

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Di antara seluruh perbankan yang beroperasi di Indonesia, seharusnya kelompok Bank Pembangunan Daerah (BPD) memiliki peran yang sedemikian strategis, dalam hal ini wilayah operasional BPD yang lebih dominan di daerah-daerah. kepemilikan mayoritas saham BPD pun kebanyakan dimiliki oleh pemerintah daerah setempat setingkat propinsi dan himpunan dari pemerintah daerah tingkat kabupaten/kotamadya. Seharusnya peran strategis kelompok bank ini lebih berdaya guna dibandingkan dengan kelompok bank lainnya karena jaringan operasional dan pengenalan medan pada setiap daerah lebih dikuasai oleh kelompok BPD yang ada di daerah-daerah. Secara teoritis kesimpulan tersebut benar adanya. Namun, kalau dilihat dari kondisi yang terjadi di lapangan, teori tadi tidak sepenuhnya benar. Tercatat sepanjang 2010, kelompok BPD hanya menyalurkan 40% kreditnya kepada usaha kecil, mikro, dan menengah (UMKM). Sisanya sebesar 60% lebih banyak dikucurkan untuk kredit konsumsi¹. Padahal Bank Indonesia (BI) Desember tahun lalu telah mengimbau agar BPD berperan sebagai *agent of regional development* untuk meningkatkan kredit ke sektor industri yang produktif.

¹ Dalam website Businessnews.co.id

Bank Pembangunan Daerah merupakan bagian dari industri perbankan yang sahamnya dimiliki oleh pemerintah daerah. BPD memiliki peranan penting dalam mendukung pembiayaan pembangunan daerah. Terhitung sampai dengan bulan Oktober 2011, BPD memiliki total aset sekitar Rp 305,1 triliun². Dengan kecenderungan total aset yang terus meningkat setiap tahunnya, terdapat harapan bahwa BPD dapat turut berperan dalam mempercepat pembangunan perekonomian di daerah. Namun persoalan yang terjadi saat ini, BPD masih belum dapat berperan secara optimal dalam penyaluran dana untuk kegiatan pembiayaan pembangunan di daerah. Hal ini juga sejalan dengan hasil pemeriksaan BPK yang dinyatakan oleh Hadi Purnomo dengan kesimpulan bahwa BPD masih belum mampu melaksanakan peran dan fungsi intermediasinya secara optimal. Pemberian kredit yang belum memperhatikan prinsip kehati-hatian, penyelesaian kredit macet dan kredit bermasalah yang belum optimal menjadi permasalahan yang harus segera diselesaikan oleh BPD. Dari segi fungsi bank sebagai lembaga intermediasi, parameter standar minimal *loan to deposit ratio* (LDR) juga masih belum tercapai. *Loan to deposit ratio* yang begitu rendah disebabkan oleh kekhawatiran akan terjadinya kredit macet, sehingga kelebihan likuiditas cenderung ditempatkan pada instrumen yang lebih aman. Peran BPD yang belum optimal juga diindikasikan dengan pertumbuhan kredit dibawah 20%,

² Data dari PT. Ekofin Konsulindo dalam Website ASBANDA

penyaluran kredit produktif yang masih di bawah 40% dan penghimpunan dana dari Pemda di atas 70%³.

Krisis keuangan global yang bermula dari Amerika Serikat, mendapatkan perhatian yang cukup serius dari Bank Indonesia maupun Asosiasi Bank Pembangunan Daerah (ASBANDA). Krisis tersebut dapat memberikan dampak yang cukup signifikan terhadap BPD, ditengah kinerja efisiensi maupun fungsi intermediasi BPD yang masih belum optimal. Bank Indonesia dengan segera mengeluarkan paket kebijakan bulan april 2008 untuk mengantisipasi dampak negatif dari terjadinya krisis keuangan global, paket ini terkait dengan pelonggaran pemberian kredit yang harus diberikan perbankan kepada para nasabahnya⁴. Sementara itu, dalam rakoord Direktur Utama dan Forum Strategis Direktur Pemasaran BPD-SI di Pekan Baru pada tanggal 16 Oktober 2008, mereka optimis bahwa perbankan daerah lebih siap menghadapi dampak negatif dari krisis keuangan global dengan ditopang oleh cukup kuatnya cadangan likuiditas yang siap dikururkan untuk menggerakkan sektor riil⁵. Ditengah mengetatnya likuiditas BPD sebagai dampak negatif krisis keuangan global, BPD masih memiliki cadangan dana segar yang disimpan dalam bentuk Sertifikat Bank Indonesia (SBI). Selain itu dukungan kebijakan terkait kelonggaran fiskal yang tertuang dalam paket kebijakan perbankan bulan april 2008 juga diharapkan mampu menjadi

³ Hadi Purnomo, *Peran BPD Bagi Daerah Belum Optimal*, Vivanews.com

⁴ Muliaman D Hadad, *BI Rilis Paket Kebijakan Perbankan April 2008*, Detik.com

⁵ Aminuddin, *26 BPD Rapatkan Barisan Hadapi Krisis Keuangan Global*, Beritasore.com

salah satu solusi sehingga upaya untuk terus memperkuat fungsi intermediasi BPD terutama pada saat terjadi krisis dapat terwujud secara optimal.

Sudah selayaknya bank melaksanakan kegiatannya secara efisien dari segi biaya maupun pengelolaan input dan outputnya agar mampu menjalankan fungsi utama bank secara optimal sebagai lembaga intermediasi antara surplus unit dengan defisit unit. Hal ini berkaitan dengan cara perusahaan dalam mengalokasikan faktor-faktor produksi yang dimilikinya secara optimal sehingga mampu menghasilkan output secara maksimal pula. Dengan dikeluarkannya paket kebijakan bulan april 2008 dari Bank Indonesia, hal ini dimaksudkan agar kinerja efisiensi bank pembangunan daerah seluruh indonesia tidak terganggu dengan adanya krisis keuangan global. Sehingga dengan kinerja efisiensi yang optimal ditengah stabilnya kondisi perbankan diharapkan peran intermediasi bank pembangunan daerah seluruh indonesia dapat terus ditingkatkan, mengingat masih kurang maksimalnya fungsi intermediasi yang telah dijalankan oleh bank pembangunan daerah selama ini. Dengan optimalnya kinerja efisiensi serta maksimalnya fungsi intermediasi berharap bank pembangunan daerah dapat turut membantu peningkatan pertumbuhan perekonomian di daerahnya.

Mungkin banyak dari para peneliti bertanya-tanya mengapa CAR perbankan pada khususnya BPD-SI rata-rata begitu tinggi namun LDR-nya rendah, hal ini dapat mengimplikasikan bahwa fungsi intermediasi

tidak berjalan sepenuhnya. Tingginya *Capital Adequate Ratio* menandakan semakin kuatnya kemampuan bank untuk menanggung resiko dari setiap kredit/aktiva produktif yang bermasalah. Nilai CAR dari BPD secara keseluruhan berada diatas 8% (standar yang ditetapkan BI), hal ini berarti bahwa bank tersebut mampu membiayai kegiatan operasional Bank, keadaan yang menguntungkan bank tersebut akan memberikan kontribusi yang cukup besar bagi profitabilitas. Namun lain halnya jika bank tersebut melakukan ekspansi kredit maka *Capital Adequate Ratio* akan berpotensi turun. Dalam usaha untuk menstimulus perbankan untuk melakukan ekspansi kredit, BI mengeluarkan paket kebijakan Bulan April 2008. Bank Indonesia memberikan kelonggaran-kelonggaran dalam pemberian kredit, jika sebelumnya BI telah melonggarkan BMPK pada PBI tahun 2006 yang disesuaikan dengan tujuan Pakto 2006 yaitu untuk meningkatkan fungsi intermediasi bank⁶. Hal yang menarik pada tahun 2006 tersebut adalah pemberian kredit kepada BUMN/BUMD dalam pasal 40 isinya megalami perubahan dibandingkan dengan aturan BMPK pada tahun 2005, perubahannya berupa penetapan BMPK sebesar 30% asal kreditnya untuk tujuan pembangunan. Selain itu, hubungan antara BUMN/BUMD dengan bank pemberi kredit dikecualikan dari pihak terkait bank yang seharusnya pada peraturan sebelumnya BMPK-nya 10%, BUMN/BUMD juga tidak dikenakan sebagai kelompok peminjam. Sebetulnya pada tahun 2006 terkait dengan pemberian kredit sudah begitu dilonggarkan oleh Bank

⁶ Budi Hermans, *Paket Kebijakan Perbankan 15 April 2008*, nustaffsite.gunadarma.ac.id

Indonesia namun pada tahun 2008 kembali lebih dilonggarkan melalui paket kebijakan BI Bulan April untuk pemberian pinjaman kepada perusahaan publik yang pada akhirnya sampai batas 30%. Bank Indonesia juga mengeluarkan ketentuan terkait penurunan untuk Aktiva Tertimbang Menurut Resiko (ATMR) pada kredit usaha kecil yang dijamin oleh Lembaga Penjamin/Asuransi Kredit yang memenuhi persyaratan tertentu, hal ini dilakukan agar perbankan bergairah untuk menyalurkan kredit pada usaha tanpa harus khawatir akan mengalami penurunan *Capital Adequate Ratio*-nya. Selain itu BI juga mengeluarkan kebijakan terkait penurunan ATMR pada obligasi korporasi dengan harapan agar perbankan juga mulai melirik obligasi korporasi sebagai alternatif penyaluran dana namun tetap memperhatikan resiko yang tercermin dalam perhitungan ATMR-nya⁷. Berbagai kelonggaran yang terus menerus diberikan oleh Bank Indonesia kepada perbankan dalam penyaluran kreditnya dalam rangka memperkuat fungsi intermediasi bank itu sendiri tanpa harus menurunkan kemampuan untuk menanggung resiko terhadap kredit maupun aktiva produktif yang bermasalah. Ada sedikit kekhawatiran bahwa banyaknya kelonggaran yang diberikan akan menjadikan sebuah masalah baru dikemudian hari dalam hal kehati-hatian dalam penyaluran kredit, ketertagihannya ataupun dampaknya bagi kinerja efisiensi perbankan.

⁷ Pokok-pokok kebijakan Bank Indonesia April 2008

Berdasarkan fenomena yang terjadi, penulis tertarik melakukan penelitian mengenai **”Analisis Kinerja Efisiensi Sebelum dan Sesudah Efektif Diberlakukannya Paket Kebijakan Bank Indonesia Bulan April 2008 Dalam Rangka Memperkuat Fungsi Intermediasi Bank Pembangunan Daerah Seluruh Indonesia”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, maka rumusan masalah atas penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Apakah terdapat perbedaan kinerja efisiensi teknik pada BPD-SI sebelum dan sesudah efektif diberlakukannya Paket Kebijakan Bank Indonesia Bulan April 2008?
2. Apakah terdapat perbedaan kinerja efisiensi alokatif pada BPD-SI sebelum dan sesudah efektif diberlakukannya Paket Kebijakan Bank Indonesia Bulan April 2008?
3. Apakah terdapat perbedaan efisiensi skala pada BPD-SI sebelum dan sesudah efektif diberlakukannya Paket Kebijakan Bank Indonesia Bulan April 2008?

1.3 Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah yang telah diuraikan, maka penelitian ini memiliki tujuan :

1. Untuk mengetahui perbedaan kinerja efisiensi teknik pada BPD-SI sebelum dan sesudah efektif diberlakukannya paket kebijakan Bank Indonesia bulan april 2008.

2. Untuk mengetahui perbedaan kinerja efisiensi alokatif pada BPD-SI sebelum dan sesudah efektif diberlakukannya paket kebijakan Bank Indonesia bulan april 2008.
3. Untuk mengetahui perbedaan efisiensi skala pada BPD-SI sebelum dan sesudah efektif diberlakukannya paket kebijakan Bank Indonesia bulan april 2008.

1.4 Manfaat Penelitian

Dalam penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat diantaranya sebagai berikut :

1. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dalam pengembangan ilmu pengetahuan terkait dengan analisis kinerja efisiensi BPD-SI sebelum dan sesudah efektif diberlakukannya paket kebijakan BI bulan april 2008 dalam rangka memperkuat fungsi intermediasi BPD-SI.
2. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi mengenai analisis kinerja efisiensi BPD-SI sebelum dan sesudah efektif diberlakukannya paket kebijakan BI bulan april 2008.
3. Penelitian ini dapat dijadikan referensi bagi penelitian yang berkaitan dengan kinerja efisiensi perbankan.