

PERBANAS WORKING PAPER. 01/2026. Versi 2.0.

“ANALISIS KESIAPAN DAN ARAH KONSOLIDASI PERBANKAN”

Disusun oleh : Office of Chief Economist (OCE) PERBANAS

Ketua Tim Peneliti : Dzulfian Syafrian

Peneliti : Chairini Nugraharti, Lutfi Shofi Rahmawati, Dendy Indramawan

Reviewer : Winang Budoyo

Advisers : Anika Faisal dan Aviliani

Agustus 2026

DAFTAR ISI

DAFTAR ISI.....	2
DAFTAR GAMBAR & TABEL.....	3
Daftar Gambar.....	3
Daftar Tabel.....	3
RINGKASAN EKSEKUTIF.....	4
1. PENDAHULUAN.....	5
1.1 Latar Belakang	5
1.2 Perkembangan Perbankan Pra Krisis Moneter	7
1.3 Penguatan Konsolidasi Perbankan Pasca 1998.....	9
2. METODOLOGI.....	11
2.1 Kerangka Penelitian dan Sumber Data	11
2.2 PERBANAS <i>Upgrading Readiness Index</i> (PURI)	11
3. TEMUAN PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	13
3.1 Hasil dan Interpretasi PERBANAS <i>Upgrading Readiness Index</i> (PURI).....	13
3.2 Bank Pembangunan Daerah (BPD) Sebagai Prioritas Utama Konsolidasi Perbankan 22	
3.3 <i>Spin-Off</i> Bank Syariah dan Kontradiksi Arah Konsolidasi Perbankan.....	23
4. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI KEBIJAKAN	26
4.1 Kesimpulan	26
4.2 Rekomendasi Kebijakan	27
5. Lampiran.....	28
6. Daftar pustaka.....	31

DAFTAR GAMBAR & TABEL

Daftar Gambar

Gambar 1.1 Perkembangan Aset Bank Umum Berdasarkan Kelompok KBMI (% Total Aset)	6
Gambar 1.2 Komposisi Jumlah Bank Sebelum Krisis Moneter 1991-1995	7
Gambar 1.3 Total Kredit (Triliun Rp) dan Nonperforming Loan (Persen) Bank Umum 1993-1995	8
Gambar 1.4 Jumlah Bank Swasta 1989-Mei 2026	10
Gambar 2.1 Kerangka Konseptual PERBANAS <i>Upgrading Readiness Index</i> (PURI)	12
Gambar 3.1 Pemetaan Bank Berdasarkan PURI (Sumbu-X) dan CAR (Sumbu-Y)	14
Gambar 3.2 Pemetaan Bank Berdasarkan PURI (Sumbu-X) dan Laba Operasional (Sumbu-Y)	16
Gambar 3.3 Pemetaan Bank Berdasarkan PURI (Sumbu-X) dan Laba Operasional per Aset (Sumbu-Y)	16
Gambar 3.4 Klasifikasi Bank Berdasarkan PURI: Kelompok Atas vs Bawah Median Berdasarkan KBMI (Persen)	21

Daftar Tabel

Tabel 3.1 Empat Jenis Bank Berdasarkan Matriks PURI dan CAR	14
Tabel 3.2 Empat Jenis Bank Berdasarkan Matriks PURI dan Laba Operasional	17
Tabel 3.3 Distribusi Bank BPD dan Non-BPD Berdasarkan PURI	22
Tabel 3.4 Total Aset dan Modal Inti Beberapa Bank Syariah per Triwulan-1 2026 (Triliun Rp)	24
Tabel 5.1 Hasil Pengolahan Min-Max PERBANAS <i>Upgrading Readiness Index</i> (PURI)	28

RINGKASAN EKSEKUTIF

Konsolidasi perbankan merupakan agenda strategis regulator untuk memperkuat struktur industri, serta menjaga stabilitas sistem keuangan nasional. Pelaksanaannya masih menghadapi tantangan karena kondisi fundamental bank yang heterogen dan adanya potensi kontradiksi kebijakan, khususnya antara dorongan konsolidasi dan kewajiban *spin-off* Unit Usaha Syariah (UUS). Penelitian ini bertujuan mengukur tingkat kesiapan bank dalam menghadapi agenda konsolidasi melalui pengembangan PERBANAS *Upgrading Readiness Index* (PURI) sekaligus memberikan rekomendasi kebijakan bagi penyusunan peta jalan Perbankan Indonesia ke depan.

Penelitian menggunakan pendekatan kuantitatif deskriptif terhadap 103 bank umum di Indonesia dengan data sekunder yang bersumber dari Laporan Publikasi Keuangan Perbankan oleh Otoritas Jasa Keuangan dan publikasi laporan keuangan bank terkait. Indeks disusun berdasarkan lima indikator utama, yaitu *Capital Adequacy Ratio* (CAR), *Return on Assets* (ROA), *Loan to Deposit Ratio* (LDR), *Non-Performing Loan* (NPL), dan BOPO (Beban Operasional terhadap Pendapatan Operasional) yang dinormalisasi menggunakan metode Min-Max, dibobotkan, lalu digabungkan. Tingkat kesiapan bank kemudian diklasifikasikan menjadi dua kelompok, dibagi berdasarkan nilai median PURI.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa tingkat kesiapan bank berkorelasi dengan skala usaha. Kelompok bank dengan skor di bawah median didominasi oleh bank KBMI 1 menunjukkan bahwa keterbatasan skala usaha umumnya diikuti oleh fundamental yang relatif lebih lemah. Selain itu, 62% Bank Pembangunan Daerah (BPD) dalam sampel berada pada kelompok di bawah median yang berarti memerlukan perhatian khusus dan dapat dijadikan prioritas utama dalam agenda konsolidasi. Penelitian juga mengidentifikasi adanya kontradiksi kebijakan terkait kewajiban *spin-off* UUS yang berarti akan menambah jumlah bank baru pada kelompok modal inti terkecil yang justru menjadi sasaran utama agenda konsolidasi.

1. PENDAHULUAN

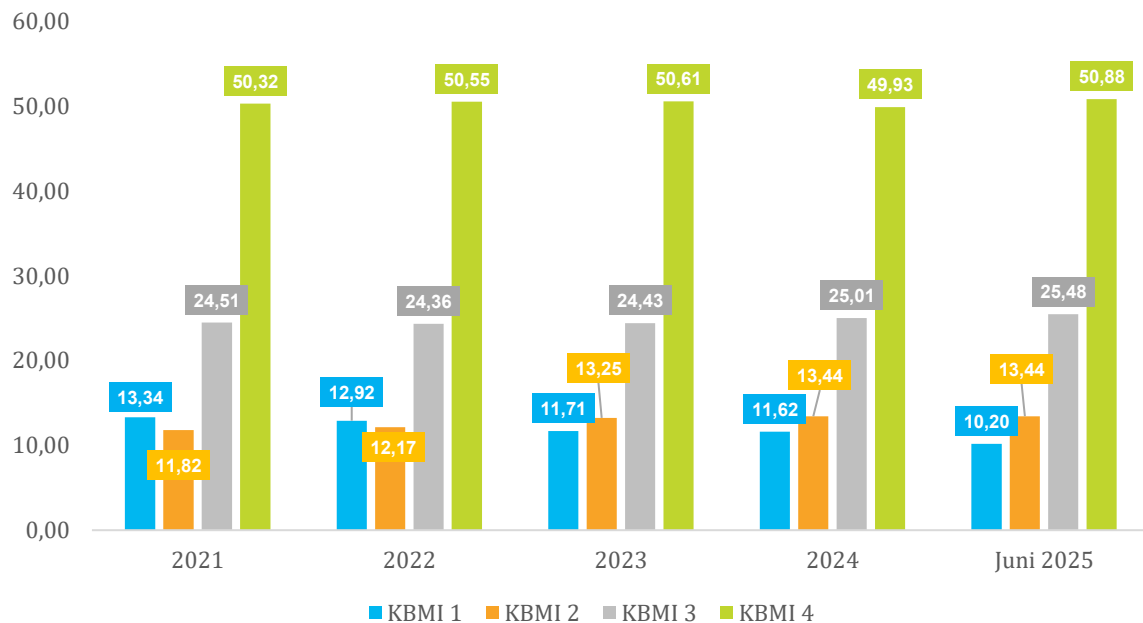
1.1 Latar Belakang

Dinamika perbankan Indonesia sangat dipengaruhi oleh orientasi kebijakan regulator. Pasca Krisis Moneter 1998, regulator mendorong penguatan struktur perbankan yang terus mengalami transformasi, baik dari sisi jumlah bank, skala usaha, maupun kapasitas intermediasi. Di tengah meningkatnya tantangan sektor keuangan, penguatan struktur perbankan menjadi salah satu prasyarat penting dalam menjaga stabilitas sistem keuangan sekaligus mendukung pembiayaan pembangunan nasional.

Salah satu agenda utama yang terus didorong regulator adalah konsolidasi perbankan, baik melalui *merger & akuisisi* (M&A), pembentukan kelompok/konglomerasi usaha bank, atau bahkan penutupan bank-bank sakit. Konsolidasi diarahkan untuk membentuk institusi perbankan yang lebih kuat dan efisien, sekaligus memiliki kapasitas yang lebih besar dalam menyerap risiko, melakukan investasi teknologi, memperluas layanan keuangan, dan menyalurkan pembiayaan. Dengan demikian, konsolidasi dalam hal ini bertujuan utama untuk mengurangi fragmentasi industri perbankan dan juga meningkatkan kualitasnya secara keseluruhan.

Fragmentasi tersebut terutama tercermin pada Gambar 1.1 yang menunjukkan bahwa meskipun jumlah bank didominasi oleh kelompok bank terkecil (KBMI 1). Namun, pangsa pasar mereka masih kalah dibanding kelompok lainnya khususnya bank-bank terbesar di KBMI 4. Sebagaimana ditunjukkan dalam gambar, porsi KBMI 4 secara konsisten berada di sekitar 50 persen, sedangkan KBMI 3 menguasai sekitar 24-25 persen. Sebaliknya, gabungan porsi KBMI 1 dan KBMI 2 hanya sekitar seperempat dari total industri; bahkan porsi KBMI 1 menurun dari 13,34 persen pada 2021 menjadi 10,20 persen pada Juni 2025.

Gambar 1.1 Perkembangan Aset Bank Umum Berdasarkan Kelompok KBMI (% Total Aset)



Sumber: SPI OJK (Juni 2025) diolah OCE PERBANAS

Kondisi ini menunjukkan struktur perbankan yang tidak seimbang: terdapat banyak bank kecil dengan kapasitas permodalan, skala ekonomi, investasi teknologi, dan kemampuan intermediasi yang relatif terbatas, sementara sebagian besar aset terkonsentrasi pada hanya beberapa bank besar. Oleh karena itu, agenda konsolidasi mesti diarahkan tidak hanya untuk mengurangi jumlah bank tetapi juga untuk memperkecil kesenjangan skala dan mendorong bank-bank kecil membangun kapasitas yang lebih kuat agar mampu bersaing secara lebih sehat.

Berbagai dinamika tersebut menunjukkan bahwa tantangan konsolidasi perbankan ke depan terletak pada bagaimana konsolidasi sebaiknya dilaksanakan agar memberikan manfaat yang optimal terhadap stabilitas sistem keuangan dan efisiensi industri. Mengingat kondisi setiap bank yang sangat beragam, kebijakan konsolidasi memerlukan pendekatan yang lebih terarah dengan mempertimbangkan kondisi fundamental masing-masing bank. Pendekatan tersebut penting agar konsolidasi tidak hanya didorong oleh pemenuhan persyaratan regulasi, tetapi juga mampu menyelesaikan persoalan struktural yang dihadapi industri perbankan.

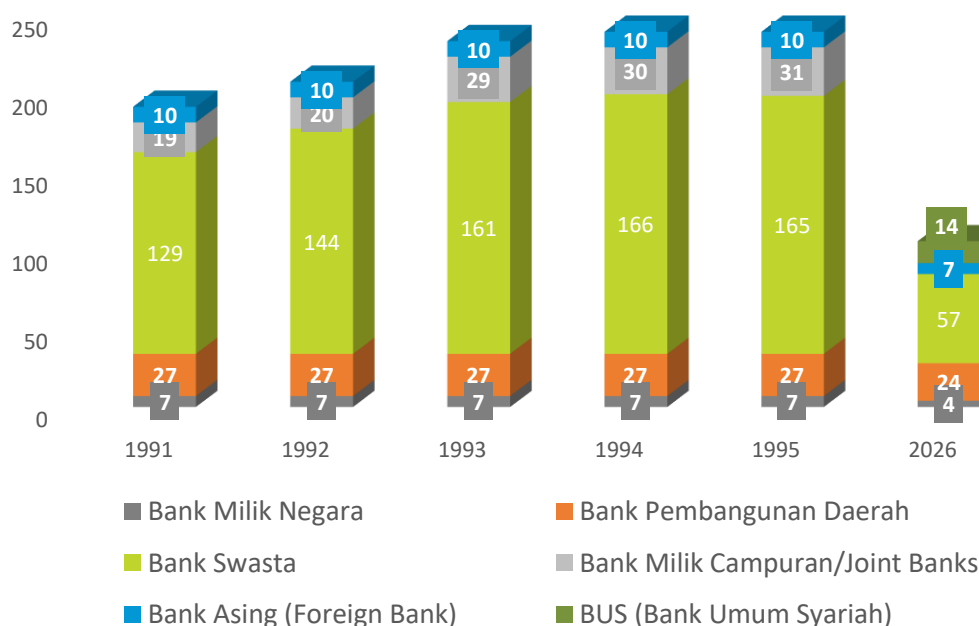
Dalam memahami arah dan dinamika kebijakan konsolidasi perbankan Indonesia, pemahamannya perlu juga ditempatkan dalam perspektif historis. Struktur industri perbankan saat ini merupakan hasil dari rangkaian perubahan kebijakan yang panjang, mulai dari liberalisasi perbankan melalui Paket Oktober 1988 (Pakto 88) yang mendorong pertumbuhan jumlah bank secara pesat. Lalu diikuti oleh restrukturisasi besar-besaran setelah Krisis Moneter

1997-1998 yang diikuti penutupan, penggabungan, dan rekapitalisasi bank, hingga berbagai kebijakan penguatan modal, tata kelola, dan pengelompokan usaha bank pada periode berikutnya. Pemahaman konteks sejarah tersebut penting untuk menjelaskan bagaimana orientasi kebijakan bergeser dari perluasan akses dan jumlah pelaku menuju pembentukan industri perbankan yang lebih sehat, terkonsolidasi, efisien, dan mampu menghadapi tuntutan digitalisasi serta persaingan keuangan yang semakin kompleks. Oleh karena itu, subbab berikutnya akan membahas secara singkat perkembangan perbankan pra-krisis moneter 1998.

1.2 Perkembangan Perbankan Pra Krisis Moneter

Paket Kebijakan Oktober 1988 (PAKTO 88) merupakan titik balik liberalisasi industri perbankan nasional yang sebelumnya bersifat restriktif. Hal ini dilakukan dengan mempermudah pendirian bank-bank baru untuk mendorong mobilisasi dana masyarakat dan membiayai pembangunan. Kebijakan ini memicu pertumbuhan pesat jumlah bank serta kantor cabang baru di berbagai daerah secara drastis (Gambar 1.2). Namun, pertumbuhan pesat entitas perbankan saat itu tidak dibarengi dengan sistem manajemen risiko dan pengawasan yang kuat. Akibatnya, praktik-praktik moral hazard dan tata kelola buruk kerap terjadi yang berujung pada hantaman berat Krisis Moneter 1997-1998.

Gambar 1.2 Komposisi Jumlah Bank Sebelum Krisis Moneter 1991-1995

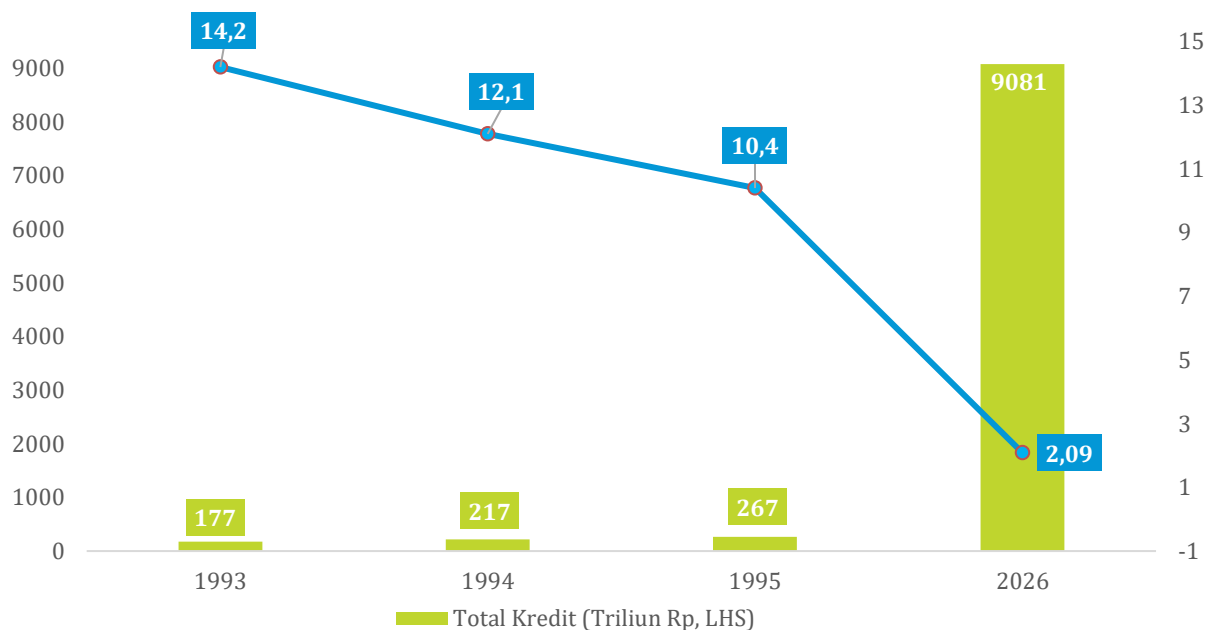


Sumber: IMF Report diolah OCE PERBANAS

Gambar 1.2 menunjukkan bahwa lanskap perbankan Indonesia sebelum Krisis Moneter secara konsisten didominasi oleh bank swasta dari sisi jumlah. Jumlah bank swasta meningkat dari 129 bank pada 1991 menjadi 165 bank pada 1995 atau sekitar dua pertiga dari keseluruhan bank, jauh melampaui bank milik negara yang tetap berjumlah tujuh bank dan BPD yang berjumlah 27 bank. Pertumbuhan ini mencerminkan dampak liberalisasi perbankan pasca-Pakto 88 yang mempermudah pendirian dan ekspansi bank swasta. Namun, dominasi jumlah tersebut tidak identik dengan penguasaan pasar karena aset perbankan lebih terkonsentrasi pada bank-bank BUMN. Dengan demikian, struktur perbankan Indonesia sejak periode tersebut memperlihatkan dualitas: industri relatif terfragmentasi dari sisi jumlah pelaku tetapi terkonsentrasi dari sisi penguasaan aset.

Kemudahan dalam memasuki industri perbankan dan peningkatan jumlah bank yang secara signifikan dalam waktu yang relatif singkat membuat struktur industri semakin terfragmentasi. Kompetisi semakin ketat yang mendorong perbankan berupaya memperbesar pangsa pasar, namun agenda memperkuat fundamental kelembagaan tidak mampu mengikuti lajunya. Alhasil, aktivitas intermediasi yang mengalami pertumbuhan pesat (Gambar 1.3) berujung macet atau gagal bayar yang berdampak pada kolapsnya sistem keuangan secara keseluruhan pada 1998.

Gambar 1.3 Total Kredit (Triliun Rp) dan Nonperforming Loan (Persen) Bank Umum 1993-1995



Sumber: IMF Report dan CEIC diolah OCE PERBANAS

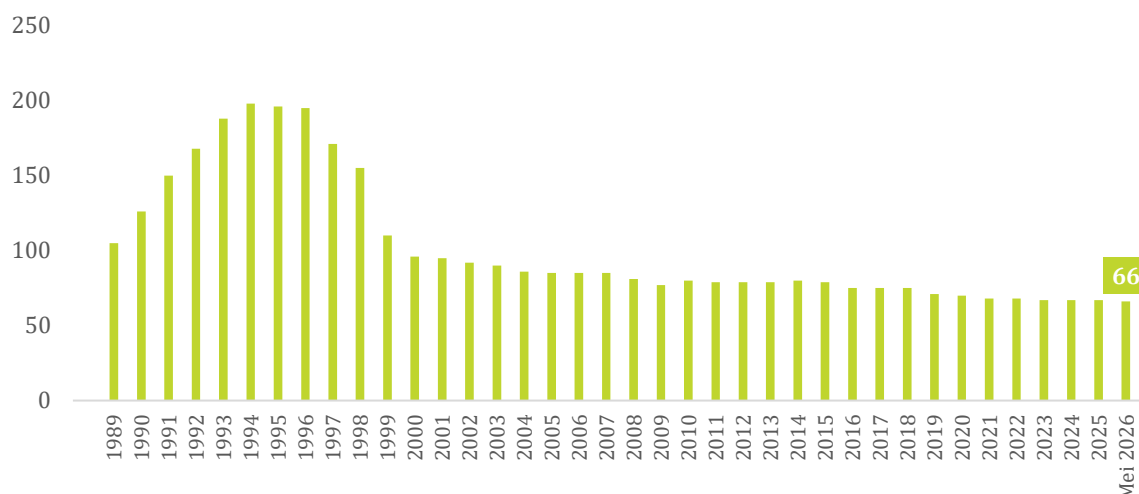
Krisis Moneter 1997-1998 menjadi titik balik yang mengubah orientasi kebijakan perbankan Indonesia dari liberalisasi menuju konsolidasi. Jika Pakto 88 menitikberatkan perluasan jumlah pelaku dan kemudahan pendirian bank, krisis justru memperlihatkan bahwa pertumbuhan jumlah bank tanpa dukungan tata kelola dan pengawasan yang memadai dapat meningkatkan kerentanan sistemik. Banyak bank mengalami masalah likuiditas dan solvabilitas sehingga regulator harus melakukan penutupan, pengambilalihan, rekapitalisasi, serta penggabungan sejumlah bank. Sejak saat itu, kebijakan regulator tidak lagi semata-mata berorientasi pada penambahan jumlah lembaga, melainkan pada pembentukan industri perbankan yang lebih sehat dan kuat melalui penguatan modal, perbaikan tata kelola, serta konsolidasi bank-bank yang tidak memiliki skala usaha dan kapasitas manajemen risiko yang memadai.

1.3 Penguatan Konsolidasi Perbankan Pasca 1998

Krisis moneter 1997 - 1998 mendorong perbaikan arah kebijakan pemerintah dalam merancang Arsitektur Perbankan Indonesia untuk membangun ulang sistem perbankan yang sehat. M&A dan restrukturisasi menjadi salah satu instrumen utama untuk membantu konsolidasi perbankan untuk meningkatkan skala ekonomi dan daya saing industri secara keseluruhan. Selain itu, regulator juga melanjutkan program restrukturisasi bank-bank yang belum efisien agar lebih kompetitif.

Gambar 1.4 menunjukkan bahwa upaya restrukturisasi dan konsolidasi perbankan pasca-krisis 1998 berhasil menurunkan jumlah bank, khususnya swasta secara signifikan. Setelah meningkat pesat pasca Pakto 88 hingga mencapai puncak sekitar hampir 200 bank pada 1994, jumlah bank swasta mulai menurun menjelang krisis dan kemudian berkurang setengahnya pada awal 2000-an. Penurunan tersebut terutama implikasi penutupan bank bermasalah, M&A, rekapitalisasi, dan penguatan persyaratan permodalan serta tata kelola. Kemudian, konsolidasi relatif stagnan meskipun terus berkurang secara gradual hingga mencapai 66 bank pada Mei 2026. Hal ini menunjukkan bahwa konsolidasi memang didorong utamanya oleh krisis 1998 tetapi juga merupakan sebuah proses panjang untuk membentuk struktur perbankan yang lebih ramping, namun kuat terhadap risiko sebagai bekal jika menghadapi krisis-krisis serupa.

Gambar 1.4 Jumlah Bank Swasta 1989-Mei 2026



Sumber: CEIC diolah OCE PERBANAS

Dalam konteks kekinian, OJK telah menerbitkan POJK Nomor 12/POJK.03/2020 yang mengatur peningkatan modal inti minimum bank umum secara bertahap: Rp 1 triliun (2020), Rp 2 triliun (2021), dan Rp 3 triliun (2022), hingga batas waktu tertentu. Bank yang tidak memenuhi persyaratan modal menghadapi *exit policy* berupa pembatasan kegiatan usaha, perubahan status menjadi BPR, atau likuidasi. Regulasi ini menggantikan kerangka BUKU dengan klasifikasi KBMI yang mengategorikan bank berdasarkan modal inti menjadi empat kelompok. Kebijakan ini masih selaras dalam agenda konsolidasi penguatan perbankan.

Riset ini juga menyoroti adanya kontradiksi kebijakan konsolidasi perbankan saat ini. Di satu sisi, regulator mendorong konsolidasi bank bermodal kecil melalui skema M&A atau Kelompok Usaha Bank (KUB) untuk mengurangi jumlah entitas dan memperkuat daya tahan mereka. Di sisi lain, terdapat kewajiban *spin-off* Unit Usaha Syariah (UUS) dari induknya. Hal ini bertentangan dengan agenda konsolidasi karena justru akan menambah jumlah entitas perbankan baru dan berpotensi memperlemah entitas tersebut. Pembahasan terkait isu ini dielaborasi lebih detail di subbab 3.3. kajian ini. Oleh karena itu, kajian ini disusun untuk memberikan masukan untuk mendesain Peta Jalan Perbankan Indonesia ke depannya yang didasarkan pada data dan analisis objektif untuk menentukan kesiapan masing-masing bank dalam melakukan konsolidasi serta rekomendasi kebijakan yang dapat diambil.

2. METODOLOGI

2.1 Kerangka Penelitian dan Sumber Data

Penelitian ini menggunakan pendekatan kuantitatif deskriptif untuk mengukur tingkat kesiapan bank dalam menghadapi agenda konsolidasi industri perbankan Indonesia. Kerangka penelitian disusun dengan pengembangan indeks komposit yang disebut *PERBANAS Upgrading Readiness Index* (PURI). Data yang digunakan merupakan data sekunder yang bersumber dari Laporan Publikasi Keuangan Perbankan oleh Otoritas Jasa Keuangan dan publikasi laporan keuangan bank terkait. Sampel penelitian terdiri atas 103 bank umum di Indonesia yang memiliki ketersediaan data keuangan sesuai kebutuhan penelitian. Seluruh variabel dihitung berdasarkan laporan keuangan tahunan yang baik dari data OJK maupun laporan keuangan bank terkait sehingga menghasilkan ukuran yang dapat dibandingkan secara lintas bank.

2.2 *PERBANAS Upgrading Readiness Index* (PURI)

PURI merupakan indeks yang dikembangkan untuk mengukur tingkat kesiapan bank dalam menghadapi agenda penguatan struktur industri perbankan. Indeks ini dibangun dari lima indikator perbankan yang merepresentasikan aspek permodalan, profitabilitas, likuiditas, kualitas aset, dan efisiensi operasional bank. Indikator tersebut, diantaranya *Capital Adequacy Ratio* (CAR), *Return on Assets* (ROA), *Loan to Deposit Ratio* (LDR), *Non-Performing Loan* (NPL), dan BOPO (Beban Operasional terhadap Pendapatan Operasional). Satuan pengukuran yang berbeda antar variabel maka setiap variabel akan dinormalisasikan dengan metode *Min-Max Normalization* sehingga seluruh nilai berada pada rentang 0-1. Setiap data pada setiap variabel dinormalisasi dengan menggunakan Metode Min-Max maupun Metode Min-Max Inversi. Metode Min-Max digunakan ketika indikator memiliki nilai yang baik saat semakin besar nilainya, yaitu untuk CAR, ROA, dan LDR, dengan formula sebagai berikut:

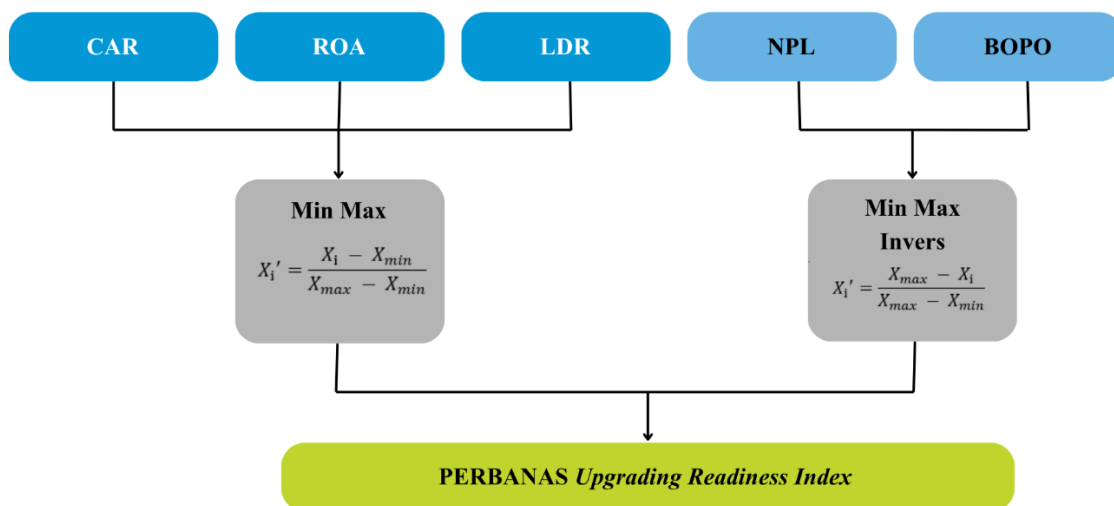
$$X_i' = \frac{X_i - X_{min}}{X_{max} - X_{min}}$$

Sementara itu, untuk indikator yang bersifat semakin rendah semakin baik, yaitu NPL dan BOPO, digunakan normalisasi inversi:

$$X_i' = \frac{X_{max} - X_i}{X_{max} - X_{min}}$$

Setelah proses normalisasi, nilai setiap indikator digabungkan menjadi satu indeks PURI melalui pendekatan pembobotan yang sama (*equal weighting*) sehingga setiap indikator memberikan kontribusi yang setara terhadap nilai indeks. Nilai indeks yang semakin mendekati 1 menunjukkan tingkat kesiapan yang semakin tinggi, sedangkan nilai yang semakin mendekati 0 menunjukkan kesiapan yang relatif rendah.

Gambar 2.1 Kerangka Konseptual PERBANAS *Upgrading Readiness Index* (PURI)



3. TEMUAN PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

3.1 Hasil dan Interpretasi PERBANAS *Upgrading Readiness Index* (PURI)

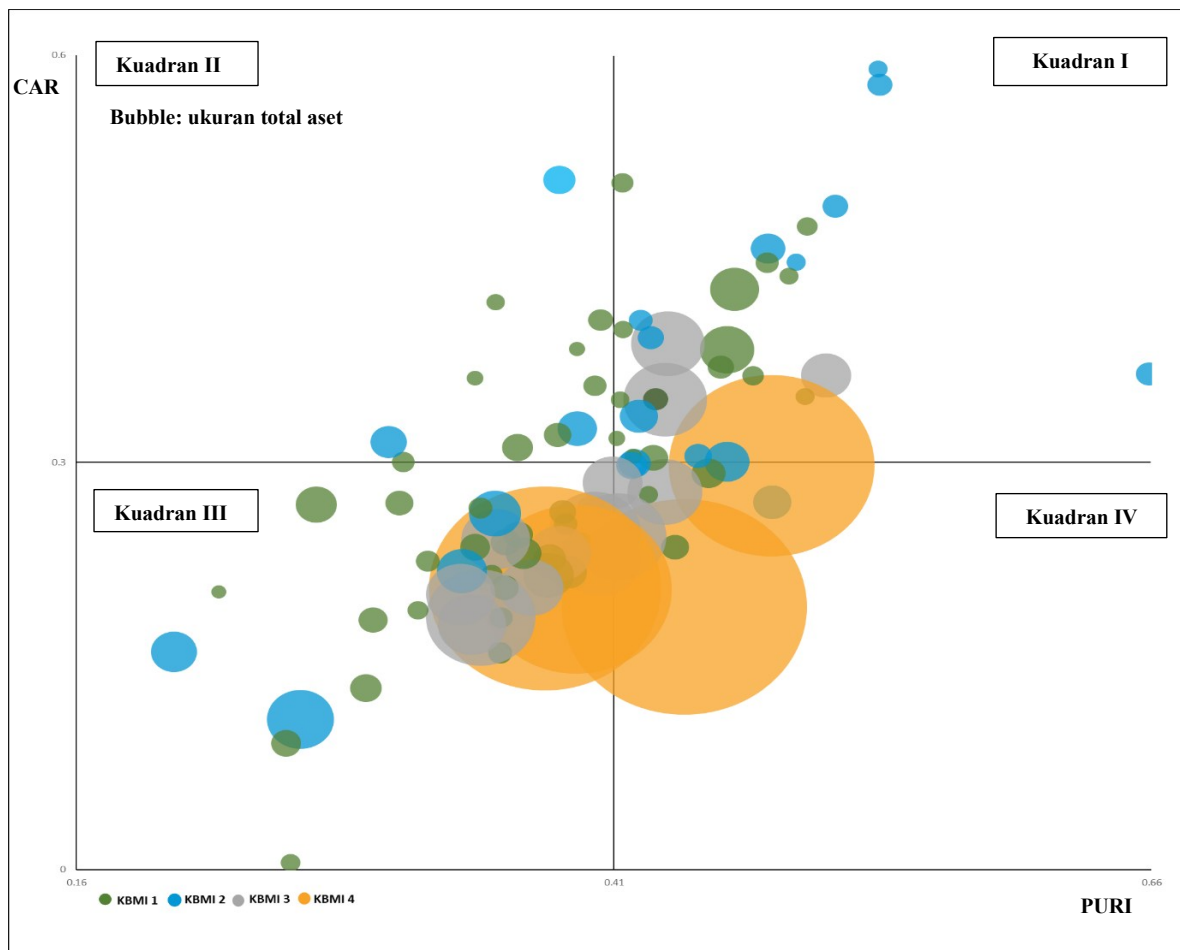
Klasifikasi bank dalam kerangka PERBANAS *Upgrading Readiness Index* (PURI) dilakukan berdasarkan nilai median, yaitu 0,41. Bank sampel dikelompokkan menjadi dua kategori:

- a. Kelompok *above Median* (Skor $\geq 0,41$): Menunjukkan bank dengan fundamental relatif lebih kuat dan kesiapan lebih tinggi untuk melakukan ekspansi atau penguatan struktur melalui konsolidasi.
- b. Kelompok *below Median* (Skor $< 0,41$): Menunjukkan bank yang memiliki tantangan performa. Bank-bank dalam kategori inilah yang dapat dijadikan prioritas utama dalam agenda konsolidasi.

Klasifikasi ini dibuat agar proses konsolidasi perbankan dapat mempertimbangkan kondisi fundamental dan tingkat kesiapan masing-masing bank yang heterogen. Dengan demikian, kebijakan konsolidasi diharapkan lebih tepat sasaran dalam memperkuat struktur industri perbankan serta mengatasi berbagai permasalahan struktural yang dihadapi.

Berdasarkan hasil pengukuran terhadap 103 bank umum menunjukkan bahwa nilai indeks berada pada rentang 0,21 hingga 0,66 yang mengindikasikan adanya perbedaan tingkat kesiapan yang cukup lebar antarbank. Bank dengan nilai indeks tertinggi umumnya memiliki kombinasi kecukupan modal yang kuat, tingkat profitabilitas yang baik, kualitas aset yang terjaga serta efisiensi operasional yang relatif lebih tinggi. Sebaliknya, bank dengan nilai indeks yang rendah masih menghadapi berbagai tantangan pada beberapa indikator fundamental. Perbedaan tersebut menunjukkan bahwa kondisi fundamental masih relatif heterogen sehingga kebijakan konsolidasi memerlukan pendekatan yang lebih selektif, bergantung kondisi masing-masing bank.

Gambar 3.1 Pemetaan Bank Berdasarkan PURI (Sumbu-X) dan CAR (Sumbu-Y)

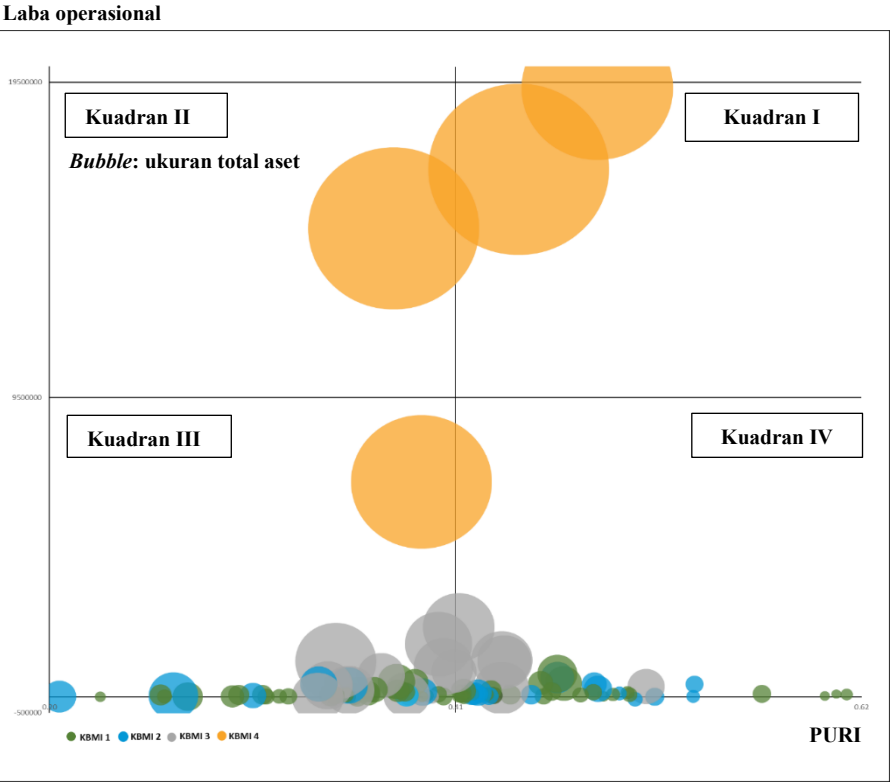


Tabel 3.1 Empat Jenis Bank Berdasarkan Matriks PURI dan CAR

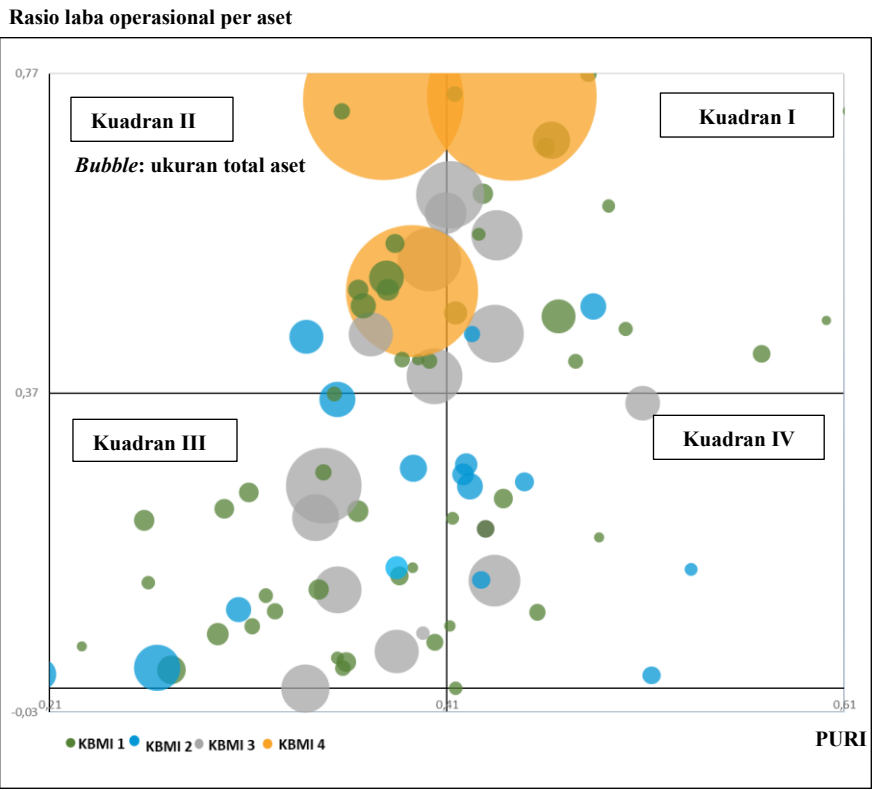
Kuadran/ Kesimpulan	Karakteristik	Analisis
I: kanan atas	Performa tinggi, CAR tinggi	Kuadran ini mencerminkan bank dengan kombinasi paling kuat: kinerja di atas median dan bantalan modal yang relatif tebal. Anggotanya didominasi KBMI 1, disertai beberapa KBMI 2, dengan ukuran aset yang umumnya kecil. CAR yang sangat tinggi dapat menunjukkan ketahanan yang baik tetapi juga mungkin mencerminkan modal yang belum sepenuhnya dimanfaatkan untuk ekspansi kredit dan aktivitas produktif. Tantangannya adalah mengubah kapasitas modal menjadi pertumbuhan yang tetap <i>prudent</i> .
II: kiri atas	Performa rendah, CAR tinggi	Bank-bank di kuadran ini memiliki kemampuan menyerap risiko yang kuat tetapi performanya masih di bawah median. Komposisinya relatif sedikit dan didominasi bank beraset kecil dari KBMI 1, serta satu bank KBMI 2 di sekitar garis median. Kondisi ini dapat

Kuadran/ Kesimpulan	Karakteristik	Analisis
		mengindikasikan konservatisme berlebihan, keterbatasan skala usaha, lemahnya intermediasi, atau belum optimalnya penggunaan modal. Prioritas kebijakan peningkatan performa dan pengembangan model bisnis, bukan penambahan modal.
III: kiri bawah	Performa rendah, CAR rendah	Kuadran ini merupakan kelompok yang paling perlu diperhatikan karena memiliki performa dan bantalan modal yang sama-sama berada di bawah median. Kuadran ini banyak diisi oleh KBMI 1, KBMI 2, dan sebagian KBMI 3, termasuk beberapa bank dengan aset relatif cukup besar. Bank-bank tersebut berpotensi menghadapi kombinasi keterbatasan efisiensi, profitabilitas, kualitas aset, dan kapasitas ekspansi. Strategi yang relevan mencakup penguatan permodalan, perbaikan kualitas aset, efisiensi biaya, restrukturisasi model bisnis, atau konsolidasi bagi bank yang sulit mencapai skala ekonomi.
IV: kanan bawah	Performa tinggi, CAR rendah	Kuadran ini didominasi oleh KBMI 4, bersama beberapa bank dari KBMI lain. Artinya, bank-bank terbesar cenderung memiliki performa yang tinggi tetapi CAR-nya lebih rendah dibandingkan median sampel. Hal tersebut bisa berarti bank-bank ini kekurangan modal; tetapi bisa juga diartikan sebagai penggunaan modal yang lebih optimal, skala intermediasi yang besar, dan aset tertimbang menurut risiko yang lebih tinggi. Namun, karena ukuran asetnya besar dan relevansinya sistemik, bank-bank ini memerlukan perencanaan modal, <i>stress testing</i> , dan pengawasan risiko yang lebih ketat.
Kesimpulan		Gambar 3.1 memperlihatkan pola bahwa bank besar, khususnya KBMI 4, terkonsentrasi pada performa tinggi tetapi CAR relatif lebih rendah, sedangkan bank-bank kecil lebih tersebar di seluruh kuadran dan beberapa memiliki CAR sangat tinggi tanpa diikuti performa yang sebanding. Dengan demikian, persoalan bank besar terutama berkaitan dengan menjaga kecukupan modal di tengah ekspansi dan kompleksitas risiko, sementara bank kecil dan menengah lebih banyak menghadapi persoalan skala ekonomi, efisiensi, dan kemampuan mengoptimalkan modal.

Gambar 3.2 Pemetaan Bank Berdasarkan PURI (Sumbu-X) dan Laba Operasional (Sumbu-Y)



Gambar 3.3 Pemetaan Bank Berdasarkan PURI (Sumbu-X) dan Laba Operasional per Aset (Sumbu-Y)



Tabel 3.2 Empat Jenis Bank Berdasarkan Matriks PURI dan Laba Operasional

Kuadran/ Kesimpulan	PURI (Sumbu-X) dan Laba Operasional (Sumbu-Y)		PURI (Sumbu-X) dan Rasio Laba Operasional per Aset (Sumbu-Y)	
	Karakteristik	Analisis	Karakteristik	Analisis
I: kanan atas	Indeks performa tinggi, laba operasional tinggi	Kuadran I hanya ditempati beberapa bank KBMI 4 dengan ukuran aset sangat besar. Posisi tersebut menunjukkan kombinasi performa dan kemampuan menghasilkan laba dari kegiatan operasional yang baik. Hal ini mengindikasikan bahwa skala usaha dan kapasitas operasional yang besar dapat mendukung kemampuan bank dalam menghasilkan laba.	Indeks performa tinggi, rasio laba operasional per aset tinggi	Kuadran I menunjukkan KBMI 4, sebagian KBMI 3, dan keberadaan KBMI 2 dan 1 relatif terbatas. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa bank dengan PURI relatif tinggi dan kemampuan menghasilkan laba operasional terhadap aset yang tinggi tidak hanya dari bank yang berukuran besar. KBMI 3 cukup menonjol dalam kelompok dengan kinerja relatif baik pada kedua indikator sehingga menunjukkan skala modal yang lebih besar tidak secara otomatis menjamin posisi kuadran dengan kinerja terbaik.
II: kiri atas	Indeks performa rendah, laba operasional tinggi	Kuadran II terlihat terdapat bank beraset sangat besar yang menunjukkan bahwa laba operasional yang tinggi tidak selalu diikuti oleh indeks performa yang tinggi. Dengan kata lain, skala usaha yang besar dapat menghasilkan laba operasional yang tinggi secara nominal, tetapi belum tentu menghasilkan posisi performa yang relatif tinggi dibandingkan bank lainnya. Kondisi ini menunjukkan bahwa besarnya laba operasional perlu dipahami sebagai indikator performa dan efisiensi.	Indeks performa rendah, rasio laba operasional per aset tinggi	Kuadran II merupakan menunjukkan adanya KBMI 4, KBMI 3, sedangkan KBMI 1 dan KBMI 2 dalam jumlah terbatas. Hal ini menunjukkan bank yang beraset besar dapat menghasilkan laba operasional yang relatif tinggi terhadap asetnya, tetapi belum tentu memiliki fundamental yang secara keseluruhan terlihat dari rendahnya skor PURI yang dicapai.

III: kiri bawah	Indeks performa rendah, laba operasional rendah	Kuadran III berisi banyak bank KBMI 1, KBMI 2, dan KBMI 3 tetapi keberadaan KBMI 4 dengan ukuran aset besar menunjukkan bahwa skala aset yang besar tidak selalu menjamin kemampuan menghasilkan laba operasional maupun performa yang tinggi. Hal ini umumnya dipicu oleh inefisiensi struktural akibat biaya operasional hingga menyusutnya margin bunga bersih di tengah ketidakpastian ekonomi. Kondisi ini diperparah oleh lambatnya transformasi <i>legacy system</i> ke ekosistem digital yang membuat produktivitas aset menjadi tidak optimal karena mengendap pada instrumen berimbang hasil rendah. Sedangkan beberapa bank KBMI 3 memiliki aset relatif besar, tetapi belum mampu menghasilkan laba operasional di atas median. Kelompok ini menghadapi tantangan ganda berupa keterbatasan skala pendapatan dan performa yang belum optimal. Prioritasnya adalah meningkatkan efisiensi operasional, produktivitas aset, kualitas intermediasi, serta memperjelas spesialisasi model bisnis. Bagi bank yang terus mengalami keterbatasan skala, konsolidasi dapat menjadi pilihan.	Indeks performa rendah, rasio laba operasional per aset rendah	Kuadran ini banyak diisi oleh KBMI 1 dan KBMI 2, dengan beberapa KBMI 3. Ukuran <i>bubble</i> yang merepresentasikan besaran aset juga relatif lebih kecil, meskipun terdapat beberapa yang lebih besar. Pola ini memperlihatkan bahwa sebagian bank dengan skala usaha lebih kecil menghadapi persoalan ganda fundamental yang relatif rendah dan kemampuan menghasilkan laba operasional dari aset juga belum optimal. Bank-bank pada kuadran ini merupakan kandidat yang lebih kuat untuk memperoleh penguatan model bisnis, peningkatan efisiensi, peningkatan produktivitas aset, atau konsolidasi, terutama apabila kondisi tersebut bersifat persisten.
-----------------	---	--	--	---

IV: kanan bawah	Indeks performa tinggi, laba operasional rendah	Kuadran IV lebih beragam, mencakup bank KBMI 1, KBMI 2, KBMI 3. Bank-bank kecil di kuadran ini telah memiliki performa relatif baik, meskipun kemampuan menghasilkan laba operasional belum sebesar bank-bank besar. Bagi kelompok ini, strategi yang lebih tepat adalah meningkatkan skala usaha secara selektif, produktivitas aset, diversifikasi pendapatan, dan efisiensi tanpa mengorbankan kualitas performa.	Indeks performa tinggi, laba operasional rendah	Kuadran ini relatif banyak diisi oleh KBMI 1 dan KBMI 2, disertai beberapa KBMI 3. Ini menunjukkan bahwa ukuran bank yang relatif kecil tidak selalu berarti fundamentalnya lemah. Sebagian bank KBMI 1-3 justru telah memiliki PURI yang relatif tinggi, tetapi belum mampu mengonversikan aset yang dimiliki menjadi laba operasional secara optimal. Berbeda dengan kuadran III, kuadran IV tidak serta-merta menjadi prioritas konsolidasi, karena tingkat kesiapan fundamentalnya sudah relatif baik. Fokus kebijakan lebih tepat diarahkan pada peningkatan skala usaha, produktivitas aset, efisiensi, dan diversifikasi sumber pendapatan.
Kesimpulan		Gambar 3.3, terlihat pola KBMI yang cukup konsisten tetapi dengan perbedaan penting antara laba nominal dan produktivitas aset. Pada Gambar 3.2, KBMI 4 terkonsentrasi pada Kuadran I dan II, yang berarti kelompok ini relatif lebih banyak memiliki laba operasional di atas median, baik ketika PURI berada di atas maupun di bawah median. Sebaliknya, KBMI 1 dan KBMI 2 lebih banyak tersebar pada Kuadran III dan IV, menunjukkan bahwa kelompok ini memiliki laba operasional yang relatif lebih rendah, tetapi tingkat PURI-nya bervariasi. KBMI 1 dan KBMI 2 yang berada di Kuadran III pada kedua gambar merupakan kelompok yang paling perlu mendapat perhatian, karena menunjukkan kombinasi PURI dan kinerja operasional yang relatif rendah. Sementara itu, KBMI 1 dan KBMI 2 yang berada di Kuadran IV memiliki PURI relatif tinggi sehingga tidak dapat langsung dikategorikan sebagai bank yang perlu dikonsolidasikan. Untuk KBMI 3, persebarannya lebih beragam sehingga tidak menunjukkan pola yang sekuat KBMI 1, 2 maupun KBMI 4.		

Gambar 3.1, 3.2, dan 3.3 menunjukkan bahwa skala aset merupakan pembeda utama struktur industri perbankan. Bank-bank KBMI 4 umumnya memiliki indeks performa dan laba operasional di atas median dan CAR relatif lebih rendah dibandingkan mayoritas bank kecil. Sebaliknya, bank-bank KBMI 1-3 cenderung memiliki laba operasional lebih rendah dan performa yang lebih beragam, meskipun sebagian memiliki CAR lebih tinggi. Berdasarkan kedua temuan tersebut, terdapat empat kesimpulan utama:

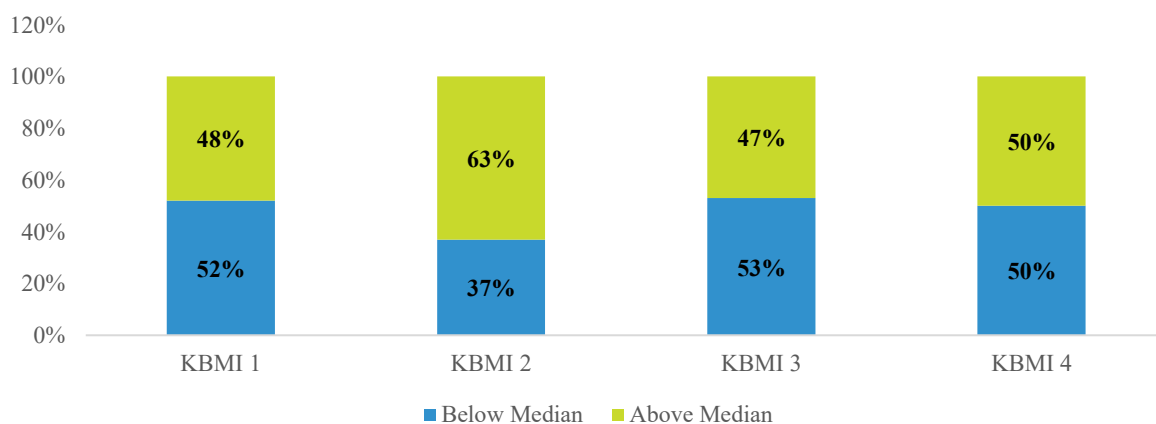
- Modal yang tinggi tidak otomatis menghasilkan performa yang tinggi. Sejumlah bank kecil memiliki CAR jauh di atas median tetapi indeks performa dan pendapatan operasionalnya tetap rendah. Hal ini dapat menunjukkan modal yang belum dimanfaatkan secara produktif, keterbatasan intermediasi, atau model bisnis yang belum menghasilkan skala ekonomi.
- Bank besar lebih mampu mengubah aset menjadi pendapatan dan performa. KBMI 4 terkonsentrasi pada sisi kanan grafik dan mendominasi laba operasional. Keunggulan ini kemungkinan berkaitan dengan jaringan, basis nasabah, diversifikasi pendapatan, teknologi, dan efisiensi skala.
- CAR bank besar yang relatif lebih rendah tidak serta-merta menunjukkan kelemahan. Posisi tersebut dapat mencerminkan penggunaan modal yang lebih aktif untuk kredit dan aset produktif. Namun, ukuran dan dampak sistemik yang besar, bank-bank ini memerlukan pengelolaan modal, likuiditas, dan risiko yang lebih ketat.
- Kelompok paling rentan adalah bank dengan performa, laba operasional, dan skala aset yang rendah. Bank-bank tersebut menghadapi persoalan bukan hanya permodalan, tetapi juga efisiensi, daya saing, dan keberlanjutan model bisnis. Konsolidasi, spesialisasi pasar, digitalisasi, atau penguatan kelompok usaha bank dapat menjadi pilihan kebijakan.

Temuan ini menunjukkan bahwa kebijakan konsolidasi sebaiknya tidak hanya didasarkan pada modal inti atau ukuran aset tetapi pada kemampuan bank mengubah modal dan aset menjadi pendapatan. Arah yang paling tepat adalah konsolidasi berbasis kinerja dan model bisnis. Bank kecil yang efisien perlu diberikan ruang untuk tumbuh atau memperoleh skala melalui KUB, sedangkan bank yang secara konsisten memiliki performa dan produktivitas aset rendah perlu diarahkan menuju restrukturisasi, merger atau akuisisi. Dengan pendekatan ini, konsolidasi akan menghasilkan industri yang lebih efisien, tahan terhadap risiko, kompetitif, dan produktif.

Berdasarkan temuan-temuan ini, beberapa langkah kebijakan yang dapat ditempuh sebagai berikut.

- Pertama, menerapkan konsolidasi secara selektif, bukan seragam. Bank kecil yang berkinerja baik tidak harus digabungkan karena dapat menyediakan kompetisi dan spesialisasi kepada segmen tertentu. Sebaliknya, bank beraset cukup besar tetapi terus memiliki performa dan produktivitas rendah harus tetap menjadi sasaran restrukturisasi.
- Kedua, menetapkan tahapan intervensi yang jelas. Bank dengan performa rendah dapat melalui tahapan: perbaikan mandiri, masuknya mitra strategis, pembentukan KUB, merger atau akuisisi, dan terakhir penyelesaian atau perubahan model kelembagaan. Dengan demikian, merger menjadi instrumen terakhir bagi bank yang tidak lagi memiliki model bisnis layak.
- Ketiga, memastikan KUB menghasilkan integrasi substantif. Bank induk harus mengintegrasikan manajemen risiko, teknologi informasi, *treasury*, pengadaan, pengembangan produk dan pengawasan tata kelola.
- Keempat, mengukur keberhasilan konsolidasi dari hasil pasca merger. Evaluasi tidak cukup berdasarkan berkurangnya jumlah bank atau meningkatnya modal inti. Indikator keberhasilannya harus mencakup berbagai indikator performa, seperti: penurunan BOPO, peningkatan pendapatan per aset, perbaikan kualitas kredit, peningkatan kapasitas digital, pertumbuhan kredit produktif dan tercapainya sinergi biaya.
- Kelima, membangun matriks konsolidasi berbasis kelayakan usaha. Pengelompokan KBMI saat ini terutama didasarkan pada modal inti. OJK perlu melengkapinya dengan berbagai indikator performa lainnya seperti ROA, BOPO atau *cost-to-income ratio*, laba operasional terhadap aset, NIM, NPL, LAR, pertumbuhan kredit, serta kemampuan menghasilkan modal secara internal.

Gambar 3.4 Klasifikasi Bank Berdasarkan PURI: Kelompok Atas vs Bawah Median Berdasarkan KBMI (Persen)



Sumber: OCE PERBANAS

Berdasarkan Gambar 3.4 hasil PERBANAS *Upgrading Readliness Indeks* terhadap median pada masing-masing kelompok KBMI menunjukkan secara umum proporsi bank dengan nilai PURI di atas dan di bawah median relatif berimbang. Meskipun KBMI 3 memiliki persentase yang besar, secara absolut jumlah bank dalam kelompok hanya 8 dari 15 bank secara keseluruhan. Sebaliknya, kelompok KBMI 1 dan KBMI 2 secara bersama-sama mencakup 84 dari 103 bank (81%) dan menyumbang 41 dari 51 bank yang berada di bawah median PURI (80%). Oleh karena itu, konsolidasi lebih tepat diprioritaskan pada kelompok KBMI 1 dan KBMI 2 mengingat kedua kelompok tersebut merupakan mayoritas populasi bank dan menjadi kontributor terbesar terhadap bank dengan tingkat kebutuhan agenda konsolidasi yang tinggi, sementara bank KBMI 3 yang berada di bawah median dapat dilakukan evaluasi secara lebih selektif.

3.2 Bank Pembangunan Daerah (BPD) Sebagai Prioritas Utama Konsolidasi Perbankan

PERBANAS *Upgrading Readliness Index* (PURI) menunjukkan bahwa secara rata-rata kelompok BPD memiliki skor kesiapan yang lebih rendah dibandingkan kelompok bank umum non-BPD dengan nilai indeks sebesar 0,38. Dari 23 BPD dalam sampel, sebanyak 15 bank (65%) berada pada kelompok di bawah median (indeks < 0,41), sedangkan hanya 8 bank (34%) yang tergolong di atas median. Proporsi tersebut menunjukkan bahwa mayoritas BPD masih memiliki fundamental yang terbatas sehingga dapat dijadikan prioritas utama untuk dilakukan proses penguatan bisnis melalui konsolidasi.

Tabel 3.3 Distribusi Bank BPD dan Non-BPD Berdasarkan PURI

Kelompok	Jumlah Bank	Rata-rata Indeks	Di Bawah Median (<0,41)	Di Atas Median (≥0,41)
BPD	24 (23%)	0,38	15 (62%) ¹⁾	9 (37%) ²⁾
Non-BPD	79 (76%)	0,42	36 (45%) ³⁾	43 (54%) ⁴⁾

Note: ¹⁾ 15/24 ; ²⁾ 9/24; ³⁾ 36/79; ⁴⁾ 43/79

Berdasarkan komposisi permodalan BPD, sebanyak 24 BPD dalam sampel berada pada dua kelompok modal inti terkecil, yaitu 21 bank tergolong KBMI 1 dan 3 bank tergolong KBMI 2. Jika dilihat dari sisi sebaliknya, BPD menyumbang 32 persen dari seluruh bank KBMI 1 dan 15 persen dari bank KBMI 2 dalam sampel. Hal ini menunjukkan keterbatasan skala modal BPD berjalan beriringan dengan keterbatasan kinerja fundamental perbankan baik pada aspek

permodalan, profitabilitas, likuiditas, kualitas aset, maupun efisiensi operasional yang di tunjukkan pada dari hasil PURI.

Salah satu arah reformasi yang layak dipertimbangkan adalah konsolidasi BPD dari tingkat provinsi menjadi BPD berbasis kawasan atau pulau. Dengan menggabungkan beberapa BPD dalam satu entitas yang lebih besar, bank hasil konsolidasi akan memiliki skala aset, modal, dan kapasitas pembiayaan yang lebih kuat untuk mendukung proyek-proyek strategis lintas daerah, meningkatkan efisiensi operasional, memperkuat investasi bisnis dan manajemen risiko, serta menarik talenta yang lebih berkualitas.

Konsolidasi juga akan mengurangi fragmentasi industri perbankan daerah yang selama ini membatasi daya saing BPD dibandingkan bank-bank nasional. Meskipun demikian, model ini perlu tetap menjaga fungsi intermediasi bagi pemerintah daerah melalui mekanisme tata kelola yang menjamin representasi dan kepentingan setiap provinsi sehingga manfaat skala yang lebih besar tidak mengurangi kedekatan BPD dengan kebutuhan pembangunan daerah.

Konsolidasi BPD perlu diikuti dengan reposisi fundamental dari bank “komersial” menjadi bank “pembangunan” (*regional development bank*). Hal ini berkonsekuensi peralihan orientasi dari memaksimumkan laba menjadi pembiayaan pembangunan. Alih-alih bersaing langsung dengan bank umum dalam menyalurkan kredit komersial, BPD sebaiknya difokuskan pada pembiayaan proyek-proyek strategis yang memiliki dampak ekonomi dan sosial tinggi namun kurang menarik bagi sektor swasta. Dengan mandat pembangunan yang jelas, BPD dapat berperan layaknya lembaga pembiayaan pembangunan seperti World Bank (WB) atau Asian Development Bank (ADB) di tingkat sub-nasional, yaitu mengatasi kegagalan pasar dalam memobilisasi investasi swasta melalui skema *co-financing* dan *blended finance*. Reposisi ini juga akan mengurangi duplikasi fungsi dengan bank komersial nasional sekaligus memperkuat kontribusi BPD terhadap transformasi ekonomi daerah dan pencapaian target pembangunan daerah jangka panjang.

3.3 *Spin-Off* Bank Syariah dan Kontradiksi Arah Konsolidasi Perbankan

Kewajiban pemisahan (*spin-off*) Unit Usaha Syariah (UUS) diatur melalui Pasal 68 UU Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (UU P2SK) yang selanjutnya dijabarkan dalam POJK Nomor 12 Tahun 2023 untuk memperkuat kelembagaan, mengatur permodalan, perizinan, kepengurusan, serta kewajiban pemisahan (*spin-off*) UUS dari bank induk konvensional. Ketentuan tersebut

mewajibkan bank umum konvensional yang memiliki UUS untuk melakukan *spin-off* apabila aset UUS telah mencapai paling sedikit Rp50 triliun dan/atau mencapai 50% dari total aset bank induknya. Berbeda dengan UU Perbankan Syariah 2008 yang mematok tenggat waktu tetap (15 tahun sejak berlaku) atau jika aset UUS mencapai 50% dari aset bank induk, UU P2SK menghapus batas waktu kaku tersebut dan menyerahkan pengaturan lebih lanjut kepada OJK berbasis ambang aset. Kondisi empiris menunjukkan variasi kesiapan yang lebar antar UUS.

Tabel 3.4 Total Aset dan Modal Inti Beberapa Bank Syariah per Triwulan-1 2026 (Triliun Rp)

KBMI 3	BSI (BUS)	Modal Inti	46
		Aset	460
	UUS CIMB Niaga Syariah	Aset	58
Rata – rata total aset KBMI 3			237
KBMI 2	UUS: BPD Jatim Syariah	Aset	4,6
	UUS: BPD Jateng Syariah	Aset	5,4
	UUS: BPD Kaltimara Syariah	Aset	3,8
	BUS: BTPN Syariah	Modal Inti	9,5
		Aset	23
Rata – rata total aset KBMI 2			53
KBMI 1	BUS: BCA Syariah	Modal Inti	3,1
		Aset	20
	BUS: Muamalat	Modal Inti	3,7
		Aset	63
Rata – rata total aset KBMI 1			29

Sumber: OJK, diolah OCE PERBANAS

Berdasarkan Tabel 3.4 menunjukkan mayoritas BUS/UUS hasil pemisahan diperkirakan akan berada di kelompok KBMI 1 dan KBMI 2 dengan total aset yang masih di bawah rata-rata aset bank umum pada masing-masing kelompok KBMI. Jika skala aset yang masih rendah tersebut didekati dengan struktur permodalan bank pada umumnya di Indonesia, terdapat indikasi kuat bahwa rasio ekuitas terhadap aset yang terbentuk akan sangat terbatas. Kondisi

ini terjadi karena struktur modal bank sehat di Indonesia umumnya bersifat organik yang didominasi oleh akumulasi laba ditahan dari profitabilitas operasional yang tinggi (*Net Interest Margin/NIM*), sebuah komponen yang belum dimiliki secara mandiri oleh entitas baru hasil pemisahan.

Hal ini mengindikasikan mayoritas Bank Umum Syariah (BUS) hasil pemisahan akan langsung terklasifikasi sebagai KBMI 1 atau berada di ambang bawah KBMI 2. Perbandingan ini bersifat indikatif karena KBMI diukur dari modal inti, sedangkan ambang *spin-off* diukur dari total aset. Namun, keduanya cukup menggambarkan bahwa entitas yang lahir dari *spin-off* UUS akan masuk ke segmen permodalan terkecil dalam industri.

Jika skala aset Rp50 triliun tersebut didekati dengan struktur permodalan bank pada umumnya di Indonesia, terdapat indikasi kuat bahwa rasio ekuitas terhadap aset yang terbentuk akan sangat terbatas. Perbandingan ini bersifat indikatif karena KBMI diukur dari modal inti, sedangkan ambang *spin-off* diukur dari total aset. Namun keduanya cukup menggambarkan bahwa entitas yang lahir dari *spin-off* UUS akan masuk ke segmen permodalan terkecil dalam industri.

Di sinilah letak kontradiksi kebijakan yang dimaksud. Di satu sisi, agenda konsolidasi mendorong pengurangan jumlah entitas berbadan hukum melalui skema merger dan Kelompok Usaha Bank KUB dengan sasaran utama justru bank-bank di kelompok modal inti terkecil (KBMI 1 dan 2), di mana 79% bank pada kelompok di bawah median berasal dari KBMI 1 dan 2. Di sisi lain, kewajiban *spin-off* UUS secara bersamaan menambah jumlah entitas bank baru yang berdasarkan estimasi skala modal di atas, kemungkinan besar juga akan langsung mengisi kelompok KBMI 1 dan 2 yang justru menjadi target utama pengurangan jumlah entitas dalam agenda konsolidasi.

Selain itu, risiko kewajiban *spin-off* yang dipaksakan juga dapat menimbulkan hilangnya *economies of scale* dari bank induk, meningkatnya biaya operasional, penurunan efisiensi, serta potensi lahirnya bank syariah berukuran kecil yang sulit tumbuh kompetitif pola yang secara konseptual serupa dengan tantangan struktural yang dihadapi BPD dan bank-bank KBMI 1 pada umumnya. Akhirnya, kebijakan ini justru dapat kontraproduktif tidak hanya bagi bank syariah itu sendiri tetapi juga bagi industri perbankan secara keseluruhan.

4. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI KEBIJAKAN

4.1 Kesimpulan

Berdasarkan hasil pengukuran PERBANAS *Upgrading Readliness Index* (PURI) terhadap 103 bank umum, penelitian ini menghasilkan empat temuan pokok yang mendasari arah kebijakan konsolidasi perbankan ke depan, diantaranya:

- a. Tingkat kesiapan bank dalam menghadapi agenda penguatan struktur industri berkorelasi dengan ukuran bank. Kelompok bank yang memiliki PURI median bawah ($< 0,41$) atau berperforma rendah didominasi oleh bank KBMI 1 dan KBMI 2. Meskipun dalam presentasi KBMI 3 tergolong tinggi. Namun, secara absolut kelompok tersebut hanya terdiri dari delapan bank. Sebaliknya kelompok KBMI 1 dan 2 secara bersama-sama mencakup 41 bank (80%) dari seluruh bank di bawah PURI. Dengan demikian, kedua kelompok tersebut (KBMI 1 dan KBMI 2) dalam agenda konsolidasi perlu diprioritaskan.
- b. Bank Pembangunan Daerah (BPD) dapat menjadi prioritas utama konsolidasi mengingat banyak dari BPD memiliki performa di bawah rata-rata (kelompok median bawah) relatif bank non-BPD. Hal ini khususnya dapat dimulai dari BPD yang berada di KBMI 1 dan KBMI 2 sebagai prioritas utama agenda konsolidasi.
- c. Kewajiban *spin-off* UUS Bank Syariah bertentangan dengan ide dasar kebijakan konsolidasi perbankan untuk menguatkan struktur industri perbankan. Estimasi skala usaha entitas hasil *spin-off* menunjukkan bahwa entitas tersebut kemungkinan besar akan tergolong KBMI 1 atau 2, yaitu segmen yang justru menjadi sasaran pengurangan jumlah entitas dalam agenda konsolidasi.
- d. PURI dapat membantu memetakan kesiapan bank secara lebih objektif dibandingkan hanya mengandalkan pemenuhan persyaratan modal inti minimum sehingga dapat menjadi salah satu instrumen pendukung dalam merumuskan peta jalan Perbankan Indonesia ke depan yang lebih tepat sasaran.

4.2 Rekomendasi Kebijakan

Berdasarkan hasil temuan tersebut, penelitian ini merumuskan empat rekomendasi kebijakan sebagai berikut.

- a. Memprioritaskan konsolidasi pada bank KBMI 1 dan KBMI 2. Berdasarkan sebaran perbankan pada indeks bawah kebijakan konsolidasi perlu difokuskan terlebih dahulu pada kelompok bank tersebut.
- b. Menetapkan standar prioritas secara bertahap dengan BPD sebagai prioritas utama dalam tahapan awal agenda. Hasil PERBANAS *Upgrading Readliness Index* (PURI) dapat dijadikan basis objektif untuk menyusun peta konsolidasi bertahap.
- c. Penggabungan BPD dapat melalui pendekatan geografis. Skema jumlah BPD per provinsi menimbulkan fragmentasi industri. Oleh karena itu, konsolidasi antar-BPD yang dibentuk dalam satu pulau (seperti BPD di Sumatera, Kalimantan, Sulawesi atau Indonesia Timur) dinilai lebih realistis baik politis dan operasional dibandingkan konsolidasi lintas pulau maupun nasional.
- d. Peninjauan ulang kebijakan *spin off* UUS secara menyeluruh. Kewajiban *spin-off* berbasis ambang aset tunggal (Rp50 triliun atau 50% aset induk) berisiko menambah jumlah entitas bank baru pada segmen KBMI 1 dan 2 yang justru menjadi sasaran pengurangan dalam agenda konsolidasi.

5. LAMPIRAN

Tabel 5.1 Hasil Pengolahan Min-Max PERBANAS *Upgrading Readiness Index* (PURI)

No	Kode Bank	Nama Bank	KBMI	PURI	Dummy BPD	Dummy Perbanas
1	38		KBMI 2	0,66	0	0
2	97		KBMI 1	0,65	0	0
3	29		KBMI 2	0,63	0	1
4	76		KBMI 1	0,63	0	1
5	65		KBMI 1	0,61	0	1
6	71		KBMI 1	0,61	0	1
7	69		KBMI 1	0,60	0	1
8	44		KBMI 1	0,57	0	1
9	25		KBMI 2	0,53	0	0
10	48		KBMI 1	0,53	0	1
11	36		KBMI 2	0,51	0	1
12	17		KBMI 3	0,51	0	1
13	37		KBMI 2	0,50	0	0
14	41		KBMI 1	0,50	0	1
15	86		KBMI 1	0,50	1	0
16	81		KBMI 1	0,49	1	0
17	62		KBMI 1	0,49	0	1
18	78		KBMI 1	0,49	0	1
19	23		KBMI 2	0,48	0	1
20	1		KBMI 4	0,48	0	1
21	101		KBMI 1	0,48	0	0
22	66		KBMI 1	0,48	1	0
23	42		KBMI 1	0,47	0	0
24	100		KBMI 1	0,47	0	0
25	27		KBMI 2	0,46	0	1
26	99		KBMI 1	0,46	0	0
27	52		KBMI 1	0,46	1	0
28	103		KBMI 1	0,46	0	0
29	43		KBMI 1	0,45	1	1
30	35		KBMI 2	0,45	0	1
31	3		KBMI 4	0,44	0	1
32	45		KBMI 1	0,44	0	1
33	7		KBMI 3	0,44	0	1
34	5		KBMI 3	0,43	0	1
35	11		KBMI 3	0,43	0	1
36	40		KBMI 1	0,43	0	1
37	47		KBMI 1	0,43	1	0

38	32		KBMI 2	0,43	0	1
39	82		KBMI 1	0,43	0	1
40	54		KBMI 1	0,42	1	0
41	21		KBMI 2	0,42	0	1
42	33		KBMI 2	0,42	0	1
43	93		KBMI 1	0,42	1	0
44	34		KBMI 2	0,42	0	1
45	72		KBMI 1	0,41	0	1
46	64		KBMI 1	0,41	0	1
47	60		KBMI 1	0,41	0	1
48	68		KBMI 1	0,41	0	1
49	6		KBMI 3	0,41	0	1
50	89		KBMI 1	0,41	1	0
51	14		KBMI 3	0,41	0	1
52	8		KBMI 3	0,41	0	1
Cut-off PERBANAS Upgrading Readiness Index (PURI), (Median = 0,41)						
53	51		KBMI 1	0,40	0	1
54	10		KBMI 3	0,40	0	1
55	9		KBMI 3	0,40	0	1
56	53		KBMI 1	0,40	0	1
57	88		KBMI 1	0,40	1	0
58	91		KBMI 1	0,40	1	0
59	30		KBMI 2	0,39	0	1
60	92		KBMI 1	0,39	0	1
61	4		KBMI 4	0,39	0	1
62	39		KBMI 1	0,39	0	1
63	77		KBMI 1	0,39	0	1
64	59		KBMI 1	0,39	0	0
65	15		KBMI 3	0,38	0	1
66	26		KBMI 2	0,38	1	0
67	61		KBMI 1	0,38	1	0
68	46		KBMI 1	0,38	1	1
69	98		KBMI 1	0,38	0	0
70	2		KBMI 4	0,38	0	1
71	18		KBMI 3	0,37	0	1
72	49		KBMI 1	0,37	1	0
73	58		KBMI 1	0,37	1	0
74	50		KBMI 1	0,37	1	0
75	102		KBMI 1	0,37	0	0
76	95		KBMI 1	0,36	0	0

77	73		KBMI 1	0,36	0	0
78	84		KBMI 1	0,36	0	1
79	87		KBMI 1	0,36	1	0
80	13		KBMI 3	0,36	0	1
81	74		KBMI 1	0,35	0	1
82	22		KBMI 2	0,35	1	0
83	85		KBMI 1	0,35	1	0
84	12		KBMI 3	0,35	0	1
85	83		KBMI 1	0,35	1	1
86	55		KBMI 1	0,35	0	1
87	94		KBMI 1	0,35	1	0
88	16		KBMI 3	0,34	0	1
89	24		KBMI 2	0,34	1	0
90	19		KBMI 3	0,34	0	1
91	75		KBMI 1	0,32	0	1
92	90		KBMI 1	0,32	1	1
93	80		KBMI 1	0,31	0	1
94	63		KBMI 1	0,31	0	1
95	28		KBMI 2	0,31	0	1
96	67		KBMI 1	0,30	0	1
97	70		KBMI 1	0,29	0	1
98	57		KBMI 1	0,27	0	1
99	20		KBMI 2	0,26	0	1
100	79		KBMI 1	0,26	0	0
101	56		KBMI 1	0,26	0	1
102	96		KBMI 1	0,23	0	0
103	31		KBMI 2	0,21	0	1

6. DAFTAR PUSTAKA

- Akkus, O., J. A. Cookson, and A. Hortacsu. 2016. The determinants of bank mergers: A revealed preference analysis. *Management Science* 62:2241–58.
- Benchimol, J., & Bozou, C. (2024). Desirable banking competition and stability. *Journal of Financial Stability*, 73, Article 101266, 1–28. <https://doi.org/10.1016/j.jfs.2024.101266>.
- Berger, A. N., C. H. S. Bouwman, and D. Kim. 2017. Small bank comparative advantages in alleviating financial constraints and providing liquidity insurance over time. *Review of Financial Studies* 30:3416–54.
- Bird, A., Du, D., & Karolyi, S. A. (2024). Cross-market effects of consolidation: Evidence from banking. *The Review of Corporate Finance Studies*, 13(4), 999–1029. <https://doi.org/10.1093/rcfs/cfae012>.
- Borilli, F. (2021). Concentration and competition in the Brazilian credit market. *Journal of Corporate Accounting & Finance*, 32(4), e22509. <https://doi.org/10.1002/jcaf.22509>.
- Chakraborty, Baishali, dan Ashim Kumar Das. “Mergers and Acquisitions in the Banking Sector: A Systematic Literature Review.” *Vision*, 2024. <https://doi.org/10.1177/09722629241275326>.
- Cohn, J. B., Z. Liu, and M. I. Wardlaw. 2022. Count (and count-like) data in finance. *Journal of Financial Economics* 146:529–51.
- Corbae, D., & D’Erasmus, P. (2021). Capital buffers in a quantitative model of banking industry dynamics. *Econometrica*, 89(6), 2975–3023. <https://doi.org/10.3982/ECTA16930>.
- Dja’akum, C. S., Huda, N., Ryandono, M. N. H., Mujibatun, S., & Mursyidi, A. F. (2024). Spin-off as a strategy to accelerate Islamic banking growth in Indonesia: Assessing the readiness of Sharia Business Units. *Economica: Jurnal Ekonomi Islam*, 15(2), 207–222. <https://doi.org/10.21580/economica.2024.15.2.22696>.
- Guidi, F. (2021). Concentration, competition and financial stability in the South-East Europe banking context. *International Review of Economics & Finance*, 76, 639–670. <https://doi.org/10.1016/j.iref.2021.07.005>.
- Hamada, K., Kaneko, A., & Yanagihara, M. (2018). Oligopolistic competition in the banking market and economic growth. *Economic Modelling*, 68. <https://doi.org/10.1016/j.econmod.2017.07.017>.
- Haryakusuma, K. (2020). Determinants of bank business risk according to risk based approach. Dalam *Proceedings of the 3rd Global Conference On Business, Management, and Entrepreneurship (GCBME 2018)*. Atlantis Press. <https://doi.org/10.2991/aebmr.k.200131.023>.
- Jagtiani, J., and R. Q. Maingi. 2019. How important are local community banks to small business lending: Evidence from mergers and acquisitions. Working Paper, Federal Reserve Bank of Philadelphia.
- Kasman, S., & Kasman, A. (2015). Bank competition, concentration and financial stability in the Turkish banking industry. *Economic Systems*, 39(3). <https://doi.org/10.1016/j.ecosys.2014.12.003>

- Khan, H. H., Ahmad, R. B., & Chan, S. G. (2018). Market structure, bank conduct and bank performance: Evidence from ASEAN. *Journal of Policy Modeling*, 40(5), 934–958. <https://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2018.02.001>
- Kundu, S., and N. Vats. 2021. Banking networks and economic growth: From idiosyncratic shocks to aggregate fluctuations. Working Paper, University of California, Los Angeles.
- Kvålseth, T. O. (2018). Relationship between concentration ratio and Herfindahl-Hirschman index: A re-examination based on majorization theory. *Heliyon*, 4(10). <https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2018.e00846>.
- Levine, R., C. Lin, and Z. Wang. 2020. Bank networks and acquisitions. *Management Science* 66:4921–5484.
- Liebersohn, J. (2024). How does competition affect retail banking? Quasi-experimental evidence from bank mergers. *Journal of Financial Economics*, 154, 103797. <https://doi.org/10.1016/j.jfineco.2024.103797>.
- Lubis, R. H., & Hulwanullah, H. (2024). Analysis of Sharia Business Unit spin-off regulations and Islamic law. *Al-Ahkam: Jurnal Ilmu Syariah*, 20(1). <https://doi.org/10.37035/ajh.v20i1.9802>.
- Meyer, A. (2018) “Market concentration and its impact on community banks,” The Regional Economist 26.1, Federal Reserve Bank of St. Louis.
- Montgomery, J. M. (1997). *The Indonesian financial system: Its contribution to economic performance, and key policy issues* (IMF Working Paper No. 97/45). International Monetary Fund. <https://doi.org/10.5089/9781451974362.001>.
- Moudud-Ul-Huq, S., Halim, M. A., & Biswas, T. (2020). Competition and Profitability of Banks: Empirical evidence from the Middle East & North African (MENA) Countries. *Journal of Business Administration Research*, 3(2). <https://doi.org/10.30564/jbar.v3i2.1807>
- Muratovic, A. (2023). How can banks in the EU achieve consolidation that would lead to higher profitability. *European Journal of Economics*, 3(2), 1–12. <https://doi.org/10.33422/eje.v3i2.440>.
- Naylah, M., & Cahyaningratri, C. (2020). The Influence of Market Structure in Indonesian Banking Performance. *JEJAK*, 13(1), 120–134. <https://doi.org/10.15294/jejak.v13i1.21458>.
- Otoritas Jasa Keuangan. (2026). *Laporan keuangan perbankan*. Diakses 7 Agustus 2026, dari <https://www.ojk.go.id/id/kanal/perbankan/data-dan-statistik/laporan-keuangan-perbankan/Default.aspx>.
- Pambuko, Z. B., Medias, F., Dewi, V. S., & Karunia, S. D. (2024). Restructuring Strategy: A Performance Review of Spin-off Islamic Banks in Indonesia. *E3S Web of Conferences*.
- Rohman, A., Nurkhin, A., Mukhibad, H., Kusumantoro, & Wolor, C. W. (2022). Determinants of Indonesian banking profitability: Before and during the COVID-19 pandemic analysis. *Banks and Bank Systems*, 17(2), 37–46. Doi : 10.21511/bbs.17(2).2022.04.
- Santoso, D. B., Suprpto, E., Zakaria, R. A., Kusumaningrum, H. A., & Jamil, H. (2023). Analysis of banking competition in Indonesia and its impact on profitability: Structure

- conduct performance (SCP) approach. *Journal of Innovation in Business and Economics*, 7(1), 19–28. <https://doi.org/10.22219/jibe.v7i01.27156>.
- Sato, Y. (2005). Bank restructuring and financial institution reform in Indonesia. *Developing Economies*.
- Strahan, P. E., and J. P. Weston. (1998). Small business lending and the changing structure of the banking industry. *Journal of Banking & Finance* 22:821–45.
- Trinugroho, I., Santoso, W., Irawanto, R., & Pamungkas, P. (2021). Is spin-off policy an effective way to improve performance of Islamic banks? Evidence from Indonesia. *Research in International Business and Finance*.
- Vortelinos, D. I., & Papaioannou, A. (2026). Efficiency of Mergers and Acquisitions (M&A): The Case of Greek Banks. *Sustainability Research in the Mediterranean*.
- Warno, W., & Farida, D. N. (2017). Kompetisi Net Interest Margin (NIM) perbankan Indonesia: Bank konvensional dan syariah. *Jurnal Dinamika Ekonomi Pembangunan*, 14(2), 143–162. <https://doi.org/10.34001/jdeb.v14i2.897>.
- Williams, E. (2020). Costly external financing and monetary policy transmission: Evidence from a natural experiment. *Social Science Research Network*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3080665>.
- Wooldridge, J. M. (2022). Simple approaches to nonlinear difference-in-differences with panel data. *Social Science Research Network*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.4183726>.
- Yannelis, C., and A. Zhang. 2023. Competition and selection in credit markets. *Journal of Financial Economics*. 150:103710.
- Yusgiantoro, Inka B., Wahyoe Soedarmono, dan Amine Tarazi. “Bank Consolidation and Financial Stability in Indonesia.” *International Economics*, 2019, doi:10.1016/j.inteco.2019.06.002.