



WWW.BI.GO.ID

# Fungsi Intermediasi Bank Asing Dalam Mendorong Pemulihan Sektor Riil di Indonesia

(Muliaman D Hadad, Wimboh Santoso, Dwityapoetra S Besar, Ita  
Rulina, Wini Purwanti, Ricky Satria)

RESEARC

PAPER

6/1  
2

BIRO STABILITAS SISTEM KEMANGAN



DIREKTORAT PENELITIAN DAN PENGATURAN PERBANKAN

# Fungsi Intermediasi Bank Asing Dalam Mendorong Pemulihan Sektor Riil di Indonesia

Muliaman D. Hadad<sup>1</sup>; Wimboh Santoso<sup>2</sup>; Dwityapoetra S Besar<sup>3</sup>,  
Ita Rulina<sup>4</sup>, Wini Purwanti<sup>5</sup>, Ricky Satria<sup>6</sup>

Desember 2004

## *Abstraksi*

Paska krisis tahun 1997, permasalahan intermediasi tidak hanya terjadi pada bank-bank domestik, tetapi juga pada bank-bank asing dengan disertai kegiatan spekulasi yang menyebabkan berfluktuasinya nilai tukar Rupiah. Sehubungan dengan itu kajian ini akan menyoroti mengenai peranan bank asing terhadap perkembangan perekonomian Indonesia, terutama dilihat dari indikator penyaluran kredit. Kinerja bank asing akan dibandingkan dengan kinerja bank campuran dan bank domestik untuk mengetahui peranannya masing-masing terhadap perekonomian nasional. Selain itu kinerja dan pengaturan bank asing di Indonesia akan dibandingkan pula dengan yang terjadi pada beberapa negara lain.

Analisis dilakukan dengan menggunakan metode OLS dengan hasil estimasi bahwa bank asing secara khusus lebih fokus menjadi bank yang melakukan aktivitas yang menghasilkan *fee (fee based income)*, sehingga kurang berperan dalam mendorong pertumbuhan ekonomi nasional. Selain itu bank asing lebih kurang sensitif terhadap perubahan sinyal kondisi domestik dibandingkan bank campuran dan bank domestik karena relatif tergantung pada dana kantor pusat, serta memiliki tingkat volatilitas yang tinggi dalam penyaluran kredit dan cenderung kontraktif pada periode paska krisis.

---

<sup>1</sup> Kepala Biro Stabilitas Sistem Keuangan - Direktorat Penelitian dan Pengaturan Perbankan, Bank Indonesia ; e-mail address : [mhadad@bi.go.id](mailto:mhadad@bi.go.id)

<sup>2</sup> Peneliti Bank Eksekutif Biro Stabilitas Sistem Keuangan - Direktorat Penelitian dan Pengaturan Perbankan, Bank Indonesia ; e-mail address : [wimboh@bi.go.id](mailto:wimboh@bi.go.id)

<sup>3</sup> Peneliti Bank pada Biro Stabilitas Sistem Keuangan - Direktorat Penelitian dan Pengaturan Perbankan, Bank Indonesia; email address: [dwityapoetra@bi.go.id](mailto:dwityapoetra@bi.go.id)

<sup>4</sup> Peneliti Bank pada Biro Stabilitas Sistem Keuangan - Direktorat Penelitian dan Pengaturan Perbankan, Bank Indonesia; email address : [rulina@bi.go.id](mailto:rulina@bi.go.id)

<sup>5</sup> Peneliti Bank pada Biro Stabilitas Sistem Keuangan - Direktorat Penelitian dan Pengaturan Perbankan, Bank Indonesia; email address : [wini@bi.go.id](mailto:wini@bi.go.id)

<sup>6</sup> Peneliti Bank Junior pada Biro Stabilitas Sistem Keuangan - Direktorat Penelitian dan Pengaturan Perbankan, Bank Indonesia; email address : [ricky\\_s@bi.go.id](mailto:ricky_s@bi.go.id)

## BAB I PENDAHULUAN

### Latar Belakang

Di Indonesia bank-bank dengan kepemilikan asing terbagi dalam tiga kelompok, yaitu yang beroperasi: (i) sebagai kantor cabang (disebut sebagai bank asing); (ii) sebagai anak perusahaan (*subsidiary*), baik melalui *joint venture* dengan bank domestik (disebut bank campuran), atau melalui merger dan akuisisi pada bank domestik yang terjadi pada periode paska krisis 1997 (program divestasi); dan (iii) sebagai kantor perwakilan. Sampai dengan Juni 2004, jumlah bank asing di Indonesia sebanyak 11 bank, hanya bertambah 1 bank dengan beroperasinya kembali Bank of China pada April 2003, dan bank campuran sebanyak 20 bank, menurun dibandingkan dengan jumlah sebelum krisis (tidak termasuk bank dengan kepemilikan asing melalui program divestasi). Pada umumnya, sebagai bank asing, maka strategi pelaksanaan kegiatan operasional serta kebijakan yang diterapkan bank-bank tersebut akan cenderung sarat dengan kepentingan-kepentingan kantor pusatnya di luar negeri. Setiap rencana ke depan maupun operasionalnya akan lebih banyak tergantung pada keputusan kantor pusat atau kantor regional.

Perbedaan utama antara bank asing dan bank campuran adalah pada bentuk hukumnya. Bank asing tetap berbadan hukum mengikuti kantor pusatnya di luar negeri dan merupakan bagian penting dari organisasi kantor pusatnya<sup>7</sup>. Konsekuensinya, segala kebijakan keuangan bank asing amat tergantung dari kantor pusatnya, dan pada umumnya penyaluran kredit diberikan kepada perusahaan-perusahaan besar (*Pigott, 1986*), seperti juga yang terjadi pada bank asing di Indonesia yang penyaluran kreditnya cenderung pada perusahaan multinasional yang juga mendapat pembiayaan dari kantor pusatnya. Sementara itu, bank campuran berbadan hukum lokal, di Indonesia berbentuk Perseroan Terbatas atau PT, dan secara hukum merupakan *entity* yang terpisah dari kantor induknya.

Pada dasarnya kebijakan dan pengaturan oleh Bank Indonesia terhadap bank asing dan bank campuran bersifat *equal*. Seluruh ketentuan yang berlaku, termasuk ketentuan kehati-hatian, diterapkan secara seragam untuk seluruh bank yang beroperasi di Indonesia, baik bank domestik, bank campuran maupun bank asing. Perbedaan pengaturan terdapat pada modal. Untuk bank dengan badan hukum Indonesia, mengikuti undang-undang PT, dan modal usaha tercatat pada neraca bank sebagai modal disetor, sedangkan untuk bank asing dengan badan

---

<sup>7</sup>U.S. Department of Commerce (*Montgomery*)

hukum mengikuti kantor pusatnya, maka modal usaha tercatat pada neraca sebagai antar kantor dan disebut sebagai dana usaha. Pembatasan yang diterapkan terhadap bank asing berupa pembatasan secara geografis dalam membuka kantor, yaitu hanya diperbolehkan pada ibukota propinsi.

Latar belakang dibukanya kesempatan bank asing dan bank campuran untuk beroperasi di Indonesia terkait dengan kebutuhan akan modal asing. Selain itu, masuknya bank-bank tersebut ke Indonesia diharapkan dapat mendorong perkembangan perbankan serta perekonomian nasional. Secara umum, keuntungan yang diperoleh dengan masuknya bank-bank asing, termasuk bank campuran, antara lain adalah sebagai saluran *capital inflows* untuk ekonomi domestik, meningkatkan kompetisi antar bank, dan memperkenalkan produk-produk yang lebih bervariasi. Namun demikian, tetap terdapat sisi negatif yang perlu diantisipasi, terutama pada saat krisis, karena bank-bank tersebut dapat berperan sebagai tempat untuk pelarian modal (*capital flight*), dan disamping itu dana asing yang masuk tersebut dapat lebih bersifat temporer dan hanya untuk mencari keuntungan sesaat (*capital inflow during good times capital outflow during bad times*). Sementara itu, kompleksitas produk dan teknologi yang dibawa bank asing dari negara maju belum tentu dapat dilihat dan dikuasai oleh otoritas pengawas *host country*, sehingga bukannya meningkatkan pengaturan dan proses pengawasan bank namun malah akan lebih memperburuk.<sup>8</sup>

Dari beberapa kajian mengenai bank asing diketahui bahwa, walaupun lebih responsif terhadap fluktuasi perekonomian domestik, penyaluran kredit oleh bank milik asing berbentuk anak perusahaan (*subsidiary*) relatif lebih stabil dibandingkan dengan penyaluran kredit oleh bank asing berupa kantor cabang (*Montgomery*). Sementara itu, stabilitas penyaluran kredit oleh bank asing (berupa kantor cabang dan *subsidiary*) selama masa krisis perbankan akan tergantung pada bentuk bank asing dimaksud (*mode of entry*), apakah sebagai kantor cabang atau *subsidiary*. Kajian menyimpulkan bahwa bank asing berbentuk *subsidiary* dapat menyediakan kegiatan usaha keuangan yang lebih luas dan penyaluran kredit yang lebih stabil pada *host country* dibandingkan dengan kantor cabang bank asing (*Clarke and Sanches, 2001; Miller and Parkhe, 1998*). Secara garis besar dapat disimpulkan bahwa masuknya lembaga keuangan asing cenderung memberikan keuntungan kepada *host country*, namun untuk dapat memperoleh keuntungan tersebut secara penuh, pembuat kebijakan harus dapat

---

<sup>8</sup> Claessens, Demirguc-Kunt, and Huizinga, 2001 and Demirguc-Kunt, Levin and Min, 1998

menerima lembaga-lembaga tersebut dalam bentuk *fully owned subsidiary* dan *joint ventures*, dan berpaling dari model *offshore institutions* dan kantor cabang.

## Permasalahan

Paska krisis di Asia yang terjadi pada tahun 1997 masih menyisakan beberapa persoalan pada perbankan di Indonesia. Sampai dengan saat ini, perkembangan penyaluran kredit perbankan relatif masih stagnan atau tumbuh lebih lambat dibandingkan dengan periode sebelum krisis. Permasalahan tersebut masih ditambah dengan terus berfluktuasinya nilai tukar Rupiah terhadap mata uang keras dunia (*hard currency*), seperti dollar Amerika, yang mempengaruhi perkembangan ekonomi Indonesia. Terus merosotnya nilai tukar Rupiah beberapa waktu lalu, ditengarai salah satu penyebabnya adalah beberapa bank asing di Indonesia yang melakukan transaksi yang bersifat spekulasi.

Dengan statusnya sebagai bank asing terdapat beberapa kelebihan yang dimiliki, terutama dalam hal variasi produk dan *credit line* dengan bank-bank di luar negeri yang memungkinkan bank-bank asing tersebut untuk bertransaksi secara lebih leluasa dengan pasar luar negeri. Berkaitan dengan masih relatif sulitnya penyaluran kredit oleh perbankan, termasuk bank asing, sementara di sisi lain bank-bank tersebut memiliki kelebihan likuiditas, maka sebagai bank komersial yang cenderung *profit oriented* bank-bank asing akan melakukan kegiatan atau transaksi dalam rangka mempertahankan atau meningkatkan profitabilitasnya.

Dengan masih adanya permasalahan intermediasi perbankan serta kemungkinan terus berlanjutnya kegiatan spekulasi bank asing yang dapat mempengaruhi perkembangan ekonomi domestik, maka perlu dibuat suatu kajian mengenai peranan bank asing terhadap perkembangan perekonomian Indonesia. Kajian tersebut akan membahas dan membandingkan kinerja bank asing, bank campuran, dan bank domestik, sehingga dapat diperoleh gambaran mengenai peranan dari masing-masing kelompok bank tersebut terhadap perekonomian nasional. Rekomendasi yang diusulkan akan tergantung dari hasil kajian tersebut, yaitu apakah perlu tetap mempertahankan bentuk bank asing sebagai kantor cabang namun dengan pembatasan tertentu, atau merubah kantor cabang ke dalam bentuk *subsidiary*, untuk kantor cabang bank asing yang telah ada dan untuk pembukaan kantor bank asing selanjutnya.

Struktur kajian akan mencakup bab II; analisis perkembangan kinerja bank asing, bank campuran dan bank domestik untuk periode sebelum krisis, krisis, dan setelah krisis, serta membandingkan kinerja di antara ketiga kelompok tersebut. Bab III akan membahas mengenai pengalaman dan kinerja bank asing di negara-negara lain dan membandingkannya dengan bank asing di Indonesia. Pembahasan

pada bab II dan bab III akan mencakup uraian mengenai ketentuan yang berlaku pada masing-masing negara. Bab IV akan membahas mengenai analisis kuantitatif dan kualitatif tentang peranan bank asing, bank campuran, dan bank domestik. Analisis kuantitatif dilakukan dengan teknik ekonometrika sederhana. Terakhir, bab V merupakan kesimpulan dari analisis dan pembahasan pada bab-bab sebelumnya serta rekomendasi.

## **BAB II KETENTUAN DAN PERKEMBANGAN KINERJA BANK ASING**

### **2.1. Ketentuan Mengenai Bank Asing**

Seperti telah diuraikan pada bab sebelumnya, partisipasi asing dalam sektor perbankan di Indonesia dapat dilakukan melalui pembukaan kantor cabang bank asing (disebut bank asing), *joint venture* bank asing dengan bank domestik (disebut bank campuran), maupun pembukaan kantor perwakilan. Di samping itu, paska krisis 1997, melalui program divestasi yang dilakukan pemerintah terhadap bank-bank domestik, semakin membuka peluang masuknya partisipasi asing dalam sektor perbankan nasional dengan cara merger atau akuisisi.

Partisipasi asing pada perbankan nasional kembali aktif sekitar tahun 1968 untuk mendorong sistem perbankan nasional. Partisipasi asing tersebut masuk dalam bentuk pembukaan kantor cabang bank asing yang sampai dengan saat ini masih berdiri. Tambahan satu kantor cabang bank asing terjadi pada April 2003 dengan diaktifkannya kembali Bank of China. Pembukaan kantor cabang bank asing mengacu pada Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia No. 32/37/KEP/DIR tanggal 12 Mei 1999 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pembukaan Kantor Cabang, Kantor Cabang Pembantu, dan Kantor Perwakilan dari Bank yang Berkedudukan di Luar Negeri.

Paska PAKTO 1988 saat liberalisasi perbankan, partisipasi asing semakin meningkat dengan masuknya bank-bank asing melalui *joint venture* dengan bank-bank domestik, dan sering disebut sebagai bank campuran. Kepemilikan bank-bank asing pada bank campuran tersebut sesuai ketentuan yang berlaku sekarang adalah maksimum sebesar 99%, naik dari ketentuan sebelumnya sebesar maksimum 85%. Pembukaan bank campuran mengacu pada Peraturan Bank Indonesia No. 2/27/PBI/2000 tanggal 15 Desember 2000 tentang Bank Umum, ketentuan yang sama yang juga mengatur mengenai bank domestik.

Pada dasarnya dengan ketentuan Bank Umum yang berlaku, tidak ada perbedaan perlakuan antara bank campuran dengan bank domestik. Demikian pula dengan kantor cabang bank asing. Penerapan prinsip kehati-hatian serta pengaturannya dilakukan seragam untuk seluruh bank umum yang meliputi baik bank domestik, bank campuran, maupun kantor cabang bank asing. Sedangkan pembatasan ataupun kewajiban yang diterapkan khusus terhadap kantor cabang bank asing yang sebelumnya ada, seperti penyaluran kredit ekspor dan pembatasan jumlah kantor bank asing, saat ini sudah tidak ada. Perbedaan utama antara bank domestik dan bank campuran, dengan kantor cabang bank asing hanya pada sisi permodalan dan bentuk badan hukumnya.

Bank domestik dan bank campuran berbadan hukum Indonesia, mengikuti undang-undang Perseroan Terbatas yang berlaku, dan modal usaha tercatat sebagai modal disetor pada neraca bank. Sedangkan kantor cabang bank asing memiliki badan hukum yang mengikuti kantor pusatnya, dan modal usahanya tercatat pada pos antar kantor di neraca yang disebut sebagai dana usaha.

Definisi dana usaha kantor cabang bank asing berdasarkan ketentuan yang berlaku adalah "dana bersih yang berasal dari kantor pusat bank pada kantor cabang setelah dikurangi dengan penempatan kantor cabang pada kantor-kantor bank di luar negeri, yang diperlakukan sebagai komponen modal untuk kantor cabang yang harus selalu tercatat selama kantor cabang beroperasi". Dana usaha tersebut dapat berupa Rupiah atau valuta asing yang disetarakan ke dalam mata uang Rupiah.

Dengan dana usaha dalam valuta asing, maka besar kecilnya permodalan bank akan terpengaruh oleh fluktuasi nilai tukar Rupiah. Selain itu, dengan adanya ketentuan mengenai *declared* dana usaha (*declared* NIOF), dimana bank diwajibkan untuk memelihara sebesar minimal 90% dari total *declared* dana usaha, bank dapat memanfaatkan selisih antara *declared* dengan realisasi dana usaha untuk bertransaksi dalam rangka mengoptimalkan pendapatannya. Sementara itu, metode dana antar kantor yang diterapkan untuk menghitung dana usaha juga dapat dimanfaatkan bank untuk bertransaksi yang bertujuan optimalisasi keuntungan.

## **2.2. Perkembangan Market Share Bank Asing**

### ***(in term of asset)***

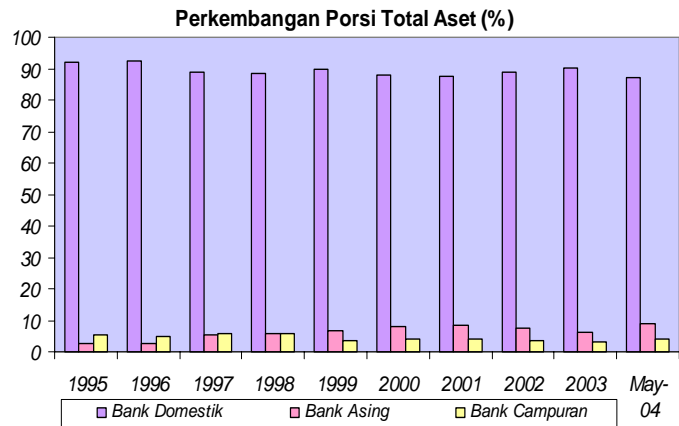
Sampai dengan akhir 2002, hanya 10 bank asing yang beroperasi di Indonesia. Pada Mei 2004, dengan diaktifkannya kembali Bank of China, jumlah bank asing menjadi 11 bank dengan total aset sebesar Rp103 triliun atau 8,77% dari total aset perbankan. Total aset bank asing mengalami perkembangan yang cukup signifikan apabila dibandingkan satu tahun sebelum krisis terjadi, yaitu sebesar Rp14,37 triliun pada 1996 (2,85% dari total aset perbankan) atau meningkat Rp88,63 triliun atau naik 617%. Perubahan yang signifikan tersebut utamanya disebabkan adanya perubahan nilai tukar yang tajam yaitu dari Rp2.383 pada 1996 menjadi Rp9.210 per 1 dollarnya pada Mei 2004. Kondisi ini mengakibatkan total aset bank asing yang portofolio valasnya cukup besar meningkat dengan signifikan.

Dengan memasukkan bank campuran sebagai bagian dari kelompok bank asing maka porsi total aset kelompok bank asing tersebut terhadap total aset



perbankan mencapai 7,74% pada 1996 menjadi 12,75% pada Mei 2004. Hal ini utamanya disebabkan perkembangan bank campuran yang ternyata cukup signifikan terhadap total aset perbankan.

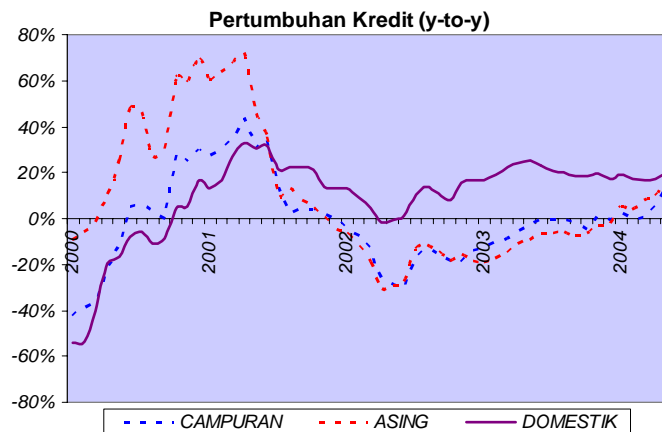
Grafik 1



*(in term of kredit)*

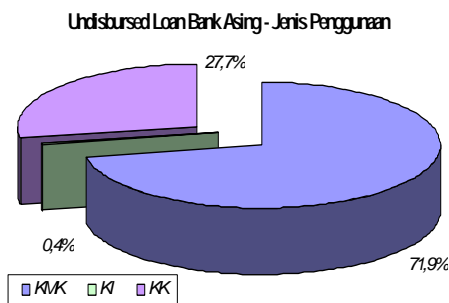
Dibandingkan dengan pertumbuhan kredit antar beberapa kelompok bank, kelompok bank asing mengalami pertumbuhan kredit negatif terkecil dibandingkan dengan kelompok lainnya pada tahun 1999. Selanjutnya, kelompok tersebut juga memiliki percepatan pertumbuhan kredit yang terendah dibandingkan dengan kelompok bank lainnya pada periode 2002 s.d 2004.

Grafik 2

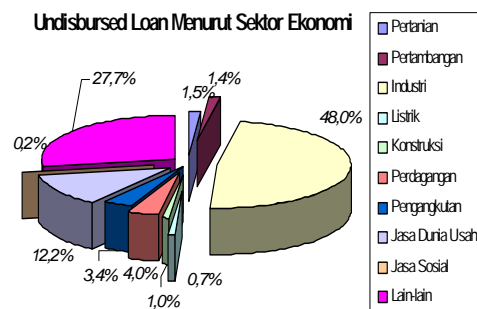


Sementara, dilihat dari *undisbursed loan* (UL)-nya, kelompok bank asing dengan jumlah bank yang relatif sedikit memiliki UL yang cukup besar, bahkan menyumbang 25,0% dari total UL perbankan selama 2004 yang sebesar Rp21,0 triliun (s.d. April 2004). Pada kelompok bank asing, UL tersebut lebih banyak terjadi pada jenis kredit modal kerja dan pada sektor industri. Khusus sektor industri, persentase pangsa UL tersebut lebih besar dibanding persentase perbankan. Artinya, selain fokus bank asing di Indonesia tidak pada penyaluran kredit, sektor riil yang telah diberikan alokasi kredit pun tidak mampu menyerap secara baik dana yang telah disiapkan oleh kelompok bank tersebut.

**Grafik 3**



**Grafik 4**



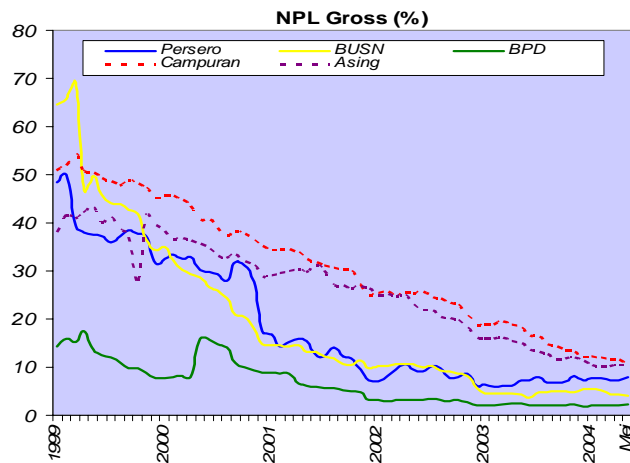
### 2.3. Perkembangan Kinerja Bank Asing

Akibat krisis yang lalu, kualitas aktiva produktif khususnya kredit kelompok bank asing relatif lebih buruk dibandingkan dengan industri perbankan secara total. Hal ini tercermin dari NPL *gross* kelompok bank tersebut yang termasuk tinggi bila dibandingkan dengan kelompok bank lain maupun dengan industri perbankan, walaupun dengan kecenderungan menurun. Tercatat NPL *gross* kelompok bank asing (April 2004) sebesar 11,5% dan NPL net sebesar 1,1%<sup>9</sup>.

Disamping itu terjadi perubahan orientasi penyaluran kredit sebelum krisis dan sesudah krisis. Sebelum krisis, bank asing cenderung menyalurkan kredit jangka panjang untuk kegiatan investasi, namun karena krisis dan besarnya portofolio kredit investasi tersebut mengakibatkan kondisi kualitas kredit bank asing menjadi lebih buruk dibanding industri perbankan keseluruhan.

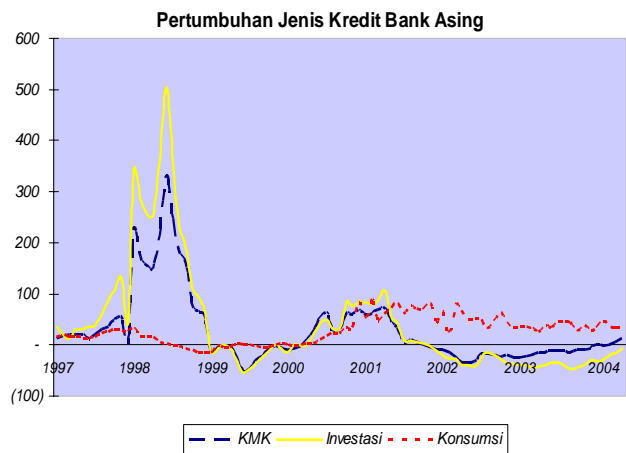
<sup>9</sup> Sebagai informasi, pada posisi tersebut porsi kredit valas dalam total kredit kelompok bank asing adalah sebesar 46,3% (perbankan 24,0%)

Grafik 5



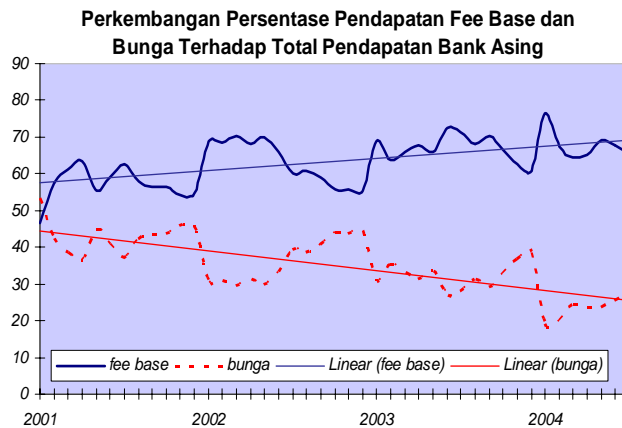
Hal tersebut mengakibatkan bank-bank asing paska krisis merubah perilaku penyaluran kreditnya pada penempatan dana jangka pendek dan yang memiliki risiko kecil yaitu pada jenis konsumsi terutama terkait dengan kegiatan *fee based income*, khususnya pada kartu kredit. Akhir-akhir ini begitu variatif jenis kredit konsumsi yang ditawarkan dengan limit terbatas seperti kredit tanpa agunan dengan nominal dibawah Rp10 juta.

Grafik 6



Dampak perubahan orientasi tersebut mengakibatkan persentase pendapatan bunga kelompok bank asing mulai didominasi oleh *fee based income* dengan kecenderungan terus meningkat.

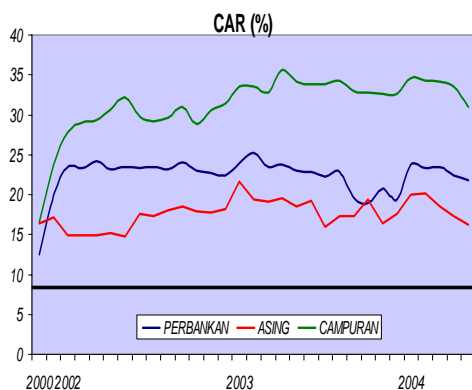
**Grafik 7**



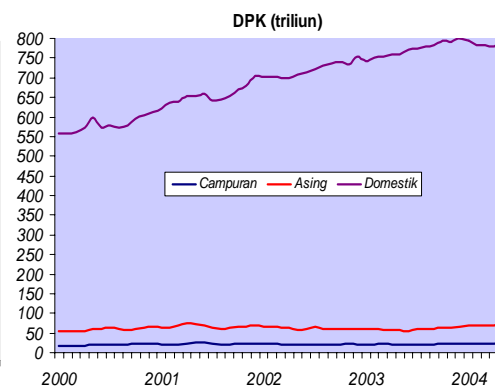
Meskipun demikian, pendapatan operasional dan non operasional kelompok bank tersebut masih relatif tinggi dibanding kelompok bank lain, baik sepanjang tahun 2003 maupun 3 bulan pertama tahun 2004. Sumber utama pendapatan tersebut bukan berasal dari kredit, tetapi dari transaksi valas/derivatif.

Dengan profitabilitas yang cukup baik tersebut, CAR kelompok bank ini termasuk tinggi dibandingkan kelompok bank lainnya, sehingga cukup luas ruang bagi bank asing untuk meningkatkan penyaluran kreditnya.

**Grafik 8**



**Grafik 9**



Tingginya CAR tersebut tak lain secara akuntansi disebabkan adanya transfer Dana Usaha yang cukup signifikan ditempatkan oleh kantor pusat bank asing tersebut, namun ditengarai transfer tersebut hanya untuk memenuhi ketentuan permodalan. Hal ini dimungkinkan karena Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia No.32/37/KEP/DIR tanggal 14 Mei 1999 yang mengatur mengenai Dana Usaha membuka peluang akan hal tersebut.

Sementara, di sisi *liabilities*-nya, dana pihak ketiga (DPK) kelompok bank asing selama 3 tahun terakhir relatif tetap dengan porsi sebagian besar dalam bentuk valas (April 2004 sebesar 55,4%) terutama dalam bentuk deposito.

### Peran Bank Asing dalam Trade Finance

Pada awalnya, peran bank asing dalam kegiatan perdagangan luar negeri (*trade finance*) cukup bervariasi dan tinggi. Dari metode pembiayaan dan pembayaran perdagangan luar negeri<sup>10</sup>, *Letter of Credit* (LC) memiliki peranan yang penting dalam rangka pembiayaan perdagangan luar negeri oleh bank asing, sedangkan cara pembayaran lainnya adalah transfer dana.

Berdasarkan data yang diperoleh dari GINSI, pola pembiayaan/pembayaran perdagangan luar negeri (ekspor) telah mengalami pergeseran terutama sejak 1995. Pembayaran ekspor yang semula didominasi oleh LC dengan pangsa 89% (1982) beralih ke non LC (70%) pada tahun 2002. Pada Juli 2004, pangsa LC turun menjadi 11,90% dengan nilai \$288 juta dari total ekspor sebesar \$1.794 juta.

Ini menunjukkan semakin menurunnya peran perbankan dalam perdagangan luar negeri. Hal ini patut menjadi pertimbangan dalam menentukan arah kebijakan dan pengaturan perbankan (khususnya bank asing) ke depan.

Tabel 1

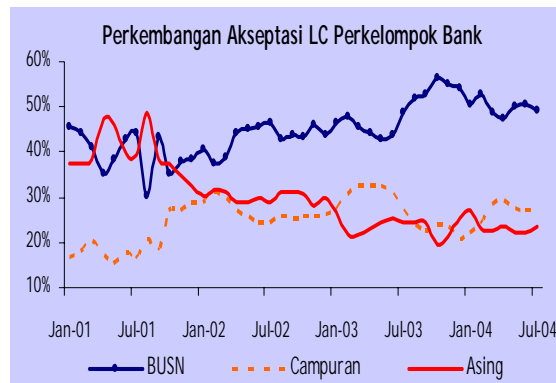
**METODE PEMBAYARAN EKSPOR**

Tahun	LC	Non LC
1982	88.89%	11.11%
1987	84.90%	15.10%
1992	68.18%	31.82%
1995	61.59%	36.41%
2002	30.00%	70.00%
2004*	17.44%	82.56%
Jan'04	20.26%	79.74%
Apr'04	16.04%	83.96%
Jul'04	16.03%	83.97%

<sup>10</sup> a) Advance Payment, b) Open Account, c) Konsinyasi, d) Wesel Inkaso, e) Counter Trade, dan f) Letter of Credit (LC).

Dari 16% pembiayaan perdagangan luar negeri yang menggunakan LC tersebut, jumlah akseptasi LC yang dilakukan kelompok bank asing terus turun sementara untuk kelompok bank bank umum swasta nasional (BUSN) devisa dan bank campuran masih menunjukkan adanya pertumbuhan. Fakta ini semakin membuktikan akan semakin turunnya peran perbankan asing dalam mendorong pertumbuhan ekonomi Indonesia.

Grafik 10

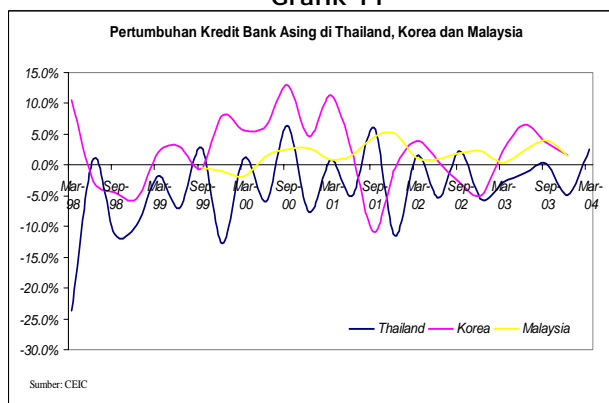


### BAB III PENGATURAN DAN PERKEMBANGAN BANK ASING DI NEGARA LAIN

Krisis di Asia pada tahun 1997 dan adanya kebutuhan untuk melakukan rekapitalisasi sektor perbankan telah membawa perubahan ketentuan dalam pengaturan pendirian (*entry*) pada negara-negara yang mengalami krisis seperti Korea, Thailand dan Indonesia. Disamping perubahan ketentuan, penetrasi bank asing di Asia tetap rendah namun diperkirakan akan meningkatkan kompetisi, efisiensi dan stabilitas dalam sektor keuangan.

Dalam periode krisis yaitu sekitar tahun 1996-1998, pertumbuhan kredit bank asing di negara-negara Asia relatif lebih tinggi dibandingkan dengan bank domestiknya. Disamping Thailand yang cenderung meningkat, di Malaysia dan Korea penyaluran kredit yang dilakukan bank asing cenderung menurun. Pertumbuhan kredit bank asing di Malaysia mencapai 38%, sedangkan pada bank domestik mencapai 38,2%, di Thailand dalam periode yang sama, pertumbuhan kredit bank asing mencapai 20,6%, sedangkan pada bank domestik mencapai negatif 8,5%; di Korea, pertumbuhan kredit bank asing mencapai 13,6%, sedangkan pada bank domestik mencapai 2,9%.

Grafik 11



Untuk memberikan gambaran menyeluruh berikut ini diuraikan perubahan ketentuan-ketentuan terhadap bank asing yang dilakukan oleh otoritas pengawasan bank di Malaysia, Thailand dan Korea:

### 3.1. Malaysia

#### Ketentuan

Apabila dibandingkan dengan negara Asia lainnya, peranan bank asing di Malaysia secara relatif lebih besar. Namun demikian, pada mulanya otoritas perbankan di Malaysia cukup berhati-hati pada saat membuka sektor perbankan tersebut. Salah satu kemudahan yang diberikan adalah bahwa bank asing dapat memberikan kredit bekerjasama dengan bank lokal, dan bank campuran. Setelah tahun 1983, tidak ada bank asing yang didirikan di Malaysia.

Dengan berlakunya *Banking and Financial Institutions Act* (BAFIA) tahun 1989, bank yang melakukan kegiatan usaha di Malaysia wajib dalam bentuk perusahaan publik yang telah memperoleh izin dari Menteri Keuangan atas rekomendasi Bank Negara Malaysia (BNM). Oleh karena itu, seluruh bank asing yang akan beroperasi di Malaysia juga diwajibkan untuk melakukan konversi badan hukumnya menjadi *subsidiary (locally incorporated bank)* paling lambat pada tanggal 1 Oktober 1994 dan asing diperbolehkan untuk memiliki sebesar 100% dari kepemilikan bank.

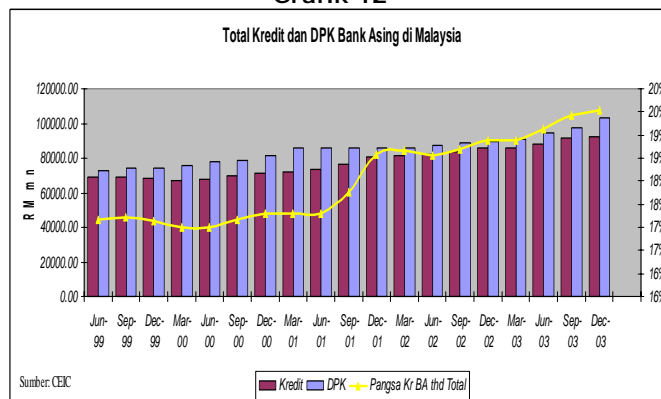
Sejak tanggal 31 Desember 2001, seluruh bank asing tersebut wajib untuk meningkatkan jumlah modal minimum setelah memperhitungkan kerugian sebesar RM300 juta sedangkan bank domestik wajib meningkatkan modal mereka menjadi sebesar RM2 miliar. Namun tidak ada pemisahan kebijakan atau pedoman yang membatasi aktivitas bank asing.

#### Perkembangan Perbankan

Walaupun Malaysia menggunakan rejim control devisa, namun prospek perekonomian yang cukup stabil mendorong peningkatan aktivitas bank asing di negara tersebut. Dalam kurun waktu 1999-2003, DPK yang dimobilisasi bank asing meningkat sebesar 41,5% menjadi RM103.396 juta demikian pula halnya dengan kredit yang meningkat sebesar 34% menjadi RM 92.693 juta.



Grafik 12



### 3.2. Thailand

#### Ketentuan

Pendirian kantor cabang bank asing di Thailand sudah dimulai sejak dilakukannya kegiatan bank komersial pada tahun 1888. Pada mulanya, bank asing adalah bank yang paling aktif namun demikian pemerintah Thailand kemudian membatasi aktivitas bank asing tersebut termasuk kebijakan untuk memberikan lisensi kepada bank asing baru. Pada perkembangannya, ketentuan diperlonggar dengan memperbolehkan bank asing membuka satu kantor cabang di Bangkok dan pihak asing dapat membuka bank dengan badan hukum domestik dengan memberikan kepemilikan mayoritas kepada warga negara Thailand sehingga tidak ada bank campuran atau bank anak perusahaan yang sepenuhnya dimiliki oleh asing.

Kondisi tersebut berubah paska krisis tahun 1997 yang disebabkan adanya kebutuhan permodalan asing untuk menyelamatkan bank yang bermasalah. Dalam kaitannya dengan hal tersebut, pemerintah mengubah ketentuan tentang pembatasan kepemilikan asing dengan memberikan kesempatan kepada pihak asing untuk sepenuhnya memiliki saham pada lembaga keuangan di Thailand selama sepuluh tahun. Kebijakan tersebut menyebabkan pada akhir tahun 2001, terdapat empat bank campuran yang beroperasi di Thailand dan beberapa bank asing yang masuk kedalam sektor perbankan dengan cara pembukaan kantor cabang namun belum ada dari bank-bank tersebut yang telah menjual saham di pasar modal.

Pada saat ini dikenal dua kategori bank asing yaitu bank yang beroperasi sebagai kantor cabang dan bank campuran. Sesuai *Commercial Banking Act*, kepemilikan asing dalam bank dibatasi sebesar 25% dengan pengecualian atas persetujuan Menteri Keuangan dimana pihak asing dapat memiliki bank sebesar 100% dalam waktu 10 tahun (*hybrid bank*).

Pengawasan bank dilakukan dengan menggunakan dasar ketentuan yang sama sedangkan bagi bank asing diatur tentang hal-hal sebagai berikut:

1. Struktur kepemilikan: Tidak ada persyaratan sebagaimana *parent bank* yang tergantung dari penilaian pengawas di negara asal bank asing tersebut
2. Rasio CAR terhadap kantor cabang bank asing ditetapkan sebesar 7,5% sementara bank umum dan *hybrid bank* wajib memelihara rasio CAR sebesar 8,5%.

Bank of Thailand sedang melakukan penyempurnaan kebijakan perbankan yang disebut sebagai *One Presence Policy* dalam kerangka *Financial Master Plan* sebagai berikut:

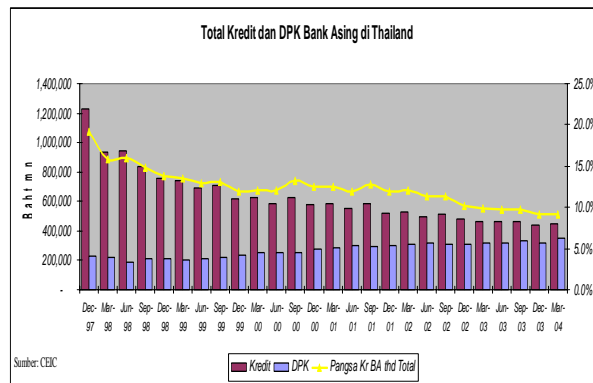
1. Kantor cabang bank asing atau *hybrid bank* dapat menjadi kantor cabang penuh dengan ketentuan yang berlaku (*Commercial Banking Act*).
2. Kantor cabang bank asing dapat menjadi *hybrid bank* dengan pengecualian terhadap 10 bank asing dengan *grandfather clause* terhadap kepemilikan asing.
3. Kantor cabang atau *hybrid* dapat menjadi *subsidiary* apabila kepemilikan asingnya telah menjadi sebesar 95% dan tanpa adanya *grandfather clause* terhadap kepemilikan asing. Setelah pendiriannya, *subsidiary* tersebut terbatas untuk hanya membuka tambahan empat kantor cabang.

## **Perkembangan Perbankan**

Kinerja bank asing tampak semakin menurun yang antara lain ditandai dengan penurunan kredit sebesar Baht 786.266 juta atau 64,2 % menjadi Baht 439.170 juta. Proses pemulihan perekonomian paska krisis juga diikuti dengan menurunnya penyaluran kredit (*credit rationing*) baik yang dilakukan oleh bank domestik maupun bank asing. Pangsa kredit yang disalurkan bank asing pada paska pendirian *Thai Asset Management Company* (TAMC) tahun 2001 juga menurun sebesar Baht 147.374 (25,1%).

Sejalan dengan program restrukturisasi perbankan di Thailand dan implementasi *Thailand Financial Master Plan*, Bank of Thailand telah mengkaji kembali mengenai keberadaan bank asing. Diharapkan dengan adanya konversi dari kantor cabang bank asing menjadi bank campuran atau bank lokal dapat mendorong kembali fungsi intermediasi melalui peranan bank asing.

Grafik 13



### 3.3. Korea

#### Ketentuan

Pada awalnya bank asing di Korea menghadapi restriksi dalam melakukan kegiatan operasionalnya. Namun demikian, sejak awal 1990, Korea sudah mengarah pada kebijakan *national treatment* terhadap bank asing dan mulai membuka restriksi dengan melakukan pembatalan batasan jumlah kantor cabang yang dapat dibuka serta kemungkinan kepemilikan asing melalui pendirian bank campuran dan *subsidiary* yang sepenuhnya dimiliki asing.

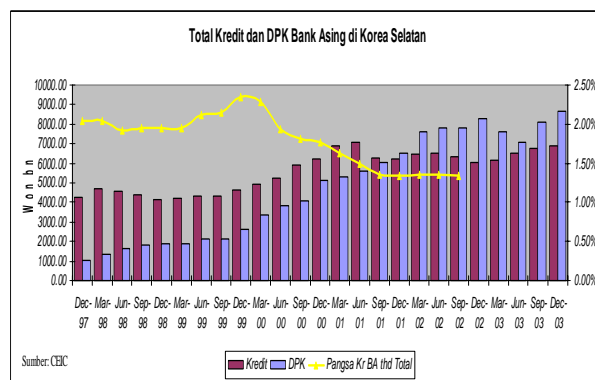
Paska krisis 1997, Pemerintah Korea mencari dana untuk menyelamatkan dua bank yaitu Korea First dan Seoul Bank dengan mengundang investor asing. Proses tersebut membutuhkan waktu dua tahun sebelum terjadinya kesepakatan penjualan saham. Walaupun sudah ada pembelian saham yang cukup besar oleh Newbridge Capital pada Korea First Bank pada tahun 1999 dan kemungkinan untuk mendirikan bank campuran, namun sebagian besar asing yang masuk kedalam sektor perbankan masih dalam bentuk kantor cabang.

## Perkembangan Perbankan

Paska krisis tahun 1997, mobilisasi DPK yang dilakukan oleh bank asing mengalami peningkatan yang pesat. Dalam periode 1997 - 2003, DPK meningkat sebesar Won 7.644 miliar (atau 737%). Hal ini terutama disebabkan cukup tingginya kepercayaan masyarakat terhadap bank asing dan tingkat suku bunga yang cukup kompetitif.

Walaupun penyaluran kredit meningkat paska krisis, namun penyaluran kredit bank asing relatif fluktuatif yang ditandai dengan menurunnya outstanding kredit pada akhir triwulan III (September) 2001 sebesar Won 768.93 miliar (10,9%) dari triwulan sebelumnya yang disebabkan adanya program restrukturisasi perbankan yang menyebabkan bank-bank asing cenderung menahan diri dalam melakukan penyaluran kredit.

Grafik 14



### 3.3. Pengaturan Bank Asing di Beberapa Negara Lain

#### China

Salah satu website menginformasikan bahwa pada awalnya China mengizinkan bank asing untuk menyediakan renminbi bagi perusahaan dan individual asing termasuk warga Hong Kong dan Macao. Namun dengan semakin terbukanya industri perbankan China, menunjukkan komitmen China untuk memenuhi kesepakatan WTO dan memperluas partisipasi asing dalam reformasi industri perbankannya. Kegiatan ini menjadi milestone China dalam memberi kesempatan pihak asing untuk terlibat dalam kegiatan usaha dalam negeri baik dalam mata uang asing maupun mata uang lokal. China Banking Regulatory Commission (CBRC)

mendorong peran asing tersebut dengan memberikan keringanan ketentuan bagi pihak asing yang secara strategis memiliki kualifikasi untuk berpartisipasi dalam reformasi keuangan dengan menaikkan *equity share* investor asing individual dari 15% menjadi 20%. CBRC juga mengamandemen persyaratan *operating capital* untuk institusi keuangan yang dibiayai asing, yaitu berupa penurunan persyaratan minimum dari US\$72 juta (600 juta Yuan) menjadi US\$60 juta (500 juta Yuan) untuk *highest level*, dan dari 500 juta Yuan menjadi 400 juta Yuan untuk *second highest level*.

## Kanada

Bank Asing memainkan peran yang cukup signifikan di sektor keuangan Kanada. Saat ini, hampir 42 *subsidiary* bank asing beroperasi dengan total aset mencapai 10% dari aset perbankan domestik Kanada. Beberapa bank asing juga beroperasi melalui institusi keuangan non bank seperti perusahaan asuransi, sekuritas dan *leasing companies*.

Untuk mengoptimalkan persaingan, bank asing diperbolehkan beroperasi sebagai cabang maupun *subsidiaries*. Namun demikian, OSFI tetap menerapkan beberapa pembatasan-pembatasan bagi bank asing yang beroperasi sebagai cabang di Kanada, yaitu antara lain berupa:

1. Kantor Cabang Bank Asing tidak diperkenankan menerima deposito ritel. Pengertian Deposito Ritel adalah deposito di bawah US\$150.000. Bank asing yang berbentuk cabang dapat saja menerima deposito dengan nilai di bawah US\$150.000 asalkan nilai total deposito yang bersangkutan masih lebih rendah dari 1% total deposito yang dimiliki cabang yang bersangkutan.
2. Selain itu, dalam kondisi yang akan membayakan sistem keuangan, pengawas berhak meminta cabang bank asing dimaksud untuk memelihara asetnya dalam mata uang domestik dalam jumlah tertentu.
3. Bank asing yang berbentuk kantor cabang dapat memiliki akses tidak langsung melalui *direct participant* dalam *Canadian Clearing and Settlement System*. Apabila kantor cabang bank asing tersebut ingin memiliki akses langsung ke dalam *Canadian Clearing and Settlement System*, otoritas Kanada akan melakukan penilaian terhadap *insolvency laws* negara tersebut sehingga tidak terjadi benturan

ketentuan yang membahayakan *Canadian Clearing and Settlement System* pada saat bank asing yang bersangkutan *default*.

4. Pada saat bank asing mengalami kondisi insolven, cabang bank asing di Kanada akan dilikuidasi sebagaimana perlakuan hukum Kanada terhadap entitas hukumnya. Aset yang dimiliki oleh bank asing tersebut, baik yang dimiliki oleh kantor cabang maupun *subsidiaries* akan digunakan untuk menyelesaikan tagihan bank asing yang *default* tersebut. Pada saat yang sama, hak deposan kantor cabang/ subsidiary akan dijaga.

## BAB IV PERANAN BANK ASING DALAM MENDORONG PENYALURAN KREDIT

### 4.1. Model

Pada sebagian besar ekonomi negara-negara Asia, penetrasi bank asing masih merupakan fenomena yang baru sehingga studi empiris mengenai kinerja bank asing dan domestik masih sangat terbatas. Mathieson dan Roldos (2001) menunjukkan bahwa pada negara-negara sedang berkembang di Eropa Timur dan Amerika Latin, bank asing pada umumnya memiliki *return on equity* yang lebih tinggi dan biaya terhadap pendapatan yang lebih rendah serta NPL yang rendah dibandingkan dengan bank-bank domestik.

Montgomery (2003) menunjukkan bahwa *return on asset*, *cost-to-income ratio* dan *problem loan ratios* adalah indikator penting dalam menilai kinerja bank asing terhadap bank domestik khususnya pada periode paska krisis. Oleh karena itu, analisis terhadap kinerja bank asing di Indonesia dalam paper ini akan menggunakan tiga indikator yang telah secara luas digunakan oleh para ekonom dalam menilai kinerja bank asing pada suatu negara.

Penggunaan indikator tersebut juga sebelumnya banyak digunakan dalam penelitian, antara lain penelitian tentang efisiensi bank yang dilakukan oleh Berger dan DeYoung (1997) yang menggunakan indikator NPL, Efficiency, Capital (dengan proxy return terhadap equity atau aset) dan ATMR.

Dalam paper ini akan dianalisis secara khusus pengaruh indikator tersebut terhadap kinerja penyaluran kredit bank asing. Penyaluran kredit dianggap sebagai suatu indikator penting peranan bank dalam mendorong kegiatan ekonomi di negara berkembang. Return on Assets (ROA) adalah indikator yang akan menunjukkan bahwa apabila rasio ini meningkat maka aktiva bank telah digunakan dengan optimal untuk memperoleh pendapatan bank sehingga diperkirakan bahwa ROA dan pertumbuhan kredit memiliki hubungan yang positif. Dalam kegiatan usaha bank yang mendorong perekonomian, rasio ROA yang tinggi menunjukkan bahwa bank telah menyalurkan kredit dan memperoleh pendapatan bunga.

Rasio lainnya yaitu rasio Biaya Operasional terhadap Pendapatan Operasional (BOPO) menunjukkan tingkat efisiensi bank dalam melakukan kegiatan operasionalnya. Dalam analisis ini maka rasio BOPO yang tinggi mencerminkan kondisi bank yang tidak efisien sehingga apabila bank tetap menyalurkan kredit maka bank akan mengalami *negative interest rates spread*. Kondisi tersebut menyebabkan bank akan mengurangi penyaluran kredit untuk menghindari

kerugian yang lebih besar dan cenderung mengalihkan investasinya dalam surat berharga atau *fee based income*.

*Non-performing Loan* (NPL) dihitung berdasarkan posisi kredit bermasalah bank (kolektibilitas 3, 4 dan 5) terhadap total kredit. Apabila NPL bank tinggi, bank cenderung mengurangi atau tidak menyalurkan kredit (*credit rationing*) sehingga mempengaruhi perilaku pengambilan keputusan manajemen bank dalam melakukan penyaluran kredit. Dalam kondisi perekonomian yang dianggap kurang kondusif misalnya sektor riil yang masih belum pulih maka bank cenderung untuk tidak menyalurkan kredit untuk menghindari risiko kredit yang masih tinggi.

Selain itu juga digunakan variabel suku bunga dengan menggunakan selisih suku bunga bulanan antara *federal funds* (bulanan) yang ditetapkan oleh Federal Open Market Committee (The Fed) dan suku bunga SBI yang ditetapkan oleh Bank Indonesia. Selisih yang meningkat akan menjadi dorongan bagi perbankan termasuk bank asing untuk mengalihkan dananya dari kredit kepada produk keuangan dalam valuta asing terutama US Dollar. Oleh karena itu, hubungan antara selisih suku bunga akan menjadi sinyal pasar terhadap sensitivitas perilaku bank dalam menyalurkan kredit dan memiliki hubungan yang negatif.

Indeks Produksi Industri (*Industrial Production Index*) juga merupakan sinyal pasar yang digunakan sebagai pendekatan untuk mengukur hasil produksi (*output*). Peningkatan indeks menunjukkan sinyal positif mengenai kondisi industri yang membaik (*booming*) sehingga perbankan akan terdorong untuk menyediakan dana (kredit) kepada pelaku usaha.

Dalam format matematis kaitan masing-masing variabel tersebut, dapat digambarkan seperti sebagai berikut:

$$L_{i,t} = \alpha + \sum_{i=1}^I \sum_{k=1}^K \beta_{i,k} + \epsilon_{i,t}$$

Agar dapat memberikan gambaran yang lebih jelas, lima variabel independen (exogenous), yaitu pendapatan (Return on Assets= ROA), Efisiensi (Biaya Operasional terhadap Pendapatan Operasional yang disingkat BOPO), kredit bermasalah (Non Performing Loan yang disingkat NPL), perbedaan suku bunga Indonesia dan Amerika (Interest rates differential = INT) dan pertumbuhan industri (Industrial Production Index yang disingkat IPI) mulai bulan Januari 1999 sampai dengan Mei 2004 akan dituliskan seperti sebagai berikut:

$$L_{it} = const + \beta_1 ROA - \beta_2 BOPO - \beta_3 NPL - \beta_4 INT + \beta_5 IPI + \epsilon_{it}$$

t = {Januari 1999, ..., Mei 2004} dan i = {1, ..., 5}



Tujuan utama estimasi ini adalah untuk memperoleh model yang lengkap beberapa variabel dan pengaruhnya terhadap pertumbuhan kredit secara keseluruhan dan membandingkan kondisi kelompok bank tertentu secara relatif terhadap kelompok bank lainnya. Untuk pertimbangan tersebut maka dalam analisis ini akan difokuskan dalam nilai relatif hasil estimasi pada konstanta,  $\beta_1$ ,  $\beta_2$ ,  $\beta_3$ ,  $\beta_4$  dan  $\beta_5$ . Secara prinsip parameter tersebut akan memberikan informasi tentang kelompok bank berdasarkan tingkat pertumbuhan kredit yang dilakukannya. Kelompok dengan nilai  $\beta$  yang lebih besar menunjukkan potensi untuk menyalurkan kredit yang lebih besar, sedangkan dengan nilai  $\beta$  yang lebih kecil menunjukkan keterbatasan dalam melakukan penyaluran kredit. Tabel berikut menunjukkan permasalahan yang akan dikaji selanjutnya.

**Tabel 2**

No.	Kasus	Interpretasi
1	$\beta_1 = \beta_2 = \beta_3 = \beta_4 = \beta_5 = 0$	Terbukti bahwa bank asing berperan dalam mendorong pertumbuhan perekonomian dengan melakukan penyaluran kredit.
2	$\beta_1 = \beta_2 = \beta_3 = \beta_4 = \beta_5 \neq 0$	Terbukti bahwa bank asing kurang berperan dalam mendorong pertumbuhan perekonomian dengan melakukan penyaluran kredit.

## 4.2. Hasil Estimasi

Estimasi dilakukan dengan melakukan regresi model secara keseluruhan maupun secara sebagian (*partial*) berdasarkan kelompok bank yaitu bank asing, bank campuran dan bank domestik. Metode tersebut dilakukan untuk memperoleh hasil analisis yang lebih tajam dengan membandingkan bank sesuai dengan kelompoknya (*peer*) sehingga diharapkan hasil regresinya lebih realistis.

- a) Berdasarkan hasil analisis terhadap keseluruhan kelompok bank dengan menggunakan metode OLS diperoleh hasil estimasi bahwa secara rata-rata perbankan termasuk bank asing beralih dari pemberian kredit pada aktivitas yang menghasilkan *fee* (*fee based income*) dan bank asing memiliki perilaku yang relatif mirip dengan bank domestik.

Penyaluran kredit menjadi semakin berkurang karena peningkatan efisiensi lebih ditujukan dengan upaya-upaya penurunan pemberian kredit yang secara relatif memberikan konsekuensi adanya biaya-biaya tambahan untuk administrasi dan kompensasi risiko kredit yang dianggap masih tinggi.

NPL juga menjadi pertimbangan penting perbankan dalam menyalurkan kredit. Berdasarkan estimasi, secara umum dibuktikan bahwa peningkatan NPL menyebabkan seluruh bank akan mengurangi penyaluran kredit. Dalam kondisi sektor riil yang masih belum pulih, perbankan menganggap bahwa tambahan penyaluran kredit sebagai potensi risiko yang dapat mengganggu kinerja bank dimasa yang akan datang.

Selain itu, target pendapatan yang diukur dengan rasio *return on asset* (ROA) relatif paling berpengaruh terhadap penyaluran kredit perbankan. Untuk bank domestik terutama bank rekap, adanya target ROA atau ROE menyebabkan pengurus bank mengutamakan pendapatan yang tinggi dengan melakukan penempatan dalam surat berharga dan mengurangi penyaluran kredit yang berpotensi meningkatkan biaya penyisihan (PPAP) bank. Sedangkan untuk bank asing, peningkatan ROA terutama dilakukan dengan peningkatan aktivitas *fee based income* seperti *trade finance*, kartu kredit dll.

Kantor cabang bank asing menunjukkan perilaku yang mirip dengan bank domestik dengan memandang bahwa ROA, BOPO dan NPL menjadi pertimbangan dalam melakukan ekspansi kredit. Peningkatan ROA bank asing sebesar 1% akan menurunkan pertumbuhan kredit sebesar 42,1%, peningkatan BOPO sebesar 1% akan menurunkan pula pertumbuhan kredit sebesar 0,9% dan berdasarkan indikator terakhir yaitu NPL bahwa peningkatan NPL sebesar 1% akan membawa dampak kontraksi kredit sebesar 5,2%.

Dalam kondisi NPL yang paling tinggi diantara kelompok bank yang lain, bank asing akan cenderung melakukan kontraksi dalam penyaluran kredit dan lebih fokus pada aktivitas yang menghasilkan *fee* dan kegiatan pemberian kredit konsumsi dengan plafon yang tidak terlalu tinggi dan berjangka waktu pendek seperti kartu kredit.

Bagi bank campuran, perubahan indikator sebesar 1% tidak memberikan pengaruh yang cukup besar terhadap aktivitas penyaluran kredit bank. Dibandingkan dengan kelompok lainnya, perubahan pertumbuhan kredit bank campuran relatif kecil yang ditunjukkan dengan perubahan sebesar 38,2% terhadap perubahan ROA, 3,9% terhadap perubahan BOPO dan 1,5% terhadap perubahan NPL.

Kinerja penyaluran kredit bank campuran terbukti tidak sensitif dibandingkan dengan bank asing yang sangat terpengaruh dengan perubahan sedikit dari masing-masing indikator dan sinyal pasar, yaitu perubahan suku bunga dan indeks industri. Hal ini juga membuktikan bahwa walaupun bank campuran masih terpengaruh pada kontribusi dana-dana pemilik bank namun bank cukup memberikan kontribusi terhadap penyaluran kredit pada perekonomian Indonesia.

Fenomena ini tentunya dapat menjadi pertimbangan dalam menetapkan kebijakan terhadap peningkatan peranan bank asing dalam melakukan penyaluran kredit dengan menyesuaikan badan hukumnya mengarahkan kantor cabang bank asing untuk menyalurkan kredit secara lebih intensif dan untuk melakukan konversi sukarela. Bagi Indonesia, selain dapat memperkuat komitmen pemilik dan pengurus bank untuk menyalurkan kredit di Indonesia juga dapat mengurangi risiko sistemik apabila dibutuhkan dana asing untuk memperkuat permodalan bank.

- b) Berdasarkan hasil analisis dengan menggunakan metode OLS diperoleh hasil estimasi sebagaimana disajikan sbb:

**Tabel 3**

Kelompok Bank	Konstanta	ROA	BOPO	NPL	INT	IPI
Bank Asing	1.51	<b>-0.29</b>	-0.08	-0.02	-0.37	0.01
# observasi = 320	(0.04)	(0.65)	(0.33)	(0.77)	(0.00)	(0.91)
Bank Campuran	0.68	0.42	-0.05	<b>0.02</b>	<b>-0.48</b>	0.00
# observasi = 320	(0.47)	(0.62)	(0.53)	(0.75)	(0.00)	(0.96)
Bank Domestik	0.72	0.38	<b>0.05</b>	-0.17	-0.44	<b>0.05</b>
# observasi = 320	(0.02)	(0.09)	(0.14)	(0.02)	(0.00)	(0.36)

Sumber: Bank Indonesia dan CEIC, diolah.

Hasil estimasi menunjukkan sinyal yang selaras dengan ekspektasi yang diperkirakan berdasarkan asumsi ilmu ekonomi dan keuangan. Namun demikian, terdapat beberapa fenomena yang menarik yaitu ternyata bahwa bank asing yang memiliki koefisien ROA sebesar -0,29 berbeda dengan ekspektasi awal sehingga menjelaskan bahwa kenaikan ROA sebesar 1% menyebabkan kredit secara rata-rata turun sebesar 29%. Kondisi ini tidak terlalu mengejutkan karena berdasarkan data telah ditunjukkan bahwa pertumbuhan kredit bank asing relatif rendah karena fokusnya pada penghasilan dari *fee* dan kredit untuk sektor konsumsi.

Selain itu, pada bank campuran terdapat sinyal yang berlawanan untuk NPL, yaitu peningkatan NPL sebesar 1% akan menyebabkan peningkatan kredit sebesar 2%. Kondisi ini terutama disebabkan bank campuran tetap menyalurkan kredit yang diberikan oleh perusahaan induk (*parent company*) kepada anak perusahaannya di Indonesia. Selain itu, sebagian besar kredit yang diberikan adalah kredit dalam valas yang relatif tidak *volatile* terhadap gejolak Rupiah.

Bank domestik juga mempunyai fenomena yang menarik dimana peningkatan rasio BOPO diikuti dengan peningkatan kredit. Peningkatan BOPO sebesar 1% menyebabkan peningkatan pula penyaluran kredit sebesar 5%. Hal disebabkan masih tingginya dana yang disimpan nasabah dan peningkatan pendapatan lain yang berasal dari obligasi negara serta adanya peningkatan kredit konsumsi terutama kredit pemilikan rumah (KPR) dan kredit kendaraan.

Estimasi juga menunjukkan bahwa bank campuran dan bank domestik lebih sensitif terhadap perubahan sinyal pasar dibandingkan bank asing. Hal ini disebabkan dana bank asing sangat tergantung dari dana-dana yang berasal dari kantor pusat bank sehingga tidak sensitif terhadap perubahan kondisi makroekonomi Indonesia. Namun demikian, bank asing menunjukkan tingkat volatilitas yang tinggi dalam penyaluran kredit dan cenderung kontraktif pada paska krisis.

### 4.3. Analisis Empiris Perkembangan Modal dan Kredit Bank Asing

Dari hasil estimasi terhadap perkembangan modal dan kredit bank asing dengan menggunakan metode *Least Square* dapat dilihat pada tabel dibawah ini.

Tabel 4

Dependent Variable: LN_MODAL Method: Least Squares Date: 09/16/04 Time: 19:24 Sample(adjusted): 2000:09 2004:07 Included observations: 47 after adjusting endpoints				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-1,673962	0,914654	-1,830158	0,0742
LN_ATMR	0,842146	0,106874	7,879832	0,0000
LN_NPL(-1)	0,072976	0,033022	2,209926	0,0325
LN_LOAN_DITA	0,097721	0,022747	4,295912	0,0001
R-squared	0,675745	Mean dependent var		6,859306
Adjusted R-squared	0,653122	S.D. dependent var		0,101765
S.E. of regression	0,059936	Akaike info criterion		-2,709816
Sum squared resid	0,154470	Schwarz criterion		-2,552356
Log likelihood	67,68067	F-statistic		29,87052
Durbin-Watson stat	1,218106	Prob(F-statistic)		0,000000

Dari hasil estimasi tersebut dapat disimulasikan kebutuhan modal bank kedepan untuk mengcover pertumbuhan kredit yang ditetapkan. Dengan menggunakan data bulan Juli 2004, maka dengan arahan agar kantor cabang bank asing meningkatkan penyaluran kredit sebesar 1% atau sebesar Rp 391,4 milyar, maka dibutuhkan tambahan modal sebesar Rp 59,2 milyar. Namun mengingat CAR bank asing secara agregat relatif cukup tinggi tambahan tersebut tidak diperlukan dan cukup dipenuhi dengan modal yang ada (CAR 15,3%). Disamping itu peningkatan kredit tersebut juga tidak mempengaruhi CAR yang hanya turun 0,1% menjadi 15,2%, secara individual tidak terdapat bank asing yang CARnya dibawah ketentuan. Dengan asumsi semua CAR bank asing disimulasikan sebesar 12% (kecuali 2 bank denan CAR berada antara 10% s.d 12%), maka diperlukan kenaikan kredit sebesar Rp 15,9 triliun.

#### **4.4. Analisis Dana Usaha Dalam Perhitungan Modal Bank Asing**

Masuknya bank yang berkedudukan di luar negeri ke Indonesia dengan cara membuka kantor cabang merupakan konsekuensi akibat Indonesia menganut sistem perekonomian terbuka. Kehadiran mereka tentunya diharapkan dapat meningkatkan peran perbankan dalam memajukan perekonomian Indonesia. Agar peran yang diharapkan dapat tercapai maka kantor cabang bank asing yang beroperasi di Indonesia tidak terkecuali harus melakukan praktek perbankan yang sehat. Salah satu tolok ukur utama untuk mengetahui apakah kantor cabang bank asing tersebut melakukan praktek yang sehat atau tidak adalah terpenuhinya rasio Kewajiban Penyediaan Modal Minimum (KPMM) atau yang biasa dikenal dengan *Capital Adequacy Ratio* (CAR).

Dengan demikian, terlihat bahwa modal suatu bank merupakan komponen penting dalam melakukan perhitungan KPMM. Bank yang berkedudukan di luar negeri yang beroperasi di Indonesia pada dasarnya bukan merupakan bentuk Badan Usaha Tetap tetapi hanya merupakan suatu kantor cabang. Dalam kantor cabang tentunya tidak dikenal komponen yang disebut modal. Konsep modal yang dikenal Kantor Cabang adalah modal yang ada pada kantor pusat.

Melihat kondisi tersebut serta mengingat pentingnya modal dalam melakukan perhitungan KPMM maka untuk mengatur masalah modal kantor cabang bank asing, BI mengeluarkan beberapa ketentuan. Ketentuan terkini yang mengatur permodalan kantor cabang bank asing adalah Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia No.32/37/KEP/DIR tanggal 14 Mei 1999.

Dengan adanya ketentuan yang mengatur agar kantor cabang bank asing di Indonesia mempunyai modal tersendiri bukan berarti masalah permodalan kantor cabang bank asing di Indonesia telah selesai secara komprehensif.

Dari hasil evaluasi terdapat beberapa kelemahan dari konsep perhitungan modal untuk kantor cabang bank asing. Pakmei menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan modal bagi kantor cabang dari bank yang berkedudukan diluar negeri adalah dana bersih kantor pusat dan kantor-kantor cabangnya di luar Indonesia (*net head office funds*) yang antara lain terdiri dari cadangan dari laba setelah pajak kantor cabang bank asing di Indonesia, Penyisihan Penghapusan Aktiva Produktif (PPAP), cadangan revaluasi aktiva tetap, laba yang ditahan, laba tahun lalu, laba tahun berjalan, dan *net inter office fund* (NIOF).

Selanjutnya, ketentuan permodalan kantor cabang bank asing di Pakmei diperbarui dengan Surat Keputusan (SK) Direksi Bank Indonesia No.32/37/KEP/DIR tanggal 14 Mei 1999. Perubahan berarti pada permodalan kantor cabang bank asing dengan adanya SK tersebut adalah yang berkaitan dengan komponen pembentuk modal yang disebut NIOF. Ketentuan terbaru tersebut mewajibkan kantor cabang bank asing menggunakan konsep Dana Usaha sebagai pengganti NIOF. Sedangkan komponen penyusun modal lainnya tidak diubah. Yang dimaksud dengan Dana Usaha adalah dana yang diterima dari Kantor Pusat bank di luar negeri yang diharapkan akan selalu tercatat di kantor cabang bank asing selama bank beroperasi. Apabila ternyata kantor cabang bank asing melakukan penanaman dana kembali kepada kantor pusat maupun kantor-kantor cabang lain di luar negeri, maka penanaman tersebut merupakan faktor pengurang Dana Usaha. Dalam konsep Dana Usaha ini tidak diatur mengenai Dana Usaha yang dinyatakan (*declared DU*).

Berdasarkan evaluasi dari seluruh komponen modal yang membentuk perhitungan modal kantor cabang bank asing, terdapat beberapa kelemahan penggunaan komponen konsep Dana Usaha sehingga tidak mencerminkan jumlah modal kantor cabang bank asing yang sebenarnya. Adapun kelemahan-kelemahan tersebut adalah:

**Jumlah DU yang ada belum tentu mencerminkan keadaan yang sebenarnya**

Kondisi tersebut dapat terjadi karena transfer dana dari kantor pusat ke kantor cabang hanya secara akuntansi saja, sedangkan dana yang sebenarnya tidak pernah ditransfer. Sehingga tujuan utama transfer dana tersebut cenderung untuk memenuhi ketentuan permodalan. Hal ini dimungkinkan mengingat kantor cabang dan Kantor Pusat merupakan satu pembukuan atau dapat dikatakan sebagai satu entitas akuntansi. Keadaan ini diperburuk dengan tidak perlunya *declared* DU yang dipengaruhi transfer tersebut dilaporkan kepada Bank Indonesia, sehingga pengawas tidak dapat memonitor kebenaran transfer dimaksud.

**Jumlah DU yang ada tidak mencerminkan keadaan yang sebenarnya, karena banyaknya frekuensi kegiatan tranfer antara kantor cabang dengan kantor cabang yang lain serta antara kantor cabang dengan Kantor Pusat**

Hal tersebut dapat terjadi dalam kondisi ekstrim sebagai berikut:

- (i) Kantor cabang bank asing tidak peduli akan kinerja CAR-nya, sehingga akan cenderung melakukan penanaman dana kembali kepada kantor pusat atau kantor cabang lainnya yang merupakan merupakan faktor pengurang DU yang akhirnya akan memperburuk CAR. Kondisi ini mungkin saja terjadi karena sebagian besar bank asing yang kantor cabangnya ada di Indonesia adalah *Multi Nasional Corporation* yang memandang seluruh sisi dunia sebagai tempat mereka untuk mencari keuntungan.
- (ii) Seluruh kantor cabang bank asing melalui kantor pusatnya berlomba lomba mentransfer dana ke Indonesia melalui kantor cabang di Indonesia karena mereka memandang terdapat kesempatan yang besar untuk mencari keuntungan di Indonesia.

Dua kemungkinan ekstrim tersebut menggambarkan DU yang demikian berfluktuatif sehingga tampaknya sulit bagi DU untuk dijadikan salah satu komponen modal yang termasuk dalam modal kantor cabang bank asing yang ada di Indonesia.

## BAB V KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

### 5.1. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil analisis terhadap keseluruhan kelompok bank dengan menggunakan metode OLS diperoleh hasil estimasi bahwa bank asing secara khusus lebih fokus menjadi bank yang melakukan aktivitas yang menghasilkan *fee* (*fee based income*), sehingga kurang berperan dalam mendorong pertumbuhan ekonomi nasional. Disamping itu produk *fee based income* yang sama juga sudah banyak ditawarkan oleh bank domestik.

Hasil estimasi terhadap keseluruhan kelompok bank memberikan konfirmasi terhadap fenomena bank asing di Indonesia bahwa walaupun dari aspek efisiensi dan kredit bermasalah bank asing memiliki perilaku yang sama dengan bank domestik atau campuran namun dari aspek pendapatan, bank asing lebih mengutamakan pendapatan yang berasal dari non kredit (42,1%).

Kondisi permodalan kantor cabang bank asing yang dicerminkan oleh KPMM secara umum dalam kondisi yang memadai yaitu rata-rata agregat sebesar 15,3%. Oleh karena itu, arahan agar bank melakukan penyaluran kredit tidak akan menurunkan KPMM bank tersebut secara signifikan.

Selain itu berdasarkan studi empiris per kelompok bank, bank asing lebih kurang sensitif terhadap perubahan sinyal kondisi domestik dibandingkan bank campuran dan bank domestik. Hal ini disebabkan karena dana bank asing relatif tergantung dari dana-dana yang berasal dari kantor pusat bank sehingga kurang sensitif terhadap perubahan kondisi makroekonomi Indonesia. Selain itu, bank asing juga menunjukkan tingkat volatilitas yang tinggi dalam penyaluran kredit dan cenderung kontraktif pada periode paska krisis.

Berkaitan dengan kelemahan penyajian dana usaha dalam permodalan bank asing, dapat disimpulkan beberapa hal sbb:

- Konsep modal yang diatur dalam Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia No.32/37/KEP/DIR tanggal 14 Mei 1999 berpotensi menyebabkan fluktuasi jumlah modal atau dana usaha kantor cabang bank asing, dan dapat dipergunakan untuk kegiatan lain yang bersifat spekulatif dan menguntungkan bank.
- Kelemahan tersebut mengakibatkan modal tidak dapat digunakan sebagai bantalan dalam mengantisipasi kerugian yang timbul di kantor cabang tersebut dan tidak bisa dipakai sebagai alat untuk mengontrol perkembangan aset kantor cabang yang bersangkutan.



Kondisi tersebut diatas, tentunya dapat menjadi pertimbangan dalam menetapkan kebijakan terhadap peningkatan peranan bank asing dalam melakukan penyaluran kredit sehingga bank asing dapat lebih berperan dalam perkembangan ekonomi domestik dan menjadi motivator investor asing untuk kembali berinvestasi di Indonesia.

## 5.2. REKOMENDASI

Dalam rangka memperkuat komitmen bank asing terhadap perkembangan perekonomian Indonesia, kiranya dapat menjadi pertimbangan peninjauan kedudukan hukum lembaga bank asing tersebut di Indonesia. Salah satu alternatif adalah dengan mendorong bank asing untuk melakukan konversi menjadi bank domestik (*locally incorporated bank*). Hal ini juga dilakukan di Thailand yaitu sejalan dengan implementasi *Thailand Financial Master Plan* oleh Bank of Thailand yang mendorong bank asing (sahamnya sebagian dimiliki asing) untuk melakukan konversi menjadi bank domestik.

Sehubungan dengan penyelesaian permasalahan tersebut, kiranya dapat diterapkan **beberapa alternatif** untuk mendorong bank asing agar meningkatkan kontribusinya dalam perekonomian sebagai berikut:

1. Memelihara dan menetapkan (*declared*) Dana Usaha (DU) kantor cabang bank asing pada minimal jumlah tertentu (asumsi minimal Rp3 triliun) sehingga jumlahnya tidak mengalami fluktuasi (ditransfer). Namun hal ini belum lazim diterapkan perbankan internasional.
2. **Kantor Cabang Bank Asing diarahkan untuk melakukan konversi** menjadi bank domestik sehingga ketentuan modalnya mengacu pada ketentuan modal bank umum. Kepada bank ini dapat diberikan **insentif permodalan**. Dengan mempertimbangkan proyeksi pertumbuhan kredit yang diharapkan 10-15 tahun kedepan relatif sama dengan bank domestik, maka untuk dapat memenuhi persyaratan modal Rp3 triliun terhadap kantor cabang bank asing tersebut dapat diberikan ***grace period* selama 5 tahun pemenuhan ketentuan modal** yang sebagian diantaranya dapat berasal dari konversi DU kedalam Rupiah pada tanggal akhir neraca pada saat berlakunya ketentuan tersebut.

Sebagai implikasinya, dengan tidak berfluktuasinya DU maka komponen modal ini akan menjadi stabil sehingga konsep modal yang ada di bank tersebut bisa mendekati konsep modal yang sesungguhnya. Kestabilan konsep modal ini jika dipergunakan untuk menghitung KPMM akan menghasilkan suatu angka yang dapat dipercaya. Dan selanjutnya

perkembangan trend KPMM juga dapat dijadikan dasar untuk melihat perkembangan bank dari sisi komponen modal dan ATMR-nya.

Pertimbangan penurunan modal disetor adalah karena jumlah tersebut sudah disesuaikan dengan proyeksi penyaluran kredit dan bank asing tersebut sudah beroperasi serta memperoleh laba yang memadai sehingga tidak diperlukan lagi alokasi kerugian selama dua tahun sebagaimana yang akan dialami oleh bank baru, dan pemenuhan biaya-biaya untuk kegiatan investasi dan SDM bank.

3. Apabila kantor cabang bank asing belum dapat diarahkan melakukan konversi menjadi bank domestik maka dapat diterapkan constraint antara lain sebagai berikut:

- 1). **Pengaturan tentang pertumbuhan kredit**

Pertumbuhan kredit modal kerja dan kredit investasi secara bertahap minimal sama dengan pertumbuhan kredit keseluruhan dengan komposisi jenis jumlah kredit yang seimbang khususnya mengingat bahwa pada saat ini terdapat eksekutif likuiditas yang sangat besar sehingga mengganggu perekonomian. Penerapan ketentuan diperkirakan tidak akan bertentangan dengan komitmen di WTO karena ditujukan untuk pelaksanaan pengawasan bank dan efektivitas kebijakan moneter.

Adapun implikasi ketentuan ini adalah bank akan merasa dipaksa sehingga apabila kredit bank kemudian memburuk maka bank dapat berkilah untuk ikut meminta pertanggungjawaban Bank Indonesia.

- 2). **Penetapan alokasi kredit**

Kantor cabang bank asing tersebut dan bahkan seluruh bank dapat diminta untuk mengadakan alokasi dana untuk penyaluran kredit dari total dana pihak ketiga (DPK) yang diperolehnya secara bertahap. Dengan mempertimbangkan rasio LDR Kantor cabang bank asing pada saat ini maka penetapan rasio dapat diusulkan sebesar 60% dan dapat disesuaikan dengan kondisi perekonomian dan bank yang bersangkutan.

Dengan mengingat komitmen Indonesia pada *World Trade Organization* (WTO) sebagaimana diatur dalam *Schedule of Specific Commitment*<sup>11</sup> dan dengan mempertimbangkan potensi balas dendam (resiprokal) negara lain terhadap kegiatan perbankan Indonesia di luar negeri dan bahkan dapat berdampak pada produk Indonesia lainnya maka penetapan kebijakan tersebut kiranya harus tetap dilakukan dalam kerangka penegakan ketentuan kehati-hatian (pendekatan pengawasan) terhadap perbankan atau efektivitas kebijakan moneter sehingga tidak melanggar kesepakatan Indonesia dan ketentuan yang diatur dalam WTO tersebut atau ketentuan lainnya.

---

<sup>11</sup> “*With the exception of the existing branches of foreign banks, foreign services provider shall be in the form of joint venture bank locally incorporated in Indonesia with the following requirement unbound for requirement and only bank institutions are permitted to establish joint venture bank ...*” dan sebagaimana yang diatur pula dalam *Annex on Financial Services* mengenai *prudential carve out* khususnya kata-kata: “*... to ensure the integrity and stability of the financial system ...*”.