

PEMBERLAKUAN ASAS KESETARAAN KEPEMILIKAN SAHAM PERBANKAN TERHADAP PERTUMBUHAN INDUSTRI PERBANKAN INDONESIA

Rafika Sari*
Edmira Rivani**

Abstract

The licensing policy of shareholding banks through PP No. 29 Year 1999 conducted by Government of Indonesia since the financial crisis in 1997-1998 gave foreigners an opportunity to own banking stocks up to 99% the porportion of shares of bank industry. The policy is still ongoing and increasing ownership led by banking stocks foreign parties. This gives positive and negative impact on the growth of Indonesia banking industry. The purpose of this study was to determine the development of foreign ownership banking stocks in Indonesia, and know the the application of the principle of equality of ownership of bank stocks to the growth of the banking industry that needs to be implemented in Indonesia, with a comparison of policy ownership restrictions in other countries.

Keywords: Resiprocal, Bank Industry, Ownership of Bank.

Abstrak

Kebijakan perizinan kepemilikan saham perbankan melalui PP Nomor 29 Tahun 1999 yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia sejak krisis finansial pada tahun 1997-1998 membuka kesempatan pihak asing untuk memiliki saham perbankan hingga 99 persen proporsi saham industri bank. Hingga saat ini, kebijakan tersebut masih terus berjalan dan menyebabkan semakin meningkatnya kepemilikan saham perbankan oleh pihak asing. Hal ini memberikan dampak positif dan dampak negatif terhadap pertumbuhan industri perbankan Indonesia. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui perkembangan kepemilikan asing saham perbankan di Indonesia, dan mengetahui pemberlakuan asas kesetaraan kepemilikan saham perbankan terhadap pertumbuhan industri perbankan yang perlu

* Penulis adalah Kandidat Peneliti Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik pada Pusat Pengkajian Pelayanan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI. E-mail: fikapanjaitan@yahoo.com.

** Penulis adalah Kandidat Peneliti Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik pada Pusat Pengkajian Pelayanan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI. E-mail: rif_green@yahoo.com.

diterapkan di Indonesia, dengan melakukan perbandingan atas kebijakan pembatasan kepemilikan di negara lain.

Kata Kunci: Kesetaraan, Industri Perbankan, Kepemilikan Saham.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Krisis finansial yang terjadi di banyak negara di Asia pada tahun 1997-1998 memberi kesempatan Amerika Serikat dan *International Monetary Fund* (IMF) untuk mengintervensi dalam menjawab permasalahan efisiensi atas model pembangunan negara Asia Timur. Jatuhnya nilai mata uang, saham dan pasar *real estate* menyebabkan kreditor tidak mau menyalurkan uangnya untuk bisnis di negara Asia. IMF menyalurkan bantuan hampir USD100 triliun kepada negara Asia yang terkena dampak krisis dengan *structural adjustment programs* di mana yang termasuk dalam reformasi ini adalah liberalisasi perdagangan, pasar keuangan yang deregulasi dan terbuka, "*western accounting*", finansial, dan *legal practices* yang mendukung bank-bank dan korporasi negara-negara maju. Reformasi sistem finansial juga berdampak pada penutupan beberapa lembaga keuangan yang bangkrut dan peningkatan kepemilikan asing pada bisnis dan lembaga keuangan domestik.¹

Demikian halnya dengan Indonesia, krisis finansial yang melanda Asia Timur dan Asia Tenggara memberikan kesempatan IMF melakukan intervensi dengan tujuan untuk memulihkan kepercayaan masyarakat terhadap Pemerintah melalui bantuan keuangan dalam mengatasi masalah neraca pembayaran selama masa program tiga tahun, yaitu mulai tahun 1997 hingga 2000. Namun, dana *recovery* yang diberikan oleh IMF kepada Pemerintah Indonesia tersebut disertai dengan berbagai persyaratan ketat yang harus dipenuhi kewajibannya oleh Pemerintah Indonesia, di antaranya adalah liberalisasi perdagangan dan restrukturisasi sektor keuangan.

Pada masa tersebut, kepemilikan mayoritas asing dalam industri perbankan Indonesia merupakan bentuk penyesuaian terhadap kebijakan ekonomi yang ditempuh Pemerintah dalam menghadapi perkembangan

¹ Medley, Joseph E. 2000. "The East Asian Economic Crisis: Surging U.S. Imperialism", *Review of Radical Political Economics*, Vol. 32, 3, Portland: University of Southern Maine.

perekonomian nasional yang bergerak cepat, dan diharapkan dapat mendorong perkembangan perbankan serta perekonomian nasional. Adapun dasar hukum kebijakan kepemilikan saham oleh asing adalah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan, yang diperjelas dalam PP Nomor 29 Tahun 1999 tentang Pembelian Saham Bank Umum, pasal 3 yang berbunyi:

“Jumlah kepemilikan saham Bank oleh Warga Negara Asing dan atau Badan Hukum Asing yang diperoleh melalui pembelian secara langsung maupun melalui Bursa Efek sebanyak-banyaknya adalah 99 persen (sembilan puluh sembilan per seratus) dari jumlah saham Bank yang bersangkutan.”

Seiring dengan hal tersebut, maka Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 27 Tahun 1998 untuk melakukan pengawasan, pembinaan dan upaya penyehatan termasuk restrukturisasi bank. Upaya rekapitalisasi ini memberikan keterbukaan sektor perbankan Indonesia terhadap kepemilikan asing. Keterbukaan yang terjadi sejak krisis tersebut memberikan memberikan pengaruh positif dan negatif bagi perkembangan perbankan di Indonesia pada masa itu. Indonesia mengundang *investor* asing untuk membeli saham bank-bank domestik, sehingga banyak saham bank nasional dibeli oleh asing. Keuntungan yang diperoleh secara umum dengan masuknya bank-bank asing, antara lain adalah sebagai *capital inflows* untuk perekonomian dalam negeri sehingga menambah devisa/kas negara walaupun tidak sebanding dengan biaya pemulihannya,² dan menstabilkan kurs rupiah, meningkatkan kompetisi antar bank, dan memperkenalkan produk-produk yang lebih bervariasi. Sementara itu ada sisi negatif yang perlu diantisipasi karena bank-bank tersebut dapat berperan sebagai tempat untuk pelarian modal, dan dana asing yang masuk umumnya berjangka pendek dan hanya untuk mencari keuntungan sesaat.³

Krisis finansial pada tahun 1997/1998 secara halus memaksa negara-negara Asia untuk menerima deregulasi IMF beserta persyaratannya. Namun tragisnya, pada pertengahan tahun 1998, beberapa negara tersebut

² “Kendali Asing Makin Besar”. 2011. *InfoBank News*. 15 Juni. (<http://www.infobanknews.com/2011/06/kendali-asing-makin-besar/>, diakses 10 November 2011).

³ Hadad, Muliaman D, dkk. 2004. “Fungsi Intermediasi Bank Asing dalam Mendorong Pemulihan Sektor Riil di Indonesia”. Jakarta: Bank Indonesia. Hal. 3.

memutuskan hubungan dengan IMF dan berusaha menolak program-program yang ditawarkan oleh IMF. Korea Selatan dan Thailand meningkatkan perekonomian domestik dengan menyediakan dana bunga rendah untuk perdagangan domestik. Malaysia menolak program IMF dan melakukan kontrol mata uang serta modal sebagai upaya melindungi mata uang dan pasar keuangan dari spekulasi ketidakstabilan. Kebijakan ini berhasil meningkatkan ekonomi Malaysia tanpa memicu arus modal keluar yang merugikan.

Namun tidak demikian halnya dengan Indonesia. Saat negara-negara lain menolak dan memutuskan hubungan dengan IMF, Indonesia justru dirasakan begitu semakin terbuka terhadap masuknya saham asing dibandingkan negara-negara lain seperti terlihat pada Tabel 1. Selama kurun waktu 10 tahun lebih, peningkatan kepemilikan asing yang cukup besar terjadi di negara Indonesia dan Thailand pada tahun 2001 dibandingkan tahun 1990. Menurut Chua (2003) bahwa peningkatan tersebut disebabkan oleh pelonggaran terhadap hambatan investasi pada sektor perbankan di kedua negara. Indonesia merupakan salah satu negara anggota ASEAN yang paling terbuka terhadap investasi asing dalam sektor finansial, dengan tidak adanya hambatan kepemilikan asing dalam perekonomian, salah satunya pada sektor perbankan. Pelonggaran terhadap batasan investasi asing dalam sektor finansial ini merupakan salah satu faktor utama masuknya kepemilikan asing dalam sektor perbankan di Indonesia.

Tabel 1. Kepemilikan Asing terhadap Aset Bank Domestik di Negara ASEAN, 1990, 2001

	1990		2001	
	% Kepemilikan Asing	Aset Bank Asing (USD juta)	% Kepemilikan Asing	Aset Bank Asing (USD juta)
Singapore	50,8	39,0	44,4	92,2
Filipina	24,2	11,6	18,2	34,6
Malaysia	12,3	19,3	24,8	59,7
Thailand	4,7	3,6	17,6	25,5
Indonesia	4,4	3,1	10,4	10,4
Total	96,4	76,6	115,4	222,4

Sumber: Chua Hak Bin, 2003. *FDI In The Financial Sector: The Experience of ASEAN Countries Over The Last Decade*, Monetary Authority of Singapore.

Berjalan dengan waktu, setelah lebih dari 10 tahun setelah paska krisis finansial, dominasi asing dalam saham perbankan Indonesia semakin membesar, padahal pondasi perekonomian Indonesia jauh lebih baik dibandingkan 10 tahun yang lalu. Namun hingga saat ini, Bank Indonesia belum juga mengeluarkan kebijakan pembatasan kepemilikan asing atas saham perbankan di Indonesia. Menurut Muliawan D. Hadad, Bank Indonesia saat ini hanya membatasi kepemilikan maksimal dalam perbankan dan kebijakan pembatasan hanya ditujukan untuk kepemilikan tunggal.⁴

Pada bulan Maret 2011, ada 47 bank dari 121 bank di Indonesia yang kepemilikan sahamnya dimiliki oleh asing, yaitu 10 kantor cabang bank asing, 16 bank campuran, dan 21 bank nasional. Adapun kepemilikan asing pada 47 bank tersebut menguasai ekuivalen kepemilikan 50,6 persen dari total aset perbankan nasional yang mencapai Rp.3.065 triliun.⁵ Hal ini mengandung arti bahwa Rp.1.551 triliun aset perbankan nasional dimiliki oleh asing, sementara hanya Rp.1.514 triliun aset perbankan nasional yang dimiliki oleh domestik.

B. Permasalahan

Kebijakan perizinan kepemilikan asing pada bank domestik yang terjadi sejak krisis melalui PP Nomor 29/1999 masih terus berjalan hingga saat ini, dan dampak kebijakan tersebut adalah kepemilikan asing pada saham perbankan di Indonesia semakin meningkat. Semakin meningkatnya kepemilikan asing terhadap aset perbankan di Indonesia, ditandai dengan semakin besarnya persentase kepemilikan saham perbankan yang dimiliki oleh asing dibandingkan pada saat krisis tahun 1997/1998. Tidak hanya di bank besar, kepemilikan asing juga menyebar pada bank-bank skala kecil

Sebagian pihak menganggap bahwa keberadaan pihak asing dalam industri perbankan nasional saat ini perlu dibatasi, karena dianggap sebagai salah satu hambatan yang dihadapi oleh Indonesia dalam mengembangkan

⁴ "Batasi Kepemilikan Mayoritas Perbankan." 2011. *Jurnal Nasional*. 6 September. (<http://nasional.jurnas.com/halaman/5/2011-0906/181146+hada+deputi+bank+indonesia+belum+memutuskan+kebijakan+pembatasan&ct=clnk>, diakses 1 Desember 2011).

⁵ "Aturan porsi asing perlu direvisi". 24 Mei 2011. *Kompas.Com*. (<http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2011/05/24/07415331/Aturan.Porsi.Asing.Harus.Direvisi>, diakses 10 November 2011).

industri perbankan. Kebijakan perizinan kepemilikan asing pada bank domestik hingga 99 persen yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan dirasa perlu untuk ditinjau kembali. Diperlukan keberpihakan terhadap perbankan nasional dengan membatasi secara tegas kepemilikan bank asing di Indonesia. Kepemilikan saham mayoritas tersebut mengandung arti bahwa kekuatan modal yang dimiliki asing mendominasi industri perbankan Indonesia.

Namun sebaliknya, berdasarkan beberapa penelitian ditemukan bahwa untuk negara-negara berkembang, pihak asing berperan dalam meningkatkan produktivitas perbankan domestik. Jika dengan semakin meningkatnya kepemilikan asing dalam perbankan domestik mampu meningkatkan produktivitas bank yang didominasi asing, kemudian mengapa dibutuhkan pembatasan terhadap kepemilikan asing dalam industri perbankan domestik. Apakah kepemilikan asing terhadap aset perbankan di Indonesia yang semakin meningkat juga meningkatkan kinerja dan produktivitas perbankan nasional atau sebaliknya apakah kepemilikan yang didominasi asing akhirnya berpotensi menimbulkan masalah.

Dengan dilakukannya penelitian terhadap kondisi ini akan diketahui pengaruh meningkatnya kepemilikan asing terhadap kinerja industri perbankan di Indonesia. Kepemilikan terhadap aset perbankan menentukan kemampuan bank-bank di Indonesia untuk dapat bertahan dalam persaingan domestik maupun asing. Selain itu dengan dilakukannya penelitian terhadap permasalahan ini, akan diketahui perlu atau tidaknya Pemerintah melakukan pembatasan terhadap liberalisasi perbankan dengan mempertimbangkan efektivitas PP Nomor 29 Tahun 1999 tentang Pembelian Saham Bank Umum. Dengan demikian, perlu dianalisis perkembangan kepemilikan asing saham perbankan di Indonesia hingga saat ini dan ditelaah pemberlakuan asas kesetaraan kepemilikan saham perbankan terhadap pertumbuhan industri perbankan yang perlu diterapkan di Indonesia, dengan melakukan perbandingan atas kebijakan pembatasan kepemilikan di negara lain.

C. Tujuan Penelitian

Dengan permasalahan di atas, maka tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui perkembangan kepemilikan asing saham perbankan di Indonesia, dan mengetahui pemberlakuan asas kesetaraan kepemilikan saham perbankan terhadap pertumbuhan industri perbankan yang perlu

diterapkan di Indonesia, dengan melakukan perbandingan atas kebijakan pembatasan kepemilikan di negara lain

II. KERANGKA KONSEPTUAL DAN PEMIKIRAN

Dilihat segi kepemilikannya, bank dapat diklasifikasikan menjadi lima kelompok, yaitu: (1) bank milik Pemerintah, apabila akte pendirian dan modalnya dimiliki oleh Pemerintah, sehingga segala keuntungannya juga dimiliki oleh Pemerintah; (2) bank milik swasta nasional, apabila seluruh atau sebagian besar sahamnya dimiliki oleh swasta nasional, akte pendiriannya menunjukkan kepemilikan swasta sehingga keuntungan menjadi milik swasta; (3) bank milik koperasi, apabila kepemilikan saham-saham bank dimiliki oleh badan hukum koperasi; (4) bank milik asing, yang merupakan cabang dari bank yang ada di luar negeri, baik milik swasta ataupun Pemerintah asing; (5) bank milik swasta, apabila kepemilikan saham bank campuran dimiliki oleh pihak asing dan pihak swasta nasional. Saham bank campuran secara mayoritas dimiliki oleh warga negara Indonesia.⁶

Namun apabila dilihat dari kepemilikan asingnya, bank di Indonesia diklasifikasikan dalam tiga kelompok, yaitu (1) yang beroperasi sebagai kantor cabang (disebut sebagai bank asing); (2) yang beroperasi sebagai anak perusahaan (*subsidiary*), baik melalui *joint venture* dengan bank domestik (disebut bank campuran), atau melalui *merger* dan akuisisi pada bank domestik yang terjadi pada periode paska krisis 1997 (program divestasi); dan (3) yang beroperasi sebagai kantor perwakilan (*montgomery*). Kelompok bank asing memiliki kelebihan dan kekurangan dibandingkan jenis bank lainnya. M. Hadad (2004) menjelaskan bahwa dibandingkan kantor cabang, bank campuran lebih responsif terhadap fluktuasi perekonomian domestik. Bank asing yang beroperasi sebagai kantor cabang secara khusus lebih fokus menjadi bank yang melakukan aktivitas dalam menghasilkan komisi (*fee based income*), sehingga kurang berperan dalam mendorong pertumbuhan ekonomi nasional. Jenis kelompok ini kurang sensitif terhadap perubahan sinyal kondisi domestik

⁶ *Artikel Ekonomi*. 2011. Jenis-jenis dan Kepemilikan Bank. 24 Aug (<http://artikelekonomi.com/jenis-dan-kepemilikan-bank.html>, diakses 28 Oktober 2011).

karena relatif tergantung pada dana kantor pusat, serta memiliki tingkat volatilitas yang tinggi dalam penyaluran kredit dan cenderung kontraktif pada periode paska krisis.⁷

Namun dari sisi penyaluran kreditnya, bank campuran relatif lebih stabil dibandingkan dengan penyaluran kredit oleh bank milik asing yang berupa kantor cabang. Sementara itu, stabilitas penyaluran kredit oleh bank milik asing berupa kantor cabang selama masa krisis perbankan akan tergantung pada bentuk bank asing dimaksud (*mode of entry*), apakah sebagai kantor cabang atau anak perusahaan. Bank campuran dapat menyediakan kegiatan usaha keuangan yang lebih luas dan penyaluran kredit yang lebih stabil dibandingkan dengan kantor cabang.

Sucianti dan Prima Naomi (2008) menjelaskan bahwa tidak ada perbedaan yang signifikan antara kinerja bank dominasi asing dan dominasi negara, baik pada kinerja keuangan jika dilihat dari Analisis Rasio Likuiditas (LDR)⁸, Analisis Rasio Solvabilitas (CAR)⁹, Analisis Rasio Rentabilitas (ROE & BOPO)¹⁰, maupun pada kinerja harga saham jika lihat dari *Price Earning Ration* (PER) dan *Price Book Value* (PBV)¹¹. Adapun 10 bank yang diteliti adalah 7 bank yang telah *go public* dan terdaftar di Bursa Efek Indonesia (BEI) yang memiliki 50 persen atau lebih kepemilikan asing terhadap modal masing-masing bank dari tahun 2002 hingga tahun 2007 di mana bank-bank tersebut adalah: PT. Bank Central Asia Tbk. (BCA), PT. Bank International Indonesia Tbk. (BII), PT. Bank OCBC NISP Tbk., PT. Bank UOB Buana Tbk., PT. Bank Niaga, PT. Bank Danamon Indonesia Tbk., PT. Bank Lippo Tbk., dan 3 bank yang telah *go public* serta terdaftar di BEI dengan kepemilikan negara di atas 51 persen, yaitu PT. Bank Nasional Indonesia Tbk. (BNI), PT. Bank Rakyat Indonesia Tbk. (BRI), dan PT. Bank Mandiri Tbk. Beberapa alasan

⁷ Hadad, Muliaman D dkk. *Op.cit.* Hal. 2.

⁸ LDR adalah analisis rasio yang dilakukan terhadap kemampuan perusahaan dalam rangka memenuhi kewajiban-kewajiban jangka pendeknya atau kewajiban yang telah jatuh tempo.

⁹ CAR adalah rasio yang digunakan untuk mengukur kemampuan permodalan perusahaan dalam memenuhi kewajiban jangka panjang atau kemampuan perusahaan dalam memenuhi kewajiban jika terjadi likuidasi..

¹⁰ ROE dan BOPO adalah alat untuk mengukur tingkat efisiensi usaha dan profitabilitas yang dicapai oleh bank yang bersangkutan

¹¹ PER dan PBV adalah indikator untuk menilai kinerja saham.

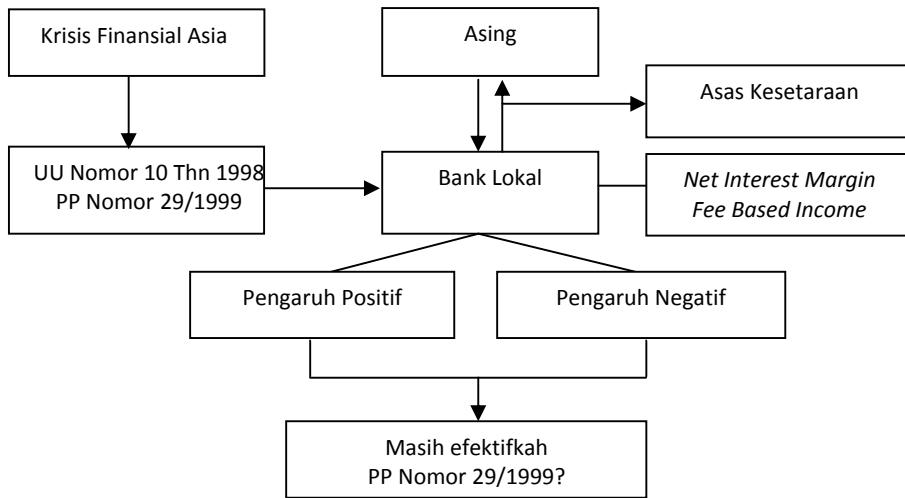
mengapa tidak ada pengaruh yang signifikan antara bank yang didominasi asing dan dominasi negara adalah sebagai berikut:¹²

- a. Bank-bank yang diteliti sudah memiliki fokus bisnis yang jelas, dan telah memiliki landasan yang kokoh untuk berlari lebih kencang.
- b. Bank-bank yang diteliti merupakan bank besar yang telah memiliki modal besar.
- c. Bank-bank tersebut tidak lagi kesulitan mencari tambahan modal mengingat pemiliknya sebelum *go public* merupakan lembaga-lembaga keuangan ternama di pasar global.
- d. Bank negara juga memiliki dukungan teknologi informasi dan manajemen risiko yang bersaing dengan bank dominasi asing.

Demikian halnya, dari penelitian oleh Dienda (2010) diketahui bahwa kepemilikan pihak asing yang mayoritas di sebuah perbankan nasional akan meningkatkan profitabilitas bank domestik di Indonesia selama periode 2000-2008. Penelitian ini menggunakan rasio *Return on Assets* (ROA) sebagai indikator profitabilitas bank. Pertumbuhan biaya per pendapatan operasional berpengaruh negatif signifikan terhadap profitabilitas bank swasta nasional *go public*, pertumbuhan Total Aset berpengaruh positif signifikan terhadap profitabilitas bank swasta nasional *go public*, dominasi kepemilikan asing berpengaruh positif signifikan terhadap profitabilitas bank swasta nasional *go public*, *Net Interest Margin* berpengaruh positif signifikan terhadap profitabilitas bank swasta nasional *go public*, dan *Non Performing Loan* berpengaruh negatif signifikan terhadap profitabilitas bank swasta nasional *go public*.¹³

¹² Sucianti dan Naomi, Prima. 2000. "Perbandingan Indikator Kinerja Bank Dominasi Asing dan Dominasi Negara pada Bank yang Go Public di BEI".

¹³ Rufaedah, Dienda Siti. 2010. "Pengaruh Dominasi Kepemilikan Asing dan Faktor Internal Bank terhadap Profitabilitas Bank Swasta Nasional Go Public di Indonesia". *Skripsi*. Bandung: FE Unpad.



Gambar 1. Kerangka Pemikiran Pemberlakuan Asas Kesetaraan Kepemilikan Saham Perbankan terhadap Pertumbuhan Industri Perbankan Indonesia

III. PEMBAHASAN

A. Kepemilikan Saham Asing pada Perbankan Indonesia

Pada bulan Maret 2011, ada 47 bank di Indonesia yang kepemilikan sahamnya dimiliki oleh asing. Adapun 47 bank tersebut adalah 10 kantor cabang bank asing, 16 bank campuran, dan 21 bank swasta nasional.

Selama kurun waktu lima belas tahun dari 1996 sampai 2011, tidak ada kenaikan jumlah yang signifikan pada kelompok bank asing yang beroperasi sebagai kantor cabang (Tabel 2). Kesepuluh bank asing tersebut adalah (1) Citibank N. A dengan pemegang saham adalah Citigroup Inc., New York, Amerika, (2) JP Morgan Chase Bank dengan pemegang saham JP Morgan Chase & Co, (3) Bank of Amerika N. A, (4) The Bangkok Bank Comp. Ltd., Thailand, (5) The Hongkong Shanghai B.C, (6) The Bank of Tokyo-Mitsubishi Ltd, (7) The Standard Chartered Bank, (8) ABN Amro Bank, (9) Deutsche Bank AG, dan (10) Bank of China Limited. Hanya ada tambahan satu bank asing yaitu Bank of China Limited. Kelompok bank milik asing yang beroperasi sebagai kantor cabang di Indonesia tidak mengalami

perubahan sejak kebijakan liberalisasi perbankan diterapkan hingga sekarang.

Tabel 2. Jumlah Bank Menurut Jenis di Indonesia

Jenis Bank	1996	2000	2005	2009	2011*
Bank Umum Swasta Nasional (BUSN) Devisa	77	46	34	34	34
Bank Umum Swasta Nasional (BUSN) Non Devisa	87	45	37	30	31
Bank Pembangunan Daerah (BPD)	27	24	26	26	26
Bank Campuran	31	29	18	17	16
Bank Asing	10	10	11	10	10
Bank Persero/BUMN	7	5	5	4	4
Total bank	239	159	131	121	121

Keterangan: * Data Bank Indonesia per Feb 2011 (Republika, 24 Mei 2011).

Sumber : Bank Indonesia, Direktori Perbankan Indonesia 1996, 2000, 2005, 2009.

Sementara itu, jumlah bank campuran di Indonesia, bank asing yang beroperasi sebagai anak perusahaan, mengalami penurunan pada tahun 1996 hingga tahun 2010. Namun prosentase kepemilikan asing pada kelompok bank ini pada tahun 2009 meningkat dibandingkan tahun 1997. Pada Tabel 3 terlihat bahwa pada tahun 1997 kelompok bank campuran memiliki saham asing terbanyak sebesar 85 persen, dan prosentase kepemilikan asing meningkat hingga mencapai 99 persen saham pada tahun 2009. Hal ini terjadi akibat kebijakan perizinan kepemilikan saham perbankan yang memberikan peluang kepada bank campuran untuk memperbesar kepemilikan saham asingnya hingga mencapai 99 persen.

Adapun nama bank campuran yang beroperasi sebagai anak perusahaan di Indonesia pada tahun 2010 adalah PT. Bank Sumitomo Mitsui Indonesia, PT. Bank DBS Indonesia, PT. Bank Resona Perdanania, PT. Bank Mizuho Indonesia, PT. Bank Capital Indonesia, PT. Bank BNP Indonesia, PT. Bank UOB Indonesia, PT. Bank KEB Indonesia, PT. ANZ Panin Bank, PT. Bank Woori Indonesia, PT. Bank Rabobank International Indonesia, PT. Bank Agris, PT. Bank Maybank Indocorp, PT. Bank OCBC Indonesia, PT. Bank ChinaTrust Indonesia dan PT. Bank Commonwealth.

Tabel 3. Aktiva dan Kepemilikan Asing pada Bank Campuran di Indonesia, 1997, 2009

Nama Bank Campuran	Tahun 1997		Nama Bank Campuran	Tahun 2009	
	% Saham Asing	Aktiva (Rp triliun)		% Saham Asing	Aktiva (Rp triliun)
PT. BNP Lippo	75	0,70	PT. Bank PDFCI	28,7	2,05
PT. BII Commonwealth	50	<i>n.a</i>	PT. Hanil Tamara Bank	85	0,37
PT. Bank Credit Lyonnais Indonesia	85	0,77	PT. Sanwa Indonesia Bank	79,9	1,43
PT. Bank Chinatrust Tamara	85	<i>n.a</i>	PT. Bank Sumitomo Niaga	79,9	1,14
PT. Daiwa Perdania Bank	84,9	1,07	PT. Bank Sakura Swadharma	85	1,02
PT. Bank TAT Lee Buana	85	0,40	PT. Bank Societe Generale Indonesia	85	0,58
PT. DBS Buana	85	0,75	PT. Tokai Lippo Bank	70	0,65
PT. Fuji Bank International, Ltd	80	1,14	PT. United Overseas Bank Bali	79,9	0,62
PT. Bank Finconesia	29	0,71	PT. Bank Uppindo	45,5	<i>n.a</i>
PT. ANZ Panin Bank	85	0,63	PT. Bank Sumitomo Mitsui Ind.	99	12,2
PT Rabobank Duta Indonesia	85	0,56	PT. DBS Indonesia	99	27,9
PT. IBJ Indonesia Bank	85	0,92	PT. Bank Resona Perdania	98,42	6,6
PT. Ing Indonesia Bank	85	0,81	PT. Bank Mizuho Indonesia	99	15,4
PT. Indonesia Daiichi Kangyo Bank	85	0,84	PT. Bank Capital Indonesia	61,5	3,5
PT. Inter-Pacific Bank	36	1,03	PT. Bank BNP Indonesia	99	1,6
PT. Indovest Bank	35,57	0,92	PT. Bank UOB Indonesia	99	11,5
PT. Indosuez Indonesia Bank	70	0,49	PT. Bank KEB Indonesia	99	3,7
PT. Korea Exchange Bank Danamon	85	0,66	PT. ANZ Panin Bank	85	14,8
PT. Bank Korea Commercial Surya	80	<i>n.a</i>	PT. Bank Woori Indonesia	95,29	3,3
PT. Bank LTCB Central Asia	75	1,01	PT. Rabobank Int. Indonesia	56,94	11,3
PT. Multicor Bank	36	<i>n.a</i>	PT. Bank Agris	0,49	0,7
PT. Bank Merincorp	26	0,43	PT. Bank Maybank Indocorp	96,83	1,3
PT. May Bank Nusa Internasional	70	0,31	PT Bank OCBC-Indonesia	99	4,4
PT. Bank OCBC - NISP	85	<i>n.a</i>	PT. Bank Chinatrust Indonesia	99	4,7
PT. Bank Paribas-BBD Indonesia	76	0,18	PT. Bank Commonwealth	96,77	11,4
			Total Aktiva		134,34

Keterangan: n.a = data tidak tersedia (*not available*).

Sumber: Direktori Perbankan Indonesia, 2009, diolah.

Demikian halnya dengan bank swasta nasional, bergesernya kepemilikan bank swasta nasional ke pihak asing terlihat dari fenomena seperti terlihat pada Tabel 4 di bawah ini. Persaingan perbankan di Indonesia sangat ketat, terlihat dengan masuknya beberapa bank asing ke Indonesia. Bank asing dari Singapura seperti Temasek Holding memiliki 67,63 persen dari persentase saham Bank Danamon yang sebelumnya pada tahun 1998 hanya 47,6 persen dari persentase saham bank tersebut dimiliki oleh asing yaitu PT. Danamon Internasional. Sementara itu, bank asing dari Malaysia, CIMB Group Sdn. Bhd, memiliki 77,24 persen dari total saham CIMB Niaga dan Santubong Ventures Sdn. Bhd memiliki 16,64 persen dari total saham CIMB Niaga. Padahal pada tahun 1998, hanya 20 persen dari saham bank tersebut (nama bank saat itu adalah PT. Bank Niaga, Tbk.) dimiliki oleh asing, yaitu RHB Bena Sdn. Bhd.¹⁴ Dan di antaranya ada beberapa bank yang memiliki porsi kepemilikan asing hampir mutlak, yaitu hampir mencapai hampir 99 persen, seperti Bank Ekonomi Rahardja oleh HSBC Asia Pacific Holding (UK) Limited serta Bank UOB Buana oleh UOB International Private Limited yang berasal dari Singapura.

Tabel 4. Kepemilikan oleh Asing pada Beberapa Bank Swasta Nasional di Indonesia.

Nama Bank	Pemilik Asing	Porsi Kepemilikan (%)
BCA	Farlindo Investment Ltd	49,15
Bank Danamon	Asia Financial Pte Ltd	67,63
Bank CIMB Niaga	CIMB Group Sdn Bhd (Malaysia)	77,24
	Santubong Ventures Sdn. Bhd (Malaysia)	16,64
Bank Ekonomi Rahardja	HSBC Asia Pacific Holding (UK) Limited	98,96
Bank Hana	Hana Bank (Korea)	72,1
	International Finance Corporation	19,9
BII	Sorak Financial Holdings Pte Ltd	54,33
	Maybank Offshore Coporate Services (Malaysia)	43,19
Bank Mayapada	Summertime Ltd	24,43
	Avenue Luxembourg SARL	23,03
	Dubai Ventures Ltd	7,68
	Briliant Bazaar PTE. Ltd	7,76
Bank Nusantara	ACOM, CO, Ltd	55,68

¹⁴ Direktori Perbankan 1998. 1998. Bank Indonesia, diolah.

Parahyangan		
	The Bank of Tokyo-Mitsubishi UFJ Ltd (Japan)	20
Bank PAN Indonesia	Votrant No 1103 Pty Limited	38,82
Bank Permata	Standard Chatered, Tbk (UK)	44,51
Bank Swadesi	Bank of India (India)	76
Bank UOB Buana	UOB International Private Limited (Singapore)	98,99

Sumber: Media Indonesia, 3 Juni 2011.

Dari laporan Bank Indonesia bulan Juni 2008, jumlah pangsa pasar bank asing juga meningkat dibandingkan pada tahun 1999. Untuk pangsa pasar aset sebesar 50 persen meningkat dari 11 persen di tahun 1999 yang dimiliki asing dari total aset perbankan nasional, sedangkan pasar kredit meningkat sekitar 45 persen pangsa pasar kredit dari total 20 persen di tahun 1999, dan sementara itu, 40 persen pangsa pasar dana pihak ketiga meningkat dari 11 persen di tahun 1999.

Faktor yang mempengaruhi pihak asing untuk berinvestasi di Indonesia adalah tingginya *Net Interest Margin* (NIM) perbankan di Indonesia. Industri perbankan nasional bisa meraih NIM dengan rata-rata sebesar 6 persen di Indonesia, sedangkan di negara lain, hanya bisa mendapatkan NIM maksimal 2–3 persen. Untuk bulan September 2009, Bank Rakyat Indonesia (BRI) sudah berhasil meraup NIM sebesar 9,1 persen, Bank Nasional Indonesia (BNI) 6,1 persen, dan Bank Mandiri (BMRI) 5,2 persen, Bank Danamon 8,2 persen, Bank Central Asia (BCA) 6,6 persen, CIMB Niaga 6,6 persen, Citibank 6,6 persen, BII Maybank 5,8 persen, Permata 5,5 persen, dan Panin dengan perolehan NIM sebesar 4,7 persen.¹⁵

Di antara ketiga kelompok yang kepemilikan sahamnya dimiliki oleh asing, masuknya bank asing cenderung memberikan keuntungan kepada *host country*, namun untuk dapat memperoleh keuntungan tersebut secara penuh, pembuat kebijakan harus dapat menerima lembaga-lembaga tersebut dalam bentuk *fully owned subsidiary* dan *joint ventures*, dan berpaling dari model *offshore institutions* dan kantor cabang. Kelebihan bank campuran bagi Indonesia adalah setoran tunai yang berbentuk setoran modal dapat menaikkan cadangan devisa Indonesia.

¹⁵ Laporan Keuangan Publikasi Bank dan Bank Indonesia. 2009, diolah.

B. Bank Nasional di Luar Negeri

Hanya beberapa bank di Indonesia yang telah memiliki cabang di luar negeri, seperti BNI, Bank Mandiri, dan BRI. Kantor cabang BNI di luar negeri ada di Singapura, Hongkong, Tokyo, London, dan New York, sementara Bank Mandiri ada di Singapura, Hongkong, Dili, Shanghai, Cayman Island, dan London, sedangkan BRI ada di Cayman Island, New York, dan Hongkong. Adapun cabang-cabang seperti di Hongkong, New York, dan London dibuka jauh sebelum krisis tahun 1998. Adapun kantor cabang Mandiri di Shanghai dibuka pada bulan Januari 2011 setelah melalui proses diplomasi bilateral antar Pemerintah.¹⁶

Dilihat dari pangsa pasar kredit, pangsa pasar kredit bank persero selama kurun waktu tahun 1996 hingga tahun 2010 semakin kecil. Pada tahun 1996 bank persero menguasai 37,2 persen dari total kredit Rp.292.921 triliun, sedangkan pada tahun 2010 turun menjadi 20,7 persen dari total kredit Rp.1.783.601 triliun.¹⁷ Menurut Haryanto Budiman, investor asing yang masuk ke dunia perbankan nasional tertarik dengan besarnya pasar ini, sehingga Indonesia harus berani menuntut perlakuan yang sama bagi perlakuan investor asing di Indonesia.

Salah satu hambatan yang dihadapi oleh bank nasional Indonesia memasuki negara lain adalah persyaratan dari negara tujuan yang mewajibkan pendirian anak perusahaan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku di negara yang bersangkutan. Di Malaysia, Bank Mandiri mengalami berbagai kesulitan untuk beroperasi membuka cabang, karena diharuskan membentuk badan usaha dengan modal minimal setor sebesar Rp.1 triliun. Tidak ada keleluasaan bagi Indonesia untuk membuka anjungan tunai mandiri (ATM) di tempat-tempat strategis di negara tersebut. ATM hanya boleh dibuka di kantor bank bersangkutan. Regulasi yang ketat semacam itu tidak hanya berlaku di Malaysia, tetapi juga di Singapura dan China.

Menurut Tony Prasetyantono bahwa secara umum tingkat kompetisi bank domestik Indonesia rendah dan kurang mampu bersaing dengan bank dari negara lain yang lebih maju di luar negeri. Di negara lain, bank nasional Indonesia kurang dikenal, sehingga kalah bersaing dengan

¹⁶ "Bank Sulit Buka Cabang Luar Negeri". 2011. *Bisnis Indonesia*. 24 Mei 2011.

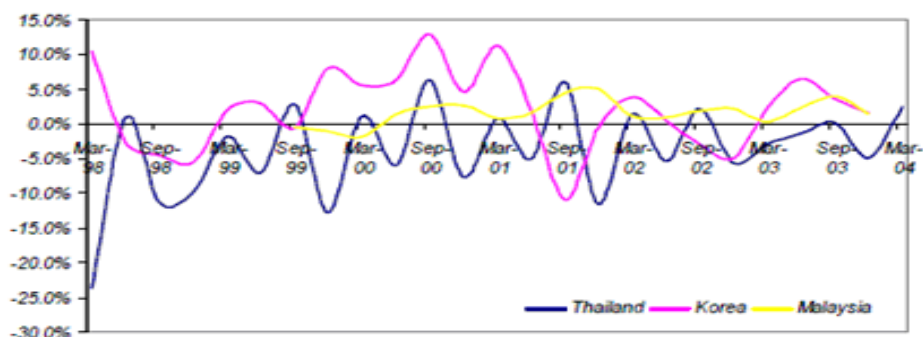
¹⁷ Mirza Adityaswara. 2011. "Bank Swasta Asing Kuasai 20 Persen". *Kompas*. 3 Juni 2011.

bank asing untuk mengurus transaksi bagi eksportir di luar negeri. Yang mendapat keuntungan adalah bank asing yang ada di Indonesia.¹⁸

Adapun salah satu tujuan sebab destinasi dalam pariwisata atau tujuan ekspor atas pembukaan cabang oleh bank nasional Indonesia adalah negara-negara yang merupakan kantung tenaga kerja Indonesia yang memiliki keahlian dan ketrampilan, seperti Korea dan Jepang. Layanan perbankan yang disediakan adalah pinjaman kredit hingga layanan *wealth management*. Hal itulah yang mendorong beberapa pihak baik Himpunan Bank-Bank Milik Negara (Himbara) maupun Kementerian Keuangan untuk mendesak Bank Indonesia segera menerapkan asas kesetaraan dalam industri perbankan.

C Pembatasan Kepemilikan Asing Sektor Perbankan di Negara Lain

Dalam periode krisis pada tahun 1997/1998, pertumbuhan kredit bank asing di negara-negara Asia relatif lebih tinggi dibandingkan dengan bank domestiknya. Di Thailand pertumbuhan kredit bank asing mencapai 20,6 persen, sementara pada bank domestik mencapai negatif 8,5 persen. Di Korea, pertumbuhan kredit bank asing mencapai 13,6 persen, sementara pada bank domestik mencapai 2,9 persen. Namun berbeda halnya dengan Malaysia, pertumbuhan kredit pada bank domestik relatif lebih tinggi dibandingkan pada bank asing. Pertumbuhan kredit bank asing mencapai 38 persen, sedangkan pada bank domestik mencapai 38,2 persen.



Gambar 2. Pertumbuhan Kredit Bank Asing di Thailand, Korea, dan Malaysia.

Sumber: CEIC, 2007.

¹⁸ "Bank Asing Berlomba Masuk RI". 2011. *Neraca*. 20 Oktober (<http://www.neraca.co.id/2011/10/20/bank-asing-berlomba-masuk-ri/>), diakses 1 November 2011).

Untuk memberikan gambaran menyeluruh berikut ini diuraikan perubahan ketentuan-ketentuan terhadap bank asing yang dilakukan oleh otoritas pengawasan bank di Malaysia, Thailand, dan Korea:¹⁹

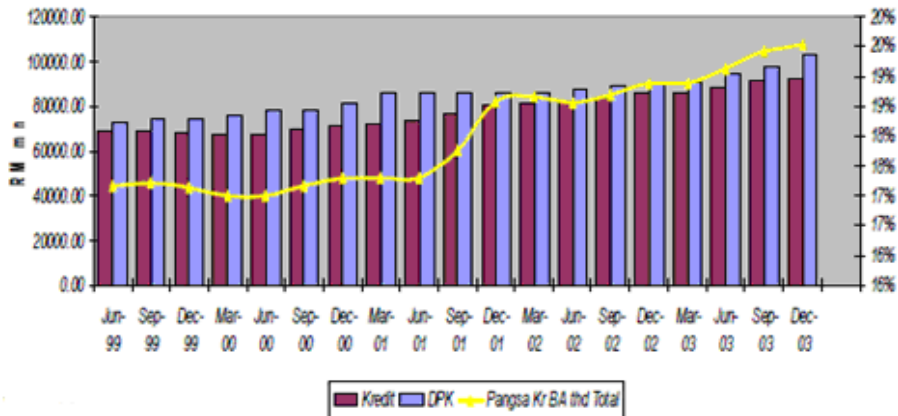
1. Malaysia

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

Dengan berlakunya *Banking and Financial Institutions Act* (BAFIA) tahun 1989, bank yang melakukan kegiatan usaha di Malaysia wajib dalam bentuk perusahaan publik yang telah memperoleh izin dari Menteri Keuangan atas rekomendasi Bank Negara Malaysia (BNM). Oleh karena itu, seluruh bank asing yang akan beroperasi di Malaysia juga diwajibkan untuk melakukan konversi badan hukumnya menjadi *subsidiary (locally incorporated bank)* paling lambat pada tanggal 1 Oktober 1994 dan asing diperbolehkan untuk memiliki sebesar 100 persen dari kepemilikan bank. Sejak tanggal 31 Desember 2001, seluruh bank asing tersebut wajib untuk meningkatkan jumlah modal minimum setelah memperhitungkan kerugian sebesar RM300 juta sedangkan bank domestik wajib meningkatkan modal menjadi sebesar RM2 miliar. Namun tidak ada pemisahan kebijakan atau pedoman yang membatasi aktivitas bank asing.

Walaupun Malaysia menggunakan rejim kontrol devisa, namun prospek perekonomian yang cukup stabil mendorong peningkatan aktivitas bank asing di negara tersebut. Dalam kurun waktu 1999-2003, DPK yang dimobilisasi bank asing meningkat sebesar 41,5 persen menjadi RM103.396 juta demikian pula halnya dengan kredit yang meningkat sebesar 34 persen menjadi RM92.693 juta.

¹⁹ Hadad, Muliaman D dkk. *Op.cit.*



Gambar 3. Total Kredit dan DPK Bank Asing di Malaysia

Sumber: CEIC, 2007.

2. Thailand

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

Kondisi tersebut berubah paska krisis tahun 1997 yang disebabkan adanya kebutuhan permodalan asing untuk menyelamatkan bank yang bermasalah. Dalam kaitannya dengan hal tersebut, Pemerintah mengubah ketentuan tentang pembatasan kepemilikan asing dengan memberikan kesempatan kepada pihak asing untuk sepenuhnya memiliki saham pada lembaga keuangan di Thailand selama 10 tahun. Kebijakan tersebut menyebabkan pada akhir tahun 2001, terdapat empat bank campuran yang beroperasi di Thailand dan beberapa bank asing yang masuk ke dalam sektor perbankan dengan cara membuka kantor cabang namun belum ada dari bank-bank tersebut yang telah menjual saham di pasar modal.

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

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

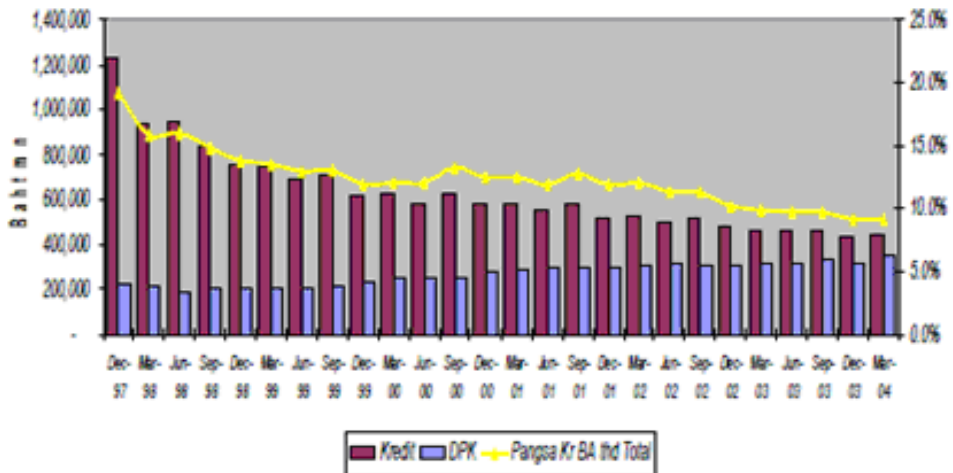
1. Struktur kepemilikan: Tidak ada persyaratan sebagaimana *parent bank* yang tergantung dari penilaian pengawas di negara asal bank asing tersebut
2. Rasio CAR terhadap kantor cabang bank asing ditetapkan sebesar 7,5 persen sementara bank umum dan *hybrid bank* wajib memelihara rasio CAR sebesar 8,5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

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

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

Kinerja bank asing tampak semakin menurun yang antara lain diindikasikan dengan penurunan kredit sebesar Baht786.266 juta atau 64,2 persen menjadi Baht439.170 juta. Proses pemulihan perekonomian paska krisis juga diikuti dengan menurunnya penyaluran kredit (*credit rationing*) baik yang dilakukan oleh bank domestik maupun bank asing. Pangsa kredit yang disalurkan bank asing pada paska pendirian *Thai Asset Management Company* (TAMC) tahun 2001 juga menurun sebesar Baht147.374 (25,1 persen).

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



Sumber: CEIC, 2007

Gambar 4. Total Kredit dan DPK Bank Asing di Thailand

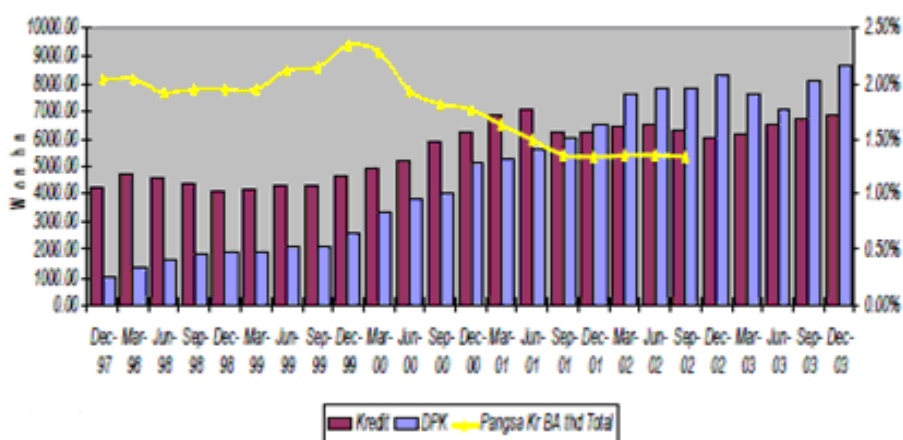
3. Korea

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

Paska krisis 1997, Pemerintah Korea mencari dana untuk menyelamatkan dua bank yaitu Korea First dan Seoul Bank dengan mengundang investor asing. Proses tersebut membutuhkan waktu dua tahun sebelum terjadinya kesepakatan penjualan saham. Walaupun sudah

ada pembelian saham yang cukup besar oleh Newbridge Capital pada Korea First Bank pada tahun 1999 dan kemungkinan untuk mendirikan bank campuran, namun sebagian besar asing yang masuk ke dalam sektor perbankan masih dalam bentuk kantor cabang.

Paska krisis tahun 1997, mobilisasi DPK yang dilakukan oleh bank asing mengalami peningkatan yang pesat. Dalam periode 1997 – 2003, DPK meningkat sebesar Won7.644 miliar (atau 737 persen). Hal ini terutama disebabkan cukup tingginya kepercayaan masyarakat terhadap bank asing dan tingkat suku bunga yang cukup kompetitif. Walaupun penyaluran kredit meningkat paska krisis, namun penyaluran kredit bank asing relatif fluktuatif yang ditandai dengan menurunnya *outstanding* kredit pada akhir triwulan III (September) 2001 sebesar Won768.93 miliar (10,9 persen) dari triwulan sebelumnya yang disebabkan adanya program restrukturisasi perbankan yang menyebabkan bank-bank asing cenderung menahan diri dalam melakukan penyaluran kredit.



Sumber: CEIC, 2007

Gambar 5. Total Kredit dan DPK Bank Asing di Korea

Pembatasan kepemilikan perbankan oleh asing sudah diterapkan oleh negara-negara tetangga. Sementara Indonesia hingga saat ini belum menerapkan pembatasan kepemilikan perbankan oleh asing. Belajar dari pengalaman negara lain, ada beberapa saran pembatasan kepemilikan asing sebagai berikut:

- a. Persyaratan atas status badan hukum pada bank asing
Malaysia tidak melakukan pembatasan terhadap aktivitas bank asing yang beroperasi di negaranya, namun mewajibkan status badan hukum tertentu pada bank asing yang beroperasi. Badan hukumnya berbentuk Perseroan Terbatas (PT) atau disebutnya Malaysia Berhad. Begitu pula dengan Thailand yang hanya memberikan kesempatan masuknya bank asing dengan persyaratan badan hukum domestik.
- b. Persyaratan jumlah modal minimum pada bank asing
Hal ini yang diterapkan oleh Pemerintah Malaysia terhadap bank asing yang beroperasi di negaranya.
- c. Persyaratan kepemilikan mayoritas
Thailand memberikan kesempatan masuknya bank asing namun kepemilikan mayoritas tetap oleh warga negara Thailand sehingga tidak ada bank campuran atau bank anak perusahaan yang sepenuhnya dimiliki oleh asing. Malaysia membatasi kepemilikan asing di level 20 persen, Singapura bervariasi antara 15 persen, 20 persen, 25 persen, dan Thailand 25 persen, dan bahkan Filipina di level 30 persen. Sementara China menerapkan pembatasan kepemilikan asing sebesar 25 persen supaya Pemerintah tetap memiliki hak veto dengan mayoritas saham. Untuk Indonesia, kepemilikan saham mayoritas oleh Indonesia atau WNI (warga negara Indonesia) sebaiknya diatas 50 persen dan sisanya oleh asing, sebab jika saham mayoritas dimiliki oleh Pemerintah maka penentuan direktur utama dan direktur lain ada di tangan Pemerintah Indonesia. Penurunan besaran kepemilikan mayoritas dapat dimungkinkan dilakukan secara bertahap supaya tidak memicu gejolak, akibat respon negatif oleh pasar, pada sektor perbankan dan perekonomian nasional.
- d. Persyaratan jangka waktu kepemilikan saham asing
Hal ini yang dilakukan oleh Pemerintah Thailand kepada asing untuk memiliki saham pada lembaga keuangan di Thailand selama 10 tahun. Walaupun cara ini memiliki kelemahan bagi bank asing karena tidak memberikan waktu yang cukup untuk menjual saham di pasar modal. Untuk Indonesia, disarankan supaya jangka waktu kepemilikan saham asing jangan sampai mencapai 50 hingga 60 tahun bahkan 100 tahun, namun cukup berjangka waktu antara 30 hingga 50 tahun.

D. Kebijakan Asas Kesetaraan pada Sektor Perbankan Indonesia

Masuknya bank asing cenderung menghasilkan profit yang lebih besar dibandingkan bank domestik pada negara-negara yang sedang berkembang (Claessens, 2001). Sementara di negara-negara sudah maju, profit bank-bank asing hanya sedikit lebih besar dibandingkan bank domestik. Penelitian tersebut dilakukan terhadap kinerja dari bank-bank di 80 negara.²⁰ Menurut Sutaryono (2007), keunggulan bank swasta nasional milik asing adalah berupa kekuatan modal, kekuatan sumber daya manusia dan dukungan sistem teknologi informasi untuk mendorong pertumbuhan laba.

Untuk itu, beberapa alasan perlunya komposisi kepemilikan saham bank domestik oleh asing adalah sebagai berikut: (1) *mekanisme fit and proper test* yang selama ini dipakai sebagai instrumen pengawasan dinilai belum efektif dan hanya memberikan jaminan "integritas" pengelola dan pemilik bank waktu diuji; (2) untuk menghindari dan mengantisipasi *fraud* oleh pemilik atau pengelola dan memperkuat pengawasan terhadapnya; (3) untuk menghindari penyalahgunaan wewenang oleh pemilik saham mayoritas; (4) untuk menciptakan praktik *good governance* dan *check and balance* dalam kepemilikan bank; dan (5) untuk melindungi kepentingan nasabah.²¹

Salah satu indikator yang perlu dilihat untuk meninjau apakah perlu diberlakukan kesetaraan kepemilikan saham perbankan asing di Indonesia adalah peluang penyaluran kredit. Rasio kredit terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) Indonesia masih kurang dari 30 persen, berbeda dengan China yang telah mencapai rasio kredit terhadap PDB di atas 100 persen. Peluang penyaluran kredit di Indonesia masih terbuka lebar bagi perbankan nasional ditambah marjin besar mendorong asing untuk menanamkan investasi di Indonesia dalam mencari keuntungan sektor perbankan. Namun sebaliknya, bank nasional yang ada di luar negeri menghadapi marjin yang tipis, dan diharuskan bersaing dengan bank asing di luar negeri.

²⁰ Claessens, Stijn & Demirgüç-Kunt, Ash & Huizinga, Harry. 2001. "How Does Foreign Entry Domestic Banking Markets. *Journal of Banking & Finance*", Vol 25, page 891-911. Tilburg University, Netherlands.

²¹ Kiryanto, Ryan. 2011. "Urgensi Pembatasan Kepemilikan Saham Bank". *Suara Merdeka*. 24 Agustus.

Ada tiga cara pembatasan kepemilikan asing di sektor perbankan. Pertama, konsolidasi baik merger maupun akuisisi. Kedua, capital market dengan divestasi; dan ketiga, mencari partner strategis.²² Dengan tiga pola ini kepemilikan saham utama yang terlalu dominan bisa dikurangi.

Pengaruh positif bagi Indonesia dengan masuknya bank asing adalah berupa *transfer knowledge* dari negara lain berupa sistem dan strategi bisnis yang terbaik yang telah diimplementasikan. Untuk itu, beberapa hal yang perlu menjadi pertimbangan dalam pengambilan kebijakan pengaturan kepemilikan asing di Indonesia untuk mewujudkan asas kesetaraan dalam industri perbankan untuk mendorong pertumbuhan perbankan di masa depan adalah sebagai berikut:

- a. Salah satu regulasi dari Bank Indonesia adalah akan mewajibkan kantor cabang bank asing yang beroperasi di Indonesia berubah menjadi badan hukum PT untuk memudahkan pengawasan dan pengaturan. Hal ini dilakukan untuk mengantisipasi risiko sistemik yang timbul apabila terjadi masalah dengan induk bank di luar negeri yang berdampak pada bank asing yang beroperasi sebagai kantor cabang di Indonesia.²³
- b. Aturan mengenai perubahan bentuk usaha akan mendorong bank asing, khususnya 10 bank yang beroperasi sebagai kantor cabang asing di Indonesia yang belum berbentuk PT. segera mengakuisisi bank domestik demi menjaga bisnisnya di Indonesia.²⁴ Untuk itu, bank nasional harus mampu meningkatkan kinerja keuangannya agar dapat meningkatkan nilai kapitalisasi pasar sehingga tidak dengan mudah diakuisisi oleh asing. Bank nasional harus mampu meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat agar tidak kalah bersaing dengan bank asing. Untuk itu, bank domestik perlu memiliki wawasan internasional dan perlu melakukan pembenahan. Di samping, itu perlu kebijakan yang disusun sebagai keberpihakan Pemerintah terhadap bank nasional. Salah satunya adalah Peraturan Bank Indonesia tentang arus devisa ekspor

²² Kiryanto, Ryan. 2011. "Tiga Cara Batasi Kepemilikan Asing di Bank." (<http://www.neraca.co.id/2011/07/24/tiga-cara-batasi-kepemilikan-asing-di-bank/>), diakses 28 Oktober 2011).

²³ Nasution, Darmin. 2011. "BI Minta Bank Asing Berbadan Hukum PT". *Rakyat Merdeka*. 4 Juli. (<http://www.rakyatmerdekaonline.com/news.php?id=31921>, diakses 26 September 2011).

²⁴ Soewandy, Anthony. 2011. "Bank Asing Siap Berbadan Hukum PT". *Rakyat Merdeka*. 25 Juli. (<http://www.rakyatmerdekaonline.com/news.php?id=31921>, diakses 26 September 2011).

yang mewajibkan para eksportir menyimpan hasil ekspornya di perbankan dalam negeri.²⁵

- c. Fokus Bank Nasional tidak hanya pada peningkatan *Net Interest Income* saja, perlu juga menyusun strategi dalam meningkatkan portfolio *Fee Based Income* dan berani melakukan investasi dan menyalurkan pembiayaan di bisnis yang memiliki tingkat pengembalian yang tinggi (*high return business*). Salah satu contohnya adalah sektor usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM).

Dengan demikian, kebijakan perizinan kepemilikan asing atas saham perbankan melalui PP Nomor 29 Tahun 1999 sudah saatnya ditinjau kembali. Kebijakan yang timbul saat krisis pada tahun 1997/1998 perlu dipertimbangkan secara mendalam, karena kehadiran investor asing yang telah hadir pada industri perbankan Indonesia ini melalui kebijakan tersebut akan berdampak signifikan terhadap pertumbuhan industri perbankan yang Indonesia, sebagai berikut:

- a. Kepemilikan asing yang menguasai lebih dari setengah aset nasional berpotensi mengganggu sistem keuangan Indonesia. Apabila negara asal mengalami krisis atau masalah, maka berimbas kepada Indonesia. Jika dampak krisis finansial global yang diawali di Amerika Serikat relatif tidak berimbas pada sektor perbankan, dikarenakan Indonesia lebih mengandalkan kegiatan ekonomi domestik yang ditopang oleh ketangguhan para pengusaha kecil/domestik yang tidak bergantung pada pasar ekspor. Namun di masa depan, tidak ada jaminan bahwa Indonesia resisten lagi terhadap gejolak finansial global, yang bisa menjalar melalui sektor perbankan.
- b. Harus melihat potensi dan kesiapan pemodal domestik yang dapat mengambil alih kepemilikan asing apabila asing melepas kepemilikannya.
- c. Mekanisme pengambilalihan pun harus dipikirkan secara cermat dan tepat. Salah satu model kebijakan pelarangan kepemilikan tunggal atau yang sering disebut "*Single Presence Policy*" (SPP). Kebijakan tersebut berhasil memaksa pemodal asing untuk menjadi pemegang saham pengendali hanya di satu bank saja. Pemodal asing dari Malaysia dan

²⁵ "Bank Asing Berlomba Masuk RI". 2011. *Neraca*. 20 Oktober (<http://www.neraca.co.id/2011/10/20/bank-asing-berlomba-masuk-ri/>), diakses 1 November 2011).

Singapura pun akhirnya tunduk, dan akhirnya melepas sebagian saham di salah satu bank atau menggabungkan dua bank yang dimilikinya. Pemerintah pun memberikan tenggang waktu yang cukup untuk proses pemberlakuan kebijakan SPP ini. Memperhitungkan strategi untuk mengurangi dampak negatif pembatasan kepemilikan asing terhadap persepsi dunia internasional. Bank Indonesia harus mempunyai strategi dalam membatasi kepemilikan asing di sektor perbankan yang akan berimbas pada semakin tidak menariknya iklim usaha di Indonesia bagi para investor.

- d. Dukungan atau partisipasi masyarakat sangat diperlukan untuk mendorong dan menjaga kebijakan pembatasan tersebut. Partisipasi masyarakat juga bisa dilakukan dengan berperan sebagai investor yang dapat memiliki saham bank melalui pasar modal. Salah satu mekanisme yang dapat digunakan dalam mengurangi kepemilikan asing adalah melalui jual-beli saham di pasar modal.

Hingga saat ini, Bank Indonesia belum memutuskan dan menetapkan strategi pembatasan kepemilikan saham perbankan nasional oleh asing. Namun sudah saatnya Bank Indonesia yang memiliki otoritas penuh, melindungi perbankan nasional dari dampak liberalisasi bank-bank asing melalui suatu kebijakan pembatasan kepemilikan saham perbankan.

IV. SIMPULAN

Kebijakan perizinan kepemilikan asing pada industri perbankan melalui PP Nomor 29 Tahun 1999 tentang Pembelian Saham Bank Umum merupakan langkah yang ditempuh oleh Pemerintah pada masa krisis finansial pada tahun 1997/1998 untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap Pemerintah. Adapun liberalisasi perdagangan dan restrukturisasi sektor keuangan adalah salah satu persyaratan oleh IMF yang harus dipenuhi oleh Indonesia sebagai kewajiban terhadap dana *recovery* yang diberikan. Namun fenomena yang menarik adalah di saat negara-negara Asia memutuskan hubungan dengan IMF dan menolak program-program yang ditawarkan oleh IMF untuk berusaha menyelamatkan perekonomian domestik, yaitu pada pertengahan tahun 1998, Indonesia justru semakin membukakan pintu buat asing untuk berinvestasi pada saham perbankan di Indonesia dengan selebar-lebarnya.

Sejak diberlakukannya kebijakan tersebut, persentase kepemilikan saham perbankan oleh pihak asing semakin meningkat hingga sekarang. Pada bulan Maret 2011, ada 47 bank di Indonesia yang kepemilikan sahamnya dimiliki oleh asing, yaitu 10 kantor cabang bank asing, 16 bank campuran, dan 21 bank swasta nasional. Adapun kepemilikan asing pada 47 bank tersebut menguasai ekuivalen 50,6 persen dari total aset perbankan nasional yang mencapai Rp.3.065 triliun.

PP Nomor 29 Tahun 1999 merupakan kebijakan pelonggaran atas hambatan investasi asing di Indonesia. Kebijakan perizinan kepemilikan asing atas saham perbankan melalui PP Nomor 29 Tahun 1999 sudah saatnya ditinjau kembali. Pembatasan kepemilikan asing atas saham perbankan dapat dilakukan dengan berbagai cara. Belajar dari negara lain, cara pembatasan kepemilikan asing dapat dilakukan melalui persyaratan atas status badan hukum pada bank asing yang beroperasi di Indonesia, penetapan jumlah modal minimum pada bank asing, pembatasan kepemilikan saham mayoritas, dan pembatasan jangka waktu kepemilikan saham asing.

Sampai saat ini, Bank Indonesia belum memutuskan dan menetapkan strategi pembatasan kepemilikan saham perbankan nasional oleh asing. Dan sudah saatnya Bank Indonesia yang memiliki otoritas perbankan, melindungi perbankan nasional dari dampak liberalisasi bank-bank asing melalui suatu kebijakan pembatasan asing atas kepemilikan saham perbankan di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Dokumen Resmi:

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1999 Tentang Ketentuan dan Tata Cara Pembukaan Kantor Cabang, Kantor Cabang Pembantu dan Kantor Perwakilan dari Bank yang Berkedudukan di Luar Negeri.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 1999 Tentang Pembelian Saham Bank Umum.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perbankan.

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1967 Tentang Pokok-Pokok Perbankan.

Makalah/Jurnal:

Claessens, Stijn & Demirgüç-Kunt, Ash & Huizinga, Harry. 2001. "How Does Foreign Entry Domestic Banking Markets". *Journal of Banking & Finance*, Vol 25, page 891-911. Tilburg University, Netherlands.

Hadad, Muliaman D & Sugiarto, Agus & Purwanti, Wini & Hermanto, M Jony & Arianto, Bambang. 2003. "Kajian Mengenai Struktur Kepemilikan Bank di Indonesia". Bank Indonesia, Jakarta.

Hadad, Muliaman D. dkk,. 2004. "Fungsi Intermediasi Bank Asing dalam Mendorong Pemulihan Sektor Riil di Indonesia". Bank Indonesia, Jakarta.

Hak Bin, Chua. 2003. "FDI In The Financial Sector: The Experience of ASEAN Countries Over The Last Decade". Monetary Authority of Singapore.

Hapsoro, Dody. 2007. "Pengaruh Struktur Kepemilikan terhadap Transparansi: Studi Empiris di Pasar Modal Indonesia", *Jurnal Akuntansi & Manajemen*, 18(2): 5-85.

Medley, Joseph E. 2000. "The East Asian Economic Crisis: Surging U.S. Imperialism", *Review of Radical Political Economics*, 32(3): 379-387.

Rachbini, Didik J. 2011. "Ekonomi dan Nasionalisme: Penguasaan Asing Karena Regulasi". Jakarta, 2 Juni 2011.

Sucianti dan Naomi, Prima. 2000. "Perbandingan Indikator Kinerja Bank Dominasi Asing dan Dominasi Negara pada Bank yang Go Public di BEI", Jakarta.

Tambunan, Tulus. 2007. "Daya Saing Indonesia dalam Menarik Investasi Asing", *Seminar Bank Indonesia*, 19 Desember, Jakarta.

Internet dan Surat Kabar:

"Bank Asing Berlomba Masuk RI". 2011. *Neraca*. 20 Oktober (<http://www.neraca.co.id/2011/10/20/bank-asing-berlomba-masuk-ri/>, diakses 1 November 2011).

"Bank Lokal Tuntut Asas Resiprokal". 2011. *Republika*, 24 Mei.

"Bank Sulit Buka Cabang Luar Negeri". 2011. *Bisnis Indonesia*, 24 Mei.

"Batasi Kepemilikan Mayoritas Perbankan." 2011. *Jurnal Nasional*. 6 September (<http://nasional.jurnas.com/halaman/5/2011-0906/181146+hada+deputi+bank+indonesia+belum+memutuskan+kebi+jakan+pembatasan&ct=clnk>, diakses 1 Desember 2011).

"BNI incar kantung TKI berkeahlian". 2011. *Bisnis Indonesia*, 25 Mei.

Nasution, Darmin. 2011. "BI Minta Bank Asing Berbadan Hukum PT". *Rakyat Merdeka*. 4 Juli. (<http://www.rakyatmerdekaonline.com/news.php?id=31921>, diakses 26 September 2011).

"Dekonsentrasi Kepemilikan Bank". 2011. *Bisnis Indonesia*, 4 Oktober 2011.

"Kendala Industri Perbankan Nasional di 2011". 2011. *Harian Pelita*, 29 Maret 2011.

"Kendali Asing Makin Besar". 2011. *Info Bank News*. 15 Juni. (<http://www.infobanknews.com/2011/06/kendali-asing-makin-besar/>, diakses 10 November 2011).

"Malaysia Caplok Lagi 2 Bank Lokal". 2011. *Suara Pembaruan*, 14 Mei 2011.

"Margin Menggiurkan, Malaysia Incar Bank RI". 2011. *Neraca*, 24 Mei 2011.

Adityaswara, Mirza. 2011. "Bank Swasta Asing Kuasai 20 Persen". *Kompas*. 3 Juni 2011.

Kiryanto, Ryan. 2011. "Urgensi Pembatasan Kepemilikan Saham Bank". *Suara Merdeka*. 24 Agustus 2011.

