

# BAB 1

## Pendahuluan

### A. Sekilas Krisis dan Regulasi Perbankan Indonesia

Perbankan Indonesia mengalami pasang surut selama periode dua dasawarsa setelah pemberlakuan mekanisme pasar pada sektor perbankan Indonesia. Setelah itu, perbankan nasional mulai mengalami *booming* pada tahun delapan puluhan. Sayangnya, fenomena membanjirnya bank-bank di Indonesia tersebut tidak dibarengi dengan regulasi dan manajemen dana bank yang penuh dengan kehati-hatian dalam upaya mengurangi dan mengantisipasi risiko perbankan yang relatif tinggi. Regulasi pun muncul sebagai upaya reaktif terhadap krisis atau situasi perbankan yang tidak menguntungkan saat itu, khususnya mengenai dampaknya terhadap perekonomian nasional dan demi kepentingan masyarakat yang dananya tersimpan di perbankan nasional.

Regulasi perbankan Indonesia menjadi penjaga sistem perbankan Indonesia yang sudah menjadi bagian dari sistem finansial global. Regulasi tersebut secara umum direpresentasikan pada berbagai peraturan Bank Indonesia berikut surat edarannya yang selalu diperbarui atau diubah

sesuai dengan kondisi dan situasi perbankan nasional. Perubahan regulasi yang signifikan biasanya terjadi pada saat terjadinya krisis atau situasi yang memburuk. Rangkaian perubahan regulasi yang relatif signifikan tersebut sering dikenal dengan paket kebijakan Bank Indonesia.

Salah satu tonggak awal dan penting dalam perjalanan perbankan nasional adalah Paket 1 Juni 1983 yang mengubah arah perbankan nasional yang tadinya belum mengikuti mekanisme pasar, atau dengan kata lain, mulai diterapkannya *equal treatment* antara bank pemerintah dengan bank swasta. Kebijakan Oktober 1988 menjadi faktor utama terjadinya *booming* pendirian bank dengan memberikan kemudahan bagi para investor. Dalam kurun waktu 3 tahun sesudahnya, tercatat jumlah bank meningkat dari 111 bank pada tahun 1988 menjadi 182 bank pada pertengahan 1991. Deregulasi perbankan saat itu membuat para investor mudah mendirikan bank, yang berarti mudah pula memobilisasi dana masyarakat.

Pertumbuhan bank beserta kegiatan penyaluran dana bank yang luar biasa tersebut akhirnya berujung pada tindakan kebijakan uang ketat (*Tight Money Policy*) yang diambil oleh Bank Indonesia pada tahun 1990. Salah satu instrumen kebijakannya adalah Paket Februari 1991 yang bertujuan untuk mengembangkan dunia perbankan menjadi lembaga keuangan yang sehat, kuat, dan tangguh serta lebih dipercaya baik dalam tingkat nasional maupun global. Sistem penilaian kesehatan bank dengan CAMEL mulai diterapkan oleh Bank Indonesia ketika itu, termasuk penetapan nilai CAR sebesar 8 persen yang harus dipenuhi mulai tahun 1993.

Setelah perbankan nasional mengalami masa-masa “keemasan” yang semu, perbankan Indonesia mencapai titik nadir ketika terjadi krisis ekonomi pada tahun 1997 yang diikuti dengan pergantian rezim kekuasaan di Indonesia. Runtuhnya Orde Baru dibarengi dengan runtuhnya perbankan Indonesia. Setelah pergantian kepemimpinan nasional yang sering disebut dengan era Reformasi, perbankan Indonesia mengalami guncangan hebat yang berimbas pada keterpurukan perekonomian Indonesia.

Pada November 1997 sejumlah bank mulai rontok yang diawali dengan ditutupnya 16 bank yang akhirnya menyeret Indonesia ke krisis moneter yang *tak terlupakan* dalam sejarah perekonomian Indonesia. Pada tahun 1998 dibentuk BPPN sebagai lembaga yang berusaha untuk menyelamatkan wajah perbankan Indonesia. BPPN lahir sebagai salah satu butir dalam serangkaian *Letter of Intent* (LOI) antara pemerintah Indonesia dengan IMF, dengan LOI pertamanya ditandatangani pada 1 November 1997.

Pembentukan BPPN ini dianggap sebagai awal proses rehabilitasi terhadap industri perbankan. Pada tahun 1998, dari 55 bank yang *dirawat* oleh BPPN ternyata 10 bank tidak tertolong (dilikuidasi), 4 bank harus masuk unit gawat darurat (direkapitalisasi), dan sisanya masih terus *dirawat intensif*. Pada Maret 1999, 38 bank kembali *tak tertolong*, 9 bank direkapitalisasi dan 7 bank diambil alih.

Setelah krisis tersebut, perbankan nasional masuk pada tahap pemulihan yang pada dasarnya membuat berbagai kebijakan dan regulasi perbankan yang lebih hati-hati. Arah pengembangan perbankan pun mulai mengadopsi

praktik-praktik perbankan yang sehat yang mengacu ke regulasi internasional, khususnya yang dibuat oleh *Bank for International Settlement* yang berbasis di Swiss. Pelajaran pahit dari krisis ekonomi tahun 1997 membuat Bank Indonesia mulai berhati-hati dalam membangun kembali perbankan nasional.

Fondasi perbankan tersebut ditata ulang kembali oleh Bank Indonesia, yaitu dengan meluncurkan Arsitektur Perbankan Indonesia (API) pada bulan Januari 2004, sebagai awal dari tahap konsolidasi perbankan Indonesia. Menurut API, bank-bank di Indonesia digolongkan ke dalam 4 kelompok bank, yaitu bank internasional, bank nasional, bank fokus, dan bank dengan cakupan usaha terbatas. Pengelompokan bank tersebut didasarkan pada kemampuan modalnya.

BI menargetkan pada akhir implementasi API, jumlah bank di Indonesia diperkirakan paling banyak 58 bank yang terdiri dari 2–3 bank internasional dengan modal di atas 50 triliun, 3–5 bank nasional dengan modal di atas 10 sampai 50 triliun, dan 30–50 bank yang kegiatannya terfokus pada segmen usaha tertentu, dengan modal antara 100 miliar sampai 10 triliun. Bank yang modalnya di bawah persyaratan tersebut masuk dalam kelompok Bank Perkreditan Rakyat.

Berbagai regulasi, baik berupa insentif maupun disinentif pun mulai diterbitkan dan diberlakukan untuk mencapai target jumlah bank sesuai dengan API tersebut. Paket deregulasi yang muncul setelah API di antaranya adalah paket Oktober 2006 (Pakto). Salah satu maksudnya adalah untuk mendorong perbankan nasional dalam meningkatkan

penyaluran kredit tanpa mengabaikan prinsip kehati-hatian. Pakto ini mencakup 13 peraturan Bank Indonesia, dua di antaranya adalah mengenai pelarangan kepemilikan tunggal dan pelaksanaan *Good Corporate Governance*. Paket deregulasi ini adalah untuk mendukung implementasi Arsitektur Perbankan Indonesia.

Setelah krisis finansial global terjadi, Bank Indonesia menerbitkan Paket Regulasi Perbankan April 2008, pada hari Selasa, 15 April 2008, di Jakarta. Beberapa hal yang melatarbelakangi dikeluarkannya paket kebijakan tersebut adalah: (i) mengatasi permasalahan yang dihadapi usaha kecil untuk mendapatkan pembiayaan bank, (ii) pendalaman pasar keuangan (*financial deepening*) dan mendorong perkembangan pasar modal, (iii) memperbaiki dan memperkuat struktur kelembagaan bank, dan (iv) meningkatkan manajemen risiko bank melalui implementasi Basel II yang didukung dengan ketersediaan industri pemerinkatan.

Ketika implementasi Basel II belum tuntas, dunia perbankan kembali didera krisis finansial global yang berawal dari Amerika Serikat. Daya tahan perbankan Indonesia pun diuji dengan imbas krisis finansial yang mulai menjalar ke seluruh dunia. Sistem finansial yang terbuka dan saling berinteraksi dengan melewati batas-batas negara membuat Indonesia menjadi rentan terhadap transaksi internasional. Imbas tersebut bisa dimulai dengan sistem transaksi internasional yang menjadi domain dari sistem perbankan.

Perbankan Indonesia dinilai sebagai salah satu perbankan yang sampai saat ini berhasil menahan imbas negatif dari krisis finansial global. Namun, imbas tersebut

belum berakhir sehingga memerlukan kehati-hatian dari Bank Indonesia dan para pelaku di industri perbankan nasional. Bank Indonesia telah mengambil langkah-langkah untuk menjaga kecukupan likuiditas valuta asing dan rupiah di dalam negeri. Bank Indonesia mengambil langkah-langkah untuk mengatasi dan mengantisipasi imbas krisis finansial global.

*Pertama*, perpanjangan tenor FX *Swap* dari paling lama 7 hari menjadi sampai 1 bulan yang berlaku sejak 15 Oktober 2008. Langkah ini untuk memenuhi permintaan valuta USD yang sifatnya temporer sehingga memberi waktu penyesuaian yang cukup bagi bank/pelaku pasar sebelum benar-benar melakukan penyesuaian komposisi portofolionya.

*Kedua*, penyediaan pasokan valuta asing bagi perusahaan domestik melalui perbankan yang berlaku sejak 15 Oktober 2008. Tujuannya adalah untuk meningkatkan kepastian pemenuhan kebutuhan valuta asing perusahaan domestik. Regulasi ini memberikan kemudahan dari sisi penawaran valuta asing agar bisa memengaruhi nilai rupiah pada saat mengalami tekanan atau depresiasi.

*Ketiga*, penurunan rasio GWM valuta asing untuk bank umum konvensional dan syariah dari 3,0% menjadi 1,0% yang berlaku sejak 13 Oktober 2008. Tujuannya adalah untuk menambah ketersediaan likuiditas valuta USD yang dapat digunakan bank dalam bertransaksi dengan nasabahnya. Ketersediaan valuta asing yang relatif mudah tersebut diharapkan bisa mengurangi tekanan terhadap rupiah akibat kegiatan transaksi dari nasabah bank.

*Keempat*, pencabutan ketentuan pasal 4 PBI No. 7/1/

PBI/2005 tentang batasan posisi saldo harian Pinjaman Luar Negeri jangka pendek dengan meniadakan batasan posisi saldo harian Pinjaman Luar Negeri jangka pendek (berlaku sejak 13 Oktober 2008). Langkah ini ditujukan untuk mengurangi tekanan pembelian USD karena adanya pengalihan rekening rupiah ke valuta asing oleh nasabah asing. Pada periode berikutnya, BI melakukan pengawasan ketat terhadap devisa hasil ekspor dan juga transaksi valuta asing melalui lembaga bukan bank.

*Terakhir*, penyederhanaan perhitungan GWM rupiah yang berlaku sejak 24 Oktober 2008 menjadi hanya dalam bentuk *statutory reserves* sebesar 7,5% dari DPK agar likuiditas rupiah dalam sistem perbankan menjadi lebih memadai.

Penguatan perbankan nasional pasca krisis finansial global terus dilakukan dengan munculnya berbagai kebijakan dalam bentuk Peraturan Bank Indonesia (PBI) yang disertai dengan Surat Edaran (SE) sebagai petunjuk pelaksanaannya. Salah satu kebijakan yang paling penting adalah penyempurnaan sistem penilaian kesehatan bank. PBI 13/1/PBI/2011 tentang penilaian kesehatan bank umum diterbitkan pada 5 Januari 2011. Sistem *RGEC* (*Risk Profile, Good Corporate Governance, Earning, and Capital*) tersebut menggantikan cara penilaian kesehatan bank sebelumnya—yakni metode *CAMELS* (*Capital, Asset Quality, Management, Earning, and Liquidity*) yang diberlakukan mulai tahun 2004. Pengetatan praktik perbankan menjadi isu penting dalam regulasi yang terakhir tersebut, terutama demi perlindungan nasabah dan perwujudan integritas perbankan melalui penerapan *good corporate governance*.

## B. Regulasi Perbankan Indonesia

Menurut Larson (2011), sampai tahun 70-an, regulasi bank masih kurang memadai, terutama berkaitan dengan transaksi internasional. Berbagai negara pun relatif tertinggal dalam membuat regulasi perbankan yang melewati batas negara. Kondisi mulai berubah saat *Herstatt Bank* di Jerman mengalami kebangkrutan. Kegagalan bank tersebut membuat kerugian bagi Bank Amerika Serikat yang melakukan transaksi internasional dengan bank tersebut. Kejadian tersebut menunjukkan perlunya kerja sama antarnegara dalam meminimalkan risiko yang berhubungan dengan perbankan internasional. Sejumlah negara yang tergabung dalam G-10 akhirnya membentuk *Basel Committee on Bank Supervision* (BCBS) pada tahun 1974. BCBS memelopori pembentukan *Bank for International Settlement* (BIS) yang merupakan organisasi antar pemerintah yang dimiliki dan dijalankan oleh bank sentral dari berbagai negara di dunia. BIS mempunyai tanggung jawab dalam mendorong kerja sama internasional dalam kebijakan keuangan dan moneter.

BIS menjadi semacam *think tank* dalam perumusan konsep kebijakan moneter dan keuangan yang selanjutnya diadopsi oleh bank-bank sentral di seluruh dunia yang menjadi anggota dari BIS. Salah satu tonggak pentingnya adalah diluncurkannya Basel I pada tahun 1988. Kecukupan modal bank menjadi salah satu fondasi kinerja bank dan hal itu yang pertama dan paling utama diatur dalam berbagai kebijakan BIS sampai saat ini. Seiring dengan perkembangan transaksi internasional yang semakin kompleks, regulasi perbankan pun semakin ketat. Basel I terus direvisi menjadi Basel II,

bahkan Basel III sudah diperkenalkan mulai September 2010. Penyempurnaan regulasi bank tersebut dititikberatkan pada daya tahan modal bank dalam menghadapi risiko kerugian, terutama akibat transaksi internasional yang semakin meningkat seiring dengan era perdagangan bebas. Basel III merupakan respons BIS terhadap krisis finansial global yang mulai menjalar ke seluruh dunia.

Phase	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
Capital	Leverage Ratio		Parallel run 1 Jan 2013 – 1 Jan 2017 Disclosure starts 1 Jan 2015			Migration to Pillar 1		
	Minimum Common Equity Capital Ratio	3.5%	4.0%		4.5%		4.5%	
	Capital Conservation Buffer				0.625%	1.25%	1.875%	2.5%
	Minimum common equity plus capital conservation buffer	3.5%	4.0%	4.5%	5.125%	5.75%	6.375%	7.0%
	Phase-in of deductions from CET1*		20%	40%	60%	80%	100%	100%
	Minimum Tier 1 Capital	4.5%	5.5%		6.0%			6.0%
	Minimum Total Capital				8.0%			8.0%
	Minimum Total Capital plus conservation buffer		8.0%		8.625%	9.25%	9.875%	10.5%
	Capital instruments that no longer qualify as non-core Tier 1 capital or Tier 2 capital		Phased out over 10 year horizon beginning 2013					
Liquidity	Liquidity coverage ratio – minimum requirement		60%	70%	80%	90%	100%	
	Net stable funding ratio						Introduce minimum standard	

\* Including amounts exceeding the limit for deferred tax assets (DTAs), mortgage servicing rights (MSRs) and financials.  
 -- transition periods

Gambar 1. Tahap Implementasi Basel II (Sumber: *Bank for International Settlement*)

Indonesia sebagai bagian dari perekonomian global tidak luput dari imbas krisis finansial global. Sebagai negara yang ikut menandatangani traktat perdagangan bebas, Indonesia menjadi salah satu mata rantai dalam transaksi internasional, yang semuanya memerlukan peran dan fungsi perbankan. Semakin besar nilai atau volume transaksi internasional yang melibatkan sebuah bank maka

semakin tinggi risiko yang dihadapi bank tersebut. Jika salah satu mata rantai mengalami kegagalan maka—seperti efek domino—kegagalan finansial dari bank di luar negeri akan merembet ke Indonesia. Terlepas dari seberapa besar ketergantungan perbankan nasional terhadap transaksi internasional tersebut, Indonesia, khususnya Bank Indonesia, perlu mengantisipasi imbas dari menjalarnya krisis finansial atau kegagalan perbankan di negara lain.

Perkembangan perbankan yang dinamis tersebut menuntut peran Bank Indonesia dalam mengawasi kinerja perbankan nasional. Perkembangan produk dan jasa perbankan yang makin kompleks serta terintegrasinya ekonomi global menuntut Bank Indonesia untuk selalu melakukan pengaturan dan pengawasan perbankan, menjaga sistem pembayaran, dan melakukan kebijakan moneter yang tepat sesuai dengan perkembangan situasi dan arah perbankan nasional. Keberadaan Arsitektur Perbankan Indonesia pada tahun 2004 merupakan salah satu upaya strategis dari BI dalam memperkuat perbankan nasional di masa yang akan datang, termasuk dengan mengadopsi berbagai regulasi yang digodok dan diperkenalkan oleh BIS.

Bank Indonesia sebagai Bank Sentral melaksanakan tugas dan wewenangnya sesuai dengan Undang-Undang No. 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia pada tanggal 17 Mei 1999 yang telah diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia No. 6 tahun 2009. Dalam penjelasan umum UU tersebut disebutkan tentang dampak krisis keuangan global yang berimbas pada berbagai negara termasuk Indonesia, karena sistem keuangan global saling interdependensi.