktur industri perbankan Indonesia yang dianggap ideal bagi BI.

Dari kacamata persaingan usaha, implementasi berbagai kebijakan BI dalam *grand design* Arsitektur Perbankan Indonesia (API) cenderung menimbulkan polemik. Upaya untuk menyehatkan atau memulihkan kondisi industri perbankan versi API, nampaknya sama dengan mendorong bank (terutama bank menengah-kecil) untuk melakukan merger/akuisisi. Gelombang merger/ akuisisi tersebut di satu sisi dapat meningkatkan efisiensi sekaligus penguatan konsolidasi perbankan, namun di sisi lain dapat mengakibatkan terjadinya pemusatan konsentrasi pangsa pasar pada sekelompok bank tertentu. Di sini akan muncul polemic dengan kebijakan dan atau hukum persaingan usaha (UU No 5/1999) yang sangat mewaspadaai pemusatan konsentrasi tersebut, karena berpotensi menimbulkan berbagai pelanggaran seperti diantaranya penyalahgunaan posisi dominan.

Selain isu yang terkait dengan struktur pasar, juga terdapat isu persaingan usaha lain dalam industri perbankan yang dapat teridentifikasi. Beberapa isu tersebut antara lain interaksi dan koordinasi yang sangat kuat antar bank dalam menjalankan kegiatan operasionalnya seperti standarisasi penetapan suku bunga, *risk based pricing*, struktur biaya, kebijakan kerjasama termasuk juga adalah program *marketing* dan promosi.

Sebagai bagian dari sistem perbankan, maka interaksi dan koordinasi dalam kegiatan operasional bank sebagai pelaku usaha adalah suatu konsekwensi yang wajar. Isu lain yang juga dapat diduga terjadi dalam industri perbankan adalah praktek jual ikat (*tying-in*) antara berbagai produk dan jasa perbankan, praktek integrasi baik vertikal maupun horizontal dan juga terdapatnya bentuk perjanjian eksklusif antara bank dengan penyedia jasa keuangan lainnya.

Konsep Persaingan Usaha Dalam Industri Perbankan

Sudah menjadi kesepahaman umum bahwa industri perbankan memiliki karakteristik yang berbeda disbanding industri lainnya. Dengan demikian, berbeda dari kondisi industri pada umumnya, persaingan yang terlalu ketat (*overcompetition*) dalam industry perbankan akan memaksa bank untuk mengambil *excessive risk* (terutama dalam persaingan utk pasar kredit dan deposito). Hal tersebut dapat menjurus kepada ketidakstabilan sistem keuangan (Broecker 1990, Rhiordan 1993, Besanko dan Thankor 1993). Hal tersebut sudah diuji secara empiris oleh Matutes and Vives (2000) dimana kesimpulannya adalah persaingan yang ketat dalam pasar deposit akan mengakibatkan *excessive risk taking* oleh bank, walaupun sudah terdapat mekanisme penjaminan simpanan. Akibatnya adalah muncul kesan bahwa terdapat *trade off* antara kestabilan dan persaingan dalam industri perbankan (Toolsema, 2004).

Namun demikian, kesan bahwa terdapat *trade off* antara persaingan dengan kestabilan dalam industry perbankan juga mendapat pertanyaan atau diragukan validitasnya. Diantara beberapa akademisi yang mempertanyakan hal tersebut adalah Koskela dan Stendbacka (2000) yang menyimpulkan bahwa persaingan antar bank akan menekan tingkat suku bunga kredit, sehingga mengurangi *probability risk of default* debitur yang pada akhirnya akan menjamin kestabilan system perbankan. Sedangkan Schardgrosky dan Sturzenegger (2000) menunjukkan bahwa pengaturan mengenai pembatasan modal (*capital requirement*) akan mendorong bank untuk mengurangi diffrensiasi produk/jasa (menjadi lebih homogen), sehingga justru akan menimbulkan persaingan yang lebih ketat.

Dalam implementasi untuk industri perbankan, isu pertentangan antara kebijakan yang pro stabilitas melawan pro persaingan juga masih belum terselesaikan. Pihak yang mendukung kebijakan pro stabilitas cenderung meinginkan adanya pengaturan yang ketat (*entry barrier*), kebijakan yang mendorong merger/ akuisisi serta adanya bank yang *too big to fail*. Dampaknya adalah, adanya keinginan agar industri perbankan dapat dikecualikan atau perlu memperoleh pelakuan khusus dari hukum persaingan usaha. Sementara pihak yang lebih pro terhadap kebijakan persaingan, menginginkan agar terdapat *minimum entry barrier* serta perlunya pengaturan persaingan yang dapat mengurangi kemungkinan timbulnya *dominant position* oleh suatu atau sekelompok bank tertentu. Dalam laporan sub working group tentang *Antitrust Enforcement in Regulated Sectors*, ICN merekomendasikan bahwa kebijakan dan hukum persaingan usaha harus bersifat general (umum) serta lintas industri. Dengan demikian, indstri perbankan masuk dalam jangkauan wilayah hukum persaingan. Dalam laporan yang sama pula, dianjurkan kepada segenap otoritas persaingan usaha yang merupakan anggota ICN untuk tidak memberlakukan pengecualian khusus terhadap industry perbankan (ICN, 2005).

Pro dan kontra mengenai isu *trade off* antara persaingan dan kestabilan, dapat dijelaskan secara umum melalui dua mahzab teori besar dalam *Industrial Organization*. Mahzab pertama disebut *Structure Conduct Performance (SCP)* dimana diyakini bahwa struktur pasar akan mempengaruhi kinerja suatu industri. Aliran ini didasarkan pada

asumsi bahwa Struktur pasar akan mempengaruhi perilaku dari perusahaan yang pada akhirnya akan mempengaruhi kinerja perusahaan dan industri secara agregat (Gilbert, 1984).

Dari sudut pandang persiapan usaha, struktur pasar yang terkonsentrasi cenderung berpotensi untuk menimbulkan berbagai perilaku persiapan usaha yang tidak sehat dengan tujuan untuk memaksimalkan profit. Perusahaan bias memaksimalkan profit ($P > MC$) karena adanya *market power*, sesuatu yang lazim terjadi untuk perusahaan dengan pangsa pasar yang sangat dominan (*dominant position*).

Mahzab teori alternatifnya adalah *Relative Efficiency* (RE). Aliran ini mengcounter asumsi SCP, dimana diyakini bahwa efisiensi perusahaan dapat mengakibatkan marjin (kinerja) yang tinggi, sehingga pada akhirnya dapat meningkatkan pangsa pasarnya.

Dengan demikian, struktur pasar tidak selalu mempengaruhi kinerja (Gilbert, 1984). Aliran RE mengkhawatirkan bahwa pengaturan yang terlalu ketat terhadap struktur pasar (seperti yang direkomendasikan aliran SCP) justru akan mengurangi insentif perusahaan untuk meningkatkan efisiensinya.

Beberapa riset empiris terkait dengan mazhab SCP dan RE untuk industri perbankan menghasilkan kesimpulan yang bervariasi. Untuk wilayah USA, penelitian Gilbert (1984), Berger dan Hanan (1992), Hannan and Liang (1993) serta Hannan (1991) memberikan dukungan terhadap hipotesa SCP. Sementara dalam wilayah yang sama, penelitian Calem dan Carlino (1991) menolak hipotesa SCP dalam industri perbankan Amerika. Hasil yang sedikit berbeda ditunjukkan dari benua Eropa, dimana penelitian Goldberg dan Rai (1996), Bikker dan Groenveld (2000) serta Punt dan Van Rooij (2001) menunjukkan hasil yang *mixed*, antara hipotesis SCP maupun RE.

Struktur Industri Perbankan Indonesia

Kebijakan pemerintah untuk menutup 16 bank ketika krisis ekonomi melanda sejak 1998, telah mengubah secara dramatis struktur industri perbankan nasional. Bahkan, dari beberapa kesempatan, BI jelas mengindikasikan bahwa proses pemulihan/penguatan industri per-bankan akan dilakukan melalui merger/akuisisi yang didorong oleh BI. Pada akhir Januari 2005, Bank Indonesia menerbitkan beberapa peraturan yang dipandang oleh beberapa kalangan sebagai upaya untuk mendorong (baca: mempercepat) proses konsolidasi perbankan). Pelonggaran aspek BMPK terutama untuk penempatan dana bank pada bank lain (Pakjan 2005) adalah contoh kebijakan yang dindikasikan untuk mendorong proses konsolidasi tersebut. Diharapkan dengan adanya dorongan tersebut, kalangan perbankan agar segera mempersiapkan diri, dengan demikian, struktur perbankan ideal versi Arsitektur Perbankan Indonesia (API) akan segera terbentuk menjelang 2010 nantinya.

Kalau dilihat berdasarkan komposisi terakhir, struktur perbankan kita didominasi oleh bank dengan kategori fokus (sebanyak 81 bank) dengan rentang modal antara 100 milyar sampai 10 triliun. Sementara bank kategori nasional (dengan rentang modal 10

triliun-50 triliun) hanya sejumlah 3 buah dan bank yang masuk kategori paling bawah yaitu bank dengan kegiatan terbatas (modal di bawah 100 milyar) berjumlah 52 bank.

Beberapa pengamat memperkirakan bahwa upaya konsolidasi perbankan, nantinya akan diarahkan untuk memperkuat permodalan perbankan sekaligus membentuk bank yang berskala internasional (dengan modal > 50 triliun). Ditargetkan bahwa bank skala internasional nantinya hanya berjumlah dua atau tiga bank saja.

Tujuan berbagai kebijakan tersebut adalah untuk menciptakan bank yang kuat dan stabil (dari sudut pandang permodalan maupun *prudentiality* serta kinerja). Namun harus disadari bahwa kebijakan untuk mendorong merger/ akuisisi tersebut dari sisi persaingan usaha akan dapat menimbulkan berbagai permasalahan, terutama terkait dengan potensi timbulnya posisi dominan serta berbagai praktek penyalahgunaanya.

Dengan pengecualian Inggris dan Jepang, jelas terlihat bahwa terdapat hubungan negatif antara jumlah bank dengan tingkat konsentrasi pangsa pasar (diukur melalui rasio pangsa aset untuk 3 bank terbesar atau CR3). Makin sedikit jumlah bank, makin tinggi tingkat konsentrasi pangsa asetnya. Hal tersebut memang sejalan dengan mahzab klasik *Structure Conduct- Performance*. Secara empiris, hal tersebut didukung oleh beberapa kajian seperti studi oleh Neven & Roller (1999) dan Brandt & Davis (2000) yang menemukan bukti adanya market power dalam industri perbankan di kawasan Eropa (dimana jumlah bank cenderung sedikit dengan tingkat konsentrasi yang relative tinggi). Hal tersebut juga didukung oleh penelitian Swank (1995) dan Suominen (1994) yang membuktikan keberadaan *market power* dalam industri perbankan Belanda dan Finlandia. Sementara, beberapa kajian tidak menemukan adanya *market power*, seperti Shaffer (1989) dan Zardkoobi & Frase (1998) untuk industri perbankan di Amerika Serikat (yang memiliki bank dalam jumlah besar). Hasil yang serupa juga diperoleh Shffer (1993) yang melakukan penelitian di wilayah Kanada.

Selanjutnya adalah kondisi struktur industri perbankan Indonesia berikut grafik CR4 dan HHI berdasarkan tiga proxy pasar relevan (yaitu Aset, Kredit dan deposito) dalam periode 2000-2003.

Analisis Strategi Bisnis Bank

Kembali pada karakteristik dasar produk perbankan, maka diversifikasi dan diffrensiasi produk serta jasa bank merupakan cirri yang umum. Artinya adalah, bank cenderung memilih untuk melakukan diversifikasi dan diffrensiasi produk dan jasa (*arm's length basis*) yang begitu tinggi. Strategi tersebut cenderung mempercepat evolusi perbankan menjadi *financial supermarket*, dimana sebuah institusi keuangan menyediakan berbagai macam produk dan jasa yang sifatnya spesifik bahkan cenderung *tailored made*. Praktek diversifikasi dan diffrensiasi tersebut cenderung mengarah kepada peningkatan *switching cost* yang dibebankan kepada konsumen. Intinya adalah dengan menawarkan variasi produk dan jasa, diharapkan demand menjadi kurang elastis sekaligus meningkatkan biaya bagi konsumen untuk beralih ke bank lain (*switching cost*). Report dari *International*

Competition Network tahun 2005 mendefinisikan beberapa bentuk switching cost sebagai berikut:

1. Pengantian kartu kredit (berikut nomor serta *expiry date*) yang harus dikomunikasikan kepada mitra usaha konsumen.
2. Konsumen harus menginformasikan kepada bank baru mengenai bentuk dan jadwal pembayaran terkait dengan tagihan-tagihan rutin seperti listrik, air dan telepon.
3. Mengkomunikasikan *account* bank yang baru kepada seluruh mitra kerja konsumen.

Dengan menggunakan model *Panzar- Rose* (PR), hasil kajian KPPU (2004) menemukan indikasi bahwa industry perbankan Indonesia cenderung bersifat persaingan monopolistik. Artinya adalah produk dan jasa bersifat heterogen atau sangat terdiffrensiasi yang nampaknya dipengaruhi oleh beberapa faktor seperti asset serta modal bank. Artinya adalah, bank dengan modal terbatas dapat diduga memiliki tingkat diffrensiasi yang lebih rendah disbanding bank dengan modal yang lebih besar. Hasil kajian KPPU tersebut juga sejalan dengan beberapa kajian empiris yang telah dilakukan dengan model PR, seperti Shaffer (1982) di New York, Vesalla (1995) di Finlandia, Cocoresse (1998) di Italy, Rimme (1999) di Swiss serta Bikker dan Groenveldt (2000) di 15 negara anggota EU.

Dalam kondisi persaingan monopolistic tersebut, maka masingmasing bank memiliki *market power* dalam konteks tertentu. Dengan demikian, merger/akuisisi antara bank yang memiliki produk dan jasa dengan tingkat substitusi sangat dekat, dapat membatasi pilihan konsumen, sehingga *to some extent* dapat dikategorikan sebagai kebijakan yang akan mengurangi iklim persaingan atau *lessening the competition* (ICN, 2005).

Masih terkait dengan isu persaingan monopolistis, beberapa bank juga menempuh strategi diversifikasi dengan menjual produk dan jasa seperti jasa konsultasi, *investment banking*, *cash management*, *bancassurance*, *multifinance* dan berbagai produk dan jasa non bank lainnya. Fenomena *multifinance* dan *bancassurance* dapat dijadikan contoh, dimana bank pada umumnya melakukan inetgrasi dengan perusahaan *multifinance* (misalnya Bank Danamon dengan Adira multifinance, BCA dengan BCA Finance), perusahaan sekuritas (BNI dengan BNI Sekuritas, Bank Mandiri dengan Mandiri Sekuritas) serta perusahaan asuransi melalui produk *bancassurance* (misalnya Bank Mandiri dengan AXA Insurance yang membentuk usaha patungan AXA Mandiri). Strategi integrasi tersebut (terutama berbentuk bank dengan anak perusahaan atau usaha patungan) kini banyak ditempuh oleh bank di Indonesia. Dengan integrasi tersebut, bank dapat memanfaatkan strategi diversifikasi untuk menambah jumlah nasabah sekaligus mendorong porsi *fee based income* mereka.

Untuk beberapa bank bermodal kecil, praktek diversifikasi dapat juga dijumpai, walaupun pada tingkat yang masih terbatas. Pada umumnya, untuk bank kecil, praktek integrasi dilakukan bukan melalui fungsi kepemilikan, tapi melalui perjanjian kerjasama dengan partner perusahaan pembiayaan maupun asuransi. Secara umum, praktek diversifikasi produk dan jasa bank berpotensi untuk merugikan konsumen bila praktek tersebut masuk dalam kategori *Tying* (jual ikat). Secara definisi, praktek *tying* terjadi bila

bank mansyaratkan pembelian produk dan jasa lain sebagai bagian dari produk dan jasa utama.

Selain isu *tying*, integrasi antara bank dengan perusahaan asuransi, pembiayaan serta sekuritas dapat dikategorikan sebagai integrasi yang cenderung bersifat *vertical* (berbeda pasar relevan). Hal tersebut berpotensi menimbulkan berbagai praktek *vertical restraint* (*price* dan *non price*) yang bersifat diskriminatif dan eksklusif. Keduanya dapat dikategorikan sebagai pelanggaran terhadap prinsip persaingan usaha yang sehat. Salah satu cara untuk meminimalkan dampak negative tersebut, adalah dengan menerapkan prinsip *disclosure of information* serta peningkatan transparansi bank terutama terkait dengan berbagai ketentuan yang dikenakan kepada para konsumennya (ICN, 2005). Dengan demikian, kepentingan konsumen dapat lebih terlindungi.

Terkait dengan kebijakan penetapan harga, seara konseptual, dalam pasar persaingan monopolistic, tidak terdapat insentif untuk melakukan kesepakatan horizontal (antar bank). Namun, untuk produk bank yang homogen seperti kredit dan deposito, potensi terjadinya kesepakatan untuk menetapkan harga tetap signifikan.

Sampai saat ini, dengan masih berlakunya program penjaminan dana masyarakat oleh pemerintah (*blanket guarantee*), maka sulit untuk melakukan estimasi terhadap kesepakatan harga antar bank tersebut. Hal tersebut disebabkan karena terdapat dua instrument yang dijadikan bank sebagai benchmark dalam menetapkan suku bunga, yaitu SBI dan suku bunga penjaminan. Dengan adanya dua indicator yang dijadikan *benchmark* oleh hampir semua bank, maka otomatis pergerakan suku bunga (baik kredit maupun deposito) menjadi searah seiring dengan pergerakan kedua variable tersebut, sehingga dapat menimbulkan kesan telah terjadi kesepakatan antar bank dalam menetapkan suku bunga.

Disamping itu, adanya mekanisme pertukaran informasi antar bank melalui sistem pusat informasi pasar uang (PIPU) yang difasilitasi BI juga berpotensi untuk melanggengkan praktek kesepakatan harga antar bank, yang dapat saja dikategorikan sebagai pelanggaran prinsip persaingan usaha yang sehat terutama dalam bentuk kartel atau *price fixing*.

Kesimpulan

Berbagai kebijakan perbankan di Indonesia cenderung mengarah kepada restrukturisasi dan konsolidasi perbankan, diantaranya melalui merger/ akuisisi. Kebijakan tersebut dapat menimbulkan dampak negatif bagi iklim persaingan usaha, terutama bila ditinjau dari sudut struktur industry perilaku serta kinerja bank.

Beberapa praktek bisnis bank berpotensi untuk mengarah kepada pelanggaran terhadap persaingan usaha yang sehat seperti *abuse of dominant position*, perjanjian tertutup serta praktek *tying*. Dibutuhkan pengawasan yang ketat terhadap berbagai praktek tersebut, untuk memastikan tidak terjadi pelanggaran persaingan usaha sehat sekaligus untuk melindungi kepentingan konsumen.

Dari perspektif kebijakan, secara konseptual dan empiris, kebijakan yang lebih bersifat penjagaan kestabilan akan mengorbankan aspek efisiensi dan iklim kompetisi, dan juga sebaliknya. Dalam kondisi tersebut, sangat sulit untuk memperoleh kedua tujuan sekaligus.

Tantangan untuk *regulator* dan *policy maker* perbankan adalah bagaimana menyeimbangkan antara dua kepentingan tersebut. Penyeimbangan dapat dilakukan dengan maksimasi fungsi kestabilan sekaligus menekan dampak negatif terhadap iklim kompetisi atau memaksimalkan fungsi persaingan antar bank sehingga dapat meminimalkan dampak negative terhadap kestabilan dan kesehatan perbankan. Oleh karena itu, Bank Indonesia dituntut lebih proaktif dalam menjaring aspirasi para *stakeholder* sebelum menetapkan berbagai kebijakan sektor perbankan.

REFERENSI

- Besanko, D. and V. Thakor. (1993). *Relationship banking, Deposit Insurance and Bank Portfolio Choice. Capital Market and Financial Intermediation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Berger, A.N. and T.H. Hannan. (1992). The Price Concentration Relationship in Banking. *Review of Economics and Statistics* 71 (2). 291-299.
- Bikker, J.A and J.M. Groenveldt. (2000). Competition and Concentration in the EU Banking Industry. *Kredit und Kapital* 33 (1). 62-98.
- Broecker, T. (1990). Credit Worthiness Test and Interbank Competition. *Econometrica* (58). 429-452.
- Calem, P.S and G.A Carlino. (1991). The Concentration / Conduct Relationship in Bank Deposit Market. *Review of Economic and Statistics*. 73 (2). 268-276.
- De Bandt, O and E. P. Davis. (2000). Competition, Contestability and Market Structure in The European Banking Sectors in the eve of EMU. *Journal of Banking and Finance* 24(6). 1045-1066.
- Gilbert, R.A. (1984). Bank Market Structure and Competition:A Survey. *Journal of Money Credit and Banking* 16 (4). 617-660.
- Goldberg, L.G and A. Rai. (1996). The Structure Performance Relationship for European Banking. *Journal of Banking and Finance* 20 (4). 745-771.
- Hannan, T.H and J. Liang (1993). Inferring Market Power from Time Series Data. *International Journal of Industrial Organization* 11 (2). 205-218.
- Hannan, TH. (1991). Foundation of the Structure Conduct Performance Paradigm in Banking. *Journal of Money, Credit and Banking* 23 (1). 68-84.
- International Competition Network. (2005). Antitrust Enforcement in Regulated Sectors-Banking Industry. *Working Group Report*.

- Komisi Pengawas Persaingan Usaha. (2004). *Kajian Industri dan Perdagangan Sektor Perbankan*.
- Koskela, E. and R. Stenbacka. (2000). Is there a trade off between Bank Competition and Financial Fragility? *Journal of Banking and Finance*. (12). 1853-1873.
- Matutes, C. and X. Vives. (2000). Imperfect Competition, Risk Taking and Regulation in Banking. *European Economic Review*. P: 1-34.
- Neven, D. and R.H. Roller. (1999). An Aggregate Structural Model of Competition in The European Banking Industry. *International Journal of Industrial Organization* 17 (7). 1059-1074.
- Punt, L.W and J. Van Rooij. (2001). The Profit Structure Relationship and Mergers in European Banking Industry: An Empirical Assessment. *DNB Staff Reports*. The Netherlands Bank, Amsterdam.
- Riordan, M.H. (1993). *Competition and Bank Performance: A Theoretical Perspective*. *Capital Market and Financial Intermediation*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Schargrodsky, E. and F. Sturzenegger. (2000). Banking Regulation and Competition with Product Differentiation. *Journal of Development Economics* 12 (1). 85-111.
- Shaffer, S. (1989). *Competition in The US Banking Industry*. *Economic Letter* 29(4). 321-323.
- Shaffer, S. (1993). A Test of Competition in Canadian Banking. *Journal of Money, Credit and Banking*. 25(1). 49-61.
- Swank, J. (1995). Oligopoly in Loan and Deposit Market: An Econometric Approach in Netherlands. *De Economist* 143(3). 353-366.
- Suominen, M. (1994). Measuring Competition In Banking: A Two Product Model. *Scandinavian Journal of Economics*. 96(1). 95-110.
- Toolsema, L. A. (2004). Monetary Policy and Market Power in Banking. *Journal of Economics*. 71-83.

DEREGULASI PERBANKAN INDONESIA

Pada dasarnya reformasi perbankan dilakukan melalui tiga tahapan. *Pertama*, kebijakan pada tahun 1983, dengan tujuan untuk mengembalikan pengendalian kredit dan tingkat suku bunga. *Kedua*, kebijakan tersebut diikuti dengan kebijakan yang lebih progresif pada tahun 1988, dengan memberikan kebebasan pada perizinan pendirian bank baru dan pemekaran kantor cabang. Kebijakan di tahun 1988 ini menandai terjadinya era liberalisasi pada industri perbankan Indonesia. *Ketiga*, kebijakan perbankan akibat dari terjadinya krisis perekonomian pada tahun 1997, dengan melakukan program rekapitalisasi pada sejumlah perbankan nasional dan yang terakhir adalah dengan membuat Arsitektur Perbankan Indonesia (API).

Kebijakan Perbankan Periode 1983-1987

Deregulasi keuangan dan perbankan dilakukan mulai 1 Juni 1983 sebagai langkah awal perubahan-perubahan kebijakan dan mengakhiri masa depresi keuangan. Paket deregulasi yang dikenal dengan sebutan Pakjun 1983 meliputi empat hal pokok, yakni:

- 1) Pencabutan ketentuan pagu tingkat bunga, kecuali bagi kredit prioritas yang dibiayai oleh Bank Indonesia. Dengan pencabutan tersebut, berarti bank komersial termasuk bank-bank milik pemerintah bebas menentukan tingkat suku bunga tabungan dan suku bunga kredit yang akan disalurkan;
- 2) Pencabutan ketentuan pagu kredit, sehingga bank-bank komersial, termasuk bankbank milik pemerintah, dengan tanpa batasan boleh melakukan ekspansi asetnya;
- 3) Pengurangan volume kredit likuiditas dan pengurangan terhadap bidang-bidang dan sektor-sektor yang dapat dibiayai oleh kredit tersebut;
- 4) Bank Indonesia memperkenalkan instrumen moneter berupa Sertifikat Bank Indonesia (SBI) dan fasilitas diskonto yang dapat digunakan oleh bank sebagai alternatif dalam pengendalian likuiditasnya.

Salah satu pertimbangan yang mendorong pemerintah melakukan reformasi kebijakan perbankan ini adalah untuk menghilangkan beban kredit macet yang ada sebagai akibat dari program kredit bersubsidi⁴¹. Sejumlah kredit bersubsidi tidak lagi dilanjutkan dan memberikan perhatian yang lebih sungguh-sungguh terhadap pengawasan kredit bersubsidi yang masih dilakukan. Pengurangan jumlah pinjaman dari Bank Indonesia ke bank-bank pemerintah berarti bahwa bank-bank tersebut harus bersaing dalam memobilisasi danadana deposito. Hal ini menyebabkan perubahan pengendalian, yaitu pada faktor tingkat suku bunga. Setelah deregulasi pertama 1 Juni 1983, pemerintah juga mengeluarkan kebijakan lanjutan berupa penerbitan SBI pada bulan Februari 1984. SBI dapat digunakan untuk mengerem kelebihan likuiditas di bank sebelum dipindahkan dananya ke nasabah. Ini berarti SBI dapat menjadi alat untuk mengendalikan jumlah uang beredar di masyarakat.

Selanjutnya, pada tanggal 1 Februari 1985 pemerintah mengeluarkan instrumen baru yang dikenal dengan Surat Berharga Pasar Uang (SBPU). Instrumen ini dapat digunakan untuk melakukan ekspansi moneter sekaligus sebagai piranti untuk mengembangkan pasar uang. Selain itu, fungsi yang tidak kalah pentingnya dari SBPU tersebut adalah sebagai alat untuk mengatur likuiditas perbankan. SBPU merupakan surat berharga jangka pendek yang memiliki jangka waktu 30 hari. Adapun lembaga yang bertanggung jawab untuk memperdagangkan SBPU adalah bank dan lembaga keuangan bukan bank (LKBB) yang bertindak sebagai lembaga sekuritas. Surat-surat berharga ini dapat digadai-ulangkan kepada Bank Indonesia.

Kebijakan Perbankan Periode 1988-1996

Untuk mendorong perbaikan sektor riil dan moneter, pemerintah kemudian mengeluarkan Paket Deregulasi 27 Oktober 1988. Paket kebijakan yang selanjutnya dikenal dengan Pakto 1988 pada dasarnya merupakan kelanjutan dari paket deregulasi perbankan 1983. Namun demikian, cakupan dari paket deregulasi yang dilakukan tidak hanya pada sektor perbankan saja, tetapi juga meliputi sektor keuangan pada umumnya, seperti perusahaan asuransi dan pasar modal. Inti dari paket kebijakan tersebut, khususnya yang menyangkut sektor perbankan, adalah sebagai berikut:

1. **Membuka pasar.** Dalam kaitan untuk meningkatkan kompetisi dan perkembangan sektor perbankan dan keharusan untuk mengalokasikan sumber daya secara lebih efisien, maka izin untuk mendirikan bank baru dan kantor cabang dibuka kembali. Bank-bank swasta baru dapat berdiri hanya dengan modal disetor Rp10 miliar dan Bank Perkreditan Rakyat (BPR) hanya dengan modal minimum Rp50 juta. Selain itu, keberadaan bank asing diizinkan untuk membuka kantor cabangnya di enam kota besar di luar Jakarta. Bank Swasta diizinkan untuk membuka kantor cabang atau kantor cabang pembantu berdasarkan semata-mata pertimbangan kemampuan bisnisnya dengan sedikit bimbingan dari kantor pusatnya. Di samping itu, bank asing yang baru berdiri didorong untuk melakukan aliansi dengan bank domestic dan bank campuran yang baru ini secara otomatis akan diberi izin untuk melakukan transaksi valas.
2. **Izin perdagangan valas.** Persyaratan untuk memperoleh izin perdagangan valas untuk bank swasta dilonggarkan. Selain itu, semua kantor cabang diizinkan untuk melakukan transaksi valas. Pada periode sebelumnya, izin ini diberikan terbatas hanya untuk kantor cabang tertentu.
3. **Pajak atas Deposito.** Pajak sebesar 15 persen dikenakan pada bunga deposito, sama seperti halnya pajak atas keuntungan dari sekuritas dan bunga yang dibayar untuk obligasi.
4. **Persyaratan Giro Wajib Minimum (GWM).** Rasio GWM dikurangi dari 15 persen dari utang lancar menjadi dua persen dari total utang pihak ketiga.
5. **Diferensiasi produk.** Perbankan dibolehkan untuk merancang sendiri tabungan depositonya, dimana sebelumnya dibatasi hanya untuk dua kategori: Tabanas dan

Taska. Keduanya merupakan program tabungan nasional yang diberlakukan sejak tahun 1970-an.

6. Badan Usaha Milik Negara (BUMN) diizinkan untuk menempatkan kelebihan dananya sampai dengan 50 persen di bank pemerintah dan sampai dengan 20 persen pada setiap bank.
7. **Pinjaman Antar Bank.** Batas pinjaman antar bank telah sepenuhnya dihapus. Pada periode sebelumnya, dibatasi setinggi-tingginya sebesar 15 persen dari total asset yang diajukan.
8. **Batas Maksimum Pemberian Kredit (Legal Lending Limit).** Perbankan diizinkan untuk memberikan kredit sampai dengan 20 persen dari total modalnya kepada peminjam tunggal, sampai dengan 50 persen untuk peminjam grup, sampai dengan lima persen kepada komisaris, pemegang saham, dan afiliasinya.

Tujuan Pakto 1988 tersebut secara umum adalah: (1) untuk pengalangan dana masyarakat; (2) perluasan jangkauan perbankan sehingga mampu mempermudah akses masyarakat, terutama yang melakukan kegiatan ekspor; (3) mendorong tercapainya efisiensi dan profesionalisme penyelenggaraan perbankan melalui kompetisi secara sehat.

Disamping itu, pemerintah menetapkan batasan pinjaman bank dari luar negeri. Dibawah regulasi yang baru ini, perbankan yang memiliki izin perdagangan valas dapat membawa dana-dana segar sebagaimana yang diinginkan, mendorong mereka untuk meminjamkan sebagian besar dananya dalam mata uang yang sama.

Akan tetapi reformasi perbankan tersebut ternyata tidak didahului dengan penguatan regulasi prinsip kehati-hatian dan rekapitalisasi bank-bank yang bermasalah. Bank-bank pemerintah dan bank swasta yang telah lama berdiri sangat rentan terhadap lingkungan baru yang lebih kompetitif tersebut karena sebelum deregulasi bank-bank tersebut melakukan ekspansi besar-besaran tanpa mempertimbangkan dampak buruknya, misalnya dengan pembukaan skim deposito dengan tingkat suku bunga yang tinggi dan hadiah undian yang atraktif, mengajukan permohonan izin perdagangan valas tanpa kesiapan yang memadai dan secara cepat memperluas operasi perbankan di luar negeri, dan memperluas kredit dan portofolio pada tingkat suku bunga yang belum dievaluasi secara hati-hati. Di lain pihak, bank-bank baru pasca Pakto 88 secara umum mengalami kesulitan untuk berkembang secara cepat dalam laju persaingan yang sangat ketat.

Prinsip kehati-hatian baru muncul pada bulan Februari 1991, yang dikenal dengan Pakfeb. Paket kebijakan ini meliputi:

1. Pembentukan persyaratan kecukupan modal (CAR) sesuai dengan standar internasional (*BIS standard*). Semua bank domestik harus memenuhi persyaratan CAR minimum delapan persen dalam jangka waktu 33 bulan atau paling lambat bulan Desember 1993.
2. Aplikasi sistem penerapan rating yang baru untuk mengukur perbankan sebagai bagian dari sistem informasi peringatan dini.

3. Melarang perbankan melakukan penyertaan modal atau memberikan pinjaman ke individu atau perusahaan sekuritas untuk membiayai transaksi sekuritas.
4. Meletakkan pembatasan terhadap posisi devisa *netto*.

Selanjutnya, peraturan pada tahun 1992 mengarah pada penguatan prinsip kehati-hatian. Peraturan tersebut meliputi:

1. **Batasan dan Ruang Lingkup Operasi Perbankan.** Bank didefinisikan sebagai lembaga keuangan yang menerima simpanan dan memberikan pinjaman, sedangkan lembaga lain yang memberikan pinjaman dilarang menerima simpanan. Oleh karena itu pembagian jenis bank kedalam 'bank pembangunan', 'bank tabungan', dan 'bank umum' dihilangkan dan diganti menjadi bank komersial saja. Seluruh bank komersial diarahkan untuk berfungsi sebagai agen pembangunan, yang sebelumnya hanya ditujukan kepada bank pemerintah saja.
2. **Batas Maksimum Pemberian Kredit.** Seluruh bank harus memenuhi ketentuan ini dan Bank Indonesia harus menegakkannya.
3. **Pemilikan.** Bank swasta dapat mengeluarkan saham di pasar modal dan pihak asing dapat membeli sampai dengan 49 persen dari total saham bank. Bank pemerintah hanya dapat mengeluarkan saham di pasar modal sampai dengan 49 persen dari total modal yang dimiliki.
4. **Supervisi Perbankan.** Ketentuan ini mendefinisikan peran Bank Indonesia dan Departemen Keuangan untuk melakukan supervisi terhadap bank, terutama berkaitan dengan bank-bank yang mengalami kesulitan.

Kebijakan Perbankan Periode 1997-2002

Setelah era deregulasi bank pada Oktober 1988, sektor perbankan mencatat pertumbuhan jumlah bank dan kantor cabang yang menakjubkan. Akan tetapi, industri perbankan setelah terjadinya liberalisasi ternyata tidak cukup kuat untuk menghadapi krisis nilai tukar yang terjadi pada pertengahan tahun 1997. Adapun penyebab utama dari lemahnya sistem perbankan ini adalah:

1. Perbankan tidak melakukan manajemen resiko dengan baik dan sistem pengawasan sangat longgar.
2. Pengelolaan bank-bank BUMN yang tidak baik dan bank-bank swasta yang tidak kompetitif
3. Permodalan bank yang sangat kecil, sehingga kemampuan bank untuk mengatasi resiko terjadinya kredit macet (*non-performing loan/NPL*) sangat terbatas.
4. Nilai tukar yang tetap menyebabkan ketidakwaspadaan bank terhadap resiko nilai tukar dan berujung pada terjadinya *currency mismatch* pada sisi kewajiban dan pembiayaan bank (sisi aset).
5. Bank mengabaikan disiplin pasar dalam penyusunan laporan keuangan (tidak transparan).

Kebijakan awal yang dilakukan oleh pemerintah pada waktu terjadi krisis adalah melikuidasi 16 bank yang tidak sehat sebagaimana yang tertera dalam *Letter of Intent* (LOI) antara pemerintah Indonesia dengan IMF. Dampak dari kebijakan ini adalah terjadinya panik dan ketidakpercayaan nasabah terhadap dunia perbankan. Selanjutnya, pemerintah bersama IMF juga menerapkan beberapa kebijakan lanjutan sebagai langkah untuk mengatasi krisis perbankan yang terjadi. Kebijakan tersebut pada dasarnya terdiri dari dua hal pokok, yaitu:

1. Kebijakan pemulihan sektor perbankan untuk menghindari terjadinya krisis yang lebih parah dan untuk mendukung terjadinya akselerasi pemulihan ekonomi, melalui:
 - a. Program rekapitalisasi perbankan
 - b. Restrukturisasi dan penjualan aset-aset bermasalah
2. Kebijakan jangka panjang untuk memperkokoh sektor perbankan sehingga krisis tidak terulang lagi di masa depan, melalui:
 - a. Penyempurnaan peraturan perundang-undangan
 - b. Penegakan prinsip kehati-hatian

Program Restrukturisasi dan Rekapitalisasi

Kebijakan pemerintah untuk memulihkan sistem perbankan terdiri atas lima program.

Program pertama adalah mengidentifikasi tingkat kesehatan bank yang ada. Bank yang sehat tetapi memiliki masalah likuiditas akan dibantu. Sedangkan bank yang tidak sehat disarankan untuk digabung (*merger*). Dalam kondisi ekstrim dimana tidak ada yang bias dilakukan, bank-bank tersebut akan dilikuidasi. **Program kedua** adalah merestrukturisasi bank-bank swasta yang sehat dan membutuhkan bantuan, misalnya melalui program rekapitalisasi. Dengan cara rekapitalisasi ini bank tersebut tidak hanya disuntik atau ditambah modal baru, tetapi juga dilakukan perubahan manajemen. Adapun program rekapitalisasi ini ditempuh melalui tahapan berikut:

1. Seluruh bank diuji tuntas (*due diligence*) untuk mengetahui seberapa berat masalah yang dihadapi oleh masing-masing bank.
2. Hasil *due diligence* dipergunakan oleh Bank Indonesia untuk menetapkan bankbank yang memerlukan program peningkatan modal.
3. Bank-bank yang dinilai memerlukan program peningkatan modal diminta untuk menyampaikan rencana kerja (*business plan*) yang sekurang-kurangnya menjelaskan rencana peningkatan modal oleh pemilik bank termasuk perkiraan sumber dananya, baik yang berasal dari setoran pemilik, investasi lokal maupun investasi asing.
4. Bank-bank yang mempunyai rencana kerja yang layak dimungkinkan untuk mendapat penyertaan modal dari pemerintah, dengan ketentuan sebagai berikut:
 - a. Pemilik bank harus terlebih dahulu menutup kerugian yang ditimbulkan akibat kredit-kredit yang diberikan kepada pihak-pihak yang terkait dengan bank.

- b. Penyertaan modal dari pemerintah dapat diberikan apabila terdapat bukti setoran langsung dalam bentuk uang tunai dai pemilik bank atau investor lainnya.
- c. Penyertaan modal pemerintah bersifat sementara dan hak kepemilikannya diwakili oleh Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN).
- d. Bagi bank-bank yang telah memperoleh Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI), seluruh kewajiban akan dialihkan kepada BPPN. Selanjutnya BPPN dapat mengkorversikannya dalam bentuk penyertaan atau pinjaman subordinasi.

Program ketiga adalah melaksanakan merger bagi bank-bank BUMN. Bank Exim, Bapindo, BBD, dan BDN dimerger menjadi Bank Mandiri, sementara BNI, BRI, dan BTN masih tetap dipertahankan. Kredit yang besar diberikan kepada bank-bank BUMN untuk membiayai proyek-proyek besar yang memerlukan restrukturisasi dan pembayaran kembali. Tingkat kecukupan modal bank BUMN, yang kondisinya berkisar antara minus 140 persen sampai dengan minus 50 persen, perlu ditingkatkan.

Program keempat adalah menentukan sumber pembiayaan rekapitalisasi perbankan.

Program kelima mencakup peninjauan kembali atas kebutuhan untuk melakukan reformasi peraturan perundangundangan atau regulasi perbankan.

Perkembangan Industri Perbankan Indonesia

Deregulasi perbankan pada tahun 1983 dan 1988 telah mengubah arah dan struktur sektor perbankan nasional. Peranan perbankan swasta menjadi lebih dominan dibandingkan dengan perbankan pemerintah.

Mobilisasi simpanan berkembang secara cepat, terutama pada tahun 1983, 1989, 1990, dimana laju pertumbuhannya masing-masing berkisar pada angka 41,8 persen; 44,3 persen; dan 51 persen. Pertumbuhan pada tahun 1991 dan 1992 melambat dikarenakan adanya kebijakan uang ketat (*tight money policy*), berupa pemberian batas maksimum kredit, dan pemberlakuan ketentuan kehati-hatian perbankan secara ketat, terutama berkaitan dengan CAR.

Bank swasta sangat agresif dalam menghimpun dana simpanan. Pada tahun 1982, pangsa bank swasta dalam mobilisasi simpanan. Pada tahun 1981, pangsa bank swasta hanya sekitar 10,7 persen dibandingkan dengan bank bank pemerintah yang memiliki pangsa 76 persen. Pada tahun 1996, situasi yang berkebalikan terjadi, dimana bank swasta mencapai 58,6 persen dari total simpanan, sementara pangsa bank pemerintah turun sampai dengan 32,1 persen. Pangsa BPD, bank campuran, dan bank asing cenderung turun, namun tidak sedramatis bank pemerintah.

Kemampuan yang sangat besar dalam memobilisasi simpanan sangat berkaitan erat dengan ekspansi yang sangat cepat dalam memberikan pinjaman (kredit). Ekspansi sangat ekseisif selama tahun 1989 dan 1990, dimana sektor perbankan mencatat pertumbuhan pinjaman yang sangat tinggi. Seperti halnya mobilisasi dana simpanan, dalam pemberian pinjaman, bank swasta memainkan peranan yang sangat besar. Pada

tahun 1981 pangsa pinjaman bank swasta hanya sekitar 7,3 persen, tetapi pada tahun 1996 pangsaanya meningkat secara dramatis sampai dengan 51,2 persen. Di pihak lain, pangsa bank pemerintah menurun secara tajam dari 85,8 persen menjadi 37,2 persen pada periode tersebut.

Krisis tahun 1997 juga membuat struktur perbankan mengalami perubahan. Bankbank yang selama ini lebih banyak memberikan kredit pada nasabah besar (*corporate*), maka dengan adanya krisis moneter yang menyebabkan sebagian besar perusahaan besar limbung, mendorong perbankan untuk mengubah strateginya kepada pemberian kredit pada *wholesale*, *middle*, dan UKM. Meski demikian bank-bank cenderung untuk lebih berhati-hati dalam memberikan kredit. Hal ini mengingat tingginya NPL sebagai akibat dari banyaknya debitur bermasalah.

Perkembangan perbankan pada tahun 2001, belum mengalami perbaikan yang berarti, bahkan kinerjanya lebih buruk dari tahun 2000. hal ini disebabkan adanya kebijakan Bank Indonesia yang pada waktu itu melakukan *tight money policy*, dengan peningkatan suku bunga SBI dari yang semula berkisar 10-12 persen menjadi 16-17 persen. Padahal pada saat itu sebagian besar bank masih mengalami masalah *negative spread*. Kombinasi kedua hal tersebut menyebabkan *cost of fund* yang harus dibayar bank menjadi lebih mahal sehingga menurunkan kreditnya dan lebih memilih untuk menyimpan dananya dalam bentuk SBI.

Di sisi lain, dana masyarakat yang terhimpun sebagian besar beralih pada bank-bank rekap, bank BUMN, dan beberapa bank asing, sedangkan bank swasta nasional berskala menengah kecil mulai ditinggalkan nasabahnya. Hal ini terjadi karena sebagian besar masyarakat mempunyai persepsi bahwa bank-bank pemerintah dan bank-bank rekap saja yang memperoleh jaminan pemerintah, sedangkan bank asing dipilih untuk menyimpan dana dalam bentuk mata uang asing. Bank-bank skala menengah-kecil banyak ditinggalkann karena dianggap rentan terhadap kondisi krisis, rendahnya pelayanan kepada masyarakat, serta adanya kekhawatiran masyarakat akan adanya bank yang beku operasi seperti di masa krisis.

Arsitektur Perbankan Indonesia (API)

Kondisi yang terjadi pada saat krisis 1997 menunjukkan bahwa industri perbankan Indonesia belum memiliki fondasi yang kuat. Hal ini mendorong Bank Indonesia selaku otoritas moneter dan pengawas perbankan untuk membuat konsep yang dinamakan sebagai Arsitektur Perbankan Nasional (API). API mengadopsi pedoman industri perbankan yang dikeluarkan oleh BCBS (*Basel Committee on Banking Supervision*) yang bermarkas di Basel, Swiss. Konsep API yang berlaku mulai tahun 2007 hingga 2014 tersebut mempunyai enam pilar, yaitu: (1) struktur perbankan yang sehat; (2) sistem pengaturan yang efektif; (3) sistem pengawasan yang independen dan efektif; (4) industri perbankan yang kuat; (5) infrastruktur pendukung yang mencukupi; dan (6) perlindungan konsumen. Jumlah bank yang sempat mencapai diatas 200 bank setelah Pakto 88, kemudian menyusut menjadi sekitar 130 bank hingga saat ini sangatlah kontras bila dibandingkan dengan struktur industri perbankan negara tetangga maupun

negara Asia lainnya yang ramping dan efektif, seperti Malaysia hanya 10 bank, Jepang hanya 4 bank, Australia sekitar 4 sampai 6 bank, dan Thailand juga memiliki kurang dari 10 bank. Selain itu, hampir setengah dari jumlah bank yang ada bermodal minim. Hingga awal tahun 2004, bank-bank yang memiliki modal Rp100 miliar jumlahnya ada sekitar 55 bank atau 40% dari total 138 bank yang ada. Dari 55 bank yang memiliki modal dibawah Rp100 miliar tersebut ada sekitar 15 bank yang modalnya sangat rendah yaitu dibawah Rp20 miliar.

Meskipun jumlahnya 40% dari total bank yang ada, total aset dari 55 bank tersebut hanyalah Rp24,5 triliun atau 2,2% dari seluruh aset perbankan nasional. Begitu halnya dengan aktivitas *lending*, ke-55 bank tersebut hanya memiliki porsi kecil sekali, yaitu hanya 2,8% dari keseluruhan kredit yang disalurkan oleh perbankan. Sesuai ketentuan bank sentral yang tertera dalam API, perbankan diwajibkan untuk menambah modal inti secara bertahap. Tahap pertama pada akhir tahun 2007, bank harus bermodal minimal Rp80 miliar dan akhir tahun 2010 minimal Rp100 miliar.

Persyaratan modal minimum Rp100 miliar yang ditetapkan di dalam API tersebut sebenarnya masih kecil apabila dibandingkan dengan *best practices* di beberapa Negara tetangga maupun negara Asia lainnya. Malaysia telah menetapkan modal minimum sebesar US\$500 juta atau kurang lebih Rp4 triliun, sama besarnya dengan persyaratan modal minimum di Thailand. Sedangkan persyaratan modal minimum di Singapura sudah mencapai US\$855 juta atau sekitar Rp7 triliun jauh lebih tinggi dibandingkan dengan persyaratan modal Indonesia yang hanya Rp100 miliar. Negara Asia lainnya seperti Korea juga memiliki persyaratan modal minimum yang juga lebih tinggi dari Indonesia, yaitu sebesar US\$82 juta atau sekitar Rp700 miliar. Dari contoh negara lain tersebut jelas sekali bahwa tingkat permodalan bank-bank di Indonesia saat ini masih lemah sehingga dalam jangka panjang perlu ditingkatkan secara bertahap. Belum lagi bank-bank kecil itu masih lemah dari segi kinerja operasional. Tidak ada jalan lain bagi bank kecil selain mengikuti pola konsolidasi, merger atau akuisisi agar modalnya memenuhi ketentuan.

Cara Mencapai Modal Minimum Rp100 Miliar

Terdapat berbagai cara untuk mencapai modal minimum sebesar Rp100 miliar, apakah itu dengan merger dengan bank lain, menambah setoran modal, mencari partner baru yang dapat menyuntikkan modal tambahan, menerbitkan *subordinated loan*, maupun cara-cara lainnya. Pada masa awal ditetapkannya persyaratan modal minimum, Bank Indonesia memberikan sinyal bagi perbankan, khususnya bagi bank-bank yang bermodal kecil, untuk melakukan merger dengan menunjuk beberapa bank sebagai bank jangkar. Langkah Bank Indonesia ini dapat dikatakan tidak mendapat respon dari sektor perbankan karena ternyata hingga tahun 2006 hasil konsolidasi perbankan sangat minimal sehingga dikhawatirkan akan dapat mengganggu agenda BI dalam menciutkan jumlah bank di tahun 2010.

Hal ini mendorong Bank Indonesia untuk mengambil langkah yang lebih keras lagi dengan mengeluarkan kebijakan kepemilikan tunggal (*Single Presence Policy/SPP*).

Kebijakan SPP ini menurut Bank Indonesia bertujuan untuk mempercepat proses konsolidasi perbankan nasional dan untuk meningkatkan kualitas pengawasan bank sebagai salah satu upaya BI dalam menegakkan pilar pertama API, yaitu penguatan struktur perbankan nasional dan pilar ketiga API, yaitu peningkatan fungsi pengawasan. Kebijakan SPP menetapkan bahwa setiap pihak hanya dapat menjadi PSP pada satu bank saja. Di dalam ketentuan PSP dikecualikan beberapa hal, antara lain: (1) PSP pada dua bank dengan prinsip kegiatan usaha berbeda (konvensional dan syariah); (2) PSP pada dua bank yang salah satunya adalah Bank Campuran.; (3) *Bank Holding Company* (BHC) yang dibentuk karena ketentuan BI mengenai SPP; dan (4) Kepemilikan saham sementara oleh LPS dalam rangka penyelamatan bank

Sementara itu bagi PSP yang telah memiliki lebih dari satu bank akan berlaku kebijakan untuk segera menyesuaikan struktur kepemilikan sahamnya melalui tiga alternatif: (1) Mengalihkan sebagian/seluruh sahamnya sehingga yang bersangkutan hanya menjadi PSP di satu bank, (2) Melakukan merger atau konsolidasi atas bank-bank yang dimiliki, (3) membentuk BHC dengan cara PSP mendirikan perusahaan induk di Indonesia atau PSP menunjuk salah satu bank di Indonesia sebagai BHC. Khusus untuk BHC harus merupakan badan hukum yang berbentuk Perseroan Terbatas yang didirikan di Indonesia. BHC dilarang melakukan kegiatan usaha lain selain hanya menjadi pemegang saham bank (kecuali BHC yang berbentuk bank). BHC wajib memberikan arahan strategi dan mengkonsolidasikan laporan keuangan dari bank-bank anak perusahaannya. Penyesuaian struktur kepemilikan ini wajib dilakukan paling lambat akhir Desember 2008.

Bagi PSP yang tidak melakukan penyesuaian struktur kepemilikan sampai dengan akhir tahun 2008 akan dikenakan sanksi berupa larangan menjadi PSP pada bank-bank yang bersangkutan dan dilarang memiliki saham pada masing-masing bank yang dimaksud lebih dari 10 persen. Selanjutnya, PSP dimaksud wajib mengalihkan sebagian sahamnya kepada pihak lain sehingga kepemilikan sahamnya pada masing-masing bank tidak lebih dari 10 persen selambat-lambatnya setahun sejak Desember tahun 2008.

PSP yang tidak mengalihkan sahamnya hingga akhir tahun 2009 akan dikenakan sanksi berupa: (1) Dilarang menjadi PSP atau menjadi pengurus pada seluruh bank di Indonesia; dan (2) Dicantumkan dalam Daftar Tidak Lulus untuk jangka waktu lima tahun. Jika PSP tidak melakukan penyesuaian struktur kepemilikan hingga akhir Desember 2008, bank-bank tersebut wajib: (1) Mengakui dan mencatat kepemilikan saham PSP tersebut maksimum 10 persen dari jumlah saham bank; (2) Memberikan hak suara PSP dalam RUPS maksimum 10 persen dari jumlah saham bank; (3) Memberikan hak dividen PSP maksimum sebesar hak dividen atas 10 persen dari jumlah saham bank. Selanjutnya bank-bank tersebut wajib menatausahakan jumlah saham yang tidak dicatat (dan tidak diakui lagi sebagai milik PSP) sebagai saham non aktif hingga saham dimaksud dialihkan kepada pihak lain. Jika PSP tidak mengalihkan kepemilikan saham non aktif dimaksud hingga akhir tahun 2009, bank wajib menjual saham non aktif tersebut secara lelang atau melalui bursa paling lambat satu tahun sejak berakhirnya jangka waktu tersebut (paling lambat akhir Desember 2010).

Lampiran

ERA DEREGULASI PERBANKAN DI INDONESIA DEKADE 80 - 90an

Tahun 1983

Pemerintah mengeluarkan kebijakan deregulasi di sektor moneter, khususnya perbankan, lewat kebijakan 1 Juni 1983. Deregulasi ini menyangkut tiga segi: peningkatan daya saing bank pemerintah, penghapusan pagu kredit, dan pengaturan deposito berjangka. Dalam ketentuan itu, bank pemerintah bebas menentukan suku bunga deposito serta suku bunga kredit. Langkah ini dimaksudkan agar masyarakat yang memiliki dana nganggur tertarik untuk menyimpan di bank pemerintah. Sebab pada saat itu, suku bunga yang ditawarkan oleh bank swasta lebih tinggi ketimbang bank pemerintah. Yaitu 18 persen, sementara bank pemerintah hanya 14-15 persen.

Tahun 1985

Pemerintah memberlakukan Inpres Nomor 4 Tahun 1985 yang mengalihkan tugas dan wewenang Ditjen Bea dan Cukai (BC) dalam pemeriksaan barang kepada surveyor asing SGS. Ini sama saja dengan pemerintah memberikan kepercayaan penuh kepada pihak asing (SGS) dalam memeriksa barang. Keluarnya Inpres Nomor 4, tak lain sebagai reaksi pemerintah atas penyalahgunaan wewenang oleh BC yang banyak diributkan oleh dunia usaha.

Tahun 1986

Lewat paket kebijakan 6 Mei (Pakem), pemerintah menghapus sertifikat ekspor (SE). SE merupakan fasilitas empuk yang banyak digunakan eksportir untuk memperoleh pengembalian bea masuk dan unsur subsidi, ini diberikan bersamaan dengan kredit ekspor.

Tahun 1987

Pemerintah mengeluarkan deregulasi 15 Januari 1987, tentang industri kendaraan bermotor, mesin industri, mesin listrik, dan tarif bea masuk. Untuk bea masuk, pemerintah memberikan keringanan bea terhadap barang-barang tertentu, seperti Tekstil, kapas, dan besi baja. Sedangkan untuk industri mesin pemerintah memberikan perlakuan kemudahan ijin usaha. Dan untuk industri kendaraan bermotor, pemerintah memberikan kemudahan perakitan kendaraan dan pembuatan dan perakitan bagian kendaraan bermotor.

Juni 1987

Pemerintah mengeluarkan paket deregulasi, lewat PP Nomor 13 Tahun 1987 dan Keppres Nomor 16. Kali ini pemerintah menyederhanakan perijinan investasi bidang

pertambangan, pertanian, kesehatan dan perindustrian. Yang semula ada empat ijin investasi, setelah kebijakan itu hanya tinggal dua.

24 Desember 1987

Pemerintah kembali membuat kejutan dengan memberikan kemudahan dan kelonggaran berusaha. Dalam bidang penanaman modal, PMA diperlakukan sama dengan PMDN dalam hal kepemilikan saham. Untuk fasilitas keringanan bea masuk, semula hanya diberikan kepada barang tertentu, kini diberikan keringanan bea masuk untuk semua bidang usaha yang diijinkan. Untuk ekspor, pemerintah menghapus semua perijinan ekspor dan menggantinya dengan ijin usaha. Sementara perusahaan asing yang sudah memproduksi dan bisa ekspor, diijinkan untuk membeli hasil produksi perusahaan lain untuk di ekspor. Sedangkan bidang ekspor, PT Kratau Steel yang selama itu ditunjuk sebagai pelaksana 92 komoditi produk industri logam, dengan kebijakan baru hak impornya hanya tinggal 50 komoditi. Dan untuk bidang pariwisata yang semula ada 33 jenis ijin, dengan kebijakan Desember itu, dipotong tinggal dua ijin.

Tahun 1988

Ini adalah tahun booming dunia perbankan Indonesia. Bayangkan, hanya dengan modal Rp 10 milyar, seorang pengusaha punya pengalaman atau tidak sebagai bankir, sudah bisa mendirikan bank baru. Maka, tak pelak lagi berbagai macam bentuk dan nama bank baru bermunculan bagai jamur di musim hujan. Itulah salah satu bentuk kebijakan deregulasi 27 Oktober 1988, atau yang dikenal dengan sebutan Pakto 88. Tak hanya itu, bank asing yang semula hanya beroperasi di Jakarta, kini bisa merentangkan sayapnya ke daerah lain di luar Jakarta. Sementara untuk mendirikan bank perkreditan, modal yang disetor menurut Pakto 88, hanya Rp 50 juta seseorang sudah bisa punya bank BPR.

21 November 1988

Pemerintah kembali mengeluarkan paket deregulasi, yang berisi pengikisan berbagai rintangan yang selama ini malang-melintang di sekitar arus distribusi barang dan angkutan laut, pemudahan distribusi arus barang produk pabrik-pabrik modal asing, penurunan bea masuk bahan baku plastik dari 30-60 persen menjadi lima persen. Lalu, terhadap kritikan monopoli PT Krakatau Steel, lewat paket November ini, pemerintah membat 26 jenis tarif pos. Dengan penghapusan itu, pabrik-pabrik boleh impor besi baja untuk pengecoran, yang selama ini dikuasai oleh buatan pabrik baja di Cilegon itu.

Tahun 1990

Pemerintah membuat gebrakan di sektor moneter, khususnya perbankan, lewat Paket Januari 1990 (Pakjan 90), bank-bank umum wajib mengalokasikan 20 persen dari total kreditnya, kepada pengusaha lemah. Atau maksimal kredit yang diberikan kepada

pengusaha lemah Rp 200 juta. Namun, dalam Pakjan 90 ini yang masuk kategori usaha lemah adalah usaha yang beraset maksimal Rp 600 juta.

Mei 1990

Pemerintah kembali mengeluarkan paket deregulasi yang menyangkut empat sektor pembangunan: industri, perdagangan, kesehatan, dan pertanian. Dari empat sektor yang disentuh deregulasi itu, sektor otomotif, impor gandum, kelapa sawit, dan bahan baku plastik belum masuk dalam cacatan deregulasi yang dinamai Pakmei 90 itu. Untuk bidang pertanian dibebaskan dari tata niaga atas komoditas pala, sayur-sayuran dari Sumatera Utara, tengkawang, kayu manis, serta kopi. Lalu untuk bidang perijinan, satu ijin peternakan berlaku untuk semua jenis ternak, beternak, pemotongan hewan, dan produksi hewan. Bidang kesehatan, terjadi penyerdehanaan ijin usaha untuk industri farmasi, perdagangan besar farmasi, apotek, industri obat, pendaftaran obat, tata niaga impor, dan bahan baku obat. Sementara untuk perdagangan terjadi pengurangan dan penambahan pos baru. Pengurangan terjadi dari 9.549 menjadi 9.250 pos tarif dan terdapat penambahan 387 pos baru.

Tahun 1991

Tampaknya bulan Juni, dijadikan bulan yang tepat untuk mengumumkan kebijakan-kebijakan pemerintah. Tak heran bila pada Juni 1991, pemerintah kembali "meluncurkan" serangkaian paket deregulasi bidang: investasi, industri, pertanian, perdagangan, dan keuangan. Inti dari deregulasi kali ini adalah pembabatan hak monopoli enam persero pemerintah (Pantja Niaga, Kertas Niaga, Dharma Niaga, Mega Eltra, Sarinah, dan Krakatau Steel. Khusus untuk baja, KS harus rela melepaskan 60 hak impornya kepada importir produsen. Sementara untuk makanan, buah-buahan, dan daging, pengencer di dalam negeri bebas mengimpor dari luar negeri. Namun, importir terkena bea masuk 20 persen. Untuk otomotif, pemerintah membuka keran impor kendaraan niaga kategori I sampai V dan termasuk kendaraan serba guna (jip). Namun, yang boleh mengimpor hanyalah para agen tunggal dan importir yang ditunjuk (enam persero pemerintah). Bukti paling dramatis akibat deregulasi ini, adalah dibukanya keran impor kendaraan truk, harga truk anjlok.

Tahun 1992

Tanggal 6 Juli 1992, Pemerintah kembali mengeluarkan paket deregulasi di bidang investasi, perdagangan, keuangan, tenaga kerja, pertanahan, IMB dan UUG/HO. Berisi antara lain, mengizinkan HGU dan HGB oleh usaha patungan dalam rangka penanaman modal asing dalam jangka waktu 30 tahun. Keputusan lainnya dari deregulasi yang dinamakan Pakjul itu, pembebasan tata niaga terhadap 241 pos tarif. Terdiri atas 226 pos tarif mengenai batik, 12 pos tarif pertanian, 1 pos tarif air mineral, 1 pos tarif produk logam, dan 1 pos tarif transformator listrik. Untuk bea masuk hanya diberikan kepada 36 pos tarif besi baja. Sementara untuk impor mesin bukan baru hanya dapat

diimpor oleh perusahaan sendiri atau industri rekondisi. Mengenai tenaga kerja asing, dengan deregulasi itu, untuk memperoleh ijin tidak perlu ada rekomendasi dari departemen teknis.

Tahun 1993

Sektor moneter kembali disentuh melalui deregulasi Mei 1993 (Pakmei 93). Lewat Pakmei, capital adequacy ratio (CAR) atau rasio kecukupan modal diperlonggar. Dengan peningkatan CAR, bank dipastikan akan lebih leluasa memberikan kredit. Pemerintah juga menyederhanakan ketentuan loan deposit ratio (LDR) atau pemberian kredit kepada pihak ketiga. Dengan ketentuan ini bank hanya diberikan 20 persen untuk menyalurkan kredit kepada grupnya sendiri. Yang menarik dari kebijakan ini, KUK dibawah Rp 25 juta dapat digunakan untuk kegiatan tidak produktif.

10 Juni 1993

Pemerintah kembali "menggebrak" lewat paket deregulasi di bidang otomotif. Sejumlah bea masuk yang dianggap menghambat pengembangan industri otomotif, dipangkas. Untuk kategori sedan, jika kandungan lokal telah mencapai 60 persen maka akan dikenakan bea masuk nol persen. Pick-up, minibus, dengan kandungan lokal 40 persen akan dikenakan bea masuk nol persen. Sedangkan untuk truk, bus, dan sepeda motor, masing-masing akan dikenakan nol persen jika mencapai kandungan lokal lebih dari 30 dan 40 persen. Pemerintah juga membuka keran impor kendaraan bermotor dalam bentuk utuh (build-up) dari negara lain. Jika kendaraan impor sudah dirakit di dalam negeri maka pemerintah akan mengenakan bea masuk 200 persen. Sedangkan yang belum pernah dirakit di dalam negeri pemerintah mengenakan 300 persen bea masuk. Selain otomotif pemerintah juga membuat kejutan dengan menarik tepung terigu dari daftar negatif investasi (DNI). Dengan begini, investor yang berminat di tepung terigu punya peluang untuk membangun pabriknya.

Tahun 1994

Lewat PP Nomor 20 Tahun 1994, pemerintah membuka pintu lebar-lebar kepada PMA untuk "menabur" duitnya disegala bidang dan sektor ekonomi. Bahkan sektor yang banyak berhubungan dengan hajat hidup orang banyak terbuka 95 persen bagi PMA. Dalam patungan membangun perusahaan dengan mitra lokal, sebelum PMA hanya diberikan 45 persen saham, dengan PP itu, PMA bisa menguasai 95 persen saham. Mungkin inilah satu-satunya deregulasi yang membuat Menteri Penerangan Harmoko, marah. Pasalnya, ia merasa tidak diajak konsultasi guna penyusunan PP tersebut. Maklum saja, PP Nomor 20 dinilai banyak bertentangan dengan UU Pokok Pers Tahun 1982. Belakangan beleid mengenai PMA ini dikoreksi, sehingga ada beberapa sektor yang "haram" dimasuki oleh PMA. Ya, bidang pers salah satunya.

Tahun 1995

Dengan kebijakan yang dinamakan Paket Mei 1995 (Pakmei 95), pemerintah mengeluarkan paket deregulasi atas lima bagian : tarif bea masuk dan masuk tambahan, tata niaga impor, penanaman modal, perijinan, restrukturisasi usaha, dan entrepot produsen tujuan ekspor serta kawasan berikat. Dalam tarif, terjadi penurunan 6.030 dari 9.408 pos tarif. Pemerintah juga menghapus bea masuk tambahan terhadap 95 produk, merubah tata niaga dan kontrol terhadap 81 produk. Dalam Pakmei ini, penurunan tarif bea masuk akan diturunkan secara bertahap.

Tahun 1996

26 Januari 1996, Pemerintah mengeluarkan paket deregulasi, untuk bidang industri, perdagangan, dan keuangan. Makna deregulasi kali ini masih tidak bergeser dari deregulasi sebelumnya, yaitu penurunan bea masuk. Selain itu diberikannya fasilitas perpajakan guna meningkatkan ekspor non migas.

4 Juni 1996

Pemerintah kembali mengeluarkan 11 langkah kebijakan deregulasi. Meliputi : (1) penjadwalan penurunan tarif bea masuk, (2) perubahan tarif bea masuk barang modal, (3) penghapusan bea masuk tambahan, (4) penyederhaan tata niaga impor, (5) ketentuan anti-dumping, (6) kemudahan ekspor, (7) kemudahan layanan eksportir tertentu untuk bidang tertentu, (8) penyederhanaan perijinan industri di kawasan industri, (9) peneyelenggaraan tempat penimbunan, (10) kelonggaran kegiatan ekspor-impor bagi perusahaan PMA manufaktur, (11) penyerdahanaan prosedur impor limbah untuk bahan baku industri. Untuk penurunan tarif bea masuk, telah ditrunkan sebanyak 1.497 pos tarif dari 7.288 pos tarif.

Dalam rangka menghadapi praktek anti-dumping dan melindungi industri dalam negeri, pemerintah memberlakukan PP tentang bea masuk anti dumping dan bea masuk imbalan. Untuk itu pemerintah membentuk Komite Anti Dumping Indonesia (KADI). Sementara untuk mendorong ekspor, pemerintah menghapus kewajiban penggunaan PEB dari Rp 10 juta menjadi Rp 100 juta. Pemerintah juga menyederhanakan perijinan kawasan berikat. Bagi perusahaan yang telah bermukim di kawasan industri tidak diwajibkan memiliki perijinan selama memperoleh persetujuan PMA dari presiden , atau dari BKPM untuk PMDN.

Tahun 1997

Inilah deregulasi yang oleh banyak kalangan dinilai sudah kehilangan momentumnya. Karena, deregulasi kali ini adalah deregulasi tertunda yang seharusnya bulan lalu diumumkan. Isi paket deregulasi: pemangkasan 1.600 pos tarif bea masuk untuk berbagai produk sektor pertanian, perdagangan dan kesehatan. Deregulasi yang dikeluarkan 7 Juli 1997 itu, diikuti juga dengan peraturan pemerintah (PP) mengenai

penerimaan pajak dan retribusi daerah, dan pembatasan pemberian kredit oleh bank untuk pengadaan dan pengolahan tanah

Penurunan tarif terbesar terjadi pada produk industri sebanyak 1.461 pos tarif, pertanian 136 pos tarif, dan kesehatan tiga pos tarif. Jumlah pos tarif sebanyak 7.261 sebelum tahun 1997, dan setelah deregulasi jumlah pos tarif masih sama. Perubahannya, hanya pada pos tarif rendah jumlahnya bertambah, terutama untuk pos tarif 20 persen hingga nol persen. Sementara sebelum deregulasi, jumlah pos tarif tinggi masih banyak. Dengan penambahan bea masuk rendah dan berkurangnya pos tarif tinggi, maka pos tarif rata-rata tidak tertimbang mengalami penurunan dari 13,0 persen menjadi 11,9 persen.

Dalam paket Juli ini, untuk bidang impor, pemerintah memberlakukan ketentuan impor gula kasar, yang sebelumnya dikuasai oleh Badan Urusan Logistik (Bulog), kini dapat dilakukan oleh importir produsen. Importir dalam hal ini, adalah pabrik gula yang menggunakan bahan baku gula kasar untuk produksinya. Selain itu, pemerintah juga membuka impor kapal bekas tanpa ada batasan kuota. dengan ketentuan selama kapal bekas masih layak pakai.

Untuk bidang ekspor, pemerintah menaikkan nilai pemberitahuan ekspor barang (PEB) yang sebelumnya Rp 100 juta naik menjadi Rp 300 juta. Dalam ketentuan baru ini, para pengusaha kecil dan menengah yang sebelum harus melapor jika akan mengekspor barang dengan nilai di atas Rp 100 juta, kini, mengekspor barang hingga Rp 300 juta tanpa PEB.