

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 7 tahun 1992 tentang Perbankan, sebagaimana telah diubah dengan undang-undang nomor 10 tahun 1998, dinyatakan bahwa fungsi utamanya perbankan adalah sebagai penghimpun dan penyalur dana masyarakat. Perbankan memiliki peranan yang strategis untuk menunjang pelaksanaan pembangunan nasional berupa pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya, pertumbuhan ekonomi, dan stabilitas nasional yang pada akhirnya mengakibatkan peningkatan taraf hidup masyarakat.

Karena fungsi perbankan terkait dengan penghimpunan dan penyaluran dana masyarakat serta diharapkan mampu meningkatkan pertumbuhan ekonomi, maka kegiatan perbankan harus senantiasa menggunakan prinsip kehati-hatian dan kegiatannya memerlukan pengawasan yang ketat. Pengawasan perbankan dilakukan oleh Bank Indonesia yang salah satu hasil pengawasannya merupakan penilaian tingkat kesehatan. Tingkat kesehatan bank yang baik mencerminkan bahwa bank dalam kondisi baik dan mampu mengatasi resiko. Diyakini bahwa semakin baik tingkat kesehatan bank, sistem perbankan menjadi stabil dan diharapkan penyaluran dana dalam bentuk kredit akan meningkat. Demikian pula sebaliknya, semakin buruk tingkat kesehatan bank, maka penyaluran kredit juga akan mengalami hambatan.

Penelitian antara pengawasan bank (tingkat kesehatan bank) terhadap penyaluran kredit di Amerika Serikat oleh Timothy J. Curry, Gary S. Fissel, Carlos D Ramirez (2006) pada *FDIC Centre For Financial Research, working paper No. 2006-12, the effect of bank supervision on loan growth* , antara lain menemukan

- Pada masa credit crunch (1985 s.d tahun 1993), perubahan tingkat kesehatan berdampak negatif terhadap penyaluran kredit. Pada periode kedua (tahun 1994 s.d 2004) atau masa pemulihan, perubahan tingkat

kesehatan tidak berpengaruh pada penyaluran kredit. Faktor yang signifikan mempengaruhi kredit hanya kualitas aset dan hanya terjadi pada kredit komersial dan industri, tidak terjadi untuk kredit konsumsi dan *real estate*.

Untuk mengetahui apakah terdapat pengaruh pengawasan bank (kinerja) terhadap kredit di Indonesia, maka berikut ini disajikan perkembangan perbankan di Indonesia dan kinerja perbankan.

1. Perkembangan Bank Umum

Hingga tahun 2008, di Indonesia terdapat 122 bank umum yang terdiri dari 5 bank pemerintah (bank Persero), 31 bank umum swasta nasional devisa (BUSN Devisa), 32 bank umum swasta nasional non devisa (BUSN Non Devisa), 26 Bank Pembangunan Daerah (BPD), 16 bank campuran dan 10 bank asing. Kegiatan usaha bank umum berupa perkembangan dana pihak ketiga, penyaluran dana pada tabel-tabel berikut.

Tabel 1.1
Perkembangan Dana Pihak Ketiga Perbankan
Miliar Rupiah

Kelompok Bank	2004	2005	2006	2007	2008	Pert. (%)	Pangsa (%)
Bank Persero	375.731	431.397	480.394	571.008	669.827	78,27	38,20
BUSN Devisa	403.530	462.747	525.177	606.932	701.710	73,89	40,02
BUSN Non Devisa	19.166	21.970	24.423	30.491	33.213	73,29	1,89
BPD	59.486	85.283	129.141	134.287	143.262	140,83	8,17
Bank Campuran	28.293	34.484	35.927	54.934	76.902	171,81	4,39
Bank Asing	74.796	92.057	92.040	113,182	128.377	71,64	7,32
Total DPK	961.002	1.127.938	1.287.102	1.510.834	1.753.291	82,44	100,00

Sumber, Statistik Perbankan Indonesia, Agustus 2009, telah diolah kembali.

a. Perkembangan Dana Pihak Ketiga

Dana pihak ketiga dalam kurun waktu 4 tahun (Tahun 2004 s.d tahun 2009) mengalami peningkatan yang cukup pesat yaitu dari Rp 961 miliar menjadi Rp 1.753.291 miliar atau mengalami pertumbuhan sebesar 82,44 %. Pertumbuhan DPK terjadi pada semua bank umum

dengan pangsa terbesar pada BUSN Devisa, diikuti oleh Bank Persero dan pangsa yang terkecil pada bank campuran.

Meskipun porsi terbesar DPK berada pada BUSN Devisa yaitu Rp 701.710 miliar dialokasikan pada 31 bank, namun demikian DPK masih konsentrasi pada Bank Persero karena Rp 669.827 dialokasikan hanya pada 5 bank.

b. Perkembangan penyaluran dana

Penyaluran dana dalam bentuk kredit, antar bank, ditempatkan di Bank Indonesia (giro, SBI, *call money*, lainnya), dalam bentuk giro, surat berharga, penyertaan dan tagihan lainnya, dalam kurun waktu 4 tahun mengalami peningkatan yang sangat pesat yaitu dari Rp 931.364 miliar menjadi Rp 2.015.222 miliar atau mengalami pertumbuhan sebesar 116,37 %.

Tabel 1.2
Penyaluran Dana Perbankan
(Kredit, Antar Bank, Penempatan di BI, Surat Berharga,
Penyertaan dan Tagihan Lainnya)
Miliar Rupiah

Kelompok Bank	2004	2005	2006	2007	2008	Pert. (%)	Pangsa (%)
Bank Persero	340.614	401.137	461.630	591.177	692.521	103,32	34,36
BUSN Devisa	355.598	434.820	535.606	662.050	779.773	119,28	38,69
BUSN Non Devisa	21.260	23.877	27.333	36.413	39.736	86,90	1,97
BPD	71.800	98.844	150.359	159.055	172.475	140,22	8,56
Bank Campuran	49.820	58.251	62.437	88.045	114.850	130,53	5,70
Bank Asing	92.272	105.962	143.009	165.779	215.867	133,95	10,71
Total	931.364	1.122.891	1.380.374	1.702.519	2.015.222	116,37	100,00

Sumber: Statistik Perbankan Indonesia, Agustus 2009, telah diolah kembali.

Pertumbuhan penyaluran dana terjadi pada semua bank umum dengan pangsa terbesar pada BUSN Devisa, diikuti oleh Bank Persero dan pangsa yang terkecil pada bank BUSN Non Devisa. Meskipun porsi terbesar penyaluran dana berada pada BUSN Devisa yaitu Rp 779.773 miliar disalurkan oleh 31 bank, namun demikian penyaluran dana

terbesar masih konsentrasi pada Bank Persero karena Rp 692.521 disalurkan oleh hanya 5 bank.

c. Perkembangan Aset

Sejalan dengan terjadinya peningkatan penyaluran dana yang sangat pesat, aset bank umum juga mengalami peningkatan yang cukup pesat. Aset bank umum dalam kurun waktu 4 tahun mengalami peningkatan dari Rp 1.272.081 miliar menjadi Rp 2.310.557 miliar atau mengalami pertumbuhan sebesar 81,64 %.

Pertumbuhan aset terjadi pada semua bank umum dengan pangsa terbesar pada BUSN Devisa, diikuti oleh Bank Persero dan pangsa yang terkecil pada bank BUSN Non Devisa. Meskipun porsi aset terbesar berada pada BUSN Devisa yaitu Rp 883.470 miliar tersebar pada 31 bank, namun demikian aset masih konsentrasi pada Bank Persero karena Rp 847.563 disalurkan oleh hanya 5 bank.

Tabel 1.3
Perkembangan Aset Perbankan
Miliar Rupiah

Kelompok Bank	2004	2005	2006	2007	2008	Pert.(%)	Pangsa (%)
Bank Persero	518.975	565.585	621.212	741.988	847.563	63,31	36,68
BUSN Devisa	494.174	571.231	663.002	768.730	883.470	78,78	38,24
BUSN Non Devisa	23.307	26.283	29.657	39.012	42.467	82,21	1,84
BPD	78.487	106.411	159.476	170.012	185.252	136,03	8,02
Bank Campuran	50.026	59.639	64.421	90.480	118.131	136,14	5,11
Bank Asing	107.112	140.679	156.083	176.278	233.674	118,16	10,11
Total Aset	1.272.081	1.469.828	1.693.851	1.986.500	2.310.557	81,64	100,00

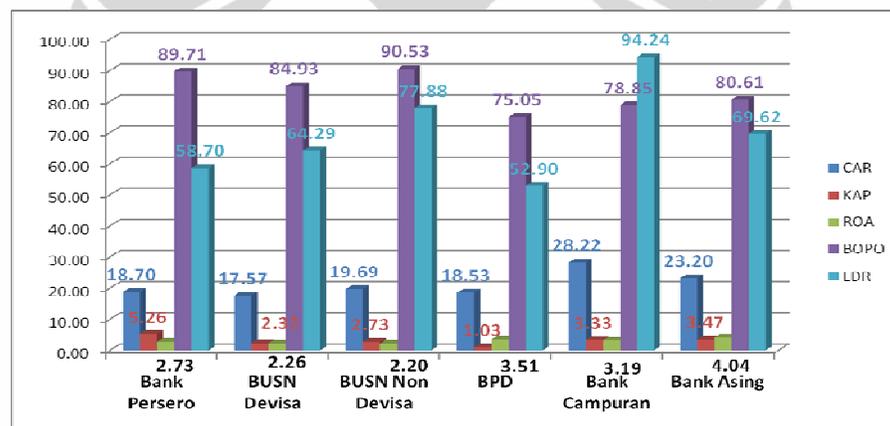
Sumber: Statistik Perbankan Indonesia, Agustus 2009, telah diolah kembali.

Dengan terjadinya peningkatan yang pesat pada penghimpunan DPK dan penyaluran dana serta diikuti dengan peningkatan aset, terkesan bahwa dalam periode tahun 2004 sampai tahun 2009 perbankan telah berhasil melakukan fungsi utamanya yaitu menghimpun dan menyalurkan dana kepada masyarakat.

2. Kinerja Bank Umum

Sebelumnya diketahui bahwa dana masyarakat yang dikelola perbankan sangat besar yaitu Rp 1.753.291 miliar, demikian pula penyaluran dana Rp 2.015.222 dan aset perbankan Rp 2.310.557. Mengingat besarnya dana tersebut dan pentingnya peran strategis dimaksud, maka kegiatan perbankan senantiasa harus memperhatikan prinsip kehati-hatian dan perlu dilakukan pembinaan dan pengawasan. Hasil pengawasan tercermin dari penilaian tingkat kesehatan.

Karena penilaian tingkat kesehatan memerlukan perhitungan yang tidak dapat dilakukan oleh semua orang dan cukup rumit, maka cara yang paling umum dan sederhana untuk menilai usaha bank adalah melalui angka indikator kinerja bank umum yang secara tidak langsung dapat juga mengindikasikan tingkat kesehatan bank umum.



Gambar 1.1.

Rata-Rata Nilai Indikator Perbankan

Tahun 2004 s.d 2008

Sumber, Statistik Perbankan Indonesia, Agustus 2009, telah diolah kembali.

Gambaran umum kinerja perbankan yang dikelompokkan menjadi Bank Persero, Bank Umum Swasta Nasional Devisa (BUSN Devisa), Bank Umum Swasta Nasional Non Devisa (BUSN Non Devisa), Bank Pembangunan Daerah (BPD), Bank Campuran dan Bank Asing pada periode tahun 2004 s.d 2008 yang diolah dari Statistik Perbankan

Indonesia dan dengan mengacu kepada Surat Edaran Bank Indonesia No. 6/23/DPNP tanggal 31 Mei 2004 Perihal Sistem Penilaian Tingkat Kesehatan Bank Umum, menunjukkan bahwa :

1. Permodalan bank (CAR)

Nilai CAR (Rasio Kecukupan Modal) untuk semua kelompok bank diatas 12 %. BUSN Devisa (17,57%), BUSN Non Devisa (19,69%), BPD (18,53), Bank Persero (18,70 %), Bank Campuran (28,22%) dan Bank Asing (23,20%). Sesuai Ketentuan Bank Indonesia, nilai $CAR \geq 12\%$ memperoleh peringkat 1. Berdasarkan ketentuan dimaksud, maka permodalan bank untuk semua kelompok bank dalam kondisi sangat baik sehingga mampu mengantisipasi resiko saat ini dan masa yang akan datang.

2. Kualitas Aset (KAP)

Nilai KAP (Kualitas Aktiva Produktip) BUSN Devisa (2,32%), BUSN Non Devisa (2,73%) dan BPD (1,03%). Sesuai ketentuan Bank Indonesia, nilai $0,5 \leq KAP \leq 3$ % memperoleh peringkat 2. Berdasarkan hal tersebut, maka kualitas aset bank umum dan manajemen resiko kredit baik, namun masih memiliki kelemahan minor yang segera dapat diatasi dengan tindakan rutin.

Nilai KAP Bank Persero (5,26%), Bank Campuran (3,33%) dan Bank Asing (3,47%). Sesuai ketentuan Bank Indonesia nilai $3 \leq KAP \leq 6$ memperoleh peringkat 3. Berdasarkan hal tersebut, maka kualitas aset bank dan manajemen resiko kredit dalam kategori cukup baik, namun terdapat kelemahan yang perlu segera dilakukan tindakan perbaikan sehingga tidak terjadi potensi penurunan kualitas aset.

3. Rentabilitas (ROA dan BOPO)

Nilai ROA (Return on Aset) untuk semua kelompok bank diatas 1,5 %. Sesuai ketentuan Bank Indonesia, nilai $ROA \geq 1,5\%$ memperoleh peringkat 1. Berdasarkan hal tersebut, maka kemampuan bank umum memperoleh rentabilitas untuk mendukung kegiatan operasional dan permodalan sangat baik.

Nilai BOPO untuk Bank Persero (89,71%), BUSN Devisa (84,93%), BPD (75,05%), Bank Campuran (78,85%) dan Bank Asing (80,61%). Sesuai ketentuan Bank Indonesia, nilai $BOPO \leq 90\%$ memperoleh peringkat 1. Berdasarkan hal tersebut, maka bank umum sangat efisien dalam operasionalnya .

Nilai BOPO BUSN Non Devisa adalah 90,53%. Sesuai ketentuan Bank Indonesia, nilai $90\% \leq BOPO \leq 94\%$ memperoleh peringkat 2. Berdasarkan hal tersebut maka, meskipun masih terdapat kelemahan-kelemahan minor yang dapat segera diperbaiki dengan tindakan rutin, namun BUSN Non Devisa efisien dalam operasionalnya.

4. Likuiditas (LDR)

Nilai Loan to Deposit Rasio (LDR) Bank Persero(58,70%), BUSN Devisa (64,29%), BPD (52,90%), dan Bank Asing (69,62%). Bank Indonesia menetapkan nilai $LDR 50\% \leq LDR \leq 75\%$ memperoleh peringkat 1. Berdasarkan hal tersebut, maka bank-bank tersebut sangat baik likuiditasnya sehingga mampu memenuhi kewajiban secara tepat waktu.

Nilai LDR BUSN Non Devisa (77,88%). Sesuai ketentuan Bank Indonesia ($75\% \leq BOPO \leq 85\%$) memperoleh peringkat 2, hal ini berarti bank-bank tersebut baik likuiditasnya, namun masih memiliki kelemahan minor yang segera dapat diatasi dengan tindakan rutin.

Nilai LDR Bank Campuran (94,22%). Sesuai ketentuan Bank Indonesia ($85\% \leq LDR \leq 100\%$), hal ini berarti bank-bank tersebut cukup baik likuiditasnya, namun terdapat beberapa kelemahan yang perlu segera dilakukan tindakan korektif agar tidak terjadi kondisi potensi kesulitan likuiditas.

Berdasarkan angka-angka indikator dimaksud dapat diketahui bahwa meskipun kinerja perbankan belum termasuk dalam kategori sangat baik, namun demikian secara umum dapat dikatakan bahwa pada periode tahun 2004 sampai dengan tahun 2009, kinerja bank umum dalam kondisi baik.

1.2. Perumusan Masalah

Perkembangan penghimpunan dana, penyaluran dana, aset perbankan serta angka-angka indikator kinerja bank umum semuanya menunjukkan hasil-hasil positif. Tujuan akhir pelaksanaan fungsi perbankan adalah meningkatkan taraf hidup masyarakat khususnya melalui penyaluran dana. Penyaluran dana yang telah diuraikan sebelumnya belum sepenuhnya mencerminkan penyaluran dana kepada masyarakat. Penyaluran dana yang diharapkan mendukung pertumbuhan ekonomi atau peningkatan taraf hidup adalah penyaluran dana dalam bentuk kredit.

Untuk mengetahui pangsa dana yang disalurkan dalam bentuk kredit terhadap seluruh penyaluran dana (Kredit, penempatan di BI, surat berharga, penyertaan dan tagihan lainnya) diperlukan rasio kredit terhadap penyaluran dana. Angka rasio ini sekaligus dapat digunakan sebagai indikator fungsi intermediasi perbankan dalam mendorong pertumbuhan ekonomi.

Pada sisi lain, penempatan dana yang paling aman bagi bank adalah pada Sertifikat Bank Indonesia (SBI). Disamping menghasilkan pendapatan, penempatan dana pada SBI tidak menimbulkan resiko gagal bayar. Untuk mengetahui kecenderungan pilihan penempatan dana bank antara kredit atau pada SBI, maka diperlukan angka rasio SBI terhadap kredit.

Perkembangan kredit bank umum terhadap penyaluran dana penempatan dana pada SBI menunjukkan hal-hal sebagai berikut:

1. Rasio kredit terhadap penyaluran dana

Secara umum penyaluran dana bank umum dalam bentuk kredit hanya 58% , sedangkan sisanya sebesar 42% disalurkan dalam bentuk antar bank aktiva, penempatan di Bank Indonesia, surat berharga, penyertaan dan tagihan lainnya. Hanya Bank Persero, BUSN Devisa dan BUSN Non Devisa yang nilai rasionya diatas 60% yang berarti dapat dipastikan bahwa penyaluran dana dalam bentuk kredit lebih besar dibandingkan penyaluran dana dalam bentuk lainnya.

Meskipun penyaluran dana dalam bentuk kredit Bank Campuran dan Bank Asing lebih besar dibandingkan penyaluran dana dalam bentuk lainnya, namun selisih yang terjadi tidak signifikan yaitu rasio kredit terhadap

penyaluran dana masing-masing 54,41% (bank campuran) dan 52,32 % (bank asing). Rasio kredit terhadap penyaluran dana BPD hanya 47,12 % yang berarti hanya sebagian kecil dana disalurkan dalam bentuk kredit, sebagian besar justru disalurkan dalam bentuk lain.

Tabel 1.4
Pertumbuhan, Pangsa, Rasio kredit
terhadap penyaluran dana dan Rasio SBI terhadap Kredit

Kelompok Bank	2008 (Milyar Rupiah)	Pertumb. (%)	Pangsa (%)	Rata-Rata Kredit thd Penyaluran dana (%)	Rata-Rata SBI terhadap Kredit (%)
Bank Persero	470.665	111,20	35,99	63,99	8,45
BUSN Devisa	524.295	150,65	40,09	62,07	18,24
BUSN Non Devisa	27.122	79,60	2,07	69,06	18,62
BPD	96.385	158,88	7,37	47,12	42,57
Bank Campuran	75.849	145,35	5,80	54,41	17,49
Bank Asing	113.372	156,54	8,67	52,32	16,03
Total	1.307.688	133,70	100,00	58,16	20,23

Sumber, Statistik Perbankan Indonesia, Agustus 2009, telah diolah kembali.

2. Rasio SBI terhadap Kredit

Angka-angka rasio SBI terhadap kredit menunjukkan bahwa secara umum bank umum tidak menggunakan SBI sebagai upaya untuk memperoleh keuntungan, namun demikian khusus untuk BPD angka rasio SBI terhadap kredit cukup besar yaitu 42,57 %. Hal ini berarti bahwa BPD cenderung menggunakan SBI sebagai *instrument* penempatan dana yang menghasilkan keuntungan.

Berdasarkan angka rasio kredit terhadap penyaluran dana dan SBI terhadap kredit dapat disimpulkan bahwa:

- d. Meskipun terjadi peningkatan pada penghimpunan dana pihak ketiga, penyaluran dana, aset bank umum serta kinerja bank umum menunjukkan hasil-hasil yang positif, namun demikian penyaluran dana dalam bentuk kredit yang diharapkan dapat mendorong pertumbuhan ekonomi tidak terjadi pada semua kelompok bank. Penyaluran dana dalam bentuk kredit untuk BPD malah lebih kecil dibandingkan penyaluran dana dalam bentuk lainnya.

- e. BPD cenderung menempatkan dana dalam bentuk SBI sebagai sumber pendapatan. Pada sisi lain penyaluran dana dalam bentuk kredit pada bank asing dan bank campuran juga hampir sama dengan penyaluran dana dalam bentuk lainnya.

1.3. Batasan Masalah

Sebelumnya telah diuraikan bahwa khusus untuk BPD ternyata pangsa kredit yang disalurkan kepada masyarakat lebih kecil dibandingkan penyaluran dalam bentuk lainnya dan terdapat kecenderungan bahwa BPD menggunakan SBI sebagai *instrument* penempatan dana. Untuk mengetahui apakah permasalahan tersebut cenderung hanya terjadi pada BPD atau terjadi juga pada bank umum pada kelompok lain, maka pendekatan yang digunakan adalah aset bank. Jika dilihat dari besarnya aset, umumnya BPD merupakan bank dengan skala menengah dengan aset Rp 1 trilyun s.d 10 trilyun. Data hingga tahun 2008 menunjukkan dari 26 BPD, 19 BPD memiliki aset pada skala menengah.

Pada sisi lain, dalam penilaian peringkat tingkat kesehatan bank umum, selain menggunakan metode kuantitatif, juga digunakan metode kualitatif dan unsur *judgment* pemeriksa/pengawas bank yang hanya dapat dilakukan melalui pengawasan dan pemeriksaan bank yang dilakukan Bank Indonesia. Dalam penelitian ini, informasi mengenai tingkat kesehatan bank dihitung hanya berdasarkan laporan publikasi bank, sehingga yang dapat dilakukan hanya penilaian kuantitatif sedangkan penilaian kualitatif maupun *judgment* yang pada akhirnya menentukan peringkat komposit bank tidak dapat dilakukan.

Berdasarkan hal tersebut, maka penelitian terhadap hubungan tingkat kesehatan bank umum dan penyaluran kredit terbatas pada :

1. Bank umum dengan skala menengah (aset Rp 1 trilyun s.d Rp 10 trilyun). Hingga tahun 2008 terdapat 32 bank umum yang berskala aset menengah yang terdiri dari 13 (tiga belas) BPD (Bali, DIY, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, Kalimantan Selatan, Lampung, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, Papua, Sulawesi Selatan, Sulawesi Utara, Sumatera

Barat dan BPD Sumatera Selatan), 8 (delapan) BUSN Devisa (Agro, Bumi Arta, Bumi Putera, Kesawan, Maspion Indonesia, Mayapada, Mestika dan Bank Nusantara Parahyangan), 4 (empat) BUSN Non Devisa (Eksekutif Internasional, Harda Internasional, Jasa Jakarta dan Bank Victoria Internasioanl), 5 (lima) Bank Campuran (BNP Paribas, China Trust, Korea Exchange Bank, OCBC Indonesia dan Bank Woori Indonesia) dan 2 (dua) Bank Asing (Bangkok Bank dan JP Morgan Chase Bank)

2. Penilaian tingkat kesehatan hanya menampilkan peringkat kuantitatif faktor tingkat kesehatan (bukan peringkat komposit) karena sumber data yang dapat diperoleh secara bebas hanya dari Laporan Publikasi Bank Umum.

1.4. Tujuan Penelitian

Sejalan dengan latar belakang masalah, rumusan masalah dan batasan masalah tersebut, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Mengetahui pengaruh faktor-faktor tingkat kesehatan bank (permodalan, kualitas aset, rentabilitas dan likuiditas) terhadap penyaluran kredit bank umum berskala menengah.
2. Mengingat bank umum dikelompokkan berdasarkan kepemilikan (BPD milik Pemerintah Daerah, BUSN Devisa dan Non Devisa milik warga negara Indonesia, Bank campuran merupakan milik warga negara Indonesia dan asing dan Bank Asing milik warga negara asing, maka dapat juga diketahui apakah faktor kepemilikan bank berpengaruh terhadap penyaluran kredit.

1.5. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan atas hasil penelitian ini :

1. Bagi pembuat ketentuan (Bank Indonesia) adalah berusaha memberikan masukan agar penilaian tingkat kesehatan bank umum yang digunakan mampu mendorong kredit, sehingga bank umum dapat mempercepat pertumbuhan ekonomi dan peningkatan taraf hidup masyarakat
2. Bagi akademisi berguna untuk menambah wawasan tentang perbankan.