

UNIVERSITAS INDONESIA

**DAMPAK KEBIJAKAN OBLIGASI REKAP
TERHADAP KINERJA PERBANKAN DAN
ANGGARAN NEGARA**

TESIS

**Nama : Ahmad Iskandar
NPM : 0706185950**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
PROGRAM PASCASARJANA ILMU ADMINISTRASI KEKHUSUSAN
ADMINISTRASI DAN KEBIJAKAN PUBLIK**

**JAKARTA
Juni 2010**

UNIVERSITAS INDONESIA

**DAMPAK KEBIJAKAN OBLIGASI REKAP
TERHADAP KINERJA PERBANKAN DAN
ANGGARAN NEGARA**

TESIS

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar magister

**Nama : Ahmad Iskandar
NPM : 0706185950**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
PROGRAM PASCASARJANA ILMU ADMINISTRASI KEKHUSUSAN
ADMINISTRASI DAN KEBIJAKAN PUBLIK**

**JAKARTA
Juni 2010**

**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI
PROGRAM PASCASARJANA
PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI
KEKHUSUSAN ADMINISTRASI DAN KEBIJAKAN PUBLIK**

LEMBAR PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh:

**Nama : Ahmad Iskandar
NPM : 0706185950
Program Studi : Ilmu Administrasi
Judul Tesis : Dampak Kebijakan Obligasi Rekap Terhadap
Kinerja Perbankan dan Anggaran Negara**

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister pada Program Studi Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Ketua Sidang : Prof. Dr. Azhar Kasim, MPA (.....)

Pembimbing : Prof. Dr. Bustanul Arifin (.....)

Penguji : Dr. Hasan Rachmany, MA, SE (.....)

Sekretaris Sidang : Dra. Lina M. Jannah, M.Si (.....)

Ditetapkan di : Jakarta

Hari/Tanggal : Jum'at, 02 Juni 2010

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri
dan seluruh sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar**

Nama : Ahmad Iskandar

NPM : 0706185950

(Ahmad Iskandar)

Tanggal : Juni 2010

UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI
PROGRAM PASCA SARJANA
PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI
KEKHUSUSAN ADMINISTRASI DAN KEBIJAKAN PUBLIK

TANDA PERSETUJUAN TESIS

NAMA : AHMAD ISKANDAR
NPM : 0706185950
JUDUL : DAMPAK KEBIJAKAN OBLIGASI REKAP
TERHADAP KINERJA ANGGARAN NEGARA
DAN PERBANKAN

Dosen Pembimbing,

(Prof. Dr. BUSTANUL ARIFIN)

KATA PENGANTAR

Subhanallah Walhamdulillah Walaa Ilaaha Illallah Wallahu Akbar. Segala puja dan puji saya haturkan ke hadirat Allah SWT Sang Maha Benar dan sumber dari segala ilmu, yang telah memberi rahmat dan hidayahnya, sehingga penyusunan tesis ini bisa terselesaikan pada waktunya. Tesis mengenai Dampak Kebijakan Obligasi Rekap terhadap Kinerja Perbankan dan Anggaran Negara ini disusun sebagai pemenuhan sebagian persyaratan untuk menyelesaikan pendidikan pada Program Pascasarjana Kekhususan Administrasi dan Kebijakan Publik pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia. Dengan segala kerendahan hati, saya mengucapkan terima kasih tak terhingga kepada Bapak Prof. Dr. Bustanul Arifin, atas segala bimbingan yang telah diberikan dalam proses penulisan tesis ini; Bapak Prof. Dr. Eko Prasajo, Mag.rer.publ, selaku Ketua Program Pascasarjana Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Indonesia, atas segala dukungan dan kebijaksanaannya; serta Bapak Zuliansyah P.Zulkarnain, S.Sos, M.Si, atas segala bimbingan selama proses perkuliahan. Ucapan yang sama juga saya sampaikan secara tulus kepada seluruh *civitas academica* Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Indonesia, khususnya para tim penguji tesis, staf pengajar, para karyawan dan teman-teman angkatan XV.

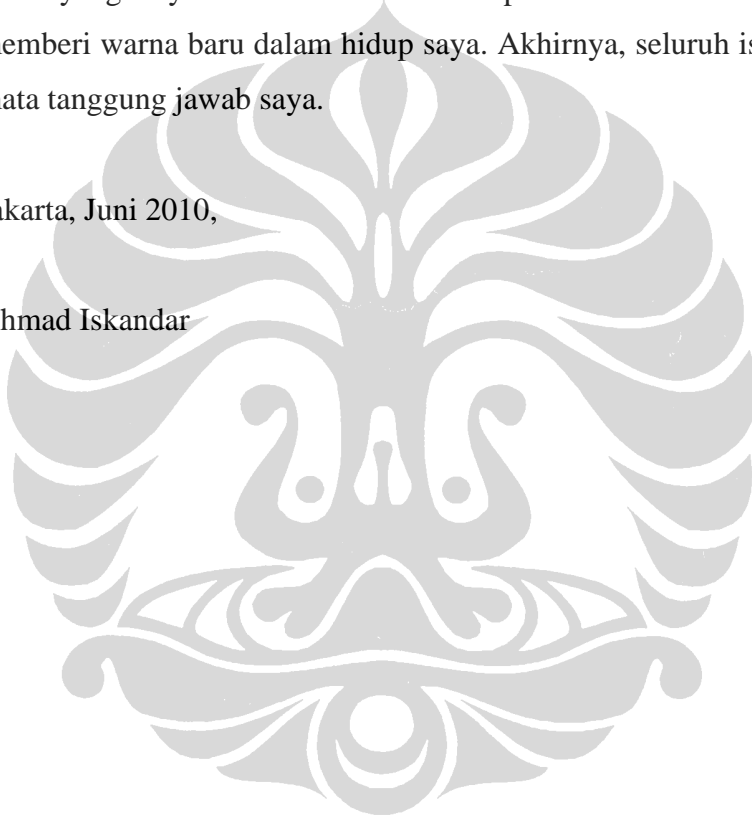
Rasa terima kasih yang mendalam juga saya sampaikan kepada para pimpinan di TVONE, instansi tempat saya bekerja khususnya Bapak Karni Ilyas, Bapak Nurjaman Muchtar dan Bapak Totok Suryanto, yang telah memberi kelonggaran waktu kepada saya untuk proses penyelesaian penulisan tesis ini. Kepada teman-teman tim Kabar Pasar TVONE yang telah memberikan dukungan selama masa penulisan tesis, saya menyampaikan rasa terima kasih dan penghargaan yang sebesar-besarnya. Ucapan terima kasih khusus saya ucapkan kepada Arie Fiantista yang membantu proses pencarian data. Dukungan dan bantuan yang teman-teman berikan sangat besar artinya bagi saya.

Ucapan terima kasih yang sama saya sampaikan pula kepada seluruh narasumber yang telah bersedia meluangkan waktu mereka yang sangat berharga untuk melakukan proses diskusi. Penghargaan yang tinggi juga saya sampaikan

atas kesediaan para narasumber untuk membagi data dan cerita *Off the record*-nya yang telah memperkaya pengetahuan dan analisa saya soal topik obligasi rekap perbankan. Dan yang tak mungkin terlupakan, terima kasih yang tak terhingga saya ucapkan untuk seluruh keluarga yang telah memberi semangat dan terutama doa yang tak putus-putusnya untuk menyelesaikan tesis ini: istri saya yang membantu sepenuhnya proses pengetikan secara rapi, anak-anak tercinta, bapak dan ibu mertua dan kakak serta adik-adik saya. Tesis ini juga sebagai hadiah buat almarhum ayah dan almarhumah ibu saya. Setiap pengalaman, baik suka maupun duka yang saya alami selama masa penulisan tesis telah memperkaya dan memberi warna baru dalam hidup saya. Akhirnya, seluruh isi tesis adalah semata-mata tanggung jawab saya.

Jakarta, Juni 2010,

Ahmad Iskandar



**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Ahmad Iskandar
NPM : 0706185950
Program Studi : Ilmu Administrasi
Kekhususan : Ilmu Administrasi dan Kebijakan Publik
Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Jenis Karya : Tesis

Demi pengembangann ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul:

**Dampak Kebijakan Obligasi Rekap Terhadap Kinerja
Perbankan dan Anggaran Negara**

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta

Pada tanggal : Juni 2010

Yang menyatakan,

(Ahmad Iskandar)

ABSTRAK

Nama : Ahmad Iskandar
Program Studi : Ilmu Administrasi
Judul : Dampak Kebijakan Obligasi Rekap Terhadap Kinerja Perbankan dan Anggaran Negara

Tesis ini membahas dampak kebijakan Obligasi Rekapitalisasi Perbankan terhadap kinerja perbankan dan anggaran negara. Penelitiannya bersifat kualitatif deskriptif. Teori yang digunakan adalah teori kebijakan dari Dunn dan teori Bromley soal Hierarki Kebijakan. Pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan, data sekunder dan wawancara. Hasil penelitian menemukan bahwa Kebijakan Rekap telah membuat bank-bank sekarat bisa beroperasi kembali sebagai bank normal. Namun kebijakan tersebut hanya menghasilkan bank autis yang tidak terlalu peduli menjalankan fungsi intermediasi. Kebijakan tersebut juga telah membuat lumpuh APBN karena sekitar 55% anggaran habis untuk bayar utang. Hasil penelitian menyarankan agar pemerintah menghentikan model pembangunan yang membuat surplus ekonomi lari ke luar negeri.

Kata kunci: kebijakan, rekapitalisasi perbankan, disfungsi fiskal.

ABSTRACT

Name : Ahmad Iskandar
Study Program: Administrative Science
Title : The Impact of Banking Recapitalization Bonds Policy on Banking Performance And State Budget

The focus of this study is the Impact of Banking Recapitalization Bonds Policy on banking and state budget performance. This study is a descriptive qualitative research design. Theory used is Dunn's theory about Public Policy and Bromley's theory about the hierarchy of Public Policy. Data collected through literature study, secondary data collection and provided in-depth interviews. The results found the existence of some new facts that the policy of Recap Bonds has made banks that had once been dying to operate again as a normal bank. But unfortunately, the policy objectives of banking recap for sick banks could perform their intermediation function just does not run optimally. In the fiscal sector, the policy has made a lame Bond fiscal sector (state budget) in national development drives. This research suggest that the government should stop the development model of economic. If this model is not terminated, the surplus economy of the Indonesian people will continue to be sucked out of the country.

Key words: policy, banking recapitalization, fiscal dysfunction

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
LEMBAR PENGESAHAN.....	ii
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS.....	iii
TANDA PERSETUJUAN TESIS.....	iv
KATA PENGANTAR.....	v
HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS.....	vii
ABSTRAK.....	viii
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR TABEL.....	xi
DAFTAR GAMBAR.....	xiii
DAFTAR LAMPIRAN.....	xiv
1. PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang Masalah.....	1
1.2 Perumusan Masalah.....	12
1.3 Tujuan Penelitian.....	12
1.4 Manfaat dan Signifikansi Penelitian.....	13
2. TINJAUAN PUSTAKA.....	14
2.1 Kebijakan Publik.....	14
2.2 Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik.....	32
2.3 Hubungan Administrasi Negara dengan Kebijaksanaan Publik.....	36
2.4 Implementasi Kebijakan.....	48
3. METODE PENELITIAN.....	52
3.1 Pendekatan Penelitian.....	52
3.2 Jenis Penelitian.....	53
3.3 Teknik Pengumpulan Data.....	53
3.4 Teknik Analisa Data.....	54
3.5 Obyek Penelitian.....	60
3.5.1 Kebijakan Obligasi Rekap Perbankan.....	60
3.5.2 Peranan Perbankan Dalam Perekonomian.....	69
3.5.3 Peranan Sektor fiskal.....	71
4. HASIL DAN PEMBAHASAN.....	72
4.1 Evaluasi Kinerja Bank Rekap.....	72
4.1.1 Kinerja Mandiri dan BCA.....	82
4.1.2 Divestasi Bank Rekap.....	88
4.2 Kinerja Anggaran.....	90
4.2.1 Posisi Utang Pemerintah.....	95
4.2.2 Bencana Fiskal.....	97
4.2.3 Anggaran Pembangunan.....	99

4.3 Kinerja Perekonomian.....	102
5. KESIMPULAN DAN SARAN	118
5.1 Kesimpulan	118
5.2 Saran.....	119
DAFTAR REFERENSI.....	121



DAFTAR TABEL

Tabel 1.1.	Aset Sepuluh Bank Swasta Nasional Terbesar.....	3
Tabel 1.2.	Beberapa Indikator Ekonomi dan Perbankan 1996-1998.....	4
Tabel 1.3.	Estimasi Pokok Bunga Dan Utang Domestik Setelah Refilling Dan Rasionya Terhadap Penerimaan Pajak.....	9
Tabel 2.1.	Test Augmented Dickey-Fuller Unit Root terhadap Model Hutang Sektor Publik (Debt Level) dan Rasio Hutang Terhadap PDB (Debt Ratio).....	17
Tabel 2.2.	Test Phillips-Perron Unit Root Terhadap Modal Hutang Sektor Publik Disconted (Debt dan Rasio Hutang Terhadap PDB-Debt Ratio).....	17
Tabel 2.3.	Kebijaksanaan Publik Menurut Dunn.....	31
Tabel 2.4.	Ciri-ciri Kebijakan Menurut Jones.....	34
Tabel 2.5.	Ciri Masalah.....	44
Tabel 2.6.	Struktur Masalah.....	45
Tabel 3.1.	Skema Siklus Kebijakan Rekapitalisasi Perbankan.....	56
Tabel 3.2.	Pengelompokkan Bank Umum dalam Tiga Kategori Berdasarkan Hasil <i>Due Diligence</i>	61
Tabel 3.3.	Pengelompokkan Bank Umum Swasta Nasional Dalam Rangka Rekapitalisasi.....	66
Tabel 4.1.	Indikator Perbankan Nasional.....	74
Tabel 4.2.	Kinerja Bank Rekap di Indonesia Tahun 2008-2009.....	75
Tabel 4.3.	Perkembangan Nilai Deposito dan Kredit Perbankan.....	77
Tabel 4.4.	Perbandingan Rasio-rasio.....	78
Tabel 4.5.	Perkembangan Suku Bunga Perbankan.....	79
Tabel 4.6.	Perkembangan Sektor Keuangan di Asia Pasca krisis.....	81
Tabel 4.7.	Kinerja Keuangan PT Bank Mandiri Tbk.....	84

Tabel 4.8.	Kinerja Keuangan PT Bank Central Asia Tbk.....	85
Tabel 4.9.	Biaya Rekapitalisasi Perbankan Nasional.....	87
Tabel 4.10.	Distribusi Obligasi Pemerintah (Rekap) di Beberapa Bank .	87
Tabel 4.11.	Daftar Akuisisi dan Merger Bank di Indonesia.....	89
Tabel 4.12.	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara	91
Tabel 4.13.	Belanja Pemerintah Pusat, 2005–2010.....	100
Tabel 4.14.	Belanja Pemerintah Pusat Menurut Fungsi, 2005 – 2009.....	101
Tabel 4.15.	Data Makroekonomi Indonesia.....	107
Tabel 4.16.	Perkiraan Pertumbuhan Ekonomi Beberapa Negara	108
Tabel 4.17.	Kurs rata-rata Rp terhadap Dolar AS.....	108
Tabel 4.18.	Pertumbuhan Laju Inflasi, Bunga dan Kurs.....	109
Tabel 4.19.	Perkembangan Ekspor & Impor Indonesia.....	110
Tabel 4.20.	Cadangan Devisa Indonesia (US\$ Miliar).....	111
Tabel 4.21.	Realisasi Investasi PMDN dan PMA.....	113
Tabel 4.22.	Jumlah Penduduk Miskin dan Pengangguran.....	113
Tabel 4.23.	Ekonomi Negara-Negara G20.....	115

DAFTAR GAMBAR

Grafik 1.1.	Perkembangan Rasio NPL dan CAR 1996 – 1998.....	5
Grafik 4.1.	Laba Bersih Bank Mandiri.....	84
Grafik 4.2.	Perkembangan Bisnis BCA dan Tren Suku Bunga.....	85
Grafik 4.3.	Rasio Bunga Utang terhadap Pendapatan dan Belanja 2000-2010.....	94
Grafik 4.4.	Posisi Utang Pemerintah, 2001-2010.....	96
Grafik 4.5.	Defisit dan Pembiayaan APBN 1996-2010.....	97
Grafik 4.6.	Profil Jatuh Tempo Utang per 30 April 2010	98
Grafik 4.7.	Anggaran Pendidikan Nasional.....	101
Grafik 4.8.	Keterlambatan Pemulihan Ekonomi Indonesia Pasca Krisis.....	105
Grafik 4.9	Perbandingan Pertumbuhan Ekonomi (GDP/PDB) Indonesia Sebelum dan Sesudah Krisis.....	106
Grafik 4.10.	Pertumbuhan Ekonomi Setelah Krisis Multidimensi.....	106
Grafik 4.11.	Komposisi Kepemilikan SBI.....	111
Grafik 4.12.	Struktur Kepemilikan SBN.....	112
Diagram 2.1.	Model Hierarki Kebijakan Publik.....	26
Diagram 2.2.	Proses Pengukuran Kinerja (Henderson-Stewart)	30
Diagram 2.3.	Model Input/Output	31

DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran 1 Model-model Pembuatan Kebijakan
Lampiran 2 Lima Model Administrasi Negara

