CSIS Commentaries is a platform where policy researchers and analysts can present their timely analysis on various strategic issues of interest, from economics, domestic political to regional affairs. This commentaries serves as a medium for experts to disseminate knowledge and share perspectives in two languages – Bahasa Indonesia and English, enabling a diverse readership to engage with the content. Analyses presented in CSIS Commentaries represent the views of the author(s) and not the institutions they are affiliated with or CSIS Indonesia. Please contact the editorial team for any enquiries at publication@csis.or.id

CSIS Commentaries CSISCOM02226
November 5th, 2026

Dua Tahun Pemerintahan Prabowo: Sentralisasi Kredit dan Tata Kelola Perbankan

Dwiwulan
Peneliti, Departemen Ekonomi, CSIS
dwiwulan@csis.or.id

Sebagai lembaga intermediasi, perbankan wajib menyalurkan kredit secara hati-hati dengan mempertimbangkan kemampuan debitur dan risiko yang menyertai. Prinsip ini menjadi fondasi untuk menjaga stabilitas perbankan dan melindungi dana masyarakat.

Namun, sejumlah perkembangan pada bank milik negara (Himbara) selama dua tahun pemerintahan Prabowo Subianto patut dicermati: keterlibatan dalam pembiayaan program prioritas pemerintah, penyaluran kredit jumbo dengan agunan saham kurang likuid, penerbitan obligasi perpetual untuk kecukupan modal, serta pembekuan rekening yang menampung dana demonstrasi.

Meskipun memiliki konteks berbeda, perkembangan tersebut memunculkan pertanyaan mendasar: sejauh mana keputusan perbankan tetap berlandaskan pada pertimbangan komersial dan prinsip kehati-hatian?

Peningkatan peran Himbara sebagai perpanjangan tangan fiskal

Secara agregat, industri perbankan masih menunjukkan kinerja yang relatif kuat. Kredit terus tumbuh, rasio kecukupan modal masih tinggi, dan kredit bermasalah secara umum terkendali. Namun, pertumbuhan tersebut tidak merata. Pada Agustus 2026, Himbara menjadi salah satu pendorong utama ekspansi kredit dengan pertumbuhan kredit 16,41% secara tahunan, melampaui pertumbuhan kredit perbankan nasional sebesar 13,65%.[1]

Perubahan ini perlu dilihat bersama dengan meningkatnya peran bank plat merah dalam membiayai program pemerintah. Pembiayaan termasuk IDR 27,74 triliun program Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan (FLPP),[2] lebih dari IDR 1,21 triliun pinjaman untuk pembangunan dapur program Makan Bergizi Gratis (MBG),[3] hingga IDR 240 triliun pembiayaan pembangunan Koperasi Desa/Kelurahan Merah Putih (KDKMP).[4] Dengan nilai pembiayaan yang tinggi, peran Himbara semakin besar dalam menyalurkan pembiayaan untuk agenda fiskal pemerintah.

Tujuan program tersebut tidak serta merta bermasalah. Perluasan akses perumahan, perbaikan gizi, dan penguatan ekonomi desa merupakan agenda pembangunan yang penting. Keterlibatan perbankan juga dapat membantu memperluas akses pembiayaan dan mempercepat pelaksanaan program.

Persoalannya terletak pada bagaimana risiko pembiayaan tersebut dikelola dan siapa yang akan menanggungnya di akhir. Dalam pembiayaan komersial, bank menilai kemampuan debitur menghasilkan arus kas untuk membayar pinjaman.

Tetapi, dalam pembiayaan yang berkaitan erat dengan program pemerintah, kemampuan membayar dapat bergantung pada keberhasilan program dalam menghasilkan manfaat ekonomi, efek pengganda terhadap perekonomian, serta kapasitas fiskal pemerintah pada

---

[1] Otoritas Jasa Keuangan. (2026). *Siaran pers: Hasil Rapat Dewan Komisioner Bulanan September 2026*. https://ojk.go.id/id/berita-dan-kegiatan/siaran-pers/Pages/RDKB-September-2026.aspx

[2] Kementerian Perumahan dan Kawasan Permukiman. (2026). *Menteri Ara percepat KUR perumahan dan KPR subsidi FLPP, kejar target hingga akhir 2026*. https://pkp.go.id/berita/detail/menteri-ara-percepat-kur-perumahan-dan-kpr-subsidi-flpp-kejar-target-hingga-akhir-2026

[3] OJK: Realisasi kredit untuk program MBG, KDMP, dan 3 juta rumah tembus Rp 177 T. (2026). *Kompas.com*. https://money.kompas.com/read/2026/04/02/122821926/ojk-realisasi-kredit-untuk-program-mbg-kdmp-dan-3-juta-rumah-tembus-rp-177-t

[4] BP BUMN: Pendanaan program pemerintah oleh Himbara dengan skema B2B. (2026). *ANTARA News*. https://m.antaranews.com/amp/berita/5730379/bp-bumn-pendanaan-program-pemerintah-oleh-himbara-dengan-skema-b2b

tahun-tahun berikutnya. Ketergantungan ini membuat risiko pembiayaan tidak lagi hanya ditentukan oleh kondisi debitur, tetapi juga oleh kapasitas fiskal pemerintah yang juga semakin sempit.

Kekhawatiran tersebut semakin relevan ketika nilai pembiayaan yang disalurkan cukup besar dengan kupon yang relatif murah sehingga berpotensi menggerus profitabilitas perbankan. Analisis CreditSights[5] memperkirakan margin bunga bersih atau *Net Interest Margin* (NIM) dari kredit KDKMP saaat ini hanya sekitar 1,4%, jauh di bawah NIM Bank Mandiri dan BNI pada kuartal II 2026 yang masing-masing berkisar 4,4% dan 3,6%.

Terlebih lagi, kedua bank tersebut masih menilai risiko gagal bayar dari pinjaman KDKMP rendah dan belum membentuk provisi terkait. Keterlibatan pemerintah memang dapat memberikan dukungan terhadap kelancaran pembayaran kredit. Tetapi, dukungan tersebut hadir bukan tanpa risiko, terutama ketika ruang fiskal semakin terbatas.

Dalam dua tahun terakhir, pemerintah menghadapi kebutuhan belanja yang terus meningkat di tengah keterbatasan ruang fiskal. Oleh karena itu, kemampuan fiskal pemerintah perlu diperhitungkan sebagai salah satu faktor risiko, bukan dinilai sebagai jaminan bahwa seluruh pinjaman akan selalu dibayar tepat waktu.

Arah kebijakan otoritas juga perlu diperhatikan. Melalui POJK 17/2026 tentang Rencana Bisnis Bank, Otoritas Jasa Keuangan (OJK) memperkuat ketentuan mengenai dukungan pembiayaan bank terhadap perekonomian nasional. Kebijakan ini perlu disertai dengan batas yang jelas, karena bank bukan pengganti anggaran negara. Skema pembiayaan, sumber pembayaran, dan pembagian risiko setiap penugasan harus transparan sejak awal. Tanpa kejelasan tersebut, bank berpotensi menanggung risiko yang sebenarnya berasal dari desain dan pelaksanaan program pemerintah.

Dampak dari peningkatan penyaluran program pemerintah juga turut dirasakan oleh sektor swasta, terutama usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM). Ketika porsi kredit yang besar terserap untuk pembiayaan program pemerintah, ruang bagi pembiayaan produktif lainnya dapat menyempit. Berdasarkan data OJK, porsi kredit UMKM menurun dari sekitar 19,7% pada September 2024 menjadi 16,7% pada Juni 2026. Dalam periode yang sama, kredit UMKM hanya tumbuh sekitar 1,5%, jauh lebih lambat dibandingkan total kredit yang naik hampir 20%.

[5] CreditSights: Kredit Koperasi Desa Merah Putih menekan profitabilitas bank BUMN. (2026). *Kontan*. https://keuangan.kontan.co.id/news/creditsights-kredit-koperasi-desa-merah-putih-menekan-profitabilitas-bank-bumn

Jika Himbara semakin diarahkan untuk membiayai program pemerintah, kebutuhan pembiayaan pelaku usaha yang tidak beririsan dengan program prioritas pemerintah berisiko mendapat prioritas yang lebih rendah. Dalam jangka panjang, hal ini dapat membatasi kemampuan pelaku usaha, terutama UMKM, untuk berkembang dan menciptakan lapangan kerja.

Kredit swasta jumbo dan kualitas agunan yang diragukan

Risiko lain muncul ketika bank menyalurkan kredit dalam jumlah besar kepada kelompok usaha swasta dengan agunan yang sulit dicairkan. Dalam pemberian kredit, agunan bukan sekedar formalitas untuk memenuhi persyaratan pinjaman. Agunan merupakan lapisan perlindungan ketika debitur gagal memenuhi kewajibannya. Oleh karena itu, nilai, kepemilikan, dan kemudahan dalam menjual agunan menjadi pertimbangan penting dalam risiko kredit.

Kekhawatiran muncul setelah Bank Mandiri dikabarkan memberikan fasilitas kredit kepada PT Jhonlin Baratama, perusahaan yang terafiliasi dengan Jhonlin Group, dengan menggunakan 7,99 miliar saham PT Jhonlin Agro Raya Tbk (JARR) dan 5,29 miliar saham PT Pradiksi Gunatama Tbk (PGUN) sebagai bagian dari agunan. Total fasilitas kredit Bank Mandiri kepada Jhonlin Baratama dilaporkan berkisar IDR 40 triliun dengan tenor 75 bulan.[6]

Bank Mandiri menyatakan bahwa fasilitas tersebut digunakan untuk pengembangan usaha. Namun, kedekatan waktu antara pemberian kredit dan transaksi akusisi PT Bayan Resources Tbk (BYAN) menimbulkan dugaan bahwa akusisi yang bernilai IDR 26,1 triliun[6] sepenuhnya dibiayai utang dari salah satu Himbara.

Selain itu, Bank Mandiri menegaskan bahwa saham merupakan agunan tambahan di samping aset tetap. Namun, penggunaan saham sebagai agunan tetap memerlukan penilaian yang cermat, terutama ketika saham tersebut relatif tidak likuid dan harganya mudah berfluktuasi.

Kedua saham yang menjadi agunan memiliki *free float* yang terbatas, masing-masing sekitar 8,95% untuk JARR dan 7,62% untuk PGUN[6], jauh di bawah saham-saham pada sektor yang sama, seperti AALI (~20%)[7] dan LSIP (~40%)[8]. Kondisi ini dapat membatasi kemampuan bank menjual saham dalam jumlah besar tanpa memengaruhi harga pasar.

[6] Kredit janggal Bank Mandiri untuk Haji Isam membeli Bayan. (2026). *Tempo*. https://www.tempo.co/ekonomi/kredit-janggal-bank-mandiri-untuk-haji-isam-membeli-bayan-2301881
[7] PT Astra Agro Lestari Tbk. (n.d.). *Perusahaan kami*. https://www.astra-agro.co.id/id/perusahaan-kami/
[8] Emiten Grup Salim buyback saham Rp 2,25 triliun, simak prospek dan rekomendasinya. (2026). *Kontan*. https://investasi.kontan.co.id/news/emiten-grup-salim-buyback-saham-rp-225-triliun-simak-prospek-dan-rekomendasinya

Risiko semakin besar ketika harga saham berfluktuasi tajam. Dibandingkan harga saham per akhir September 2026, nilai saham JARR dan PGUN di pasar telah turun masing-masing 30,4% dan 13,1% dalam waktu kurang dari sebulan.[6] Hal ini menuntut bank untuk terus mengevaluasi harga saham agunan dan melakukan top-up jika harga turun lebih dari *loan-to-value* yang ditetapkan dalam perjanjian.

Sebagai gambaran, misalkan nilai kredit yang telah cair sebesar nilai akusisi BYAN di IDR 26,1 triliun. Dengan harga saham penutupan pada 30 September 2026,[9] cakupan maksimal agunan yang diakui sesuai POJK 40/2017 setara 1,54 kali pinjaman. Sementara, dengan harga penutupan pada 23 Oktober 2026,[9] cakupan agunan turun menjadi 1,24 kali.

Jika tekanan di pasar modal terus berlanjut, nilai agunan dapat jatuh di bawah nilai pinjaman dan meningkatkan risiko gagal bayar. Dengan total kredit Bank Mandiri (*bank only*) sebesar IDR 1.605,8 triliun per September 2026,[10] NPL Bank Mandiri berpotensi naik lebih dari 150 basis poin apabila pinjaman ini bermasalah.

Kasus ini menunjukkan bahwa agunan yang tampak memadai di atas kertas belum tentu mampu melindungi bank ketika risiko gagal bayar benar-benar terjadi. Pengalaman Bakrie & Brothers (BNBR) pada 2008[11] seharusnya menjadi pelajaran bagi Bank Mandiri dalam mengevaluasi pinjaman ini. Saat itu, BNBR meminjam dengan agunan saham perusahaan afiliasinya, yang kemudian turun tajam ketika krisis keuangan melanda.

Di sisi lain, penyaluran kredit dalam skala sebesar ini turut menekan permodalan bank, sementara upaya untuk memperkuatnya kembali menuntut biaya yang tidak sedikit.

Penambahan modal yang semakin mahal

Ekspansi kredit membutuhkan dukungan modal yang memadai. Pada April 2026, BNI menerbitkan instrumen obligasi perpetual sebagai tambahan modal inti atau *Additional Tier 1*

[9] Harga penutupan saham JARR dan PGUN masing-masing tercatat sebesar IDR 3.580 dan IDR 9.750 pada 30 September 2026, serta IDR 2.492 dan IDR 8.473 pada 23 Oktober 2026. Lihat "*Kredit janggal Bank Mandiri untuk Haji Isam membeli Bayan*", Tempo (2026), https://www.tempo.co/ekonomi/kredit-janggal-bank-mandiri-untuk-haji-isam-membeli-bayan-2301881

[10] NPL Bank Mandiri Turun Jadi 0,98% pada Kuartal III 2026. (2026). *Kontan*. https://keuangan.kontan.co.id/news/npl-bank-mandiri-turun-jadi-098-pada-kuartal-iii-2026.

[11] Belajar dari Kasus Bakrie 2008, Agunan Saham JARR-PGUN di BMRI Perlu Dicermati. (2026). *Kontan.* https://investasi.kontan.co.id/news/belajar-dari-kasus-bakrie-2008-agunan-saham-jarr-pgun-di-bmri-perlu-dicermati

(AT1) senilai USD 700 juta dengan kupon 7,15%.[12] Lima bulan kemudian, Bank Mandiri menyusul menerbitkan instrumen serupa senilai USD 750 juta dengan kupon 7,35%.[13]

Biaya penerbitan tahun ini jauh lebih tinggi dibandingkan biaya penerbitan instrumen serupa sebelumnya. Pada 2021, BNI menerbitkan obligasi perpetual pertama di Indonesia senilai USD 600 juta dengan kupon 4,30%.[14] Obligasi ini yang dibeli kembali oleh BNI tahun ini dan digantikan dengan penerbitan obligasi perpetual baru berkupon 7,15% atau sekitar 1,7 kali lipat dari kupon sebelumnya.

Pembelian kembali seperti ini lazim dilakukan untuk menjaga kepercayaan investor. Artinya, meskipun disebut "perpetual", obligasi ini dalam praktiknya tidak dibiarkan beredar selamanya, sehingga bank berisiko terjebak dalam siklus pembiayaan ulang yang tidak berujung.

Risiko pun bertumbuh seiring dengan tren suku bunga yang meningkat. Biaya kupon akan cenderung naik setiap kali obligasi lama harus ditebus dengan penerbitan obligasi perpetual baru. Selain itu, pelemahan rupiah turut menambah beban bunga. Kupon obligasi dibayar dalam dolar AS, sementara sebagian besar pendapatan dan likuiditas bank berdenominasi rupiah.

Pengalaman BNI selama lima tahun terakhir seharusnya menjadi pelajaran bagi Himbara lainnya untuk lebih berhati-hati dalam mengelola ekspansi kredit dan permodalannya.

Pemblokiran rekening penampung dana masyarakat dan kepercayaan nasabah

Persoalan perbankan tidak berhenti pada kualitas kredit. Kepercayaan masyarakat juga merupakan bagian penting dari keberlanjutan bisnis bank.

Pada Agustus 2026, pembekuan rekening milik koordinator Aliansi Masyarakat Pati Bersatu (AMPB) yang dilakukan oleh salah satu Himbara atas permintaan aparat negara memunculkan berbagai pertanyaan mengenai dasar hukum, dan prosedur dari tindakan

[12] BNI terbitkan AT1 US$700 juta kupon 7,15%, perkuat modal untuk ekspansi. (2026). *Kontan*. https://keuangan.kontan.co.id/news/bni-terbitkan-at1-us700-juta-kupon-715-perkuat-modal-untuk-ekspansi

[13] Bank Mandiri Terbitkan Perpetual Bond US$ 750 Juta, Ekonom Soroti Likuiditas & CAR. (2026). *Kontan*. https://keuangan.kontan.co.id/news/bank-mandiri-terbitkan-perpetual-bond-us-750-juta-ekonom-soroti-likuiditas-car

[14] BNI (BBNI) tambah modal inti lewat obligasi AT 1. (2026). *CNBC Indonesia*. https://www.cnbcindonesia.com/market/20260415125354-17-726945/bni--bbni--tambah-modal-inti-lewat-obligasi-at-1

tersebut. Rekening tersebut dilaporkan menampung sekitar IDR 80,9 juta dana pribadi dan donasi masyarakat.[15]

Dalam perkara yang berkaitan dengan dugaan tindak pidana, bank memiliki kewajiban untuk mematuhi perintah yang sah dari aparat penegak hukum. Namun, kewajiban tersebut tidak menghapus tanggung jawab bank untuk memastikan bahwa setiap permintaan memiliki dasar hukum yang tepat, diajukan oleh pihak yang berwenang, dan dijalankan sesuai prosedur.

Dalam kasus ini, dasar hukum yang dirujuk aparat, yaitu Pasal 237 UU P2SK[15] tentang penghimpunan dana tanpa izin, justru dipersoalkan. Hal ini dikarenakan donasai sukarela untuk aksi masyarakat tidak serta-merta dapat dikategorikan sebagai tindak pidana.

Ketidakjelasan dasar hukum seperti ini berisiko membuat nasabah memandang pembekuan rekening sebagai indikasi bahwa dana mereka dapat dibatasi tanpa dasar dan prosedur yang memadai. Tanpa perbaikan dan komunikasi yang lebih baik, tindakan terhadap satu rekening dapat meluas menjadi kekhawatiran publik mengenai keamanan dan kebebasan nasabah dalam menggunakan dananya sendiri.

Respons publik terhadap kasus tersebut menunjukkan bahwa persoalan reputasi tidak dapat dianggap sepele. Ketika kepercayaan publik menurun, nasabah dapat memilih untuk memindahkan dana ke bank lain. Bagi bank, konsekuensinya bukan hanya kritik di ruang publik, tetapi juga potensi kehilangan sumber pendanaan yang relatif murah dan stabil.

Ke depan: Mengembalikan fungsi komersial perbankan

Perkembangan selama dua tahun terakhir menunjukkan bahwa tantangan Himbara bukan hanya menjaga pertumbuhan kredit dan memenuhi risiko permodalan. Tantangan yang lebih mendasar adalah mempertahankan fungsi komersial bank di tengah meningkatnya tuntutan untuk mendukung agenda pemerintah.

Ketika penyaluran kredit semakin dipengaruhi oleh penugasan pemerintah, bank akan lebih sering berfungsi sebagai perpanjangan tangan fiskal daripada memilih proyek berdasarkan kelayakan usaha, kemampuan menghasilkan arus kas, dan tingkat pengembalian yang sepadan dengan risiko.

[15] Rekening donasi demo warga Pati kena blokir, BMRI sebut atas permintaan aparat. (2026). *Katadata*. https://katadata.co.id/finansial/bursa/6a8bfbb144bac/rekening-donasi-demo-warga-pati-kena-blokir-bmri-sebut-atas-permintaan-aparat

Risiko yang ditimbulkan tidak langsung tercermin dalam rasio kredit bermasalah. Tetapi dapat muncul dalam bentuk konsentrasi eksposur kredit, ketergantungan pada pembayaran pemerintah, biaya modal yang tinggi, dan berkurangnya ruang pembiayaan bagi sektor produktif lainnya.

Dampaknya melampaui neraca perbankan. Himbara bukan bank kecil, Bank Mandiri saja sudah menguasai sekitar 17% kredit perbankan nasional.[13] Eksposur kredit antar bank Himbara pun saling berkaitan, seperti penyaluran lebih dari IDR 50 triliun pinjaman untuk mendukung program KDKMP kepada Agrinas dari masing-masing bank. Jika program KDKMP atau performa Agrinas mengalami guncangan, maka beberapa bank besar dapat tertekan sekaligus.

Keterkaitan yang erat antara perbankan dan fiskal turut memperbesar risiko ini. Di satu sisi, pembayaran kredit program bergantung pada APBN, sehingga tekanan fiskal dapat langsung menjalar ke neraca bank. Di sisi lain, jika bank membutuhkan tambahan likuiditas, bebannya kembali jatuh kepada APBN. Siklus ini semakin memburuk ketika salah satu pihak mengalami tekanan, apalagi di tengah suku bunga yang tinggi dan nilai rupiah yang rapuh.

Pada saat yang sama, kredit memiliki biaya peluang, yaitu dana yang digunakan untuk membiayai satu proyek tidak lagi tersedia untuk proyek lain. Jika pembiayaan terkonsentrasi pada program yang manfaat ekonominya belum jelas, sementara usaha produktif masih menghadapi kendala akses kredit, maka alokasi modal yang kurang efisien dapat menghambat pertumbuhan ekonomi dalam jangka panjang.

Himbara memiliki peran strategis dalam pembangunan nasional. Namun, peran tersebut tidak boleh menghilangkan independensi keputusan kredit. Tanpa disiplin komersial dan tata kelola yang kuat, ekspansi kredit dapat memperbesar nercara perbankan tanpa menghasilkan produktivitas yang sepadan. Pada akhirnya, risiko tidak hanya ditanggung oleh bank terkait, tetapi juga dapat jatuh kepada masyarakat yang mempercayakan dananya kepada perbankan.

CSIS Indonesia, Pakarti Centre Building, Indonesia 10160
Tel: (62-21) 386 5532 | Fax: (6221) 384 7517 | csis.or.id
Please contact the editorial team for any enquiries at
publication@csis.or.id