

KEGAGALAN SUATU BANK: STUDI LITERATUR

Oleh: Hisar Pangaribuan

Abstract: *The failed bank is the bank in insolvency condition or in inability to pay pertaining the bank operation, in which the mentioned bank ought to be closed, liquidated or in the contrary, the bank has to be bailed out.*

For more than one decade running for Indonesia banking (since 1988) a fast growing amount of bank experiences has occurred, unfortunately some of the banks had to be closed because of the failure of the bank its own to manage the proper operation in prudential banking principles (Indonesia central bank tries to maintain the amount of banks with the optimal bank quality).

Many bank failure causes research has done by the researchers in difference countries. From some researches there are frameworks causes the bank facing failure problems which among of them are economic crisis, runs' a huge cash drawing by the customers in the short period of time and internal financial problems in the bank. Most of the bank failure causes researches aim is to equipt all parties (central bank, government and public) for early warning of bank failure.

Keywords : *Bank failure, early warning, prudential banking, liquidated, bail out.*

PENDAHULUAN

Pasang surutnya perkembangan sektor perbankan di Indonesia yang telah terjadi berpengaruh sangat besar bagi perekonomian Indonesia. Sebelum Paket Oktober (Pakto) 1988 terdapat 132 bank di Indonesia dan setelah Pakto diluncurkan Bank bertumbuh (*booming*) menjadi sekitar 240 bank. Namun setelah krisis ekonomi (tahun 1997) jumlahnya terus berkurang.

Pertumbuhan bank yang sangat pesat membuat bank menjadi sangat ekspansif dalam menarik dana masyarakat dan menyalurkannya ke kelompoknya sendiri. Kondisi tersebut adalah berbahaya, seperti yang terjadi pada tahun 1992. Bank Indonesia menghentikan transaksi Bank Summa karena pelanggaran batas maksimum pemberian kredit terhadap pihak terkait dalam hal ini adalah group usahanya yang pada akhirnya menimbulkan kredit macet. Dengan kondisi tersebut, Bank Summa telah melanggar prinsip *prudential banking* yang seharusnya dijunjung tinggi oleh insan perbankan. Penutupan Bank Summa tersebut mengejutkan masyarakat khususnya bagi para nasabah yang menyimpan dananya di bank tersebut.

Jumlah Bank yang beroperasi di Indonesia terus berkurang dari tahun ke tahun. Dalam hal ini dikarenakan bahwa Bank-bank yang beroperasi sebelumnya adalah Bank-bank yang tidak sehat atau mungkin dianggap gagal dalam melakukan kegiatan usahanya, sehingga harus ditutup atau dilakukan penggabungan, lalu bagaimanakah panduan pengukuran kegagalan Bank yang layak untuk digunakan?

ULASAN

Perbankan di Indonesia

Pada bulan Oktober 1988, Pemerintah mengeluarkan deregulasi disektor perbankan yang dikenal dengan Pakto 88. Deregulasi perbankan tersebut berisi diantaranya kemudahan dalam mendirikan bank, dan diturunkannya *reserve requirement* (giro wajib minimum). Deregulasi tersebut merangsang tumbuhnya bank-bank swasta nasional sehingga hanya dalam waktu singkat puluhan bank berdiri yang sebagian besar dimiliki oleh grup - grup konglomerasi di Indonesia.

Menurut Infordev (1999), dari data Bank Indonesia pada bulan Januari 1991, dengan membandingkannya data sebelum Pakto 88 dikeluarkan, dilihat perkembangannya sebagai berikut:

- Jumlah Bank bertambah sebanyak 63 bank menjadi 174 bank
- Jumlah Kantor Cabang bertambah sebanyak 2372 kantor menjadi 4500 kantor
- Jumlah BPR bertambah sebanyak 347 bank menjadi 8053 BPR.

Dari data perkembangan Bank sebelum dan sesudah Pakto 88, dapat dilihat bahwa jumlah bank umum dan Bank Perkreditan Rakyat serta jumlah cabang meningkat sangat besar. Jumlah bank umum meningkat hampir mencapai 300 %. Perkembangan jumlah bank tersebut diikuti dengan penyerapan tenaga kerja yang cukup besar disektor perbankan karena kantor cabang bertambah hampir mencapai 200% dibandingkan *dengan data sebelum tahun 1988*. *Peta Perbankan menjadi berubah dari semula dikuasai oleh Bank-bank pemerintah kini menjadi terdapat porsi bank-bank swasta yang memegang peran cukup penting*. Bank- bank swasta tersebut sangat aktif dalam menghimpun dana masyarakat dengan berbagai hadiah yang menarik.

Yang menjadi pertanyaan dari perkembangan bank-bank tersebut adalah bagaimana pengelolaan bank-bank tersebut, apakah telah dikelola dengan profesional dan tetap berpegang pada prinsip kehati-hatian? Kebijakan deregulasi perbankan atau yang kita kenal dengan Pakto 88 tersebut tidak dilengkapi dengan kebijakan pengawasan dan penerapan prinsip prudential banking, sehingga bank-bank swasta yang berdiri tersebut berfungsi menjadi kasir bagi grupnya masing-masing.

Efek dari lemahnya pengawasan oleh Bank Indonesia dan tidak diterapkannya prinsip kehati-hatian oleh perbankan mulai menampakkan hasilnya pada awal tahun 1990 an. Bank Summa yang dimiliki oleh Astra Group, mulai menghadapi kesulitan finansial pada semester 2 tahun 1990 akibat kualitas kredit yang memburuk dan akhirnya setelah upaya penyelamatan

gagal dilakukan, ijin Bank Summa dicabut pada bulan Desember 1992. Pada saat dilikuidasi, kewajiban Bank Summa adalah sebesar \$ 750 juta. Kredit bermasalah Bank Summa sebagian besar berasal dari pemberian kredit untuk sektor properti dan 70 % diantaranya diberikan kepada pihak terafiliasi, yang melampaui batas BMPK.

Hal yang sama terjadi di Bank-bank milik pemerintah, yang mendominasi pangsa pasar sektor perbankan sebesar 70% market share pada saat awal deregulasi perbankan diperkenalkan, pada awal 1990 an mulai mengalami permasalahan finansial yang disebabkan karena kredit macet yang semakin besar yang disalurkan oleh Bank - bank Pemerintah kepada konglomerat-konglomerat besar.

Sementara Indonesia pada masa akhir 1980 an dan awal 1990 an menunjukkan masa keemasannya dalam bidang ekonomi. Maka Indonesia dipandang sebagai negara dengan pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Pada tahun 1995, ekonomi Indonesia tumbuh sebesar 8.2 % dan pada tahun 1996 sebesar 8%. Pertumbuhan FDI (*Foreign Direct Investment/* Penanaman Modal Langsung) pada tahun 1995 adalah sebesar 106.1 % dengan nilai sebesar \$4.346 juta dan pada tahun 1996 tumbuh sebesar 42.5 % dengan nilai FDI sebesar \$ 6.194 juta.

Sektor Perbankan merupakan sektor yang paling terpukul pada saat krisis ekonomi Indonesia terjadi (tahun 1998). Bank Central Asia (BCA), bank swasta terbesar di Indonesia terkena dampak langsung dengan adanya *Rush* (penarikan dana oleh masyarakat secara bersama-sama) besar-besaran. Sebagian kantor cabang BCA dan ATM BCA terkena imbas kerusuhan yang terjadi pada bulan Mei 1998. Sejumlah Cabang dan ATM dijarah dan dibakar oleh massa pada saat kerusuhan terjadi.

Krisis ekonomi tersebut juga mengakibatkan kredit menjadi bermasalah dan kesulitan likuiditas pada perbankan berakibat pada tingginya tingkat suku bunga simpanan dan pinjaman hingga mencapai nilai yang tidak dapat ditoleransi Lagi. Tingkat suku bunga simpanan naik sangat tinggi karena dipicu oleh tingginya bunga SBI. Pada minggu kedua Agustus 1998, SBI mencapai puncaknya sebesar 69%, bisa diperkirakan berapa besarnya tingkat suku bunga deposito perbankan kepada masyarakat. Posisi tingkat suku bunga tertinggi yang ditawarkan perbankan kepada masyarakat adalah sebesar 63% untuk deposito dengan jangka waktu 1 bulan oleh Bank Umum Swasta Nasional. Hingga harus adanya campur tangan lembaga keuangan internasional IMF.

Dalam rangka memulihkan perbankan nasional, pemerintah mendirikan Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) sesuai dengan Surat Keputusan Presiden No.27 Februari 1998. BPPN pada awal berdirinya mendapat tanggapan pro kontra dari masyarakat,

mengingat fungsi pengawasan perbankan selama ini seharusnya dilakukan oleh Bank Indonesia. Namun demikian, dengan berdirinya BPPN diharapkan dapat mempercepat pemulihan ekonomi Indonesia dari krisis. Hingga sebagai tindak lanjut dalam penanganan krisis, Otoritas Moneter akhirnya melakukan penutupan bank-bank bermasalah dengan data sebagai berikut :

- 16 Bank dilikuidasi pada tanggal 1 Nopember 1997
- 7 Bank dibekukan pada tanggal 4 April 1998
- 3 Bank dibekukan pada tanggal 21 Agustus 1999
- 38 Bank ditutup pada tanggal 13 Maret 1999

Sehingga sampai dengan bulan Maret 1999 terdapat 64 bank yang telah ditutup. Namun demikian untuk bank-bank yang masih dapat diselamatkan, pemerintah memasukkannya ke dalam program rekapitalisasi. Selain itu pemerintah juga menetapkan beberapa bank untuk merger agar tercukupi ketentuan CAR minimal.

Merger bank merupakan instrumen yang efektif dalam melakukan penyelamatan Bank. Bank hasil merger dapat memanfaatkan keunggulan yang dimiliki oleh bank-bank legacynya seperti jaringan pemasaran, infrastruktur dan teknologi. Meskipun banyak segi positif yang dapat diambil dari merger bank, Bank Indonesia sebagai lembaga yang bertugas mengawasi perbankan harus melakukan monitoring secara ketat untuk menekan kemungkinan gagalnya bank yang telah dimerger.

Menurut antara news (2007), tuntutan perubahan kesehatan Bank yang begitu mendesak, agar Bank-bank yang tersisa adalah yang sehat dalam melakukan kegiatan operasi intermediasinya untuk mendukung pertumbuhan ekonomi sehingga sejalan dengan Arsitektur Perbankan Indonesia (API), Bank Indonesia hendak mengurangi jumlah bank menjadi sekitar 50-60 bank saja.

Berikut ini adalah tabel keadaan perbankan di Indonesia yang dapat dilihat melalui kegiatan usaha perbankan, secara berurut dari tahun 2002 s.d. September 2008, meliputi: penyaluran dana yang terus meningkat, di-ikuti dengan SBI dan SWBI yang berfluktuasi sesuai dengan tingkat kebutuhan pendanaan, sumber dana yang terus meningkat seperti pada penyaluran dana yang meningkat juga, di-ikuti pula dengan peningkatan jumlah asset, jumlah bank yang terus berkurang, sementara jumlah kantor cabang justru semakin meningkat.

Tabel 1. Kegiatan Usaha Perbankan: Bank Industries Operation
(Miliar Rupiah/ Billiun Rp)

#	Indikator Indicator	Des. 2002	Des. 2003	Des. 2004	Des. 2005	Des. 2006	Des. 2007	Sep. 2008
1	Penyaluran Dana							
	Bank Umum	698.885	796.731	932.971	1.140.278	1.380.373	1.702.520	1.839.282
	Bank Perkreditan Rakyat	8.276	11.838	15.145	18.096	21.904	26.549	30.644
2	SB/ dan SWBI	76.859	101.374	94.058	54.256	179.045	203.863	87.698
3	Sumber Dana							
	Bank Umum	967.444	1.006.624	1.105.769	1.283.480	1.468.369	1.718.965	1.840.569
	Bank Perkreditan Rakyat	7.194	10.043	12.911	15.453	18.733	22.629	25.75
4	Jumlah Aset							
	Bank Umum	1.112.204	1.213.518	1.272.081	1.469.827	1.693.850	1.986.501	2.125.396
	Bank Perkreditan Rakyat	9.680	1.635	16.707	20.393	23.045	27.741	31.900
5	Jumlah Bank							
	Bank Umum	141	138	133	131	130	130	126
	Bank Perkreditan Rakyat	2.141	2.141	2.158	2.009	1.880	1.817	1.782
6	Jumlah Kantor							
	Bank Umum	7.00	7.730	7.939	8.236	9.110	9.680	10.556
	Bank Perkreditan Rakyat	2.747	3.299	3.472	3.116	3.173	3.250	3.325

Sumber: Bank Indonesia, Statistik Perbankan Indonesia Desember 2007 dan Nopember 2008

Jumlah Bank terus berkurang dari tahun ketahun (kecuali pada tahun 2007 adalah tetap seperti tahun sebelumnya) hingga September 2008 jumlah Bank di Indonesia menjadi 126 Bank. Hal ini diharapkan menunjukkan perkembangan yang baik karena penurunan jumlah bank adalah dikarenakan Bank-bank yang tidak sehat telah ditutup, atau dilakukan penggabungan bagi Bank-bank masih memungkinkan. Sehingga semua Bank yang ada nantinya adalah Bank-bank yang sehat dalam melakukan fungsi operasi intermediasinya.

Performance Bank

Dalam satu wawancara dengan Gubernur Bank Indonesia, Burhanuddin Abdullah menegaskan, jumlah bank di Indonesia akan diciutkan hingga berkisar antara 70 hingga 80 bank pada tahun 2010 yang akan datang. Jumlah ini pun akan terus diciutkan setiap tahunnya untuk mencari jumlah ideal. Lebih lanjut dikatakan dari 130 bank yang ada, sekitar 50 bank termasuk kecil. Dari 50 bank yang kecil ini mudah-mudahan bisa menjadi besar atau diambil oleh *anchor bank* (bank jangkar) dan ini sudah kita canangkan katanya dalam rapat kerja dengan Komisi XI DPR, di Jakarta, Senin (25/9/2006). Burhanuddin menjelaskan, 70-80 bank tersebut sudah terdiri dari Bank lokal dan Bank asing. Kalau tahun 2010 Indonesia mempunyai 70-80 bank maka ini

merupakan satu langkah yang sudah cukup maju ujarnya, oleh sebab itu konsolidasi bank adalah keharusan.

Fraser, Donald R. dan Lyn M. Fraser (1990:30-63), mengatakan bahwa terdapat 2 (dua) prinsip dimensi performance Bank sebagai berikut : Profitabilitas dan Resiko.

Namun mengingat aktivitas dari suatu Bank sangat multidimensional, ukuran dari performance suatu Bank menjadi lebih dari sekedar variabel profitabilitas dan risiko. Sangat banyak variabel-variabel lain yang dapat digunakan untuk mengukur performance Bank.

Profitabilitas

Ukuran yang sangat umum digunakan dalam menilai profitabilitas adalah Return on Assets (ROA) dan Return on Equity (ROE). ROA mengukur keefektifan manajemen dalam mempergunakan sumber daya/ asset yang dimiliki untuk dapat menghasilkan laba. Sedangkan ROE mengukur kemampuan manajemen untuk memperoleh laba dari equity yang telah ditanamkan.

Risiko

Ukuran risiko suatu Bank lebih kompleks karena konsep risiko bagi suatu Bank sangat kompleks. Risiko yang kerap dibahas pada suatu Bank adalah *Credit Risk*, *Interest Rate Risk*, *Liquidity Risk*, *Capital Risk* dan *Fraud Risk*. Selain itu terdapat pula *technology risk*, *subsidiary risk* dan *Operating-Efficiency Risk*. Tingkat pentingnya suatu type risiko dapat berbeda tergantung pada waktu.

Credit Risk

Credit Risk adalah suatu risiko yang berhubungan dengan kredit yang disalurkan oleh suatu Bank. Credit Risk mengarah ke kemungkinan debitur tidak dapat/ tidak mau mengembalikan hutang pokok beserta hutang bunga. Semakin besar *credit loss* suatu Bank, maka semakin tinggi tingkat risikonya.

Interest Rate Risk

Interest Rate Risk adalah risiko yang berhubungan dengan perubahan tingkat bunga yang mempengaruhi profitabilitas dari suatu Bank. Suatu Bank harus mengelola portfolio dananya pada level suku bunga tertentu agar tetap dapat menghasilkan laba.

Liquidity Risk

Liquidity Risk adalah risiko yang berhubungan dengan tingkat likuiditas dari suatu Bank. Likuiditas mencerminkan kemampuan suatu Bank untuk memenuhi kewajiban jangka pendeknya. Pada institusi perbankan, likuiditas menjadi sangat penting agar Bank dapat tetap beroperasi dengan baik. *Asset Liquidity* diperoleh dari *Short Term Nonpledge Securities* ditambah *Anticipated Collection from Loan* dibagi dengan Total Deposit. *Liability Liquidity* diperoleh dari $\frac{\text{Maximum Borrowing Capacity} - \text{Current (actual) Borrowings}}{\text{Total Deposit}}$.

Capital / Leverage Risk

Capital/Leverage Risk berhubungan dengan kemampuan suatu Bank untuk dapat tetap solvent dengan *capital/ equity* yang dimiliki.

$$\text{Capital Risk (Equity Capital Ratio)} = \frac{\text{Equity/ Capital}}{\text{Assets}}$$

Fraud Risk

Kegagalan suatu Bank juga dapat disebabkan karena adanya fraud oleh intern manajemennya dan oleh extern fraud misalnya oleh *uncollected credit*.

Hasil penelitian menyatakan bahwa penyebab kegagalan bank-bank komersial di Amerika pada tahun 1971 s.d. 1982 menunjukkan bahwa fraud yang disebabkan oleh pihak internal dan eksternal Bank cukup signifikan besarnya, yakni 17 %.

Terdapat sejumlah risiko yang lain seperti *Management Risk*, *Delivery Risk* dan *Off Balance Sheet Risk*. *Management Risk* dapat sangat membahayakan kelangsungan suatu Bank, jika manajemen Bank membuat kebijakan operasional yang tidak *prudent*. *Delivery risk* terkait dengan *delivery channel* yang dimiliki oleh suatu Bank dan berhubungan dengan jasa perbankan yang ditawarkan. Yang termasuk kategori *delivery risk* adalah *technological risk*, *subsidiary risk*, dan *operating-efficiency risk*. *Off Balance Sheet Risk* memiliki potensi dalam kegagalan suatu Bank, khususnya pada transaksi-transaksi yang sifatnya *contingent*.

Kegagalan Bank

Gup Benton E. (1998) mengatakan bahwa terdapat *framework* konsep yang mempengaruhi kegagalan suatu Bank yakni : *Contagion, Crisis, Failure and Near Failure, Insolvent, Panics, Resolution dan Runs*.

Contagion

Menurut Gilbert, (1988) dlm Gup Benton E. (1998), *contagion* (efek sebar) dari suatu Bank terjadi pada saat terdapat informasi negatif pada suatu Bank yang menyebabkan Depositor menarik uangnya dan memindahkannya ke bank lain meskipun mereka tidak memiliki cukup informasi atas bank tersebut. Kaufman, (1995), dlm Gup Benton E. (1998), mendefinisikan *contagion (systematic risk)* sebagai probabilitas dimana kerugian secara kumulatif akan terjadi dari suatu peristiwa yang terjadi pada suatu series kerugian pada rantai institusi atau pasar pada suatu sistem. Di Amerika Serikat, *contagion* terjadi disebabkan oleh beberapa hal sebagai berikut :

- Jumlah depositor yang sangat besar
- Tingginya nilai dollar yang ditempatkan oleh koresponden dan Federal Fund pinjaman dari bank lain.
- Keberadaan deposito yang dimiliki oleh pihak asing
- Peran yang diambil oleh suatu Bank pada sistem pembayaran

Kaufman menyatakan bahwa pengalaman pada tahun 1980 an pada Asosiasi Tabungan dan Pinjaman di Texas menunjukkan bahwa *contagion* bersifat nasional dan tidak sama satu dengan lainnya. Efek *contagion* juga mengakibatkan gagalnya suatu Bank yang disebabkan karena pengaruh harga saham Bank lain. Swary,(1986), dlm Gup Benton E. (1998), menemukan bahwa Pasar Modal memiliki efek *contagion* terhadap kegagalan Continental Illinois Bank dan First Republic Bank, kegagalan Bank tersebut tercatat merupakan 2 (dua) terbesar di Amerika Serikat.

Crisis

Krisis perbankan menurut Kane (1993), dlm Gup Benton E. (1998) mengatakan bahwa pada situasi bisnis dan politik, krisis merupakan kebijakan darurat yang menyebabkan resolusi yang sangat cepat dan memaksa yang menuju ke situasi yang tidak stabil. Davis (1995), dlm Gup Benton E. (1998) mendefinisikan krisis sebagai *major collaps* pada sistem keuangan yang menyebabkan ketidakmampuan suatu Bank untuk membayar dan memberi kredit. Friedman and Schwartz (1963), dlm Gup Benton E. (1998) menghubungkan antara krisis perbankan dengan kebijakan moneter. Krisis perbankan menunjukkan adanya kontraksi kebijakan Money Supply yang berakibat mempengaruhi aktivitas ekonomi secara keseluruhan. Mishkin (1991), dlm Gup Benton E, (1998), berpendapat bahwa informasi yang asimetrik berperan penting pada krisis perbankan; yang menyebabkan para depositor percaya bahwa beberapa Bank mengalami ketidakmampuan keuangan/ insolvent. Para depositor tidak dapat

membedakan antara high risk dan low risk suatu Bank pada saat terjadi adverse kondisi ekonomi. Pendekatan asimetrik informasi melengkapi pandangan para ahli moneter dan membantu menjelaskan pola waktu dan gambaran krisis lainnya. Honohan (1997), dlm Gup Benton E, (1998) mengamati bahwa banyak krisis terjadi secara endemik, terjadi selama beberapa tahun dan biasanya dapat dibuktikan adanya keterlibatan pemerintah didalamnya.

Goldstein and Turner (1996), dlm Gup Benton E, (1998), menguraikan penyebab krisis perbankan internasional sebagai berikut :

- Kondisi makroekonomi yang volatile : eksternal dan domestic
- Adanya booming kredit, collapnya harga asset dan meningkatnya capital inflow
- Meningkatnya Liability Bank dengan tingkat maturity yang besar/ Mismatch Pendanaan
- Ketidaksiapan menghadapi liberalisme keuangan dimana menurut Shengg 1996, mengizinkan Bank untuk mengambil risiko yang berlebihan pada area dimana Bank tidak memiliki pengalaman.
- Keterlibatan pemerintah yang sangat tinggi dan hilangnya kontrol pemberian kredit.
- Lemahnya Akuntansi, disclosure dan legal framework
- Adanya distorsi insentif untuk pemilik, manager, depositor dan supervisor
- Regim Nilai Tukar

Davis (1995), dlm Gup Benton E, (1998) menemukan bahwa krisis perbankan internasional disebabkan karena :

- Perbankan mengikuti perubahan pada suatu regim dan tidak memahami konsekwensinya
- Terdapat perubahan struktural pada pasar keuangan yang mengarah ke persaingan yang makin meningkat
- Adanya indovasi dan menurunnya capital ratio dari kreditur dan debitur
- Perbankan mengalami periode kebijakan moneter uang ketat
- Terdapat peningkatan pada harga dan kuantitas kredit
- Terdapat liquidity collaps pada securities market
- Pada krisis di Pasar Eropa, transmisi internasional cukup kuat
- Contagion antar pasar terbatas

Terdapat prasyarat krisis keuangan menurut Davis (1995), dlm Gup Benton E, (1998):

- Terdapat suatu periode tenang yang panjang dengan kompetisi yang ketat antar lembaga keuangan
- Akumulasi utang yang meningkat dan terkonsentrasi pada produk-produk yang terdapat
- Terdapat inovasi keuangan dan meningkatnya risiko modal

Bartholomew dan Whalen (1995), dlm. Gup Benton E. (1998) mengemukakan faktor-faktor yang memiliki kontribusi pada kegagalan Bank di Amerika Serikat diantaranya:

- Tingginya interest rate pada akhir 1970-an dan awal 1980-an memiliki kontribusi terhadap masalah ekonomi nasional dan regional (sebagai contoh: di negara bagian Southwest dan New England)
- Konsentrasi portfolio pinjaman pada sektor real estate
- Menurunnya harga-harga komoditas
- Deregulasi produk dan pasar geografis

Sachs et al (1996) dlm. Gup Benton E. (1998), meneliti mengenai pengaruh krisis peso Meksiko pada tahun 1994 terhadap negara lain, yang dikenal dengan *Tsunami Effect*. Pada penelitian tersebut ditemukan 3 faktor yang menentukan vulnerability suatu negara terhadap krisis keuangan yaitu: tingginya apresiasi nilai tukar riil, lemahnya sistem perbankan dan rendahnya cadangan mata uang asing.

Failure dan Near Failure

Gup Benton E. (1998) berpendapat, istilah yang secara umum dibenarkan dari Failure Kegagalan adalah insolvent atau ketidak mampuan membayar. Kegagalan pada suatu Bank terkait dengan peraturan dan keputusan hukum yang berarti bahwa suatu Bank ditutup oleh Bank Sentral atau dilakukan tindakan penyelamatan. Tindakan penyelamatan berarti pemegang saham dan kreditor yang tidak dijamin akan kehilangan uangnya dan manajemen akan diganti, namun Bank tersebut tetap beroperasi. Tindakan penyelamatan tersebut setelah kegagalan suatu Bank terjadi. Alternatif lainnya adalah intervensi Bank sentral terjadi pada saat proses yang mengarah ke kegagalan terjadi. Jika keputusan yang ditransfer Bank Sentral tersebut sukses, maka Bank tersebut akan kembali menjadi bank. Namun, *Near Failure* merupakan kondisi dimana failure hampir terjadi.

Bank Failure tidak selamanya buruk. L. Loren et al (1996), dlm. Gup Benton E. (1998) mengemukakan bahwa kegagalan suatu Bank yang buruk merupakan titik kritis untuk membangun sistem perbankan yang lebih kuat.

Insolvent

Menurut Gup Benton E (1998:11) insolvent dalam definisi hukum berarti seorang debitur tidak mampu membayar hutangnya pada saat jatuh tempo, tanpa memperhatikan nilai asset dan liabilitiesnya. Di Inggris dan beberapa negaran Eropa lainnya kebangkrutan disamakan dengan insolvency. Insolvent menurut Basle Concordat tahun (1975), definisi solvency adalah kemampuan membayar kewajiban pada saat jatuh tempo. Solvency ratio di Eropa diukur dengan rasio modal sendiri dibagi dengan kewajiban tertimbang on dan off balance sheet, dengan nilai minimum 8 %.

Panics

Gorton (1995), dlm Gup Benton E. (1998); menyatakan bahwa panik terjadi pada saat terdapat pergerakan yang mendadak pada demand deposit pada semua Bank yang mengarah ke transformasi pada skala besar dari deposito ke uang nil. Gilbert and Wood (1986), dlm Gup Benton E. (1998), menyatakan bahwa kegagalan dari suatu Bank akan membuat masyarakat khawatir akan keamanan uang mereka pada Bank lain sehingga masyarakat akan berusaha untuk menarik uang mereka dari Bank tersebut. Park (1991), dlm Gup Benton E. (1998), mengidentifikasi kurangnya informasi yang diperoleh oleh masyarakat akan suatu Bank sebagai penyebab kepanikan.

Resolution

Menurut Bartholomew and Whalen (1995), dlm Gup Benton E. (1998), US Government Accounting Office mendefinisikan resolusi sebagai "taking" institution, menentukan estimasi cost resolusi pada present value basis dan komit untuk strategi likuidasi, transfer deposito yang dijamin, atau pembelian dan asumsiasumsi. Definisi tersebut sangat sempit mengingat terdapat beberapa bentuk resolusi bank-bank bermasalah yang bervariasi mulai dari likuidasi sampai dengan nasionalisasi. Diantara resolusi tersebut terdapat beberapa metode lainnya diantaranya bank holidays dan restructuring.

Runs

Kegagalan Bank kerap kali diasosiasikan dengan Runs. Definisi Runs oleh Federal Reserve Bank dari Cleveland, dlm Gup Benton E. (1998) adalah penarikan lebih dari 1 % dari total deposit per hari kerja yang tidak dapat dijelaskan secara seasonal atau faktor lainnya. Type conventional runs terjadi pada nasabah deposan retail yang sangat concern terhadap keamanan

uang mereka. Penyebab terbesar dari permasalahan bank-bank makin memburuk adalah kualitas asset yang rendah/ buruk (*Poor Asset Quality*).

Variabel-variabel yang Digunakan Untuk Menilai Kegagalan Suatu Bank

Sesuai dengan regulasi penilaian kesehatan yang diatur oleh Bank Indonesia (SE BI tahun 1997 & 1998) , terdapat 5 aspek penilaian untuk penentuan apakah suatu Bank sehat atau bermasalah. 5 aspek tersebut dikenal dengan nama CAMEL yang merupakan singkatan dari *Capital, Asset, Management, Earning* dan Likuiditas yang dinilai sesuai dengan bobot seperti pada table berikut:

Tabel 2. Faktor dan Bobot yang Dinilai Untuk Penentuan Kesehatan Suatu Bank

No	Faktor yang Dinilai	Bobot	Rasio	Klasifikasi
1.	Pemodalanan Rasio modal terhadap aktiva tertimbang menurut resiko	25%	R>8% 7.9%=> R< 8% R<7.9%	Sehat Kurang Sehat Tidak Sehat
2.	Kualitas Aktiva Produktif			
	a. Rasio aktiva produktif yang dihasilkan (APD) terhadap aktiva produktif (AP)	25%	R<=3.35% 5,6%<=R<3,35% 7,85%<=R<5,6% R>7,85%	Sehat Cukup sehat Kurang sehat Tidak sehat
	b. Rasio penyisihan penghapusan aktiva produktif yang dibentuk oleh bank (PPAPYD) terhadap penyisihan penghapusan aktiva produktif yang wajib dibentuk oleh bank (PPAPWD)	5%	R<=81% 61%<=R<81% 51%<=R<61% R<51%	Sehat Cukup sehat Kurang sehat Tidak sehat
3	Manajemen			
	a. Manajemen Umum	10%	N>=20.25	Sehat
	b. Manajemen Risiko	15%	16.5<=N<20.25 12.75<=N<16.5 N<12.75	Cukup Sehat Kurang Sehat Tidak Sehat
4	Rentabilitas			
	a. Rasio Laba Usaha rata-rata terhadap Volume Usaha	5%	R>=1.215% 0.99%>=R<1.215% 0.765%>=R<0.99% R<0.765%	Sehat Cukup Sehat Kurang Sehat Tidak Sehat
	b. Rasio Biaya Operasional terhadap Pendapatan Operasional	5%	R<=93.53% 93.53%<=R<94.72% 94.72%<=R<95.92% R>95.92%	Sehat Cukup Sehat Kurang Sehat Tidak Sehat
5	Likuiditas			
	a. Rasio Kewajiban Bersih Antar Bank terhadap Modal Inti.	5%	R<=19% 19%<=R<34% 34%<=R<49% R>49%	Sehat Cukup Sehat Kurang Sehat Tidak Sehat
	b. Rasio Kredit terhadap dana yang diterima oleh Bank dalam Rupiah dan Valuta Asing	5%	R<=94.75% 94.75%<=R<98.5% 98.5%<=R<102.25% R>102.25%	Sehat Cukup Sehat Kurang Sehat Tidak Sehat
	Total	100%		

Sumber : Bank Indonesia

Seperti halnya di Indonesia. Federal Bank Regulator di Amerika Serikat juga mempergunakan aspek yang hampir sama dengan di Indonesia sebagai *early warning system* untuk melakukan penilaian kesehatan Bank yakni *Earning, Liquidity, Asset Quality, Capital Adequacy*.

Penelitian Sebelumnya

Di bawah ini disampaikan beberapa penelitian yang bertujuan untuk mengidentifikasi karakteristik Bank bermasalah.

Sinke, dlm Fraser at al. (1990) dalam penelitiannya menjelaskan bank bermasalah dilihat dari: *Liquidity, Loan Volume, Loan Quality, Capital Adequacy, Efficiency, Sources of Revenue*

Penelitian Pantalone & Marjorie (1987) mempergunakan 5 kelompok variabel rasio keuangan untuk memprediksi kegagalan suatu Bank dengan variable-variabel sebagai berikut :

Tabel 3. Variabel Rasio Prediksi Kegagalan Suatu bank

No	Kelompok	Variabel Rasio
1	<i>Profitability</i>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Net Income / Total Assets</i> • <i>Net Income / Equity Capital Management</i>
2	<i>Efficiency</i>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Interest expense / total liabilities</i> • <i>Interest on deposit / net income</i> • <i>Compensation / total expense</i> • <i>Occupancy expense / total expense</i>
3	<i>Leverage</i>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Equity capital / total assets</i> • <i>Long term debt / equity capital Risk</i>
4	<i>Diversification</i>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Total Loan / total Assets</i> • <i>Commercial and Industrial Loans / Total Loans</i> • <i>Real Estate loans / total loans</i> • <i>Consumer loans / total loans</i> • <i>Agricultural loans / total loans</i> • <i>RPs and federal funds purchased / total assets</i> • <i>RPs and federal funds sold / total assets</i> • <i>State Economic Variables (absolute value)</i> • <i>Percentage change in disposable personal income</i> • <i>Percentage change in residential construction</i> • <i>Percentage change in unemployment</i> • <i>Percentage change in population</i>

Sumber : Pantalone dan Marjorie (1987)

Korobow, Stuhr, Martin, dlm Fraser (1990) dalam penelitiannya mempergunakan 5 variabel rasio keuangan sebagai berikut :

- *Loans and leases to total sources of funds* (liquidity variable)
- *Equity capital to adjusted risk assets* (capital adequacy)
- *Operating expense to operating revenues* (income variable)
- *Gross charge-offs to net income plus provisions for loan losses* (asset quality)
- *Commercial and industrial loans to total loans* (risk variable)

Daniel Martin, dlm Fraser dkk (1990) dalam penelitiannya mempergunakan 6 (enam) variabel rasio keuangan sebagai berikut :

- *Net income to total assets* (*earning variable*)
- *Gross charge-off to net operating income* (asset quality)
- *Expenses to operating revenues*
- *Loans to Total Assets*
- *Commercial Loan to Total Loan* (*Risk Variabel*)
- *Gross capital to risk assets* (*capital adequacy*)

Sementara Gary Whalen dan James B Thompson, dlm Fraser. (1990), mempergunakan CAMEL (*Capital, Asset quality, Management efficiency, Earning dan Liquidity*) untuk menjelaskan perubahan pada kondisi suatu bank. Variabel yang dipergunakan oleh Whalen dan Thompson adalah sebanyak 22 variabel sebagai berikut :

Tabel 4. Panilaian Atas Perubahan Pada Kondisi Suatu Bank

No	Variabel	No	Variabel
1	<i>Primary capital/ average assets</i>	12	<i>Net interest margin</i>
2	<i>Payout ratio</i>	13	<i>Overhead expense/ average earning assets</i>
3	<i>Asset growth rate</i>	14	<i>Provision on loan losses/ average earning assets</i>
4	<i>Net loan & lease charge offs/ average total loans & leases</i>	15	<i>Securities gains or losses/ average earning assets</i>
5	<i>Current recoveries/ prior charge offs</i>	16	<i>One year GAP/ equity capital</i>
6	<i>Non performing loans & leases/ primary capital</i>	17	<i>One year GAP/ total assets</i>
7	<i>Loans & leases, past due & non accrual/ gross loans & leases</i>	18	<i>Average earning assets/ interest bearing liabilities</i>
8	<i>Loan loss reservel/total loans & reserves</i>	19	<i>Loans plus securities/ total sources of funds</i>
9	<i>Return on average assets</i>	20	<i>Volatile liabilities/ total sources of funds</i>
10	<i>Adjusted return on average assets</i>	21	<i>Net funds dependency</i>
11	<i>Pretax return on average assets</i>	22	<i>Brokered deposits/total deposits</i>

Sumber : Gary Whalen dan James B Thompson, dlm Fraser. (1990)

Dari penelitian - penelitian di atas, dapat dilihat bahwa terdapat key variables yang digunakan oleh peneliti - peneliti tersebut yang berpengaruh besar terhadap indikasi bahwa suatu bank bermasalah atau potensial bermasalah. Hampir dari seluruh penelitian tersebut melibatkan variabel *Capital Asset Quality Earning*, dan *Liquidity*

KESIMPULAN

Perbankan Indonesia dalam perjalanannya selama lebih dari satu dasawarsa dari tahun 1988 telah mengalami suatu masa dimana perbankan tumbuh dengan sangat ekspansif, namun akhirnya banyak diantaranya harus mengalami kegagalan.

Bank yang dianggap failure gagal adalah bank yang mengalami insolvensi atau ketidakmampuan membayar sehingga terhadap bank tersebut dilakukan penutupan likuidasi atau langkah-langkah penyelamatan. Dari beberapa penelitian yang telah dilakukan terdapat beberapa framework yang menyebabkan bank bermasalah diantaranya adalah karena krisis, runs/ penarikan dana secara besarbesaran oleh nasabah dalam kurun waktu yang singkat dan permasalahan keuangan yang terjadi di internal bank karena kurang baik dalam pengelolaannya.

Penelitian mengenai penyebab kegagalan bank telah dilakukan oleh banyak peneliti di berbagai negara. Penelitian - penelitian tersebut bertujuan untuk mengetahui penyebab kegagalan suatu bank agar dapat dijadikan sebagai sarana *early warning system* bagi para pihak yang terkait, diantaranya bank sentral, pemerintah dan masyarakat.

Hisar Pangaribuan SE., MBA.
adalah dosen tetap pada Fakultas Ekonomi,
Universitas Advent Indonesia, Bandung

DAFTAR PUSTAKA

- Antara News. <http://www.antara.co.id/arc/2007/6/5/kinerja-perbankan-indonesia-lebih-baik-kata-fitch>
- Ary Suta, I Putu Gede & Subowo Musa (2003). Membedah Krisis Perbankan : Anatomi Krisis dan Penyelesaian Perbankan. Jakarta : Yayasan Sad Satria Bhakti
- Evanov Douglas & Larry D Wall (2001). Measure of the Riskiness of banking organizations : subordinated debt yield, risk based capital & examination rating. Working Paper November 2001 - 25, Federal Reserve Bank of Atlanta.

- Fraser, Donald R & Lyn M Fraser (1990), *Evaluating Commercial Bank Performance. A Guide to Financial Analysis*, Bankers Publishing Company
- Gup, Benton E (1998), *Bank Failures in The Major Trading Countries of the World. Causes and Remedies*, London :Quorum Books.
- Infordev (April 1999), *Survey tentang industri perbankan Indonesia*, Jakarta: PT. Infordev Aditama.
- Judianto, Loso & E.V. Khemaladze, (2003), *Analysis Bank Failure Using Published Financial Statements : The case of Indonesia (Part 1)*, Journal of Data Science (tanpa volume), University of New South Wales
- Pantalone Coleen C & Marjorie B Platt (1987), *Predicting Commercial Bank Failure since Deregulation*, *New England Economic Review*, July/August, 1987.
- Perpustakaan Bank Indonesia, <http://www.bi.go.id/web/id/Statistik/Statistik+Perbankan/Statistik+Perbankan+Indonesia/>
- Peraturan Bank Indonesia, No.3/33/DPNP/2001 tanggal 14 Desember 2001 Pelaksanaan Pedoman Akuntansi Perbankan Indonesia.
- Peraturan Bank Indonesia, No.6/10/PBI/2004 tanggal 12 April 2004 dan No.3/25/PBI/2004 tanggal 31 Mei 2004 perihal Sistem Penilaian Kesehatan Bank Umum.
- Sinkey, Joseph F Jr (1998), *Commercial Bank Financial Management*, Fifth Prentice Hall
- Surat Edaran Bank Indonesia, <http://www.itlnist.govldiv898/handbook/eda/section3/eda359.htm> Surat Edaran Bank Indonesia No.30/23/UPPB dan SK No.30/277/KEP/DIR tanggal 19 Maret 1998 perihal Tata Cara Penilaian Tingkat Kesehatan Bank Umum.
- Surat Edaran Bank Indonesia, No.30/2/UPPB dan SK No.30/11/KEP/DIR tanggal 30 April 1997 perihal Tata Cara Penilaian Tingkat Kesehatan Bank Umum.
- http://perpustakaan.bappenas.go.id/pls/kliping/data_access.show_file_clp?v_filename=F21719/Jumlah%20Bank%20Diciutkan.htm