

POLITIK HUKUM KEPEMILIKAN ASING PADA PERBANKAN NASIONAL

LAW POLITIC OF THE FOREIGN OWNERSHIP IN THE NATIONAL BANKS

Dian Cahyaningrum

P3DI Bidang Hukum, Gedung Nusantara 1 Lantai 2, Setjen DPR RI,
Jl. Jend. Gatot Subroto, Jakarta Pusat 10270,
email: cahyaningrum@yahoo.com

Naskah diterima: 5 Maret 2015
Naskah direvisi: 7 Mei 2015
Naskah diterbitkan: 22 Juni 2015

Abstract

The increasing of foreign ownership of shares in the national banks is currently quite disturbing. This is due the laws and regulations of banking sector that open opportunities for foreigners to own shares of the bank up to 99%. This opportunity is meant to broden share ownership of banks and facilitate the bank to improve its capital structure. In fact, these laws have created positive and negative implications. This positive implications are namely the creation of Good Corporate Governance and the increasing performance of the bank. However, these laws can also cause negative implications, which are bank will be controlled by foreigners; will be contracted market share of bank owned by Indonesian citizens and/or legal entities; banks tend to provide consumer credit; revenue and profit recorded in foreign bank; the high risk of capital flight out of the country in case of a crisis. Concerning the positive and negative implications, it is important to conduct in depth assessment of whether or not the foreign ownership of shares in the national bank should be restricted in the law.

Key words: banks, foreign ownership, shares, law politic

Abstrak

Meningkatnya kepemilikan asing atas saham bank yang saat ini meresahkan disebabkan peraturan perundang-undangan sektor perbankan membuka kesempatan bagi asing untuk memiliki saham bank hingga mencapai 99%. Dibukanya kesempatan ini dimaksudkan untuk memperluas kepemilikan saham bank dan mempermudah bank untuk meningkatkan struktur permodalan. Pengaturan ini menimbulkan implikasi positif, yaitu terciptanya *Good Corporate Governance* dan meningkatnya kinerja bank. Namun pengaturan tersebut juga dikhawatirkan dapat menimbulkan implikasi negatif yaitu bank dikendalikan oleh asing; terdesaknya pangsa pasar bank yang dimiliki Warna Negara Indonesia dan/atau Badan Hukum Indonesia; bank cenderung memberikan kredit konsumtif; penghasilan dan keuntungan bank disimpan di luar negeri; dan tingginya risiko pelarian modal ke luar negeri jika terjadi krisis. Sehubungan dengan implikasi positif dan negatif tersebut, perlu ada pengkajian yang mendalam mengenai perlu atau tidaknya pembatasan kepemilikan asing atas saham bank dalam Undang-Undang.

Kata Kunci: bank, kepemilikan asing, saham, politik hukum

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kepemilikan asing pada perbankan nasional semakin meningkat. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Direktur Eksekutif Lembaga

Analisis dan Publikasi Data Bisnis Indonesia (KataDatta), Meta Dharmasaputra, bahwa peta perbankan nasional dalam waktu satu dasawarsa terakhir menurun signifikan. Pangsa aset bank swasta nasional menurun sekitar

20%, dari 42% pada tahun 1998 menjadi 22% pada tahun 2011. Begitupula pangsa aset bank Badan Usaha Milik Negara (BUMN) juga turun 9%, dari 44% pada tahun 1998 menjadi 35% pada tahun 2011. Porsi kepemilikan pemerintah di bank-bank BUMN semakin menurun pada saat bank BUMN tersebut menambah modal melalui *rights issue*. Kepemilikan Pemerintah di Bank Mandiri hanya sebesar 60%, Bank Negara Indonesia (BNI) 60% dan Bank Tabungan Negara (BTN) sebesar 71,9%. Sebaliknya pangsa bank swasta milik asing meningkat cukup tajam, dari hampir 0% menjadi 21%. Apabila kantor cabang bank asing dan bank campuran dijumlah, total pangsa pasar milik asing di Indonesia mencapai 34%.¹

Kepemilikan asing yang terus meningkat di perbankan nasional mendapatkan perhatian serius dari bankir Indonesia dan DPR RI, khususnya Komisi XI DPR RI Periode 2009-2014 yang membidangi perbankan. Meningkatnya kepemilikan asing menimbulkan kekhawatiran dan keprihatinan, apalagi cukup sulit bagi perbankan nasional melakukan ekspansi usaha dengan mendirikan cabangnya di luar negeri karena terkendala kebijakan dari negara yang bersangkutan. Sebagai contoh, sebagaimana dikemukakan oleh Wakil Direktur Utama Bank Mandiri, Riswinandi, PT Bank Mandiri Tbk mengalami kesulitan untuk membuka cabang di Malaysia dan Singapura.² Begitupula Bank Rakyat Indonesia (BRI) dan BNI juga mengalami kesulitan untuk membuka cabang di New York, Amerika Serikat.³

Sulitnya perbankan nasional membuka cabang di luar negeri, sementara sangat mudah bagi bank asing membuka cabang di tanah air menimbulkan wacana untuk menerapkan asas resiprokal (asas kesetaraan atau perlakuan timbal balik) dalam pembukaan cabang bank. Bahkan Bank Indonesia (BI) telah menolak

Asian Banking Integration Framework (ABIF) meskipun 9 negara telah menyetujuinya, apabila asas resiprokal tidak disepakati. Sebagaimana dikemukakan oleh Wakil Ketua Komisi XI DPR RI Periode 2009-2014, Harry Azhar Aziz, penerapan asas resiprokal juga telah diakomodasi dalam draft Rancangan Undang-Undang (RUU) Perbankan inisiatif DPR RI Periode 2009-2014.⁴

Kepemilikan mayoritas asing di perbankan nasional pada dasarnya tidak dapat dilepaskan dari politik hukum kepemilikan asing pada perbankan nasional yang terdapat pada peraturan perundang-undangan yang mengatur sektor perbankan, di antaranya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (UU Perbankan), serta aturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1999 tentang Pembelian Saham Bank Umum. Untuk itu menarik untuk melakukan kajian mengenai politik hukum kepemilikan asing pada perbankan nasional.

B. Perumusan Masalah

Meningkatnya kepemilikan asing pada perbankan nasional tidak dapat dilepaskan dari politik hukum kepemilikan asing pada bank yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan di sektor perbankan. Sehubungan dengan hal ini maka permasalahan yang akan dikaji dalam tulisan ini adalah:

1. Bagaimana pengaturan kepemilikan asing pada perbankan nasional? Apa yang menjadi latar belakang, maksud, dan tujuan dari pengaturan tersebut?
2. Apa implikasi yang mungkin timbul dari pengaturan kepemilikan asing pada perbankan nasional tersebut pada tataran empiris?

¹ "Dominasi Bank Asing Bawa Pengaruh Buruk?", file:///E:/kajian_bank/htm, diakses tanggal 24 Desember 2014.

² "Jadi Bank Terbesar RI, Tapi Bank Mandiri Sulit Buka Cabang di Luar Negeri", <http://finance.detik.com/>, diakses tanggal 24 Desember 2014.

³ "Bank Nasional Sulit Buka Cabang di Luar Negeri", <http://www.tempo.co/>, diakses tanggal 24 Desember 2014.

⁴ "BI Tolak ABIF Jika Tak Adopsi Resiprokal", <http://www.hukumonline.com/>, diakses tanggal 29 Desember 2014.

C. Tujuan dan Kegunaan

Kajian ini bertujuan untuk mengetahui politik hukum kepemilikan asing pada perbankan nasional yaitu pengaturan kepemilikan asing pada perbankan nasional termasuk latar belakang, maksud, dan tujuan dari pengaturan tersebut, serta implikasi yang mungkin timbul dari pengaturan tersebut pada tataran empiris. Sedangkan kegunaan dari kajian ini adalah untuk meningkatkan pengetahuan dan wawasan pembaca mengenai politik hukum kepemilikan asing pada bank.

II. KERANGKA PEMIKIRAN

A. Politik Hukum

Berdasar terminologi beberapa pakar memberikan pengertian mengenai politik hukum. Menurut Moh. Mahfud M.D., politik hukum adalah *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara.⁵ Pakar hukum lainnya, yaitu Teuku Moch Radhie mengartikan politik hukum sebagai pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya serta mengenai arah perkembangan hukum.⁶

Menurut Abdul Hakim Garuda Nusantara dalam makalahnya yang berjudul "Politik Hukum Nasional", politik hukum adalah kebijakan hukum (*legal policy*) yang hendak diterapkan atau dilaksanakan secara nasional oleh suatu pemerintahan negara yang meliputi: (1) pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada secara konsisten; (2) pembangunan hukum yang intinya adalah pembaharuan terhadap ketentuan hukum yang telah ada dan yang dianggap usang, dan penciptaan ketentuan hukum baru yang diperlukan untuk memenuhi tuntutan perkembangan yang terjadi dalam masyarakat; (3) penegasan fungsi lembaga penegak atau pelaksana hukum dan pembinaan anggotanya; (4) meningkatkan kesadaran

⁵ Moh. Mahfud M.D., *Politik Hukum di Indonesia*, Cetakan ke-5, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2012, hal. 1.

⁶ Sri Harini Dwiyatmi, *Pengantar Hukum Indonesia*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2006, hal. 10-11.

hukum masyarakat menurut persepsi kelompok elit pengambil kebijakan.⁷

Terkait dengan politik hukum, C.F.G Sunaryati Hartono berpendapat bahwa politik hukum di satu pihak tidak terlepas dari realita sosial dan tradisional yang terdapat di Indonesia sendiri (faktor *intern*). Di lain pihak, sebagai salah satu anggota masyarakat dunia, politik hukum Indonesia tidak terlepas dari realita dan politik hukum internasional (faktor *ekstern*).⁸

Dari berbagai pendapat mengenai politik hukum tersebut, yang dimaksud dengan politik hukum dalam tulisan ini adalah aturan yang dibuat oleh otoritas yang berwenang, dengan tujuan dan alasan tertentu untuk memenuhi kebutuhan atau apa yang dicita-citakan. Menurut Ahmad Muliadi, tujuan politik hukum tercermin dalam berbagai materi muatan atau isi pokok dari peraturan perundang-undangan sesuai dengan bidang yang diaturnya, sebagaimana yang terjelma dalam konsideran dan berbagai pasal-pasal.⁹

B. Konsep tentang Bank

Bank merupakan lembaga keuangan yang melakukan kegiatan usaha di bidang jasa keuangan, khususnya menghimpun dan menyalurkan dana masyarakat (*financial intermediary*). Selain sebagai *financial intermediary*, bank juga memberikan jasa-jasa pendukung lainnya diantaranya jasa pemindahan uang (transfer), penagihan (*inkaso*), kliring (*clearing*), penjualan mata uang asing (*valas*), *safe deposit box*, *travellers cheque*, *bank card*, *letter of credit (L/C)*, bank garansi dan referensi bank.¹⁰ Dari kegiatan usahanya tersebut, bank memperoleh keuntungan dari biaya administrasi, komisi, sewa, dan biaya-biaya

⁷ Imam Syaukani dan A Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, Cetakan ke-8, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2012, hal. 30-31.

⁸ C.F.G. Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Bandung: Alumni, 1991, hal. 1.

⁹ H. Ahmad Muliadi, *Politik Hukum*, Padang: Akademia Permata, 2013, hal. 13

¹⁰ Kasmir dalam Djoni S Gazali dan Rachmadi Usman, *Hukum Perbankan*, Cetakan Pertama, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, hal. 137

lain. Keuntungan tersebut di dunia perbankan dikenal dengan istilah *fee based*.¹¹

Sehubungan dengan kegiatan usaha bank dimaksud, maka bank dibedakan menjadi 2 jenis yaitu bank umum dan bank perkreditan rakyat (BPR). Bank umum adalah bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional atau berdasarkan prinsip syariah yang dalam kegiatannya memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran. Sedangkan BPR adalah bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional atau berdasarkan prinsip syariah yang dalam kegiatannya bukan memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran.¹²

Sedangkan dilihat dari kepemilikannya, bank terdiri dari:¹³

1. Bank milik pemerintah: bank yang akta pendirian dan modalnya dimiliki oleh pemerintah sehingga seluruh keuntungan bank juga dimiliki oleh pemerintah.
2. Bank milik swasta nasional: bank yang seluruh atau sebagian besar sahamnya dimiliki oleh swasta nasional. Akte pendiriannya juga didirikan oleh swasta. Begitupula pembagian keuntungannya juga diambil oleh swasta. Dalam bank swasta milik nasional termasuk pula bank-bank yang dimiliki oleh badan usaha yang berbentuk koperasi.
3. Bank milik asing: Bank milik asing merupakan cabang dari bank yang ada di luar negeri, baik milik swasta asing maupun pemerintah asing suatu negara.
4. Bank milik campuran: bank yang kepemilikan sahamnya dimiliki oleh pihak asing dan pihak swasta nasional, dimana kepemilikan sahamnya secara mayoritas dipegang oleh warga negara Indonesia.

Agar bank menghasilkan keuntungan maka perlu dikelola dengan baik dengan berpedoman pada tata kelola perusahaan yang baik atau yang sering dikenal dengan *good corporate governance* (GCG). Dari aspek terminologi, *corporate*

governance dapat diterjemahkan dalam bahasa Indonesia dengan “pengendalian perusahaan” atau “tata kelola perusahaan”, atau ada juga yang menterjemahkan dengan “tata-pamong perusahaan”. Dengan demikian GCG dapat diterjemahkan sebagai “tata kelola perusahaan yang baik”.¹⁴ Sedangkan dari aspek etimologi, beberapa pakar di antaranya Bacelius Ruru memberikan pengertian GCG sebagai berikut:¹⁵

Good corporate governance pada dasarnya merupakan suatu mekanisme yang mengatur tentang tata cara pengelolaan perusahaan berdasarkan *rules* yang menaungi perusahaan, seperti anggaran dasar (*articles of association*) serta aturan-aturan tentang perusahaan (UUPT), dan aturan-aturan yang mengatur tentang kegiatan perusahaan dalam menjalankan usahanya. Dengan demikian sebenarnya *good corporate governance* bukan saja berkaitan dengan hubungan antara perusahaan dengan para pemilikinya (pemegang saham), tapi juga (dan terutama) dengan para pihak yang mempunyai kepentingan dengan perusahaan (*stakeholders*).

Dalam “Pedoman GCG” yang dikeluarkan oleh Komite Nasional Kebijakan *Corporate Governance*, GCG memiliki tujuan: 1) memaksimalkan nilai perseroan dan nilai perseroan bagi saham; 2) mendorong pengelolaan perseroan secara profesional, transparan dan efisien, serta memberdayakan fungsi dan meningkatkan kemandirian Dewan Komisaris, Direksi dan Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS); 3) Mendorong agar pemegang saham, anggota Dewan Komisaris dan anggota Direksi dalam membuat keputusan dan menjalankan tindakan dilandasi nilai moral yang tinggi dan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku serta kesadaran akan

¹¹ Kasmir, *Manajemen Perbankan*, Cetakan ke-9, Jakarta: RajaGrafindo Persada, hal.5.

¹² Gatot Supramono, *Perbankan dan Masalah Kredit Suatu Tinjauan di Bidang Yuridis*, Cetakan 1, Jakarta: PT Rineka Cipta, 2009, hal. 47.

¹³ Kasmir, *Manajemen Perbankan*, hal. 27-29.

¹⁴ Sejarah Timbulnya *Corporate Governance*, oleh Onvalue, dalam Dian Cahyaningrum, *Hambatan Implementasi Tata Kelola Perusahaan Yang Baik (Good Corporate Governance) pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Yang Berbentuk Persero*, Kajian, Vol. 14 No. 13, September 2009, hal. 467.

¹⁵ Bacelius Ruru, *Good Corporate Governance dalam Masyarakat Bisnis Indonesia*, dalam Muhamad Djumhana, *Asas-Asas Hukum Perbankan Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2008, hal. 217.

adanya tanggung jawab sosial Perseroan terhadap pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) maupun kelestarian lingkungan disekitar Perseroan.¹⁶

Agar GCG dapat diselenggarakan dengan baik maka ada beberapa prinsip yang perlu diperhatikan, yaitu: ¹⁷

- a. *Transparency* (keterbukaan informasi). Transparansi bisa diartikan sebagai keterbukaan informasi, baik dalam proses pengambilan keputusan maupun dalam mengungkapkan informasi material dan relevan mengenai perusahaan.
- b. *Accountability* (akuntabilitas) adalah kejelasan fungsi, struktur, sistem dan pertanggungjawaban organ perusahaan sehingga pengelolaan perusahaan terlaksana secara efektif.
- c. *Responsibilitas* (pertanggungjawaban) adalah kesesuaian (kepatuhan) di dalam pengelolaan perusahaan terhadap prinsip korporasi yang sehat serta peraturan perundangan yang berlaku.
- d. *Independency* (kemandirian) adalah suatu keadaan dimana perusahaan dikelola secara profesional tanpa benturan kepentingan dan pengaruh/tekanan dari pihak mana pun yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan prinsip-prinsip korporasi yang sehat.
- e. *Fairness* (kesetaraan dan kewajaran) adalah perlakuan yang adil dan setara di dalam memenuhi hak-hak *stakeholder* yang timbul berdasarkan perjanjian serta peraturan perundangan yang berlaku.

III. ANALISIS

A. Pengaturan Kepemilikan Asing pada Perbankan Nasional

Dalam peraturan perundang-undangan di sektor perbankan, pengaturan kepemilikan asing pada bank dapat dilihat dalam pasal-pasal yang mengatur tentang kepemilikan bank. Dalam

UU Perbankan, kepemilikan bank diatur dalam Pasal 22 sampai dengan Pasal 28. Terkait dengan kepemilikan BPR, Pasal 23 UU Perbankan menyatakan bahwa BPR hanya dapat didirikan dan dimiliki oleh Warga Negara Indonesia (WNI), BHI (Badan Hukum Indonesia) yang seluruh pemiliknya WNI, pemerintah daerah, atau dapat dimiliki bersama diantara ketiganya. Ini berarti Pasal 23 UU Perbankan hanya memberi peluang bagi WNI dan BHI untuk memiliki BPR, dan menutup kemungkinan bagi asing yaitu Warga Negara Asing (WNA) dan Badan Hukum Asing (BHA) untuk mendirikan dan/atau menjadi pemilik dari BPR.

Dasar pertimbangan ditutupnya kepemilikan asing pada BPR disebabkan kebutuhan modal untuk mendirikan BPR tidak terlalu besar sehingga dapat dipenuhi oleh pemodal dalam negeri. Selain itu wilayah kerja BPR juga tidak terlalu luas, yaitu hanya mencakup 1 provinsi. Kegiatan usaha BPR tidak sebesar bank umum, BPR tidak menyediakan jasa lalu lintas pembayaran dan kredit yang disalurkaninya juga relatif kecil karena hanya memenuhi kebutuhan dana masyarakat yang tidak terlalu besar. BPR pada dasarnya diperuntukkan untuk memberikan pelayanan kepada golongan ekonomi lemah atau pengusaha kecil.

Sedangkan pengaturan kepemilikan asing pada bank umum (bank) adalah membuka kesempatan bagi asing yaitu WNA dan BHA untuk menjadi pemilik bank. Kepemilikan asing pada bank ini dapat dilakukan baik melalui pendirian bank maupun pembelian saham. Kepemilikan asing melalui pendirian bank dapat dilihat dalam Pasal 22 ayat (1) UU Perbankan yang mengatur "bank umum hanya dapat didirikan oleh warga negara Indonesia (WNI) dan atau badan hukum Indonesia (BHI); atau WNI dan atau BHI dengan warga negara asing (WNA) dan atau badan hukum asing (BHA) secara kemitraan." Berpijak pada ketentuan tersebut, WNA dan atau BHA tidak dapat mendirikan bank sendiri, melainkan harus bermitra atau mengikutsertakan WNI dan/atau BHI. Dasar pertimbangan dari kemitraan pendirian bank tersebut adalah

¹⁶ Budi Agus Riswandi, *Percepatan Implementasi GCG dalam Pengelolaan BUMN: (Strategi dan Upaya Pemberantasan Korupsi di Badan Usaha Milik Negara)*, Jurnal Keadilan, Vol. 4 No. I, Tahun 2005/2006.

¹⁷ Mas Achmad Daniri, *Good Corporate Governance Konsep dan Penerapannya Dalam Konteks Indonesia*, Jakarta: Ray Indonesia, 2005, hal. 9-12.

untuk mendorong partisipasi WNI dan/atau BHI dalam pendirian dan kepemilikan bank; mendukung adanya transfer ilmu, pengetahuan, keahlian, dan teknologi di bidang perbankan dari WNA dan/atau BHA kepada WNI dan/atau BHI; dan ada kendali/kontrol dari pemodal dalam negeri terhadap perbankan nasional.

Dalam Penjelasan Pasal 22 ayat (1) UU Perbankan dijelaskan bahwa yang termasuk dalam pengertian BHI di sini adalah Negara Kesatuan Republik Indonesia, BUMN, Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), koperasi, dan badan usaha swasta. Lebih lanjut dalam Penjelasan Pasal 22 ayat (1) huruf b UU Perbankan dipersyaratkan bahwa BHA yang menjadi pendiri bank umum harus memperoleh rekomendasi dari otoritas moneter negara asal. Rekomendasi dimaksud sekurang-kurangnya memuat keterangan bahwa BHA yang bersangkutan mempunyai reputasi yang baik dan tidak pernah melakukan perbuatan tercela di bidang perbankan. Rekomendasi tersebut merupakan jaminan dari otoritas moneter negara asal bahwa BHA yang menjadi pendiri bank adalah benar-benar bagus dan profesional di bidangnya. WNA dan BHA yang menjadi pendiri bank, dengan sendirinya menjadi pemilik dari bank yang didirikannya. Hal ini didasarkan pada Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas yang mewajibkan setiap pendiri perseroan untuk mengambil bagian saham pada saat perseroan didirikan.

Sedangkan kepemilikan asing melalui pembelian saham dapat dilihat dalam Pasal 26 ayat (2) UU Perbankan yang mengatur WNI, WNA, BHI, dan atau BHA dapat membeli saham Bank Umum, secara langsung dan atau melalui bursa efek. Pembelian saham tersebut memungkinkan terjadinya perpindahan atau perubahan kepemilikan saham bank. Perubahan kepemilikan ini dapat diketahui karena Pasal 25 UU Perbankan mengamanatkan saham yang diterbitkan oleh bank harus dalam bentuk saham atas nama, bukan atas tunjuk. Perubahan kepemilikan bank harus dilaporkan kepada otoritas pengawas bank. Sebelum dibentuknya

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan, otoritas pengawas bank adalah BI. Setelah Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 dibentuk, maka tugas pengawasan bank beralih dari BI ke OJK.

Meskipun UU Perbankan membuka kesempatan bagi WNA dan BHA untuk memiliki bank, namun tidak semua WNA dan BHA dapat menjadi pemilik bank. Berdasarkan Pasal 17 ayat (1) Peraturan Bank Indonesia (PBI) No. 13/27/PBI/2011 tentang Perubahan Atas PBI No. 11/1/PBI/2009 tentang Bank Umum, untuk dapat menjadi pemilik bank maka WNA dan BHA harus memenuhi persyaratan: a) memiliki akhlak dan moral yang baik, antara lain ditunjukkan dengan sikap mematuhi ketentuan yang berlaku, termasuk tidak pernah dihukum karena terbukti melakukan tindak pidana tertentu dalam waktu 20 (dua puluh) tahun terakhir; b) memiliki komitmen untuk mematuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku; c) memiliki komitmen terhadap pengembangan operasional bank yang sehat; dan d) tidak termasuk dalam daftar tidak lulus. Dalam hal pemilik bank berbentuk badan hukum maka persyaratan tersebut berlaku bagi pemilik maupun pengurus dari badan hukum tersebut (Pasal 17 ayat (2) PBI No. 13/27/PBI/2011).

Tidak seperti Undang-Undang sebelumnya yaitu Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 (sebelum diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998) yang membatasi kepemilikan asing atas bank, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tidak memberikan pembatasan kepemilikan asing. Dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992, pembatasan kepemilikan asing tersebut dapat dilihat dalam Pasal 26 ayat (3) yang mengatur WNA dan/atau BHA dapat membeli saham Bank Umum melalui bursa efek dengan ketentuan tidak menjadi mayoritas. Dalam Penjelasan Pasal 26 ayat (3) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan "mayoritas" adalah sekurang-kurangnya sebesar 51% (lima puluh satu perseratus) dari jumlah seluruh saham yang dijual melalui bursa efek. Ini berarti WNA dan atau BHA hanya

boleh memiliki saham bank maksimal 50%. Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992, tidak diatur berapa maksimal persentase saham yang dapat dibeli dan dimiliki oleh setiap WNA dan BHA. Dari Pasal 26 ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 beserta penjelasannya tersirat bahwa masalah tersebut diamanatkan untuk diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah.

Pendelegasian pengaturan batas maksimal kepemilikan asing pada bank ke dalam peraturan pemerintah tersebut memiliki kelebihan karena lebih fleksibel untuk disesuaikan dengan situasi dan kondisi karena peraturan pemerintah lebih mudah dibuat dan diubah jika dibandingkan dengan Undang-Undang. Namun pengaturan dengan peraturan pemerintah juga memiliki kelemahan, yaitu tidak adanya batasan yang jelas dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang berapa maksimal persentase saham yang dapat dimiliki tiap WNA dan BHA menyebabkan kewenangan untuk menentukan batas maksimal saham yang dapat dimiliki oleh setiap WNA dan BHA hanya ada pada Pemerintah selaku otoritas yang memiliki kewenangan untuk membuat peraturan pemerintah.

Sebagai pelaksanaan dari amanat Pasal 26 ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998, Pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1999 tentang Pembelian Saham Bank Umum pada tanggal 7 Mei 1999. Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1999 mengatur bahwa jumlah kepemilikan saham bank oleh WNA dan atau BHA yang diperoleh melalui pembelian secara langsung maupun melalui bursa efek sebanyak-banyaknya adalah 99% dari jumlah saham bank yang bersangkutan. Berpijak pada Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1999 tersebut, maka Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1999 mengatur batasan pembelian saham bank oleh asing sebagai berikut:

- 1) Pembelian saham oleh WNA dan atau BHA melalui bursa efek dapat mencapai 100% (seratus per seratus) dari jumlah saham Bank yang tercatat di bursa efek.
- 2) Bank hanya dapat mencatatkan sahamnya di bursa efek sebanyak-banyaknya 99% (sembilan puluh sembilan per seratus) dari jumlah saham Bank yang bersangkutan.
- 3) Sekurang-kurangnya 1% (satu per seratus) dari saham Bank sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) yang tidak dicatatkan di Bursa Efek harus tetap dimiliki Warga Negara Indonesia dan atau Badan Hukum Indonesia.

Dari Pasal 3 *juncto* Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1999 terlihat bahwa batas kepemilikan asing pada bank bisa mencapai hingga 99%, sedangkan 1% saham bank tetap harus dimiliki oleh WNI dan atau BHI dalam rangka untuk melaksanakan prinsip kemitraan sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 22 ayat (1) UU Perbankan. Batasan kepemilikan asing pada bank yang hampir 100% dalam Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1999 tersebut tidak bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 yang menjadi sumber hukumnya karena Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tidak mengatur secara jelas batasan kepemilikan asing atas saham bank dan mengamanatkan pengaturan masalah tersebut ke dalam peraturan pemerintah.

Dari ketentuan pembatasan kepemilikan asing pada bank, nampak bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1999 jauh lebih liberal jika dibandingkan dengan ketentuan sebelumnya karena membuka akses bagi WNA dan BHA jauh lebih luas, yaitu hingga 99% untuk dapat memiliki saham bank. Dari Penjelasan Pasal 26 ayat (1) dan ayat (2), serta Penjelasan Umum UU Perbankan terlihat bahwa maksud dibuka dan ditingkatkannya kesempatan bagi asing untuk dapat memiliki bank adalah untuk memperluas kepemilikan bank, tidak hanya pemodal dalam negeri melainkan juga pemodal asing. Maksud lainnya adalah untuk meningkatkan struktur permodalan

bank karena bank akan lebih mudah mencari modal guna mendukung kinerjanya. Cakupan kepemilikan bank yang luas menyebabkan bank dapat dikontrol oleh banyak pihak, sementara struktur permodalan yang kuat akan menjadikan bank dapat menjalankan usaha dan kinerjanya dengan baik. Dengan demikian cakupan kepemilikan yang luas dan struktur permodalan yang kuat akan dapat mendukung tata kelola bank yang baik (GCG) sehingga bank menjadi sehat, kuat, profesional, dan memiliki daya saing baik pada tataran nasional, regional, maupun internasional.

Latar belakang dibukanya kesempatan dan peningkatan kesempatan bagi WNA dan atau BHA untuk memiliki saham bank hingga mencapai 99% tersebut tidak terlepas dari situasi dan kondisi pada waktu itu. Pada tahun 1997/1998, terjadi krisis ekonomi di Indonesia yang berdampak pada hancurnya dunia perbankan Indonesia. Sebagaimana dikemukakan oleh Kasmir, hancurnya perbankan Indonesia pada awal tahun 1997 sampai tahun 2000 tersebut disebabkan salah dalam pengelolaan.¹⁸ Penyaluran kredit tidak berdasarkan pada analisa kredit yang baik karena banyak diberikan kepada perusahaan-perusahaan yang menjadi grup dari bank dimaksud. Pada tahun 1998 dan 1999, perbankan Indonesia mengalami *negatif spread*.¹⁹ Kondisi tersebut menunjukkan pengelolaan bank pada waktu itu tidak berpedoman pada tata kelola bank yang baik dan tidak memperhatikan asas-asas yang berlaku di dunia perbankan yaitu asas hukum, keadilan, kepercayaan, keamanan, kehati-hatian, dan ekonomi.

Untuk mengatasi krisis ekonomi, Pemerintah menerima tawaran paket bantuan pinjaman dari *International Monetary Fund* (IMF). Pada tanggal 30 Oktober 1997, Pemerintah menandatangani *letter of intent* (LoI). Pemerintah memperoleh paket bantuan IMF senilai US\$ 40 miliar termasuk US\$ 17 miliar dari negara-negara lain (*second line of defence*). Sebagai konsekuensinya, Pemerintah harus melakukan reformasi ekonomi

sektor riil, restrukturisasi sektor keuangan, dan pelaksanaan kebijaksanaan fiskal moneter yang berhati-hati. Program restrukturisasi sektor keuangan diutamakan sektor perbankan yang diawali dengan penutupan bank-bank yang tidak sehat, serta rekapitalisasi dan restukturisasi bank-bank lain dengan penguatan institusi keuangan, termasuk perbaikan pengawasan, peraturan dan perundangan, sistem pengadilan dan penegakan hukum, transparansi dan *good governance*.²⁰ Dalam rangka restrukturisasi sektor perbankan, tercatat ada 16 bank dilikuidasi, 51 bank dibekukan operasinya, 13 bank dimerger, 315 bankir dicekal, dan sekitar 35 ribu pegawai bank terkena pemutusan hubungan kerja (PHK).²¹

Lebih lanjut dalam rangka untuk menyetatkan dan menyelamatkan bank, Pemerintah mengambil kebijakan meliberalisasi sektor perbankan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1999 dengan memberi kesempatan kepada WNA dan atau BHA untuk memiliki saham bank hingga mencapai 99%. Kebijakan ini diambil karena modal bank pada waktu itu banyak yang mengalami pelemahan sehingga dibutuhkan modal yang tidak sedikit untuk dapat menyetatkan dan penyelamatkannya. Untuk menutupi kebutuhan modal perbankan, tidak mungkin hanya mengandalkan pemodal dalam negeri apalagi pada waktu itu negara sedang dilanda krisis ekonomi. Dengan kebijakan tersebut, kebutuhan modal bank untuk memperkuat struktur permodalan dalam rangka penyehatan dan penyelamatan bank dari kehancuran diharapkan dapat tertangani dengan baik.

Krisis ekonomi 1997/1998 tidak hanya terjadi di Indonesia, melainkan juga terjadi di negara-negara Asia lainnya. Seperti halnya Indonesia, politik hukum kepemilikan asing pada bank di beberapa negara penerima dana bantuan pinjaman IMF pasca krisis ekonomi 1997/1998 juga mengalami perubahan dari sebelum

¹⁸ Kasmir, *Manajemen Perbankan*, hal 3.

¹⁹ *Ibid.*, hal. 5.

²⁰ Sukowaluyo Mintorahardjo, *BLBI Simalakama Pertaruhan Kekuasaan Presiden Soeharto*, Jakarta: RESI-Riset Ekonomi Sosial Indonesia, 2001, hal.122.

²¹ Sukowaluyo Mintorahardjo, et.al., *Perbankan Indonesia Pasca Krisis Analisis Prospek, dan Profil*, Jakarta: Riset Ekonomi Sosial Indonesia, 2002, hal. 6.

terjadinya krisis 1997/1998. Bahkan di beberapa negara, kepemilikan asing bisa mencapai 100% asalkan memenuhi persyaratan tertentu. Sebagai contoh, di Thailand kepemilikan asing pra krisis dibatasi 25% dan setelah krisis kepemilikan asing diperbolehkan 100% asalkan bank telah beroperasi lebih dari 10 tahun. Begitupula di Korea, kepemilikan asing pra krisis dibatasi 49%, namun setelah krisis kepemilikan asing bisa mencapai 100% asalkan mendapat persetujuan. Sementara di India, batas kepemilikan asing pra krisis adalah 49%. Setelah krisis, meskipun tidak 100%, kepemilikan asing di India adalah lebih dari 51% yaitu sebesar 74%. Berbeda dengan Indonesia, Thailand, dan Korea yang memungkinkan kepemilikan asing hampir atau bahkan 100%, Malaysia membatasi kepemilikan asing baik pra maupun pasca krisis hanya 30%. Begitupula China, membatasi kepemilikan asing sebesar 20% untuk *single foreign investor* dan 25% untuk *overall investment limit*. Untuk lebih jelasnya perubahan politik hukum kepemilikan asing pada bank di beberapa negara pasca krisis 1997/1998 dapat dilihat dalam tabel sebagai berikut:

kebutuhan, situasi, dan kondisi di masing-masing negara yang bersangkutan. Seperti halnya Indonesia, tidak tertutup kemungkinan perubahan politik hukum kepemilikan asing pada bank di negara-negara penerima bantuan IMF juga merupakan pelaksanaan dari program reformasi ekonomi dan sektor perbankan yang diamanatkan IMF sebagai konsekuensi dari diterimanya bantuan pinjaman dari IMF untuk menyelamatkan perekonomian negara termasuk dunia perbankan dari badai krisis ekonomi yang melanda kawasan Asia pada 1997/1998. Untuk mengatasi krisis ekonomi pada waktu itu, Thailand menerima bantuan pinjaman sebesar US\$ 17.2 miliar, sedangkan Korea Selatan menerima US\$ 58.4 miliar.²²

B. Implikasi Pengaturan Kepemilikan Asing pada Perbankan Nasional

Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1999 yang dibentuk pasca-krisis ekonomi 1997/1998, telah berlaku selama lebih dari 15 tahun. Meskipun kondisi perekonomian negara telah stabil, Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1999 belum diubah atau pun dicabut

OK OTORITAS JASA KEUANGAN

**Praktek di Negara Lain:
Perubahan Kebijakan Kepemilikan Asing Pasca Krisis Asia 1997/1998**

Negara	Kepemilikan saham asing		KCBA vs Subsidiari – Perbedaan utama pada ketentuan	Komentar
	Pra-Krisis (s.d 97)	Pasca Krisis (97/98)		
China	Data Tidak Tersedia	20 % - single foreign investor 25 % - overall investment limit	Syarat aset minimum KCBA lebih tinggi dibandingkan subsidiari/joint venture. KCBA tidak diijinkan melayani bisnis retail, sementara subsidiari boleh.	Bank Asing didorong untuk memiliki perusahaan lokal. Bank Asing yg tidak memiliki perusahaan lokal tidak boleh menerima simpanan dibawah Rm 1 juta. Bank Asing wajib memberikan krd sebesar 32% dari net kredit kepada sektor prioritas atau memberikan kredit ekspor.
India	49 %	74 %	Bank Asing dpt mendirikan KCBA atau wholly owned subsidiary (WOS) dengan kepemilikan 100%. KCBA yg ada dapat di ubah menjadi WOS. Subsidiari dpt membuka 1 kantor cabang di Bangkok dan 3 kantor cabang di tempat lain.	Diperbolehkan 100% kepemilikan asing setlh beroperasi lebih dari 10 th, investor asing dpt membeli saham tambahan jika saham mereka turun dibawah 49%.
Thailand	25 %	Almost 100 %	KCBA dilarang membuka kantor cabang	Diperlukan persetujuan ketika kepemilikan asing melebihi 10%, 23% dan 33% s.d 100%.
Korea	49 %	100 %	Struktur permodalan, peraturan masuk dan keluar berbeda untuk KCBA	Subsidiari yg sudah ada dapat membuka 4 cabang tambahan
Malaysia	30 %	30 %	Tidak ada KCBA. Kantor cabang dan ATM baru tidak diperbolehkan Semua harus berbentuk subsidiari.	Tidak ada ijin baru untuk KCBA ataupun subsidiari yg diberikan
Indonesia	49 %	99%	KCBA dan subsidiari diatur oleh otoritas yg sama	

Sumber: Gopalan & Rajan (2009), *Financial De-Regulation in Emerging Asia Focus on Foreign Bank Entry*

Dari perbandingan tersebut, terlihat bahwa politik hukum kepemilikan asing pada bank di beberapa negara berubah pasca krisis ekonomi 1997/1998 untuk disesuaikan dengan

²² “Krisis Asia Timur-Penyebab, Kebijakan Penanggulangan, Pelajaran dan Wawasan”, oleh: Bank Negara Malaysia, terjemahan dari *The East Asian Crisis-Causes, Policy Responses, Lessons and Issues* By Central Bank of Malaysia, diterjemahkan oleh Mawar, <http://www.geocities.ws>, diakses tanggal 6 Mei 2015.

oleh Pemerintah. Ini berarti Pemerintah sebagai pemegang kewenangan pembuat politik hukum Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1999 menganggap Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1999, termasuk ketentuan mengenai batas kepemilikan asing pada bank hingga mencapai 99% masih sesuai dengan kebutuhan, situasi, dan kondisi saat ini.

Tidak dapat dipungkiri bahwa dibukanya kesempatan bagi asing untuk dapat memiliki saham bank hingga 99% membawa implikasi positif. Selain bank dapat dikontrol dengan baik oleh banyak pemilik sehingga tercipta GCG, ketentuan kepemilikan asing pada bank dalam PP No. 29 Tahun 1999 mempermudah bank untuk mencari pemodal guna memperkuat struktur permodalan dan meningkatkan kinerjanya. Kemudahan bank untuk mencari pemodal (termasuk modal asing) inilah yang telah menyelamatkan bank dari krisis ekonomi 1997/1998.

Hingga saat ini, ketertarikan asing untuk menanamkan modalnya di perbankan nasional masih tinggi. Hal ini dikemukakan oleh Analis PT Remax Capital, Lucky Bayu Purnomo yang mengemukakan bahwa investor asing masih terus berinvestasi baik secara langsung maupun tidak langsung. Salah satu bidang yang diminati asing adalah sektor perbankan. Bahkan ketertarikan investor asing terhadap saham perbankan dalam 2-3 tahun ke depan semakin jelas. Lucky juga mengemukakan bahwa dalam lima tahun terakhir ada beberapa bank asing yang sangat aktif melakukan akuisisi terhadap saham sektor perbankan. Sebagai contoh, bank terbesar di Asia Tenggara yang berbasis di Singapura yaitu DBS Group Holding Ltd telah mengakuisisi PT Bank Danamon Tbk, dengan mengambil alih hingga 67,37% saham PT Bank Danamon Tbk.²³

Ketertarikan asing terhadap sektor perbankan dibandingkan sektor-sektor lainnya dapat dimaklumi karena harga saham bank di Indonesia cukup murah. Pasar perbankan Indonesia juga cukup potensial karena

Indonesia sedang dalam tahap pembangunan dan memiliki jumlah penduduk yang sangat besar. Faktor menarik lainnya adalah tingkat keuntungan dan pendapatan perbankan di Indonesia juga sangat tinggi. *Net interest margin* (NIM) bank-bank di Indonesia rata-rata 6%. Bahkan NIM Bank Danamon mencapai 11% dan NIM Bank Tabungan Pensiun Nasional mencapai 14%.²⁴ Daya tarik tersebut menjadi daya dorong bagi pihak asing (WNA dan BHA) untuk membeli atau melakukan akuisisi saham bank dan menjadi pemilik mayoritas saham bank.

Kepemilikan mayoritas asing pada sejumlah bank tersebut juga diungkapkan oleh KataData (Lembaga analisis dan publikasi data bisnis Indonesia) yang menyebutkan sejumlah bank nasional mayoritas kepemilikan sahamnya saat ini sudah dipegang oleh asing. Bank nasional yang didominasi asing tersebut di antaranya adalah Bank Internasional Indonesia (BII) yang 97,5% sahamnya dimiliki oleh Maybank, bank terbesar dari Malaysia. Sebanyak 97,9% saham Bank Niaga yang kini menjadi Bank CIMB Niaga dimiliki oleh CIMB Group, bank terbesar kedua Malaysia. Sebanyak 98,94% saham Bank Ekonomi dimiliki HSBC Holdings Plc, bank terbesar ketiga dunia yang berkantor pusat di London. Bank NISP saat ini menjadi Bank OCBC NISP karena 85,06% sahamnya dimiliki OCBC Bank, bank terbesar kedua Singapura. Bank Swadesi beralih nama menjadi Bank of India Indonesia karena 76% sahamnya dimiliki oleh Bank of India. Standard Chartered Bank menguasai 44,5% saham Bank Permata. *United Overseas Bank*, bank terbesar ketiga di Singapura menguasai 98,99% saham Bank UOB Indonesia. Qatar Nasional Bank (QNB) Group, bank terbesar di Timur Tengah menguasai 69,59% saham Bank QNB Kesawan.²⁵

Kepemilikan mayoritas asing pada sejumlah bank dikhawatirkan dapat menimbulkan implikasi negatif. Dengan dimilikinya mayoritas saham bank (lebih dari 51%) oleh asing, berarti

²³ "Investor Asing Tetap Incar Investasi di Indonesia", <http://pasarmodal.inilah.com/>, diakses tanggal 13 Februari 2015.

²⁴ "Dominasi Asing Bawa Efek Buruk", <http://membunuhindonesia.com/>, diakses tanggal 20 April 2015.

²⁵ *Ibid.*

asing menjadi pemegang saham pengendali (PSP) bank dan dapat mengendalikan bank karena memiliki mayoritas suara di RUPS. Hal ini didasarkan pada Pasal 84 ayat (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, yang mengatur setiap saham yang dikeluarkan mempunyai satu hak suara, kecuali anggaran dasar menentukan lain. Sebagai pengendali, asing dapat menentukan visi, misi, dan kebijakan internal bank. Hal inilah yang harus diwaspadai karena dikhawatirkan dapat membawa dampak negatif pada perekonomian nasional jika visi, misi, dan kebijakan bank tersebut tidak sejalan dengan tujuan perekonomian nasional.

Hal lain yang perlu diwaspadai adalah bank campuran yang mayoritas sahamnya dimiliki asing dapat mendesak pangsa pasar perbankan nasional baik bank BUMN, bank milik Pemda, bank swasta nasional, dan bahkan BPR karena tidak ada aturan khusus yang mengatur segmen pasar bagi bank campuran yang mayoritas sahamnya dimiliki asing. Struktur permodalan bank campuran yang dimiliki asing umumnya sangat kuat. Sebagai contoh, HSBC yang telah mengakuisisi Bank Ekonomi merupakan bank terbesar ketiga dunia dengan modal US\$ 166 miliar pada 2011. Dengan modal yang sangat besar, bank campuran milik asing dapat berekspansi dengan memperluas jaringan kantor di berbagai wilayah di tanah air sehingga memiliki daya jangkau yang semakin lebar untuk merebut pasar perbankan Indonesia yang cukup potensial. Kondisi ini dapat mengakibatkan perbankan nasional sulit tumbuh, dan tidak tertutup kemungkinan peran bank negara akan semakin tergerus digantikan oleh bank-bank campuran yang dimiliki asing.²⁶

Sebagai pelaku bisnis, bank campuran yang mayoritas sahamnya dimiliki asing akan berorientasi pada upaya untuk mencari keuntungan. Orientasi tersebut menyebabkan bank campuran milik asing cenderung menyalurkan kredit konsumen karena memiliki bunga tinggi. Sebagai contoh, PT Bank

Danamon Tbk memiliki kredit konsumen sebesar 48%, PT Bank CIMB Niaga Tbk memiliki kredit konsumen 30%, dan Bank Internasional Indonesia memiliki kredit konsumen 35%. Sebagai perbandingan kredit konsumen yang disalurkan oleh bank BUMN, PT Bank Mandiri Tbk hanya memiliki porsi kredit konsumen sebesar 15% dan PT Bank Negara Indonesia Tbk memiliki kredit konsumen sebesar 21%.²⁷ Orientasi pada keuntungan juga menyebabkan bank campuran yang mayoritas sahamnya dimiliki asing enggan menyalurkan kredit pada sektor *wholesale* (kredit korporasi), infrastruktur, dan sektor produktif lainnya yang sangat dibutuhkan untuk mendukung pertumbuhan ekonomi nasional. Dengan demikian, keberadaan bank campuran milik asing kurang terasa manfaatnya untuk pembangunan dan kesejahteraan rakyat.

Berbagai kegiatan usaha yang dilakukan oleh bank campuran yang mayoritas sahamnya dimiliki asing akan mendatangkan keuntungan. Namun tidak tertutup kemungkinan keuntungan yang diperoleh atau deviden yang dibagikan tidak disimpan di dalam negeri, melainkan dibawa atau disimpan oleh pemiliknya ke luar negeri. Hal ini dimungkinkan terjadi karena Pasal 8 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, memberikan hak kepada pemodal asing untuk melakukan transfer dan repatriasi dalam valuta asing antara lain terhadap modal, keuntungan, bunga bank, deviden, dan pendapatan lain. Sementara jika terjadi krisis, terbuka peluang terjadinya pelarian modal ke luar negeri.

Sehubungan dengan implikasi negatif yang dikhawatirkan timbul dari kepemilikan mayoritas asing pada sejumlah bank tersebut mengakibatkan Komisi XI DPR RI Periode 1999-2014 memiliki kehendak untuk melakukan pembatasan kepemilikan asing atas saham bank dalam Rancangan Undang-Undang tentang Perbankan. Kehendak tersebut dapat dilihat dalam Pasal 35 ayat (1) Rancangan Undang-

²⁶ "Menata Ulang Kepemilikan Asing di Bank", <https://www.ipotnews.com/>, diakses tanggal 20 April 2015.

²⁷ "Dominasi Bank Asing Bawa Pengaruh Buruk?", <http://bisnis.news.viva.co.id/>, diakses tanggal 24 Desember 2014.

Undang tentang Perbankan yang menyebutkan "Batas kepemilikan saham Bank Umum bagi setiap WNA dan/atau BHA secara keseluruhan paling banyak 40% (empat puluh persen)".²⁸

Pembatasan kepemilikan asing atas saham bank dalam Rancangan Undang-Undang Perbankan tersebut mendapat respon yang beragam di masyarakat. Pengamat perbankan, Aviliani mengemukakan kepemilikan asing atas saham bank nasional sudah tidak terkendali sehingga otoritas moneter Indonesia harus membatasi kepemilikan asing jika ingin lebih mengutamakan kepentingan perekonomian nasional. Menurut Aviliani, otoritas seharusnya tidak begitu saja memperkenankan asing memiliki saham bank nasional tanpa batasan yang cukup, apalagi kebanyakan bank tersebut lebih memilih menyalurkan kredit konsumtif. Sementara penyaluran kredit untuk sektor produktif dan strategis seperti untuk infrastruktur, UKM, dan pertanian lebih banyak dilakukan oleh bank BUMN atau bank milik Pemda.²⁹

Pendapat lain dikemukakan oleh *Managing Director & Senior Country Officer JP Morgan Chase Bank Indonesia*, Haryanto T Budiman yang meminta Komisi XI DPR RI mempertimbangkan pembatasan kepemilikan asing dalam Rancangan Undang-Undang Perbankan tersebut. Menurut Haryanto, pembatasan kepemilikan asing akan menyebabkan terhentinya arus modal dari luar negeri ke industri perbankan nasional. Selain itu, implementasi pembatasan kepemilikan asing maksimum 40% atas bank nasional yang saat ini dimiliki pemegang saham asing juga dikhawatirkan menimbulkan gejolak di pasar saham.³⁰

Sehubungan dengan berbagai pendapat masyarakat tersebut maka perlu ada pengkajian

yang mendalam mengenai perlu atau tidaknya pembatasan kepemilikan asing atas saham bank dengan memperhatikan kepentingan nasional dan perjanjian internasional yang telah disepakati dan diratifikasi Indonesia. Apabila kepemilikan asing hendak dibatasi, maka hal-hal yang perlu diperhatikan oleh pembuat politik hukum di antaranya adalah memberikan jeda waktu yang cukup bagi asing untuk menjual sahamnya sesuai dengan batas kepemilikan saham yang telah ditetapkan agar harga saham tidak jatuh, perlu dibuka kemungkinan untuk mengubah batas kepemilikan saham bank bagi asing termasuk otoritas yang diberi kewenangan untuk mengubahnya apabila terjadi kondisi-kondisi tertentu seperti krisis ekonomi, dan perlu ada sanksi-sanksi yang dikenakan bagi asing yang tidak mematuhi batas kepemilikan saham bank agar pembatasan tersebut ditaati. Namun, apabila kepemilikan asing atas saham bank tidak dibatasi maka perlu ada pengaturan yang baik terhadap bank yang mayoritas sahamnya dimiliki asing agar bank tersebut bermanfaat bagi pembangunan dan kesejahteraan rakyat.

IV. PENUTUP

A. Kesimpulan

Peraturan perundang-undangan di sektor perbankan menutup peluang bagi pihak asing yaitu WNA dan BHA untuk memiliki BPR, namun membuka peluang bagi mereka untuk memiliki saham bank hingga mencapai 99%. Kepemilikan asing atas saham bank tersebut dapat dilakukan melalui pendirian bank atau pembelian saham bank. Dibukanya kesempatan bagi asing untuk memiliki saham bank hingga 99% tersebut dimaksudkan untuk memperluas kepemilikan bank dan mempermudah bank meningkatkan struktur permodalan untuk meningkatkan kinerjanya sehingga dapat pulih dari keterpurukan akibat krisis ekonomi yang terjadi pada tahun 1997/1998.

Peluang bagi asing untuk memiliki saham bank hingga 99% memiliki implikasi positif, namun juga dikhawatirkan dapat menimbulkan implikasi negatif. Implikasi positif tersebut adalah terciptanya GCG dan meningkatnya kinerja bank terutama karena adanya penguatan struktur

²⁸ Hasil penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Perbankan oleh Komisi XI DPR RI Periode 1999-2014 telah dilaporkan dalam Rapat Paripurna DPR RI pada tanggal 29 September 2014.

²⁹ "Kepemilikan Asing Tak Terkendali Rancangan Undang-Undang Perbankan Batasi Modal Asing", <http://www.neraca.co.id/>, diakses tanggal 16 Juni 2014.

³⁰ "Bank Asing Keberatan Berbadan Hukum Indonesia, Mereka Juga Minta Batas Kepemilikan Asing di Rancangan Undang-Undang Perbankan Dipertimbangkan", <http://www.hukumonline.com/>, diakses tanggal 16 Juni 2015.

permodalan. Pada tataran empiris, kepemilikan asing atas saham bank semakin meningkat. Asing telah menjadi pemilik mayoritas pada sejumlah bank. Hal ini dikhawatirkan dapat menimbulkan beberapa implikasi negatif, yaitu: 1) sebagai pemilik mayoritas saham bank, asing dapat mengendalikan bank; 2) bank yang mayoritas sahamnya dimiliki asing akan mendesak pangsa pasar bank milik pemerintah, bank milik pemda, bank swasta nasional, dan bahkan BPR; 3) bank yang mayoritas sahamnya dimiliki asing berorientasi pada keuntungan sehingga cenderung menyalurkan kredit konsumen dibandingkan kredit produktif yang bermanfaat bagi pembangunan dan kesejahteraan rakyat; dan 4) keuntungan yang diperoleh pemodal asing dimungkinkan disimpan di luar negeri, sementara jika terjadi krisis ekonomi terjadi peningkatan risiko pelarian modal ke luar negeri.

B. Saran

Dengan adanya implikasi positif dan negatif dari kepemilikan mayoritas asing atas saham bank, perlu ada pengkajian yang mendalam dengan memperhatikan kepentingan nasional dan perjanjian internasional untuk menentukan perlu atau tidaknya pengaturan pembatasan kepemilikan asing atas saham bank dalam suatu undang-undang yang mengatur perbankan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Daniri, Mas Achmad. *Good Corporate Governance Konsep dan Penerapannya Dalam Konteks Indonesia*. Jakarta: Ray Indonesia, 2005.
- Djumhana, Muhamad. *Asas-Asas Hukum Perbankan Indonesia*. Bandung: Citra Adhya Bakti, 2008.

Dwiyatmi, Sri Harini. *Pengantar Hukum Indonesia*. Bogor: Ghalia Indonesia, 2006.

Gazali, Djoni S. dan Rachmadi Usman. *Hukum Perbankan*. Cetakan Pertama. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.

Hartono, CFG. Sunaryati. *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*. Bandung: Alumni, 1991.

Kasmir. *Manajemen Perbankan*. Cetakan ke-9. Jakarta: RajaGrafindo Persada, Maret 2010.

MD, Moh. Mahfud. *Politik Hukum di Indonesia*. Cetakan ke-5. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2012.

Mintorahardjo, Sukowaluyo. *BLBI Simalakama Pertaruhan Kekuasaan Presiden Soeharto*. Jakarta: RESI-Riset Ekonomi Sosial Indonesia, 2001.

----- *Perbankan Indonesia Pasca Krisis Analisis Prospek, dan Profil*. Jakarta: Riset Ekonomi Sosial Indonesia, 2002.

Muliadi, H. Ahmad. *Politik Hukum*, Padang: Akademia Permata, 2013.

Supramono, Gatot. *Perbankan dan Masalah Kredit Suatu Tinjauan di Bidang Yuridis*. Cetakan 1. Jakarta: PT Rineka Cipta, 2009.

Syaukani, Imam dan A. Ahsin Thohari. *Dasar-Dasar Politik Hukum*, Cetakan ke-8, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2012.

Jurnal

Cahyaningrum, Dian. *Hambatan Implementasi Tata Kelola Perusahaan Yang Baik (Good Corporate Governance) pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Yang Berbentuk Persero*. Kajian. Vol. 14 No. 13. September 2009.

Riswandi, Budi Agus. *Percepatan Implementasi GCG dalam Pengelolaan BUMN: (Strategi dan Upaya Pemberantasan Korupsi di Badan Usaha Milik Negara)*. Jurnal Keadilan. Vol. 4 No. 1. Tahun 2005/2006.

Website

“Bank Asing Keberatan Berbadan Hukum Indonesia, Mereka Juga Minta Batas Kepemilikan Asing di Rancangan Undang-Undang Perbankan Dipertimbangkan”, <http://www.hukumonline.com/>, diakses tanggal 16 Juni 2015.

“Bank Nasional Sulit Buka Cabang di Luar Negeri”, <http://www.tempo.co/>, diakses tanggal 24 Desember 2014.

“Bank Negara Malaysia, Krisis Asia Timur-Penyebab, Kebijakan Penanggulangan, Pelajaran dan Wawasan”, terjemahan dari *The East Asian Crisis-Causes, Policy Responses, Lessons and Issues* By Central Bank of Malaysia, diterjemahkan oleh Mawar. <http://www.geocities.ws/>, diakses tanggal 6 Mei 2015.

“BI Tolak ABIF Jika Tak Adopsi Resiprokal”, <http://www.hukumonline.com/>, diakses tanggal 29 Desember 2014.

“Dominasi Asing Bawa Efek Buruk”, <http://membunuhindonesia.com/>, diakses tanggal 20 April 2015.

“Dominasi Bank Asing Bawa Pengaruh Buruk?”, file:///E:/kajian_bank/Dominasi%20Bank%20Asing%20Bawa%20Pengaruh%20Buruk.htm, diakses tanggal 24 Desember 2014.

“Investor Asing Tetap Incar Investasi di Indonesia”, <http://pasarmodal.inilah.com/>, diakses tanggal 13 Februari 2015.

“Kepemilikan Asing Tak Terkendali Rancangan Undang-Undang Perbankan Batasi Modal Asing”, <http://www.neraca.co.id/>, diakses tanggal 16 Juni 2014.

“Jadi Bank Terbesar RI, Tapi Bank Mandiri Sulit Buka Cabang di Luar Negeri”, <http://finance.detik.com/>, diakses pada tanggal 24 Desember 2014.

“Menata Ulang Kepemilikan Asing di Bank”, <https://www.ipotnews.com/>, diakses tanggal 20 April 2015.

Peraturan Perundang-undangan

Indonesia. *Undang-Undang tentang Perbankan*. Undang-Undang Nomor 7, LN No. 31 Tahun 1992. TLN. No. 3472.

Indonesia. *Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan*. Undang-Undang Nomor 10, LN No. 182 tahun 1998. TLN. No. 3790.

Indonesia. *Undang-Undang tentang Badan Usaha Milik Negara*. Undang-Undang Nomor 19, LN No. 70 tahun 2003. TLN. No. 4297.

Indonesia. *Undang-Undang tentang Perseroan Terbatas*. Undang-Undang Nomor 40, LN No. 106 tahun 2007. TLN. No. 4756.

Indonesia. *Undang-Undang tentang Penanaman Modal*. Undang-Undang Nomor 25, LN No. 67 tahun 2007. TLN. No. 4724.

Indonesia. *Undang-Undang tentang Otoritas Jasa Keuangan*. Undang-Undang Nomor 21, LN No. 111 tahun 2011. TLN. No. 5253.

Indonesia. *Peraturan Pemerintah tentang Pembelian Saham Bank Umum*. PP No. 62 tahun 1999. TLN. No. 3841.

Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/1/PBI/2009 tentang Bank Umum

Peraturan Bank Indonesia Nomor 13/27/PBI/2011 tentang Perubahan Atas Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/1/PBI/2009 tentang Bank Umum.