

## **DERAJAT PERSAINGAN INDUSTRI PERBANKAN INDONESIA: SETELAH KRISIS EKONOMI**

**Sri Yani Kusumastuti**

Fakultas Ekonomi Universitas Trisakti  
([sriyanik@gmail.com](mailto:sriyanik@gmail.com))

### **ABSTRACT**

*This paper analyses the influence of economic crisis and the subsequent reforms on the oligopolistic nature of the Indonesian banking industry. Since the crisis, there have been substantial changes in competitive environment. How did these changes affect a banking industry in which the three teen largest banks accounted for over 70 per cent of market share? To estimate the degree of competition, we apply Bresnahan's (1989) conjectural variation model. Using estimation models based on microeconomic foundations, this method allows us to derive the index of the firm's market power that is calculated as the deviation of the market piece from the marginal coat as known as Lerner index. The estimated indicates that the Lerner index showed a rising trend in the post-crisis period. This result indicates the possibility of a decline in the degree of competition.*

**Keywords:** *Indonesian banking industry, degree of competition, Brenahan's conjectural variation, Lerner index.*

### **PENDAHULUAN**

Kinerja perbankan Indonesia mengalami pasang surut. Setelah Pakto '88 jumlah bank baru tumbuh dengan pesat. Namun setelah krisis moneter 1997-1998, banyak bank yang terpaksa dilikuidasi karena memburuknya kondisi keuangan dan pelanggaran prinsip kehati-hatian oleh manajemen bank. Kondisi ini mengawali babak baru industri perbankan Indonesia. Berbagai upaya ditempuh Pemerintah Indonesia untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat pada sistem perbankan.

Tujuan paper ini adalah mengetahui bagaimana dampak krisis Asia 1997-1998 dan upaya pemulihannya mempengaruhi tingkat persaingan di industri perbankan Indonesia.

Upaya pemulihan atau restrukturisasi industri perbankan mengubah struktur kepemilikan bank dan peraturan perbankan. Di banyak bank, kepemilikan keluarga digantikan oleh kepemilikan pemerintah dan asing. Dan beberapa bank harus dilikuidasi atau digabung (*merger*). Dalam kondisi adanya perubahan lingkungan persaingan, kinerja industri perbankan terus diupayakan peningkatannya. Pada akhir Desember 2002, penguasaan aset 10 bank besar mencapai 70,95 persen dan turun menjadi 62,50 persen pada Desember 2007. Sedangkan, penguasaan dana pihak ketiga (DPK) turun dari 71,9 persen menjadi 64,15 persen dan penguasaan kredit turun dari 61,84 persen menjadi 60,72 persen (lihat Tabel 1, Statistik Perbankan Indonesia, 2007).

**Tabel 1.** Pangsa Aset, DPK, Kredit 10 Bank Terbesar terhadap Total (%)

Tahun	Aset	Dana Pihak Ketiga (DPK)	Kredit
2001	71,23	72,83	72,83
2002	70,95	71,90	61,84
2003	70,09	69,91	62,57
2004	66,50	67,89	63,03
2005	63,85	65,47	61,95
2006	61,82	64,00	61,36
2007	62,50	64,15	60,72

Sumber: Statistik Perbankan Indonesia, Desember 2007

Untuk mengestimasi tingkat persaingan (*degree of competition*) akan digunakan metode yang diajukan oleh Bresnahan (1989). Dengan menggunakan metode estimasi yang didasarkan mikroekonomika, metode ini mengharuskan diperolehnya indeks kekuatan pasar (*market power*) yang dimiliki setiap perusahaan dari selisih harga pasar dengan biaya marjinal. Beberapa penelitian telah menerapkan metode ini untuk menganalisis industri perbankan dan sering kali disimpulkan bahwa industri perbankan tidak berada dalam pasar persaingan sempurna. Shaffer (1993) meneliti industri perbankan di Kanada dengan menggunakan data runtun waktu untuk data rata-rata sektor perbankan, dan mengestimasi rata-rata tingkat persaingan selama periode pengamatan. Shaffer dan DiSalvo (1994) melakukan hal yang sama tetapi hanya untuk data dua bank. Bikker dan Haaf (2002) menerapkan metode yang sama untuk industri perbankan di negara-negara Eropa. Oleh karena estimasi didasarkan pada data runtun waktu maka hanya akan dihasilkan rata-rata tingkat persaingan selama periode waktu tertentu.

Penggunaan data panel laporan keuangan setiap bank akan dapat mengestimasi rata-rata tingkat persaingan secara keseluruhan dan mengevaluasinya untuk setiap tahun. Metode ini digunakan oleh Angelini dan Cetorelli (2003) untuk perbankan Itali, Uchida dan

Tsutsui (2005) untuk perbankan Jepang, dan Kubo (2006) untuk perbankan Thailand. Penelitian ini mengestimasi tingkat persaingan industri perbankan Indonesia dengan menggunakan data panel selama periode 1999-2006. Dengan mengestimasi parameter indeks kekuatan pasar, akan dievaluasi tingkat persaingan industri perbankan dari tahun ke tahun.

Kajian tentang tingkat persaingan di industri perbankan Indonesia setelah krisis pernah dilakukan tetapi dengan pendekatan yang berbeda (Sri Yani dan Lyla, 2006). Penelitian tersebut menggunakan pendekatan Panzar-Rosse dengan periode penelitian 1999-2002. Hasilnya menunjukkan bahwa struktur industri perbankan di Indonesia adalah persaingan monopolistik. Tingkat persaingan industri perbankan berdasarkan ukuran bank menunjukkan bahwa tingkat persaingan akan semakin tinggi di antara bank-bank besar dan menengah dan semakin rendah di antara bank-bank kecil. Adanya beberapa bank besar dapat menghalangi persaingan dan masuknya pesaing tidak dapat meningkatkan persaingan.

Tulisan ini akan mengikuti sistematika sebagai berikut. Pada bagian pertama akan dibahas kondisi industri perbankan Indonesia setelah krisis dan strukturalisasinya yang mempengaruhi tingkat persaingan. Kerangka analisis dan data yang digunakan akan dibahas pada bagian berikutnya dan diikuti dengan

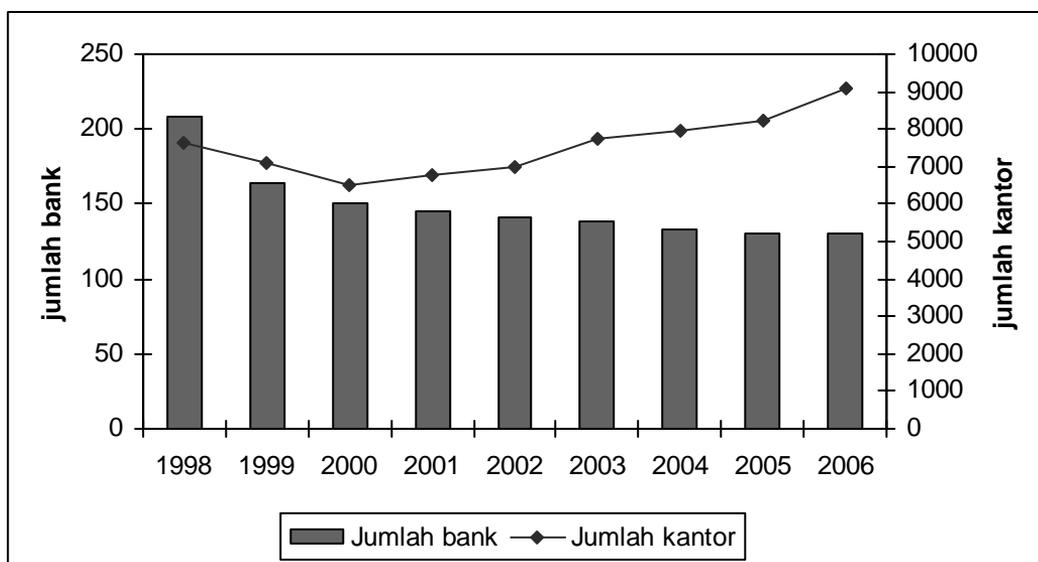
diskusi hasil estimasi. Tulisan akan diakhiri dengan simpulan dan saran.

## KINERJA INDUSTRI PERBANKAN INDONESIA

Kinerja perbankan Indonesia mengalami pasang surut. Setelah Pakto '88 jumlah bank baru tumbuh dengan pesat dan mengalami penurunan setelah krisis moneter 1997-1998. Jika pada 1998 jumlah bank umum mencapai 208 dengan 7661 jumlah kantor, maka pada 2006, bank umum turun menjadi 130 bank dengan 9110 jumlah kantor (lihat Tabel 2 dan Gambar 1). Komposisi bank terdiri dari 5 bank persero, 26 bank pembangunan daerah, 35 bank umum swasta nasional devisa, 36 bank umum swasta nondevisa, 17 bank campuran, dan 11 bank asing. Penurunan jumlah bank disebabkan adanya pencabutan ijin usaha dan merger bank.

Secara umum, kondisi industri perbankan selama periode pengamatan menunjukkan per-

baikan. Pada 2006, 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 berhati-hati dalam menjalankan fungsi intermediasinya, khususnya dalam hal penyaluran kredit. Pada 2006, kredit perbankan tumbuh sebesar 14,1%, lebih rendah dari pertumbuhan kredit pada 2004 dan 2005 (lihat Tabel 2 dan Gambar 2). Rendahnya realisasi kredit tersebut dibarengi oleh membaiknya kualitas kredit seperti tercermin pada menurunnya rasio *Non Performing Loans* (NPL) baik secara *gross* maupun *net*. Menyikapi rendahnya penyaluran kredit, perbankan menempatkan dana yang dihimpun dari masyarakat ke dalam Sertifikat Bank Indonesia (SBI) dengan tingkat risiko yang rendah. Strategi tersebut terbukti mampu meningkatnya profitabilitas perbankan, khususnya yang dicerminkan oleh peningkatan *net interest income* (NII).



Sumber data: Laporan Perekonomian Indonesia 2006 dan Laporan Tahunan Bank Indonesia (berbagai tahun)

**Gambar 1.** Perkembangan jumlah bank & kantor bank, 1998-2006

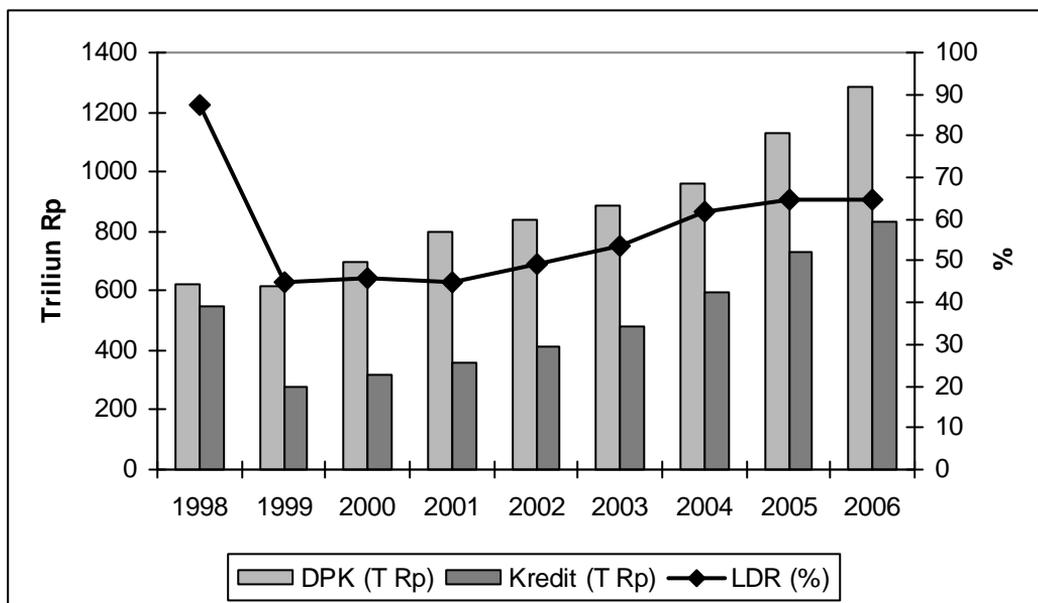
Berbagai perkembangan tersebut menyebabkan kenaikan rasio kecukupan modal atau *Capital Adequacy Ratio* (CAR) tetap berada di atas batas minimum yang ditetapkan oleh Bank Indonesia. Dengan demikian secara

umum ketahanan perbankan pada 2006 sedikit lebih baik dari 2005 sehingga mengurangi potensi ketidakstabilan pada sistem keuangan (LPI, 2006).

**Tabel 2.** Indikator Kinerja Perbankan

Indikator	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total Aset (T Rp)	895,5	1006,7	1030,5	1099,7	1112,2	1196,2	1272,1	1469,8	1693,5
DPK (T Rp)	625,4	617,6	699,1	797,4	835,8	888,6	963,1	1127,9	1287
Kredit (T Rp)	545,5	277,3	320,4	358,6	410,3	477,2	595,1	730,2	832,9
LDR (%)	87,2	44,9	45,8	45	49,1	53,7	61,8	64,7	64,7
NII (T Rp)	...	...	2,9	3,1	4	3,2	6,3	6,2	7,7
ROA (%)	...	...	0,9	1,4	1,9	2,5	3,5	2,6	2,6
NPL - gross (%)	48,6	32,8	18,8	12,1	8,1	8,2	5,8	8,3	7
NPL - net (%)	34,7	7,3	5,8	3,6	2,1	3	1,7	4,8	3,6
CAR (%)	-15,7	-8,1	12,7	20,5	22,5	19,4	19,4	19,5	20,5
Jumlah bank	208	164	151	145	141	138	133	131	130
Jumlah kantor	7661	7113	6509	6765	7001	7730	7939	8236	9110

Sumber: Bank Indonesia (2006). Laporan Perekonomian Indonesia



Sumber data: Laporan Perekonomian Indonesia 2006 dan Laporan Tahunan Bank Indonesia (berbagai tahun)

**Gambar 2.** Perkembangan DPK, Kredit dan LDR, 1998-2006

Fungsi intermediasi perbankan, khususnya penyaluran kredit, menghadapi kendala seperti terlihat dari penurunan permintaan dan penawaran kredit. Tingginya suku bunga pinjaman dan melemahnya daya beli masyarakat merupakan faktor-faktor penyebab menurunnya permintaan kredit. Meningkatnya persepsi risiko perbankan terhadap sektor riil akibat belum tuntasnya berbagai permasalahan struktural memunculkan sikap kehati-hatian perbankan dalam menyalurkan kredit. Akibatnya penyaluran kredit baru perbankan pada 2006 tumbuh lebih rendah bila dibandingkan dengan pertumbuhan kredit pada 2004 dan 2005. Dengan peningkatan simpanan masyarakat pada 2006 yang mencapai 14,1 persen (*yoy*), rasio penyaluran dana perbankan atau *Loan to Deposit Ratio* (LDR) relatif tidak mengalami perubahan dibandingkan dengan 2005 yaitu sebesar 64,7 persen. Kelebihan dana likuiditas di perbankan sebagian besar ditanamkan dalam SBI dan hal ini menyebabkan meningkatnya profitabilitas perbankan yang ditandai dengan naiknya NII dari Rp6,2 triliun pada 2005 menjadi Rp7,7 triliun pada 2006. Namun, kenaikan pendapatan tersebut tidak meningkatkan *Return on Assets* (ROA) perbankan. Sejalan dengan meningkatnya profitabilitas, permodalan bank juga menunjukkan perbaikan. Membaiknya CAR ini juga tidak terlepas dari berbagai upaya konsolidatif yang dicanangkan dalam kerangka API. Dengan kenaikan CAR tersebut, kondisi ketahanan perbankan nasional secara keseluruhan meningkat sehingga mengurangi potensi munculnya ketidakstabilan sektor keuangan.

Dalam rangka menciptakan industri perbankan yang lebih baik, sehat dan stabil maka keberadaan struktur perbankan yang sekarang perlu dikaji dan tertuang dalam Arsitektur Perbankan Indonesia (API). Salah satu pilar API adalah menciptakan struktur perbankan yang sehat. Struktur perbankan pada 2007 masih terkonsentrasi pada 10 bank yang menguasai sekitar 62,50 persen aset perbankan, 64,15 persen dana pihak ketiga,

dan 60,72 persen kredit yang disalurkan (Statistik Perbankan Indonesia, 2007). Tingkat profitabilitas bank papan atas semakin membaik yang ditunjukkan oleh peningkatan *return on asset* (ROA). Tetapi, hal tersebut belum menunjukkan kinerja bank yang sesungguhnya karena sekitar 40 persen pendapatan masih bersumber dari surat-surat berharga yang *zero risk asset* (SBI dan obligasi rekap). Rasio biaya operasional terhadap pendapatan operasional (BO/PO) yang mencerminkan tingkat efisiensi juga mengalami peningkatan. Rasio kecukupan modal 10 bank besar rata-rata sudah di atas 8 persen dan *non performing loans* (NPL) dibawah 5 persen.

Proses kondolisasi melalui upaya memperkuat permodalan dan merger diharapkan akan terus terjadi di masa depan seiring dengan program API. API dilaksanakan dalam rangka membangun industri perbankan yang mempunyai struktur yang kuat untuk menjaga stabilitas sektor keuangan. Kebijakan yang dilakukan selain konsolidasi adalah memperkuat infrastruktur perbankan melalui pembentukan Lembaga Penjamin Simpanan (LPS), sertifikasi manajer risiko, dan mekanisme pengaduan nasabah. Kebijakan lain adalah meningkatkan tingkat kehati-hatian perbankan mengacu pada standar internasional, yakni 25 *Basel Core Principles of Effective Banking Supervision* (LPI, 2006).

Seiring dengan upaya memperkuat struktur industri perbankan, Bank Indonesia menawarkan tiga macam program konsolidasi. *Pertama*, konsolidasi atas dasar suka sama suka (*market driven*), *kedua*, kondolisasi yang ditentukan (*directives*) dan *ketiga*, konsolidasi yang bersifat kewajiban. Ada tiga opsi langkah konsolidasi yang diajukan diakusisi oleh bank *anchor*, dimerjer oleh kelompok bank lainnya dan kombinasi akuisisi dan merger. Dalam waktu 10-15 tahun ke depan atau 2015-2020 diharapkan tercipta struktur perbankan yang optimal.

Penerapan API akan menyebabkan gelombang merger pada industri perbankan di

Indonesia. Merger antar bank ini akan menyebabkan industri perbankan lebih terkonsentrasi, yang ditandai dengan semakin sedikitnya jumlah bank. Apakah hal ini berarti persaingan akan semakin ketat, masih perlu diperdebatkan, karena semakin terkonsentrasi suatu industri kemungkinan melakukan kolusi semakin besar.

Ada dua arah dinamika yang berlawanan di industri perbankan Indonesia. *Pertama*, terjadinya persaingan yang semakin tajam dalam meraih konsumen melalui berbagai penyempurnaan karakteristik produk dan layanan, iming-iming hadiah dan promosi yang gencar. *Kedua*, meningkatnya kerjasama antarbank dalam layanan kepada nasabah, misal akses ATM antarbank dan sindikasi kredit korporasi antarbank besar (Sugema, 2005: 66-67).

Kemungkinan terjadinya persaingan dan kerjasama di industri perbankan Indonesia ditandai oleh dua hal berikut. *Pertama*, industri perbankan Indonesia ditandai dengan rentang ukuran bank yang beragam sehingga bank besar dan kecil tidak harus bersaing disegmen pasar yang sama. *Kedua*, di antara bank yang sekelas juga terjadi segmentasi pasar. *Ketiga*, di antara bank dengan karakteristik yang sama tidak selalu terjadi persaingan. Bank biasanya bersaing mencari dan mempertahankan nasabah melalui hadiah dan layanan. Bank juga bersaing dalam pengucuran kredit. Tetapi bank sudah tidak lagi bersaing dalam tingkat bunga. Kenaikan suku bunga biasanya berlaku secara merata dan bersamaan dan tidak lagi menjadi faktor penentu persaingan. *Keempat*, seseorang atau perusahaan menjadi nasabah tidak hanya di satu bank. *Kelima*, kinerja bank (ROA dan ROE) tidak dipengaruhi oleh ukuran bank. Hal ini menunjukkan bahwa bank besar tidak mempunyai kemampuan yang lebih baik dibanding bank kecil dalam mencetak laba. Artinya bank besar di Indonesia tidak memiliki kekuatan pasar yang menyebabkan mereka mendapat laba berlebih.

## KERANGKA ANALISIS

Analisis akan dilakukan dengan menggunakan *conjectural variation model of competition* yang dikemukakan oleh Bresnahan (1989). Dimisalkan di pasar kredit bank mempunyai fungsi permintaan  $p \equiv p(Q, z)$  dengan  $Q = \sum_i q_i$   $i = 1, 2, \dots, n$  dimana  $p$  adalah tingkat bunga pinjaman,  $q_i$  adalah penawaran kredit setiap bank, dan  $z$  adalah vektor variabel eksogen yang mempengaruhi permintaan kredit. Dalam kajian literatur industri perbankan, terdapat perbedaan pendapat apakah deposit atau simpanan harus diperlakukan sebagai input atau output. Dalam kaitan dengan kebanyakan studi tentang tingkat persaingan, tulisan ini memperlakukan tenaga kerja dan simpanan sebagai input, dan kredit sebagai satu-satunya output bank. Sehingga bank  $i$  fungsi maksimisasinya adalah

$$\max \pi_i = p(Q, z) \cdot q_i - C(q_i, \omega_i) \quad (1)$$

dimana  $C(q_i, \omega_i)$  adalah fungsi biaya bank  $i$ , dengan  $\omega_i$  adalah vektor harga-harga input.

Dari turunan pertama diperoleh

$$\frac{\partial \pi_i}{\partial q_i} = p + q_i \cdot \frac{\partial p}{\partial Q} \cdot \frac{\partial Q}{\partial q_i} - \frac{\partial C_i}{\partial q_i} = 0 \quad (2)$$

Dari persamaan (2) diperoleh

$$p - MC_i = \left( -Q \cdot \frac{\partial p}{\partial Q} \right) \cdot \left( \frac{\partial Q}{\partial q_i} \cdot \frac{q_i}{Q} \right) = \frac{\theta_i}{\eta} \quad (3)$$

dimana  $MC_i$  adalah biaya marjinal, dan  $\eta \equiv (-\partial Q / \partial p) / Q$  adalah semi-elasticitas permintaan kredit terhadap tingkat bunga pinjaman.  $\theta_i = (\partial Q / \partial q_i) / (Q / q_i)$  adalah elasticitas konjektural total pinjaman industri perbankan bank  $i$  terhadap pinjaman sendiri, yang menunjukkan ekspektasi bank  $i$  terhadap reaksi bank lain karena perubahan output yang dilakukan bank  $i$ . Hal ini merupakan kekuatan pasar yang dimiliki bank, dimana bank dapat

mempengaruhi penawaran kredit dan tingkat bunga pinjaman dengan melakukan kolusi dengan bank lain. Jika pasar adalah pasar persaingan sempurna,  $\theta_i$  akan bernilai 0 untuk semua bank. Jika pasar adalah pasar monopoli,  $\theta_i$  akan sama dengan 1.

Ada dua cara untuk mengestimasi tingkat persaingan dengan persamaan (3). Pertama, mendapatkan nilai  $\theta_i$  secara terpisah dari nilai semi-elastisitas,  $\eta$ . Tetapi dengan asumsi pasar kredit adalah pasar kredit yang homogen, maka hanya akan ada satu observasi per tahun untuk permintaan kredit, karena tidak bisa mengestimasi elastisitas tahunan, tetapi hanya dapat diestimasi rata-rata semi-elastisitas selama periode pengamatan, sehingga tidak bisa memperoleh nilai tahunan untuk  $\theta_i$ . Kedua, mengestimasi  $\theta_i/\eta$  sebagai satu parameter (Angelini dan Cetorelli, 2003). Dengan membagi persamaan (3) dengan  $p$ , akan diperoleh indeks Lerner,

$$L_i = \frac{p - MC_i}{p} = \frac{\theta_i/\eta}{p} \tag{4}$$

Indeks Lerner,  $L \in (0,1)$ , mengukur harga *mark-up* di atas biaya marjinal, yang menunjukkan kekuatan pasar sebuah bank. Angka rata-rata  $\theta_i/\eta$  akan diestimasi secara *cross-section* untuk setiap tahun dan dicari rata-rata indeks Lerner untuk industri selama periode pengamatan.

Penulisan kembali persamaan (3) akan diperoleh

$$R_i = q_i \cdot MC_i + \frac{\theta}{\eta} \cdot q_i \tag{3'}$$

dimana  $R_i$  adalah pendapatan bunga bank  $i$ . Untuk menghitung biaya marjinal digunakan fungsi biaya translog sebagai berikut:

$$\ln C_i = \beta_0 + \beta_1 \ln q_i + \frac{\beta_2}{2} (\ln q_i)^2 +$$

$$\sum_{k=1}^2 \gamma_k \ln \omega_{k,i} + \sum_{k=1}^2 \phi_k \ln q_i \ln \omega_{k,i} + \frac{1}{2} \sum_{k=1}^2 \gamma_{kk} (\ln \omega_{k,i})^2 + \gamma_{12} \ln \omega_{1,i} \ln \omega_{2,i} \tag{5}$$

dimana  $\ln \omega_{1,i}$  dan  $\ln \omega_{2,i}$  masing-masing mewakili tingkat bunga simpanan dan upah. Turunan pertama persamaan (5) terhadap  $q_i$  diperoleh biaya marjinal sebagai berikut

$$MC_i = \frac{C_i}{q_i} \left[ \beta_1 + \beta_2 \ln q_i + \sum_{k=1}^2 \phi_k \ln \omega_{k,i} \right] \tag{6}$$

Substitusikan persamaan (6) ke persamaan (3').

Dalam studi empiris, akan dilakukan estimasi persamaan (3) secara simultan dengan persamaan (5) dengan asumsi bahwa mengestimasi fungsi penawaran secara simultan dengan fungsi biaya akan meningkatkan ketepatan estimasi. Tulisan ini didasarkan pada Angelini dan Cetorelli (2003) dalam memformulasi persamaan yang akan diestimasi. Satu perbedaan yang ada adalah dalam tulisan ini ditambahkan variabel kontrol,  $\ln(NPL_i)$  dalam persamaan biaya. Hal ini dilakukan karena pada saat krisis banyak bank yang bermasalah dengan pengembalian kreditnya dan turunnya jumlah kredit yang disalurkan (Kubo, 2006). Sehingga persamaan yang diestimasi menjadi

$$\ln C_i = \beta_0 + \beta_1 \ln q_i + \frac{\beta_2}{2} (\ln q_i)^2 + \sum_{k=1}^2 \gamma_k \ln \omega_{k,i} + \sum_{k=1}^2 \phi_k \ln q_i \ln \omega_{k,i} + \frac{1}{2} \sum_{k=1}^2 \gamma_{kk} (\ln \omega_{k,i})^2 + \gamma_{12} \ln \omega_{1,i} \ln \omega_{2,i} + \rho \ln(NPL_i) + \varepsilon_i \tag{7}$$

$$R_i = \beta_1 C_i + \beta_2 C_i \ln q_i + \sum_{k=R,W}^2 \phi_k C_i \ln \omega_{k,i} + \sum_m (\bar{\theta} / \eta)_m q_i + v_i \quad (8)$$

dimana  $q_i$  adalah total pendapatan aset-aset,  $\omega_{R,i}$  adalah beban bunga/total kewajiban,  $\omega_{W,i}$  adalah pengeluaran personal/jumlah pekerja (karena data jumlah pekerja ada yang tidak tersedia, maka diproksi dengan beban personal/total aset),  $NPL_i$  adalah *Net Performing Loans*,  $R_i$  adalah pendapatan bunga,  $C_i$  adalah Jumlah beban bunga dan personal.  $\beta$ ,  $\gamma$ ,  $\phi$  dan  $\rho$  adalah parameter estimasi.  $\varepsilon$  dan  $v$  adalah *error term*. Di persamaan (8),  $(\bar{\theta} / \eta)_m$  ( $m = 1999, 2000, \dots, 2006$ ) adalah tingkat persaingan setiap tahun.

#### DATA

Penelitian ini lebih menitikberatkan pada tingkat persaingan yang terjadi di bank-bank besar. Hal ini dilakukan karena struktur industri perbankan masih dikuasai oleh mereka. Data yang digunakan dalam tulisan

ini mencakup data 13 besar bank umum selama periode 1999-2006. Kriteria bank yang dipilih adalah: (i) bank yang masih berdiri selama periode pengamatan; dan (ii) bank yang berada pada posisi 10 besar di pasar kredit selama periode pengamatan. Data diperoleh dari laporan tahunan setiap bank yang dipublikasi oleh Bank Indonesia melalui Direktori Perbankan Indonesia. Data juga diperoleh dari laporan keuangan bank yang berada di situs Bank Indonesia.

Definisi operasional variabel yang digunakan terdapat pada Tabel 3. Sebagai output digunakan penerimaan bersih dari seluruh aset dimana kredit diperlakukan sebagai investasi. Setelah krisis, bank-bank mengubah portepel ke dalam bentuk surat berharga. Tingkat bunga adalah nilai *ex post* yang diperoleh dari pendapatan (pengeluaran) bunga dibagi penerimaan bersih aset (total kewajiban). Komponen pengeluaran yang digunakan adalah pengeluaran bunga dan personal karena dua komponen ini yang merupakan dua komponen utama pengeluaran. Statistik deskriptif setiap variabel tersaji pada Tabel 4.

**Tabel 3.** Definisi variabel

Variabel	Operasional	Definisi
$q_i$	PA	Total pendapatan aset-aset ( <i>Total Earning Assets</i> )
$p_i$	PBA	Pendapatan bunga/total pendapatan aset-aset
$R_i$	PB	Pendapatan bunga
$NPL_i$	NPL	Net Performing Loans
$C_i$	BO	Jumlah beban bunga dan personal
$\omega_{R,i}$	BB	beban bunga/total kewajiban
$\omega_{W,i}$	BP	Pengeluaran personal/jumlah pekerja. Karena data jumlah pekerja ada yang tidak tersedia, maka diproksi dengan beban personal/total aset.

Tabel 4. Statistik Deskriptif

	PA	PB	PBA	NPL	BO	BB	BP
	Juta Rp	Juta Rp	%	Juta Rp	Juta Rp	%	%
Rata-rata	7 872 369	7 031 820	0,875877	2 960 912	5 483 136	0,075716	0,013573
Maksimum	35 271 882	31 793 694	0,975061	31 165 052	26 549 049	0,201649	0,057817
Minimum	331 142	1 107 796	0,701016	78 369	657 830	0,012607	0,002379
Std. Deviasi	7 784 075	7 054 099	0,064036	5 392 673	5 546 589	0,037878	0,008309
Observasi	103	100	100	102	102	102	101
Jumlah Bank	13	13	13	13	13	13	13

Sumber: Laporan Keuangan Bank (Data diolah)

## HASIL ESTIMASI DAN DISKUSI

### a. Hasil Estimasi

Persamaan (7) dan (8) diestimasi secara simultan dengan metode *Seemingly Unrelated Regression* (SUR). Data yang digunakan adalah data panel 13 bank umum selama periode 1999-2006. Pada tataran empirik persamaan (7) dan (8) disederhanakan menjadi persamaan-persamaan berikut.

$$\ln C_i = \beta_0 + \beta_1 \ln q_i + \gamma_1 \ln \omega_{R,i} + \gamma_2 \ln \omega_{W,i} + \rho \ln(NPL_i) + \sum \delta_k \text{bank}_k + \varepsilon_i \quad (7')$$

$$R_i = \beta_i C_i + \sum_m (\bar{\theta}/\eta)_{.m} .q_i + v_i \quad (8')$$

Dalam persamaan tersebut digunakan variabel *dummy* untuk individual bank ( $k=2,3,\dots,13$ ) untuk mengetahui kemungkinan adanya perbedaan efisiensi biaya.

Tabel 5 melaporkan hasil estimasi. Arah semua koefisien sesuai yang diharapkan. Koefisien  $\beta_1$  lebih kecil dari 1 ( $\beta_1 < 1$ ) yang berarti ada skala ekonomi di industri perbankan. Dengan memperhatikan adanya perbedaan efisiensi biaya antar bank, uji Wald menolak hipotesis nol tidak ada perbedaan efisiensi biaya. Sehingga model yang diestimasi harus memasukkan variabel *dummy* bank sebagai variabel. Di antara empat bank besar yaitu BCA, BNI, BRI dan Mandiri tidak

terdapat perbedaan efisiensi biaya. Tetapi bank lain ternyata mempunyai efisiensi biaya yang lebih baik dibanding keempat bank tersebut. Komponen biaya semua signifikan mempengaruhi biaya secara keseluruhan. Jika bank ingin menurunkan biaya operasional maka bank terutama harus menurunkan beban bunga yang harus dibayarkan dan mengurangi jumlah kredit yang bermasalah.

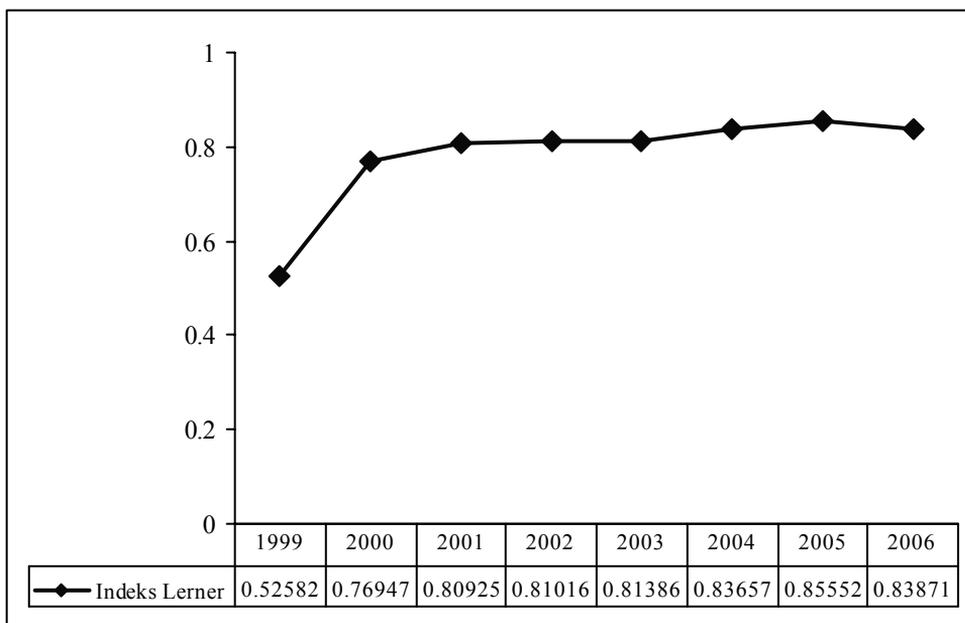
Untuk mendapatkan indeks Lerner,  $(\bar{\theta}/\eta)_m$  setiap tahun harus dibagi dengan rata-rata tingkat bunga pinjaman setiap tahun dari 13 bank yang diproksi dengan rasio pendapatan bunga terhadap total pendapatan. Pergerakan Indeks Lerner tercermin pada Gambar 3. Sebagaimana terlihat, indeks Lerner mengalami kenaikan pada 1999-2000, dan pada periode setelahnya mempunyai kecenderungan relatif tidak berubah dengan rata-rata 0,782. Hal ini tidak bisa langsung diartikan terjadi penurunan persaingan antar bank besar pada periode setelah krisis ekonomi 1997-1999, karena pada periode tersebut, industri perbankan sedang dalam masa konsolidasi dan berada dalam pengawasan ketat Pemerintah dan Bank Indonesia. Hal ini juga terbukti dengan masih tingginya angka kredit yang bermasalah, yang berarti juga mengurangi pendapatan bunga yang digunakan sebagai pembagi dalam memperoleh indeks Lerner.

Tabel 5. Hasil Estimasi Persamaan Simultan

	Dengan <i>dummy</i> bank		Tanpa <i>dummy</i> bank	
	Koefisien	Prob.	Koefisien	Prob.
$\beta_0$	11,57204	0,0000	8,401180	0,0000
$\beta_1$ (ln $q_i$ )	0,269110	0,0000	0,284711	0,0000
$\gamma_1$ (ln $\omega_{R,i}$ )	0,421704	0,0000	0,581614	0,0000
$\gamma_2$ (ln $\omega_{W,i}$ )	0,017766	0,7677	0,221725	0,0547
$\rho$ (ln $NPL_i$ )	0,094906	0,0023	0,342985	0,0000
Bank_2	-0,864293	0,0000		
Bank_3	-0,132116	0,2628		
Bank_4	-0,190138	0,1543		
Bank_5	-0,938103	0,0000		
Bank_6	-1,442040	0,0000		
Bank_7	-1,465661	0,0000		
Bank_8	-0,551846	0,0000		
Bank_9	-1,111451	0,0000		
Bank_10	0,218395	0,1040		
Bank_11	-1,108891	0,0000		
Bank_12	-1,517030	0,0000		
Bank_13	-1,070370	0,0000		
$(\bar{\theta} / \eta)_{1999}$	0,461872	0,0000	0,444710	0,0000
$(\bar{\theta} / \eta)_{2000}$	0,675077	0,0000	0,663427	0,0000
$(\bar{\theta} / \eta)_{2001}$	0,730655	0,0000	0,719011	0,0000
$(\bar{\theta} / \eta)_{2002}$	0,710399	0,0000	0,699455	0,0000
$(\bar{\theta} / \eta)_{2003}$	0,707265	0,0000	0,697479	0,0000
$(\bar{\theta} / \eta)_{2004}$	0,715508	0,0000	0,707813	0,0000
$(\bar{\theta} / \eta)_{2005}$	0,741968	0,0000	0,733288	0,0000
$(\bar{\theta} / \eta)_{2006}$	0,740137	0,0000	0,731309	0,0000
Observasi	101		101	
Persamaan biaya				
R-squared	0,971431		0,723947	
Adjusted R-squared	0,965990		0,712444	
Persamaan pendapatan				
R-squared	0,996772		0,996692	
Adjusted R-squared	0,996488		0,996401	
Wald test (chisq, 12)	312,8815	0,0000		

Catatan: bank basis adalah Bank\_1 (BCA). Kode bank berturut-turut adalah BII, BNI, BRI, BTN, Bukopin, Citibank, Danamon, Lippo, Mandiri, Niaga, Panin, dan Permata

Sumber: Hasil Estimasi



Sumber: Diolah dari hasil estimasi

**Gambar 3.** Indeks Lerner

### b. Diskusi

Kecenderungan indeks Lerner dari 13 bank besar setelah krisis ekonomi yang relatif tetap berimplikasi bahwa tidak ada perubahan dalam lingkungan persaingan di industri perbankan. Salah satu faktor yang menjadi penyebab relatif tetapnya Indeks Lerner ini adalah siklus bisnis. Dalam kondisi perekonomian yang menurun sejak terjadi krisis ekonomi, sektor riil di Indonesia belum mampu bangkit seperti yang diharapkan. Turunnya tingkat bunga hanya terjadi di tingkat bunga simpanan tetapi tidak di tingkat bunga pinjaman. Sehingga penyaluran kredit ke sektor riil juga masih mengalami banyak hambatan. Masih tingginya risiko usaha membuat perbankan berhati-hati dalam menyalurkan kredit dan lebih menyukai menyimpan dananya dalam bentuk SBI yang relatif berisiko rendah.

Dari sisi mikroekonomi, alternatif penjelasan relatif tidak Bergeraknya persaingan di industri perbankan disebabkan beberapa hal.

Pertama, masih tingginya persepsi bank terhadap risiko kredit. Peraturan tentang prinsip kehati-hatian dan keharusan bank menerapkan manajemen risiko membuat perbankan semakin sulit untuk memberikan persetujuan pemberian kredit. Jika disetujui, bank harus terus melakukan pengawasan dengan dekat agar tidak bermasalah di kemudian hari. Hal ini berarti secara implisit menaikkan biaya kredit. Sehingga sebagai upaya meminimumkan risiko, strategi penyaluran kredit perbankan lebih diarahkan pada jenis kredit berisiko rendah. Kedua, terjadi perubahan dalam komposisi kredit yang diberikan. Setelah krisis, bank lebih banyak memberikan kredit konsumsi dibanding kredit investasi. Proporsi kredit konsumsi naik dari 21,6 persen pada 2002 menjadi 28,6 persen pada 2006 dengan pertumbuhan rata-rata di atas 30 persen. Sebaliknya, kredit investasi proporsinya justru mengalami penurunan dari 22,7 persen pada 2002 menjadi 19,1 persen pada 2006 dengan pertumbuhan rata-rata di bawah 15 persen. Perbedaan risiko kredit antara

kredit konsumsi dan kredit investasi atau korporasi juga menyebabkan naiknya biaya implisit kredit perbankan. Jika terjadi perubahan persepsi bank terhadap risiko kredit dan perubahan dalam komposisi kredit sedemikian rupa sehingga mampu menaikkan Indeks Lerner, maka tingkat persaingan tidak harus mengalami kenaikan.

Dari perspektif manajemen bank, penjelasan yang mungkin diberikan adalah bahwa bank memerlukan kenaikan dalam pendapatan bunga bersih untuk mengatasi kerugian dari adanya kredit yang bermasalah. Meskipun bank sudah mengalami peningkatan pendapatan bunga bersih, tingkat profitabilitas yang ditunjukkan oleh ROA masih relatif rendah. ROA relatif tidak berubah karena adanya perimbangan kenaikan pendapatan dengan pertumbuhan aset bank. Sehingga untuk mengatasi kerugian yang mungkin akan dialami oleh semua bank jika bersaing maka mereka memilih untuk melakukan kerja sama tetapi tetap bersaing untuk hal-hal tertentu. Banyak bank yang bekerja sama memanfaatkan jaringan ATM Bersama tetapi tetap bersaing meraih pangsa pasar dan nasabah. Hal ini akan mengurangi tingkat persaingan.

### c. Kebijakan Kepemilikan Tunggal (*Single Presence Policy*)

Langkah-langkah konsolidasi perbankan untuk mewujudkan struktur perbankan Indonesia yang sehat dan kuat tidak segera ditanggapi perbankan. Terkait dengan hal tersebut BI sejak Oktober 2006 mengeluarkan kebijakan kepemilikan tunggal (*single presence policy*) pada perbankan Indonesia untuk penataan kembali struktur kepemilikan perbankan karena kepemilikan tunggal pada perbankan Indonesia dipandang merupakan salah satu faktor penting dalam mendukung efektivitas pengawasan bank (PBI No. 8/16/PBI/2006).

Pada prinsipnya kebijakan kepemilikan tunggal pada perbankan Indonesia diberlakukan untuk kepemilikan saham bank oleh

Pemegang Saham Pengendali<sup>1</sup> yang diperoleh setelah berlakunya ketentuan ini. Namun demikian, untuk mendukung tercapainya tujuan dari kebijakan tersebut, maka Pemegang Saham Pengendali Bank yang telah mengendalikan lebih dari satu Bank Umum pada saat mulai berlakunya ketentuan ini juga wajib melakukan penyesuaian struktur kepemilikan sahamnya pada bank-bank yang dikendalikannya.

Untuk melakukan penyesuaian struktur kepemilikan saham bank dimaksud, Pemegang Saham Pengendali dapat memilih dari beberapa alternatif cara penyesuaian yang disediakan oleh ketentuan ini. Beberapa alternatif cara penyesuaian tersebut diberikan dengan mengacu pada tujuan kebijakan kepemilikan tunggal, yakni konsolidasi perbankan dan peningkatan efektivitas pengawasan bank, dengan tetap memperhatikan kepentingan para Pemegang Saham Pengendali yang sudah menanamkan modalnya di perbankan Indonesia

Sejak mulai berlakunya Peraturan Bank Indonesia ini, pihak-pihak yang telah menjadi Pemegang Saham Pengendali pada lebih dari 1 (satu) Bank wajib melakukan penyesuaian struktur kepemilikan. Penyesuaian yang dilakukan adalah: (1) mengalihkan sebagian atau seluruh kepemilikan sahamnya pada salah satu atau lebih Bank yang dikendalikannya kepada pihak lain sehingga yang bersangkutan hanya menjadi Pemegang Saham Pengendali pada 1 (satu) Bank; atau (2) melakukan merger atau konsolidasi atas Bank-bank yang dikendalikannya; atau (3) membentuk Perusahaan Induk di Bidang Perbankan (*Bank*

---

<sup>1</sup> Pemegang Saham Pengendali adalah badan hukum dan atau perorangan dan atau kelompok usaha yang: a. memiliki saham Bank sebesar 25% (dua puluh lima perseratus) atau lebih dari jumlah saham yang dikeluarkan Bank dan mempunyai hak suara; b. memiliki saham Bank kurang dari 25% (dua puluh lima perseratus) dari jumlah saham yang dikeluarkan Bank dan mempunyai hak suara namun dapat dibuktikan telah melakukan pengendalian Bank baik secara langsung maupun tidak langsung.

*Holding Company*), dengan cara mendirikan badan hukum baru sebagai *Bank Holding Company*; atau menunjuk salah satu bank yang dikendalikannya sebagai *Bank Holding Company*.

Kebijakan kepemilikan tunggal sebenarnya merupakan instrumen kebijakan yang semi memaksa dalam rangka mendorong percepatan konsolidasi perbankan sesuai cetak biru (API) menuju 2-3 bank internasional, 3-5 bank nasional, dan 30-50 bank fokus. Semangat kebijakan ini sebenarnya sangat baik. Bukan hanya dimaksudkan untuk mengakselerasi konsolidasi perbankan, namun lebih dari itu, mendorong penegakan prinsip tata kelola yang baik di industri perbankan. Dengan mengintegrasikan kepemilikan saham di beberapa bank, praktik-praktik yang bertentangan dengan prinsip tata kelola yang sehat (*moral hazard*) tidak akan ada lagi. Akhirnya diharapkan akan tercipta persaingan yang lebih sehat di industri perbankan nasional.

Beberapa kemungkinan dampak dari pemberlakuan kebijakan kepemilikan tunggal pada industri perbankan antara lain sebagai berikut. (1) Tidak fokusnya pangsa pasar. Misal, empat bank BUMN yang memiliki pangsa pasar yang berbeda-beda. BTN lebih terfokus pada pemberian kredit rumah pada kalangan masyarakat dengan tingkat ekonomi bawah. BRI lebih terfokus pada usaha kecil dan menengah serta masyarakat pedesaan. Bank Mandiri lebih berfokus pada korporasi. Sedangkan fokus BNI lebih kepada masyarakat luas. Jika digabung, pasar mana yang akan dibidik? (2) Kebijakan kepemilikan tunggal dikhawatirkan akan menyebabkan ketidakadilan. Penyatuan akan mendorong setiap bank untuk menjadi bank tunggal. (3) Ketenagakerjaan. Jika terjadi merger, maka kemungkinan besar akan terjadi efisiensi pula dalam ketenagakerjaan. (4) Ketidakjelasan status nasabah. Dampak-dampak ini harus dipertimbangkan agar tidak ada pihak yang merasa dirugikan akibat kebijakan ini.

Penerapan kepemilikan tunggal akan bertentangan dengan UU No. 5/1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha (UU Antimonopoli), karena UU ini memberikan hak otonomi kepada setiap pelaku usaha (seseorang) untuk mengembangkan usahanya. Kondisi struktur industri perbankan yang mengarah pada struktur oligolistik dengan penguasaan lebih dari 70% pangsa pasar oleh 13 bank terbesar, penerapan kepemilikan tunggal dikhawatirkan akan membuat struktur industri perbankan lebih terkonsentrasi lagi dan tingkat persaingan akan mengalami penurunan. Sehingga tujuan untuk menciptakan persaingan yang sehat di dalam industri perbankan justru akan berdampak sebaliknya. Tetapi bagaimana dampak kebijakan kepemilikan tunggal ini terhadap struktur industri perbankan di masa depan secara pasti masih perlu dikaji lebih lanjut.

## SIMPULAN

Dalam tulisan ini, diestimasi tingkat persaingan di industri perbankan Indonesia untuk mengetahui bagaimana dampak krisis 1997-1998 mempengaruhi struktur industri perbankan. Dengan menggunakan metode *Bresnahan's conjectural variation model*, diperoleh Indeks Lerner yang mengukur *markup* harga di atas biaya marjinal.

Dalam kondisi terjadi perubahan di lingkungan persaingan industri perbankan dan berbagai peraturan kehati-hatian, Indeks Lerner menunjukkan kenaikan hanya di masa-masa awal setelah krisis, tetapi setelahnya relatif tidak berubah. Hasil estimasi menunjukkan bahwa mendorong persaingan akan menciptakan efisiensi di industri perbankan. Tetapi naiknya persepsi risiko kredit yang tercermin dalam perubahan komposisi kredit akan meningkatkan Indeks Lerner yang berarti menurunnya tingkat persaingan.

Beberapa masalah yang masih ada di tulisan ini. Pertama, periode sampel terlalu pendek sehingga tidak bisa dilakukan berbagai

uji lainnya. Kedua, masih sedikitnya jumlah bank yang digunakan dalam sampel sehingga belum memberikan gambaran untuk industri perbankan Indonesia secara keseluruhan.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Anderson, F. J. 1977. "Market Performance and Conjectural Variation" *Southern Economic Journal* 44(1): 173-178.
- Angelini, P. dan N. Cetorelli. 2003. "Bank Competition and Regulatory Reform: The Case of the Italian Banking Industry". *Journal Money, Credit, and Banking* 35(5): 663-684
- Bank Indonesia. 2005. *Direktori Perbankan Indonesia 2004* (dan edisi lainnya)
- Bank Indonesia. 2006. *Laporan Perekonomian Indonesia 2006*
- Bank Indonesia. 2006. *Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/16/PBI/2006 Tentang Kepemilikan Tunggal pada Perbankan Indonesia*.
- Bikker, J. A. dan K. Haaf. 2002. "Competition, Concentration and Their Relationship: An Empirical of the Banking Industry". *Journal of Banking and Finance* 26(11): 2191-2214.
- Bresnahan, T. F. 1989. "Empirical Studies of Industries with Market Power". dalam *Handbook of Industrial Organization*, Vol. 2. diedit oleh R. Schmalensee dan R. Willig. Amsterdam: North-Holland
- Iwata, G. 1974. "Measurement of Conjectural Variations in Oligopoly" *Econometrica* 42(5): 947-966.
- Kubo, K. 2006. "The Degree of Competition in the Thai Banking Industry Before and After the East Asian Crisis". *ASEAN Economic Bulletin* 23(3): 325-340.
- Laporan Keuangan Publikasi Bulanan*. Berbagai edisi. (diambil dari publikasi Bank Indonesia di [www.bi.go.id](http://www.bi.go.id))
- Okuda, H. dan S. Rungsomboon. 2004. "Comparative Cost Study of Foreign and Thai Domestic Banks 1990-2002: Estimating Cost Functions of Thai Banking Industry". *CEI Working Paper Series* 2004-19. Hitotsubashi University.
- Shaffer, S. 1993. "A Test of Competition in Canadian Banking". *Journal of Money, Credit, and Banking* 25(1): 49-61.
- Shaffer, S. dan J. DiSalvo. 1994. "Conduct in a Banking Duopoly". *Journal of Banking and Finance* 18(6): 1063-1082.
- Sri Yani K. Dan Lyla R. 2006. "Persaingan Perbankan di Indonesia". *Buletin Ekonomi* 4(2): 114-133.
- Sugema, I. 2005. "Persaingan atau Kerjasama Antar Bank?" *Infobank* (Juni).
- Uchida, H. dan Y. Tsutsui. 2005. "Has Competition in the Japanese Banking Sector Improved". *Journal of Banking and Finance* 29(2): 419-439.