



**ANALISIS HUKUM ATAS
PENERAPAN KETENTUAN KEPEMILIKAN TUNGGAL PADA
BANK PEMERINTAH**

TESIS

**Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Memperoleh Gelar Magister Dalam
Ilmu Hukum**

**HARUM SETIAWATI
650500046Y**

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
PROGRAM PASCA SARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS INDONESIA
Depok
2008**

**PRIVATISASI SEBAGAI ALTERNATIF DALAM
PELAKSANAAN KETENTUAN KEPEMILIKAN TUNGGAL
PADA BANK PEMERINTAH**

TESIS

**HARUM SETIAWATI
650500046Y**



**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
DEPOK
JULI 2008**

**PRIVATISASI SEBAGAI ALTERNATIF DALAM
PELAKSANAAN KETENTUAN KEPEMILIKAN TUNGGAL
PADA BANK PEMERINTAH**

TESIS

**Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Memperoleh Gelar Magister
Dalam Ilmu Hukum**

**HARUM SETIAWATI
650500046Y**



**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
DEPOK
JULI 2008**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

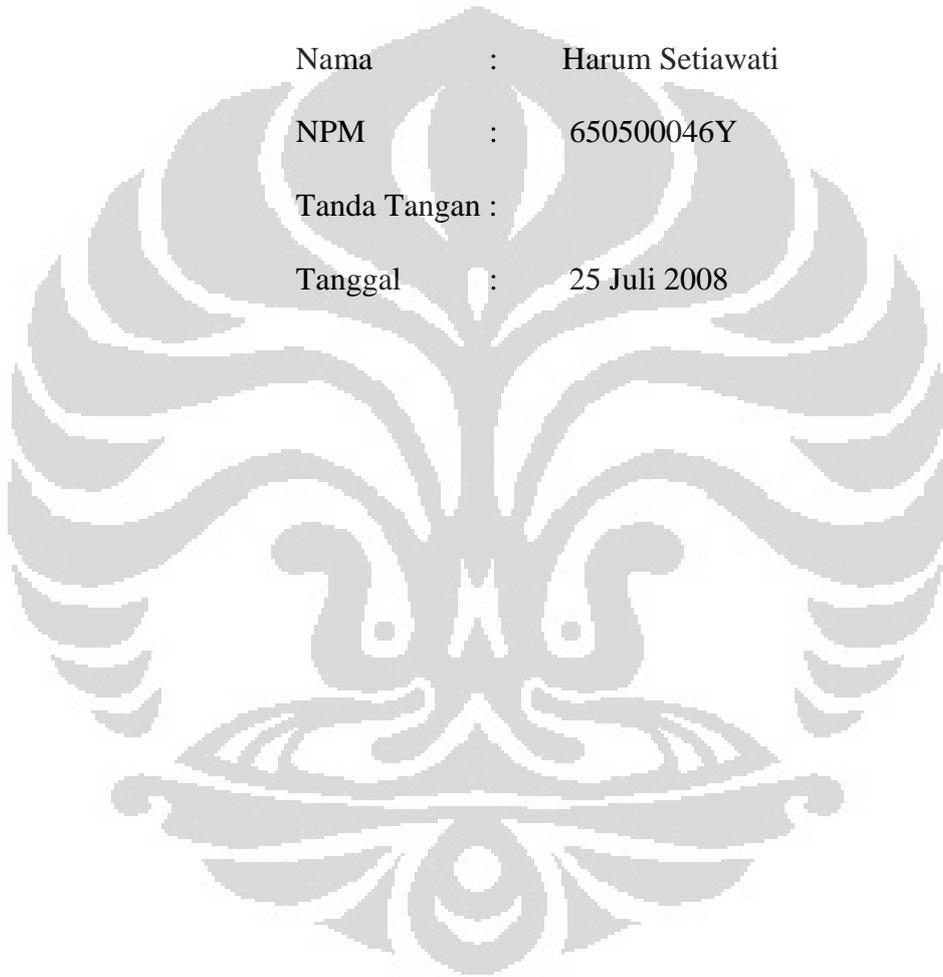
Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : Harum Setiawati

NPM : 650500046Y

Tanda Tangan :

Tanggal : 25 Juli 2008



KATA PENGANTAR

Puji syukur saya panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena atas berkat dan rahmat-Nya, saya dapat menyelesaikan tesis ini. Penulisan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu persyaratan untuk memperoleh gelas Magister Hukum pada Fakultas Hukum Program Pasca Sarjana Universitas Indonesia.

Dalam penyelesaian tesis ini begitu banyak pihak yang telah membantu saya sehingga tesis ini dapat diselesaikan dengan baik. Oleh karena itu, saya sampaikan ucapan terima kasih kepada :

1. Bapak DR. Zulkarnain Sitompul SH. LL.M yang telah yang telah banyak mengorbankan waktunya untuk memberi bimbingan kepada Penulis;
2. Bapak Dr. Yunus Husein, SH., LL.M. dan Ibu Ratih Lestarini, SH., MH atas kesediaannya untuk menguji tesis ini;
3. Para Dosen Pengajar pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia Jakarta yang telah mendedikasikan waktu dan tenaga untuk memberikan ilmu pengetahuan yang dimilikinya selama penulis mengikuti perkuliahan;
4. Rekan seperjuangan Henky dan Sigit serta teman-teman lainnya yang tidak bisa Penulis sebutkan satu-persatu. Dukungan kalian sangat berarti bagi Penulis untuk menyelesaikan tesis ini.

Akhir kata, saya berharap Tuhan Yang Maha Esa berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga tesis ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu dan semua pihak-pihak yang terkait.

Depok, 28 Juli 2008

Penulis

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS
AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Harum Setiawati
NPM : 650500046Y
Program Studi : Ilmu Hukum
Departemen : Pasca Sarjana
Fakultas : Hukum Universitas Indonesia
Jenis Karya : Tesis

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul :

**PRIVATISASI SEBAGAI ALTERNATIF DALAM PELAKSANAAN
KETENTUAN KEPEMILIKAN TUNGGAL PADA BANK PEMERINTAH**

Beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta
Pada tanggal : 25 Juli 2008
Yang menyatakan

(Harum Setiawati)

ABSTRAK

Nama : Harum Setiawati
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul : Privatisasi Sebagai Alternatif Dalam Pelaksanaan
Ketentuan Kepemilikan Tunggal pada Bank Pemerintah

Ketentuan Kepemilikan Tunggal pada Perbankan sebagaimana diatur dalam PBI No. 8/16/PBI/2000 tanggal 5 Oktober 2006 mengatur bahwa setiap pihak hanya dapat menjadi Pemegang Saham Pengendali pada 1 (satu) Bank. Berlakunya ketentuan tersebut menyebabkan Pemerintah Indonesia yang saat ini menjadi Pemegang Saham Pengendali di 4 (empat) Bank BUMN yakni PT. Bank Mandiri, PT. Bank Rakyat Indonesia, PT. Bank Negara Indonesia dan PT. Bank Tabungan Negara perlu menyesuaikan struktur kepemilikannya. Terdapat 3 opsi sebagai jalan keluar bagi Pemerintah yakni (i) melakukan merger atau konsolidasi atas bank yang dibawah pengendaliannya (ii) mengalihkan sebagian atau seluruh saham yang dimilikinya sehingga maksimal hanya menjadi PSP di 1 Bank atau (iii) membentuk Bank Holding Company. Dari 3 opsi yang tersedia, penulis berpendapat bahwa opsi privatisasi seluruh kepemilikan saham Pemerintah di Bank BUMN merupakan opsi yang terbaik dengan didasarkan pertimbangan (i) 2 (dua) opsi lainnya akan menghadapi kendala dalam pelaksanaannya, (ii) Berbagai studi empiris menunjukkan terdapatnya korelasi negatif antara besarnya kepemilikan Pemerintah di bank dengan kinerjanya (iii) Kepemilikan Pemerintah di Bank BUMN memiliki beberapa sumber kelemahan yang dapat menghambat optimalisasi kinerja dan berpotensi membebani negara.

Kata kunci :
Kepemilikan Tunggal, Privatisasi

ABSTRAK

Name : Harum Setiawati
Study Program : Law
Title : Privatization as a solution in implementing the Single Presence Policy Rule for Government Banks.

Single Presence Policy Regulation (Bank Indonesia Regulation No 8/16/PBI/2000 dated October 5, 2006), regulates that every party should only become a controlling owner in 1 (one) Bank. This regulation have an implication for Government of Indonesia who become a controlling owner in 4 (four) Bank which is PT. Bank Mandiri. PT. Bank Rakyat Indonesia, PT. Bank Negara Indonesia and PT. Bank Tabungan Negara. There are three options that could be a solution (i) merger or consolidation the Banks (ii) assign the Government shares, wholly or partly, to other party (privatization) and (iii) establish the Bank Holding Company. In line with this options, the writer have an opinion that privatization is the best solution to implemented the Single Presence Policy Regulation. This opinion based on some consideration which are (i) two other option will face problem in implementation, (ii) empirical studied have proved that there is a negative correlation between government shares in Banks and the Bank performance (iii) The are some weakness in line with the government of Indonesia shares in Bank that might hamper optimalization of the bank performance and potentially could affect to the Government budget.

Key Words:
Single Presence Policy, Bank Privatization

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
LEMBAR PENGESAHAN.....	ii
KATA PENGANTAR.....	iii
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH.....	iv
ABSTRAK.....	v
DAFTAR ISI.....	vi
I. PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Permasalahan	9
C. Tujuan Penelitian	10
D. Kegunaan Penelitian	11
E. Metode Penelitian	11
F. Landasan Teoritis dan Konseptual	12
1. Landasan Teoritis	12
2. Landasan Konseptual	17
G. Sistematika Penulisan	21
II KETENTUAN KEPEMILIKAN TUNGGAL PADA BANK UMUM SEBAGAI BAGIAN DARI KEBIJAKAN PERKEMBANGAN PERBANKAN.....	22
A. Pentingnya Pengembangan (Cetak Biru) Perbankan.....	22
B. Arsitektur Perbankan Indonesia	26
1. Pilar Arsitektur Perbankan Indonesia	27
2. Program Kegiatan Arsitektur Perbankan Indonesia	28
3. Tahap-tahap Implementasi API	33
C. Ketentuan Kepemilikan Modal Pada Bank Umum	40
1. Latar Belakang Dan Tujuan Pengaturan	40
2. Pengaturan Ketentuan Kepemilikan Tunggal	42
3. Perkembangan Penerapan Ketentuan Kepemilikan Tunggal.....	46
III KEPEMILIKAN PEMERINTAH PADA BANK UMUM	50
A. Kepemilikan Pemerintah Pada Perusahaan Negara	50
B. Pengaruh Kepemilikan Pemerintah Terhadap Kinerja Bank	55
C. Kepentingan Pemerintah Indonesia Memiliki Bank	62
1. Sejarah Berdirinya Bank Milik Pemerintah di Indonesia	62
2. Perkembangan Kinerja Bank Milik Pemerintah di Indonesia.....	70
3. Pelaksanaan Konsep Negara Kesejahteraan Melalui Pelepasan Kepemilikan Pemerintah Pada Bank BUMN	77

IV	PRIVATISASI DALAM RANGKA IMPLEMENTASI KETENTUAN KEPEMILIKAN TUNGGAL PADA BANK BUMN.....	90
	A. Opsi Dalam Rangka Kepemilikan Tunggal Pada Bank BUMN.....	90
	1. Opsi Merger atau Konsolidasi.....	91
	2. Opsi Pembentukan Holding Company	99
	3. Opsi Pengalihan Saham (Privatisasi)	104
	B. Pertimbangan yang Perlu Diperhatikan Pemerintah Dalam Melakukan Privatisasi	108
V	PENUTUP.....	119
	A. KESIMPULAN.....	119
	B. SARAN.....	121
	DAFTAR PUSTAKA	123



B A B I

P E N D A H U L U A N

A. Latar Belakang

Bank Indonesia sesuai amanat Undang-Undang No. 23 tahun 1999 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang No. 3 tahun 2004, mempunyai kewenangan untuk menetapkan peraturan, memberikan dan mencabut ijin atas kelembagaan dan kegiatan usaha tertentu dari Bank, melaksanakan pengawasan Bank dan mengenakan sanksi terhadap Bank sesuai dengan peraturan perundang-undangan¹.

Sebagai salah satu bentuk pengejawantahan kewenangan di bidang pengaturan perbankan, Bank Indonesia mengatur kebijakan kepemilikan tunggal atau juga dikenal dengan sebutan *Single Presence Policy* melalui Peraturan Bank Indonesia (PBI) No. 8/16/PBI/2006 tanggal 5 Oktober 2006. Dikeluarkannya ketentuan tersebut ternyata menimbulkan perdebatan -pro maupun kontra- yang bahkan dimulai sebelum diberlakukannya PBI dimaksud². Kalangan DPR menilai kebijakan Kepemilikan Tunggal merupakan suatu konspirasi kebijakan dan merupakan paket kebijakan yang dikeluarkan pemerintah dengan tujuan untuk memaksakan privatisasi di bank-bank BUMN³. Di sisi lain pemerintah dalam hal

¹ Pasal 24 Undang-Undang No. 23 tahun 1999 (LNRI Tahun 1999 No.66 TLNRI No 3843) sebagaimana diubah dengan UU No. 3 tahun 2004 tentang Bank Indonesia.(LNRI Tahun 2004 No.7 ; TLNRI No. 4567)

² Ahmad Erani Yustika, "Kebijakan Kepemilikan Tunggal", Kompas, 24 Juli 2006.

³ Aturan Kepemilikan Tunggal Bank, Konspirasi Untuk Paksakan Privitasiasi, <http://www.suara.pembaruan.com/News/2006/07/07/Utama/ut01.htm> diakses 19 Desember 2007

ini Kementerian Negara Badan Usaha Milik Negara memahami tujuan utama pelaksanaan Kepemilikan Tunggal tersebut adalah agar Indonesia bisa memiliki bank nasional yang kuat khususnya mengingat Bank Mandiri sebagai bank terbesar di Indonesia saat ini masih tergolong kecil dalam skala perbankan regional⁴.

Bank Indonesia selaku pembuat kebijakan memiliki dasar pertimbangan tersendiri sehubungan dengan dikeluarkannya ketentuan Kepemilikan Tunggal (*Single Presence Policy*). Sebagaimana tercantum dalam konsideran maupun penjelasan ketentuan, kebijakan Kepemilikan Tunggal dikeluarkan dalam rangka mendorong konsolidasi perbankan dan meningkatkan efektifitas pengawasan perbankan khususnya melalui pengawasan yang terkonsolidasi⁵.

Kebijakan konsolidasi perbankan maupun Kebijakan Kepemilikan Tunggal tersebut pada dasarnya tidak terlepas dari besarnya jumlah bank yang ada di Indonesia yang saat ini tercatat sebanyak 128 bank, jumlah yang cukup besar khususnya jika memperhitungkan pula seluruh kantor cabangnya. Kondisi banyaknya jumlah perbankan Indonesia saat ini tidak dapat dilepaskan dari kebijakan pemerintah yang dikenal dengan Paket Juni 1983 dan Paket Oktober 1988. Melalui Paket Juni 1983, kemampuan perbankan dalam mengerahkan dan menyalurkan dana masyarakat atas kemampuannya sendiri semakin meningkat⁶.

⁴ Pemerintah Masih Pelajari Opsi Kepemilikan Tunggal, Kompas, <http://kompas.com/kompas-cetak/0706/25/ekonomi/3627546.htm> Diakses tgl 19 Desember 2007.

⁵ Konsiderans dan penjelasan PBI No. 8/16/PBI/2006 tgl. 5 Oktober 2006 Tentang Kepemilikan Tunggal Pada Perbankan Indonesia.

⁶ Sejumlah kebijakan dikeluarkan antara lain kebebasan dalam menetapkan suku bunga deposito dan kredit serta diberikan kebebasan dalam menetapkan syarat-syarat kredit non prioritas. Kebijakan lain yang juga dikeluarkan adalah penghapusan pembatasan penerimaan deposito

Peningkatan tersebut antara lain melalui pemberian kebebasan kepada perbankan untuk menetapkan sendiri suku bunga deposito dan kredit serta diberikan kebebasan dalam menetapkan syarat-syarat kredit non prioritas⁷. Kebijakan lain yang juga dikeluarkan adalah penghapusan pembatasan penerimaan deposito yang dananya berasal dari luar negeri dan insentif berupa jaminan Bank Indonesia atas deposito berjangka yang diterima oleh bank-bank pemerintah dan tidak dilakukannya pengusutan atas asal usul dana tetap dilanjutkan. Pembebasan pengenaan pajak terhadap suku bunga deposito yang diterima oleh bank pemerintah maupun oleh bank swasta juga masih diberlakukan sampai dengan Desember 1989.

Paket Oktober 1988, dikeluarkan dalam rangka menunjang kebutuhan dana investasi dan sebagai kelanjutan Paket Juni 1983. Tujuan Paket Oktober 1988 tersebut adalah untuk lebih meningkatkan penghimpunan dana, mendorong ekspor non migas, meningkatkan efisiensi bank dan lembaga keuangan, meningkatkan efektivitas pelaksanaan kebijakan moneter dan menciptakan iklim yang lebih mendukung pengembangan pasar modal⁸. Peningkatan penghimpunan dana dilakukan melalui kemudahan dalam pendirian bank baru dan pembukaan

yang dananya berasal dari luar negeri dan insentif berupa jaminan Bank Indonesia atas deposito berjangka yang diterima oleh bank-bank pemerintah dan tidak dilakukannya pengusutan atas asal usul dana tetap dilanjutkan. Pembebasan pengenaan pajak terhadap suku bunga deposito yang diterima oleh bank pemerintah maupun oleh bank swasta juga masih diberlakukan sampai dengan Desember 1989. Bank Indonesia, *Sejarah Bank Indonesia Periode IV : 1983-1997, Bank Indonesia pada masa Pembangunan Ekonomi dengan Pola Deregulasi*, (Jakarta, Bank Indonesia : Unit Khusus Museum Bank Indonesia, 2006), hal. 40.

⁷ Kredit non prioritas merupakan lawan dari kredit prioritas yang dibiayai melalui Kredit Likuiditas Bank Indonesia antara lain untuk mendorong ekspor non migas, pengembangan tanaman perkebunan, dan pengembangan usaha golongan ekonomi lemah dan mendorong kegiatan koperasi. Suku bunga dan persyaratan kredit prioritas diatur Bank Indonesia. *Ibid*.

⁸ *Ibid*, hal 43.

kantor-kantor bank sehingga tercipta iklim persaingan perbankan yang sehat serta mendorong bank-bank dalam pengerahan dana masyarakat serta pemberian kredit. Disamping itu, perbankan juga diberikan kebebasan untuk menciptakan berbagai skim tabungan dan deposito dan memberikan kemudahan pembukaan kantor cabang pembantu bank asing di sejumlah kota besar⁹, kesempatan mendirikan bank campuran antara bank di Indonesia dengan bank yang berkantor pusat di luar negeri¹⁰ serta kemudahan bagi bank-bank nasional menjadi bank devisa¹¹.

Ke 2 Paket Kebijakan yang dikeluarkan pemerintah tersebut telah mendorong peningkatan penghimpunan dana maupun pemberian kredit dalam jumlah yang fenomenal. Paket Juni 1988 meningkatkan peranan intermediasi perbankan dari Rp. 10,2 triliun pada akhir Maret 1983 menjadi Rp. 30,6 triliun pada akhir Maret 1988 sementara kredit perbankan meningkat dari Rp. 11,3 triliun menjadi Rp. 34,1 triliun¹². Adapun paket Oktober 1988 memberikan implikasi yang luar biasa bagi perkembangan perbankan. Pada bulan Februari 1991, 2 tahun 4 bulan sejak diberlakukannya Paket Oktober 1988, penghimpunan dana meningkat dari Rp. 30 triliun menjadi Rp. 77 triliun. Kredit yang disalurkan

⁹ Kantor cabang bank asing yang kuat permodalannya dapat membuka kantor cabang pembantu di Jakarta, Medan, Bandung, Semarang, Surabaya, Denpasar dan Ujung Pandang. *Ibid*, butir III.3. Lampiran

¹⁰ *Ibid*. butir III.2. Lampiran.

¹¹ Persyaratan menjadi bank devisa sebelumnya adalah keharusan merger dengan enam bank lain dan pemenuhan modal minimum. Setelah Pakto, persyaratan tersebut ditiadakan dan antara lain hanya mempersyaratkan minimal tingkat kesehatan 24 bulan terakhir 20 bulan sehat dan selebihnya cukup sehat serta volume usaha minimal Rp 100 milyar. Cabang2 dari bank devisa yang sebelumnya memerlukan ijin apabila akan berfungsi sebagai bank devisa berdasarkan Paket Oktober 1988 dapat otomatis berfungsi sebagai bank devisa dengan cukup memberikan laporan kepada Bank Indonesia. Surat Edaran Bank Indonesia No. 21/8/BPPP tgl 27 Oktober 1988 perihal Penunjukkan Bank Pembangunan Daerah, Bank Umum Swasta Nasional, dan Bank Umum Swasta Nasional dan Bank Umum Koperasi Menjadi Bank Devisa. *Ibid*.

¹² *Ibid*. hal. 42.

meningkat dari Rp. 34 triliun menjadi Rp. 96 triliun. Dalam kurun waktu yang sama, berdiri 63 bank umum baru, penambahan kantor bank sebanyak 2.372 kantor dari sebelumnya 1.653 kantor¹³. Adapun sampai dengan akhir Juni 1997, jumlah kantor pusat bank umum tercatat sebanyak 237 kantor dengan jumlah kantor bank tercatat sebanyak 7.749 kantor¹⁴. Jumlah penambahan kantor pusat maupun kantor bank umum tersebut terutama didominasi oleh kelompok bank swasta devisa. Seiring dengan meningkatnya jumlah kantor pusat dan kantor bank umum tersebut, perkembangan dana pihak ke 3 juga menunjukkan peningkatan yang luar biasa. Jumlah penghimpunan dana meningkat bahkan lebih besar dari pemberian kredit, yaitu dari Rp. 77 triliun pada bulan Februari 1991 menjadi Rp.280,8 triliun pada akhir Maret 1997¹⁵. Sementara pemberian kredit meningkat menjadi Rp. 305,3 triliun dari Rp. 96 triliun pada tahun 1991¹⁶.

Pertumbuhan jumlah kantor pusat dan kantor bank umum yang demikian pesatnya di satu sisi menimbulkan dampak positif namun juga menimbulkan implikasi yang negatif. Kondisi tersebut pada dasarnya telah diperkirakan oleh pengamat yang mengemukakan kekhawatirannya atas gejala *banking booming*, yang apabila terus berkelanjutan dan *early warning system* belum berjalan di industri perbankan, akan menyebabkan industri perbankan mengalami *banking crash*¹⁷.

¹³ *Ibid* hal 356.

¹⁴ *Ibid* hal 490.

¹⁵ *Ibid* hal 494

¹⁶ *Ibid* hal 493

¹⁷ Krisna Wijaya, "Analisis Krisis Perbankan Nasional", Kompas, 2000.

Bank Indonesia selaku regulator di sektor industri perbankan pada dasarnya telah menyadari ancaman bagi sistem perbankan yang sehat setelah dikeluarkannya Pakto 1988. Melalui Dokumen "Pola Dasar Pengawasan dan Pembinaan Bank" yang dituangkan pada tgl 17 Desember 1990, Bank Indonesia merumuskan strategi pengawasan dan pembinaan bank dengan pola baru yang diharapkan dapat mengatasi permasalahan yang terutama disebabkan masih rendahnya profesionalitas dan kesadaran sebagian pemilik dan pengurus bank dalam melakukan pengelolaan usahanya¹⁸. Selanjutnya dengan Paket Februari 1991, Bank Indonesia dan Pemerintah mengeluarkan kebijakan untuk menyempurnakan pengawasan dan pembinaan bank. Kebijakan tersebut dimaksudkan untuk mewujudkan sistem perbankan yang lebih sehat dan efisien sehingga dapat memelihara kepentingan masyarakat dengan baik dan bermanfaat bagi perkembangan ekonomi Indonesia¹⁹.

Krisis nilai tukar yang diikuti krisis ekonomi moneter yang terjadi di tahun 1997, mempengaruhi dan bahkan menyebabkan kondisi kesehatan sebagian perbankan, dimana terdapat sejumlah bank yang telah bermasalah, menjadi semakin memburuk. Atas saran IMF, Pemerintah melakukan pencabutan izin usaha 16 bank yang tidak sehat dan tidak solvabel pada 1 November 1997²⁰. Langkah pencabutan ijin usaha yang diharapkan dapat memperbaiki kepercayaan

¹⁸ Bank Indonesia, *Sejarah Bank Indonesia Periode IV : 1983-1997*, *op.cit.*, hal. 357.

¹⁹ Bank Indonesia, *Laporan Tahunan 1990/1991*, (Jakarta, Bank Indonesia, 1991) hal 45.

²⁰ PT. Bank Mataram Danaarta, PT. Bank Astri Raya, PT. Guna Bank Internasional, PT. Bank Jakarta, PT. Bank Industri, PT. Bank Pacific, PT. Bank Anrico, PT. Bank Kosagraha Semesta, PT. Bank Pinaesaan, PT. Sejahtera Bank Umum, PT. Bank Harapan Sentosa, PT. South East Asia Bank, PT. Bank Andromeda, PT. Bank Dwipa Semesta, PT. Bank Citra Hasta Dana Manunggal, PT. Bank Umum Majapahit Manunggal, PT. Bank Umum Majapahit Jaya.

justru memperburuk keadaan. Turunnya peringkat (rating) dan gambaran (outlook) pesimis yang diberikan oleh lembaga pemeringkat internasional kepada perbankan nasional menyebabkan semakin merosotnya kepercayaan masyarakat baik dalam maupun luar negeri terhadap perbankan nasional²¹. Kondisi demikian menyebabkan terjadinya kepanikan di masyarakat yang mendorong terjadinya penarikan dana besar-besaran di sejumlah bank. Hal ini menyebabkan beberapa bank yang tergolong sehat juga ikut terkena dampaknya. Keadaan tersebut diperburuk dengan turunnya kredibilitas perbankan nasional di mata internasional yang tercermin dari penolakan bank-bank luar negeri atas transaksi perdagangan internasional (letter of credit) yang diterbitkan perbankan nasional. Penolakan tersebut tidak terlepas dari peningkatan *country risk* Indonesia dimata investor internasional²². Berbagai tekanan tersebut menyebabkan kondisi perbankan

²¹ Bank Indonesia, *Sejarah Bank Indonesia, Periode V: 1997-1999, Bank Indonesia pada Masa Krisis Ekonomi, Moneter dan Perbankan*, (Jakarta, Bank Indonesia : Unit Khusus Museum Bank Indonesia, 2006), hal. 34.

²² Standard and Poor dan Moodys menurunkan rating Indonesia menjadi rating non investment pada tahun 1998. Bank Indonesia, *Laporan Tahunan 1997/1998*, (Jakarta, Bank Indonesia, 1998), hlm 10.

semakin lemah baik dari sisi likuiditas²³, rentabilitas²⁴ dan solvabilitas²⁵ perbankan²⁶.

Pengalaman krisis tersebut memperlihatkan betapa diperlukannya penguatan pilar-pilar perbankan Indonesia sehingga perbankan Indonesia diharapkan menjadi perbankan yang berkualitas serta mampu mengatasi guncangan baik yang bersumber dari internal maupun eksternal Indonesia. Perlunya perbankan yang semakin kuat dan berkualitas antara lain dari sisi asset, permodalan, ketahanan dalam menghadapi risiko serta kualitas pelayanan menjadi semakin penting seiring dengan perkembangan semakin tipisnya garis batas antar negara yang diakibatkan oleh semakin terbukanya perdagangan barang dan jasa. Globalisasi menyebabkan kompetisi perbankan tidak lagi hanya bersaing dengan perbankan lokal namun juga harus mampu bersaing dengan perbankan internasional.

Penguatan perbankan dilakukan oleh Bank Indonesia dengan mengeluarkan cetak biru pengembangan perbankan nasional atau yang dikenal dengan nama Arsitektur Perbankan Indonesia (API). Kebijakan Kepemilikan

²³ Likuiditas adalah: kemampuan bank dalam memenuhi kewajiban jangka pendeknya. Pengertian lain adalah kemampuan bank untuk memenuhi kewajiban atau utang yang segera harus dibayar dengan harta lancarnya. Lemahnya likuiditas tercermin dari Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) yang disalurkan Pemerintah cq Bank Indonesia kepada sejumlah bank.

²⁴ Rentabilitas adalah kemampuan bank dalam menghasilkan laba selama periode tertentu, juga bertujuan untuk mengukur tingkat efektifitas manajemen dalam menjalankan operasional perusahaannya. Rasio rentabilitas yang lemah terlihat dari penurunan ratio Return of Asset (ROA) dari 1,64% (1997) menjadi negatif 44,29% (1999). Selain itu, indikator efisiensi perbankan (perbandingan biaya operasional terhadap pendapatan operasional) mengalami peningkatan dari 0,95 (1997) menjadi 1,52 (1999). Bank Indonesia, *Sejarah Bank Indonesia, Periode V: 1997-1999. Op.cit*

²⁵ Solvabilitas adalah kemampuan bank untuk memenuhi semua kewajibannya.

²⁶ *Sejarah Bank Indonesia, Periode V: 1997-1999, op.cit* hlm. 459-465.

Tunggal pada dasarnya merupakan kebijakan yang dikeluarkan oleh Bank Indonesia sebagai bagian dari API untuk terciptanya sistem perbankan yang sehat, kuat dan efisien guna menciptakan kestabilan sistem keuangan dalam rangka membantu mendorong pertumbuhan ekonomi nasional²⁷.

B. Permasalahan

Penerapan aturan Kepemilikan Tunggal berlaku bagi semua bank umum di Indonesia termasuk bagi bank yang berstatus milik Pemerintah atau disebut dengan Bank BUMN²⁸. Tercatat terdapat 4 (empat) bank BUMN yang ada di Indonesia yakni Bank Mandiri, Bank Negara Indonesia, Bank Tabungan Negara dan Bank Rakyat Indonesia. Kepemilikan pemerintah di ke 4 Bank Persero tersebut tercatat berturut-turut sebesar 66,97% di Bank Mandiri, 76,36% di BNI, 100% di Bank Tabungan Negara dan 56,82% di Bank Rakyat Indonesia²⁹.

Dengan penerapan aturan Kepemilikan Tunggal maka pemerintah harus menyesuaikan kepemilikannya sehingga akan menjadi pemegang saham pengendali maksimal di 1 Bank saja. Terdapat 3 opsi yang diberikan oleh Bank Indonesia kepada pemegang saham pengendali yang memiliki saham di lebih dari 1 (satu) bank yakni mengalihkan sebagian atau seluruh kepemilikan sahamnya, merger atau membentuk Bank Holding Company.

²⁷ Bank Indonesia, *Arsitektur Perbankan Indonesia*, (Bank Indonesia, Direktorat Penelitian dan Pengaturan Perbankan Bank Indonesia, 2006), hlm.6.

²⁸ Bank non BUMN yang terkena aturan Kepemilikan Tunggal adalah PT. Bank Danamon Indonesia Tbk dan PT. Bank Internasional Indonesia Tbk yang keduanya dimiliki oleh Temasek, Singapura, PT. Bank Niaga Tbk dan PT. Lippo Bank Tbk yang masing-masing dimiliki oleh Khazanah Berhard, Malaysia.

²⁹ Ryan Kiryanto, Menimbang Kembali Prospek Konsolidasi Perbankan, www.pikiran-rakyat.com/cetak/2006/112006/28/09wacana01.htm lihat data BEJ tgl 31 Mei 2008.

Dengan berlakunya ketentuan Kepemilikan Tunggal tersebut, maka terdapat beberapa permasalahan terkait dengan kepemilikan pemerintah di Bank BUMN sebagai berikut :

1. Bagaimanakah pengaturan ketentuan Kepemilikan Tunggal ?
2. Apakah opsi yang terbaik bagi Pemerintah guna pelaksanaan ketentuan Kepemilikan Tunggal Pada Perbankan tersebut?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan permasalahan tersebut diatas tujuan penelitian adalah :

1. Mengetahui bagaimana pengaturan Kepemilikan Tunggal.
2. Mengkaji opsi yang tepat bagi pemerintah guna pelaksanaan ketentuan Kepemilikan Tunggal Pada Perbankan.

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan memberikan kegunaan:

1. Memberikan pemahaman mengenai arah pengembangan perbankan nasional yang dituangkan dalam Arsitektur Perbankan Nasional.
2. Memberikan gambaran secara komprehensif mengenai dasar pertimbangan Bank Indonesia mengeluarkan ketentuan Kepemilikan Tunggal maupun ketentuan mengenai Kepemilikan Tunggal.
3. Memberikan pemahaman mengenai latar belakang Pemerintah memiliki Bank BUMN, peranan Bank BUMN dalam pembangunan serta pemikiran

apakah pemerintah masih perlu untuk memiliki Bank BUMN sebagai alat untuk pembangunan perekonomian atautkah sebaliknya.

4. Memberikan masukan bagi pihak-pihak yang terkait sehubungan dengan implementasi ketentuan Kepemilikan Tunggal bagi Bank BUMN sehingga opsi yang dipilih merupakan opsi yang terbaik tidak saja bagi pemerintah, maupun bank BUMN dimaksud namun juga bagi masyarakat pada umumnya.

E. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian hukum normatif³⁰ yang dilakukan dengan menganalisis berbagai bahan/referensi hukum, baik yang bersifat primer, sekunder maupun tertier. Penelitian dilakukan melalui penelitian kepustakaan (*library research*) yaitu dengan cara melakukan inventarisasi dan analisis terhadap bahan-bahan pustaka yang dijadikan referensi dalam penelitian ini.

Adapun bahan yang akan dipergunakan untuk memperoleh data tersebut, dikelompokkan ke dalam 3 (tiga) bagian, yaitu :³¹

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan yang berujud peraturan perundang-undangan. Dalam kaitan penelitian ini yang akan dipergunakan adalah peraturan perundang-undangan yang berkaitan erat dengan judul penelitian ini.

³⁰ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 1985), hal.14

³¹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cet.3, (Jakarta: UI Press, 1986), hal. 52

- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum primer dan isinya tidak mengikat, berupa penjelasan terhadap bahan-bahan hukum primer, berupa buku, majalah, makalah serta artikel yang berkaitan dengan judul penelitian serta pendapat para ahli.
- c. Bahan Hukum tertier, yaitu bahan yang sifatnya sebagai pelengkap dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus Bahasa Indonesia, Kamus Perbankan dan Aneka Istilah Hukum dan lain-lain.

F. Landasan Teoritis dan Konsep

1. Landasan Teoritis

Dasar penguasaan oleh Negara pada prinsipnya dapat ditinjau dari berbagai teori. Teori yang paling sering dikaitkan adalah teori kedaulatan (sovereignty atau souveriniteit). Menurut Van Vollenhoven, Negara sebagai organisasi tertinggi dari bangsa yang diberikan kekuasaan untuk mengatur segala-galanya dan negara berdasarkan kedudukannya memiliki kewenangan untuk membuat peraturan hukum³². Sedangkan menurut teori perjanjian masyarakat (contract social), Rousseau menyebutkan bahwa kekuasaan negara sebagai badan atau organisasi rakyat bersumber dari hasil perjanjian masyarakat yang pada intinya merupakan suatu bentuk kesatuan yang membela dan melindungi kekuasaan bersama, kekuasaan pribadi dan milik setiap individu³³. Dalam perjanjian masyarakat tersebut, pada hakekatnya kekuasaan bukan kedaulatan, kekuasaan

³² Abrar Saleng, *Hukum Pertambangan*, (Yogyakarta: UII Press, 2007) hlm 7.

³³ *Ibid.* hlm 8.

juga bukan tanpa batas (*postestas legibus omnibus solute*), sebab ada beberapa ketentuan hukum yang mengikat dirinya seperti hukum alam dan hukum Tuhan (*leges naturae et divinae*) serta hukum yang umum pada semua bangsa (*leges imperii*) yang diartikan oleh Yudha B. Aridhiwisastra sebagai Undang-undang Dasar Negara yang memuat ketentuan kepada siapa kekuasaan itu diserahkan dan batas-batas pelaksanaannya³⁴.

Secara teoritis, kekuasaan negara atas cabang-cabang produksi yang penting bersumber dari rakyat yang dikenal dengan sebagai hak bangsa³⁵. Negara dianggap memiliki karakter sebagai lembaga masyarakat hukum, sehingga kepadanya diberikan kewenangan atau kekuasaan untuk mengurus, mengatur, memelihara dan mengawasi pemanfaatan seluruh potensi sumber daya alam yang ada diwilayahnya secara intern. Teori lain mengemukakan bahwa selain dapat menguasai sumber daya alam atau kekayaan, negara juga dapat menguasai individu perorangan. Terkait dengan teori tersebut, Montesquieu memisahkan secara tegas antara konsep *imperium versus dominum*. *Imperium* merupakan konsep mengenai mengenai penguasaan semua individu oleh Raja (*the rule over all individuals by the prince*), sedangkan *dominium* merupakan konsep mengenai penguasaan segala kekayaan oleh individu (*the rule over things by the individuals*).

Selanjutnya Roescoe Pound mencatat bahwa kekayaan dapat berupa benda yang dapat dimiliki dan benda yang tidak dapat dimiliki secara perorangan (*res*

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid*

extra commercium). Selanjutnya Bertrand Russel menyebutkan bahwa dalam suatu negara, penguasaan terhadap bidang ekonomi tergantung dan ditentukan oleh hukum negara. Dengan demikian obyek kekuasaan negara adalah benda-benda yang tidak boleh dimiliki secara perorangan karena merupakan sumber perekonomian Negara dan pokok-pokok kemakmuran rakyat.

Sementara itu, tugas atau fungsi Negara pada dasarnya tidak semata-mata hanya sebagai penjaga keamanan atau ketertiban masyarakat tetapi Negara memiliki memikul tanggungjawab utama untuk mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan umum dan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat³⁶.

Dalam konteks kapitalisme, TH. Mashall berargumen bahwa warga negara memiliki kewajiban kolektif untuk turut memperjuangkan kesejahteraan orang lain melalui lembaga yang disebut negara³⁷. Selanjutnya disebutkan bahwa ketidakadilan pasar harus dikurangi oleh warga negara untuk menjamin stabilitas sosial dan mengurangi dampak-dampak negatif kapitalisme. Marshall melihat sistem kesejahteraan negara sebagai kompensasi yang harus dibayar oleh kelas penguasa dan pekerja untuk menciptakan stabilitas sosial dan memelihara masyarakat kapitalis³⁸.

Asa Briggs mendefinisikan Negara Kesejahteraan sebagai
“kekuasaan negara digunakan baik melalui politisi maupun birokrat dalam

³⁶ Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konsitusi Suatu Negara*, (Bandung: Mandar Maju, 1995) Hlm 12.

³⁷ Edi Suharto, "Peta dan Dinamika Welfare State di Beberapa Negara: Pelajaran Apa Yang Bisa Dipetik Untuk Membangun Indonesia", <http://www.policy.hu/suharto/Naskah%20PDF/UGMWelfareState.pdf>, 14 Januari 2008.

³⁸ *ibid*

rangka memodifikasi pengaruh kekuasaan pasar paling tidak minimal melalui 3 cara (i) memberikan jaminan minimum penghasilan kepada individu dan keluarga tanpa melihat nilai pasar dari properti yang dimiliki, (ii) memperkecil ketidakamanan dengan menyediakan individu dan keluarga memenuhi kebutuhan sosial darurat seperti sakit, tua dan pengangguran) yang dapat menyebabkan krisis individu maupun keluarga (iii) menjamin semua penduduk tanpa memandang status dan kelas mendapat penawaran standar terbaik terkait dengan pelayanan sosial tertentu³⁹.

Berkaitan dengan peranan negara dalam Negara Kesejahteraan, Sheila B. Kamerman dan Alfred J. Kahn menjelaskan bahwa Negara Kesejahteraan dapat memperkuat penduduk dari eksploitasi pasar dengan memberikan jaminan minimum dalam bentuk gaji, transfer penghasilan, fasilitas kesehatan, perumahan, pendidikan, dan Negara Kesejahteraan dapat memperkuat penduduk untuk merestrukturisasi pasar melalui instrument pengaturan atau ketentuan langsung negara untuk produk-produk tertentu seperti perumahan dan fasilitas kesehatan”⁴⁰.

W. Friedman selanjutnya mengemukakan empat fungsi negara dalam bidang ekonomi, yang relevan dengan konsep Negara Kesejahteraan, yaitu : (i) negara sebagai penjamin kesejahteraan rakyat (ii). negara sebagai regulator (pengatur), (iii) negara sebagai pengusaha atau menjalankan sektor-sektor tertentu

³⁹ S. Nugraha, *Privatisation of State Enterprises In The 20th Centaury- A Step Forwards Or Backwards? A Comparative Analyses of Provatiation Schemes In Selected Welfare States.* (Jakarta, FHUI, 2004) hlm. 45

⁴⁰ *Ibid* hal. 47.

melalui perusahaan yang dimiliki negara (state owned enterprises), (iv) negara sebagai pengawas untuk merumuskan standar yang adil mengenai kinerja sektor ekonomi termasuk perusahaan Negara.

Negara Indonesia berdasarkan Pembukaan Undang-Undang dasar 1945 pada dasarnya juga memiliki tujuan mencapai kesejahteraan rakyat yang tepatnya berbunyi “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”. Selanjutnya dalam pasal 33 ayat (1) dan (2) disebutkan “Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan” dan “Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara”.

Konsep Negara Kesejahteraan tidak akan terlepas dari konsep penguasaan negara atas sumber-sumber daya negara. Bagir Manan mengartikan penguasaan oleh negara sebagai :

- a. Penguasaan semacam pemilikan oleh negara dimana negara melalui pemerintah memiliki kewenangan untuk menentukan hak wewenang atasnya, termasuk bumi, air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya. Negara berhak mengatur dan mengawasi penggunaan dan pemanfaatan hak termasuk bumi, air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya

- b. Negara melakukan penyertaan modal dan dalam bentuk perusahaan Negara untuk usaha-usaha tertentu⁴¹

Selanjutnya, Mohammad Hatta merumuskan tentang pengertian dikuasai sebagai : “Dikuasai oleh negara tidak berarti bahwa negara sendiri menjadi pengusaha, usahawan atau *ondernemer*. Lebih tepat dikatakan bahwa kekuasaan Negara terdapat pada membuat peraturan guna kelancaran jalan ekonomi, peraturan yang melarang penghisapan orang yang lemah dari penghisapan orang yang bermodal”⁴².

2. Landasan Konsep

Ketentuan Kepemilikan Tunggal pada Bank Umum pada dasarnya berlaku bagi seluruh Bank Umum baik yang dimiliki murni oleh swasta maupun bank yang di dalamnya terdapat kepemilikan Pemerintah. Namun demikian, materi yang akan dibahas dalam tesis ini difokuskan pada penerapan Ketentuan kepemilikan Tunggal pada Bank Umum yang dimiliki oleh pemerintah atau selanjutnya disebut Bank BUMN. Selanjutnya, pembahasan akan difokuskan pula dengan melihat pelaksanaan Ketentuan Kepemilikan Tunggal pada Bank BUMN dengan meneliti perundangan-undangan yang terkait dengan pelaksanaan ketentuan tersebut antara lain Undang-Undang Republik Indonesia No. No. 40 tahun 1997 tentang Perseroan Terbatas, Undang-Undang No. 8 Tahun 2005 tentang Pasar Modal, Undang-Undang No. 5 tahun 1999 tentang Larangan

⁴¹ *Ibid*

⁴² Saleng, *Opcit* hlm 17.

Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dan Peraturan Pemerintah No. 28 tahun 1999 tentang Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank.

Untuk menghindari adanya kesalahan dalam menginterpretasikan konsep-konsep dan terminologi yang digunakan dalam penelitian ini, perlu dirumuskan definisi operasional yang merupakan batasan pengertian terhadap terminologi atau konsep yang secara khusus digunakan dalam penelitian ini, yaitu:

Bank adalah badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam bentuk kredit dan atau bentuk-bentuk lainnya dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat banyak.⁴³ Bank yang dimaksud dalam penelitian ini hanya bank umum tidak termasuk Bank Perkreditan Rakyat.⁴⁴

Bank Umum adalah Bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional dan atau berdasarkan prinsip syariah yang dalam kegiatannya memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran⁴⁵.

Perbankan adalah segala sesuatu yang menyangkut tentang bank, mencakup kelembagaan, kegiatan usaha serta cara dan proses dalam melaksanakan kegiatan usahanya⁴⁶

Hukum Perbankan adalah hukum yang mengatur masalah perbankan (*Banking Law*)⁴⁷

⁴³ Undang-Undang Republik Indonesia No. 7 Tahun 1992 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia No. 10 Tahun 1998 tentang Perbankan, *op.cit*, ps.1 angka 2

⁴⁴ *Ibid*, ps.1 angka 3

⁴⁵ *Ibid* Pasal 1 angka 3.

⁴⁶ *Ibid*, Pasal 1 angka 1

⁴⁷ Munir Fuady (a), *Hukum Perbankan Modern, Buku Kesatu*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2003), hal. 14.

Peraturan Bank Indonesia (PBI) adalah ketentuan hukum yang ditetapkan oleh Bank Indonesia dan mengikat setiap orang atau badan dan dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia⁴⁸.

Ketentuan Kepemilikan Tunggal adalah ketentuan yang mengatur bahwa satu pihak hanya dapat menjadi pemegang saham pengendali pada satu Bank⁴⁹.

Pemegang Saham Pengendali adalah badan hukum atau perorangan dan atau kelompok usaha yang memiliki saham Bank sebesar 25% atau lebih dari jumlah saham yang dikeluarkan Bank dan mempunyai hak suara atau memiliki saham Bank kurang dari 25% dari jumlah saham yang dikeluarkan Bank dan mempunyai hak suara namun dapat dibuktikan telah melakukan pengendalian Bank baik secara langsung maupun tidak langsung⁵⁰.

Badan Usaha Milik Negara yang selanjutnya disebut dengan BUMN adalah badan usaha yang seluruhnya atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan⁵¹.

Bank BUMN atau Bank Pemerintah adalah Bank yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara.

Perusahaan Induk di Bidang Perbankan (Bank Holding Company) adalah badan hukum yang dibentuk dan atau dimiliki oleh Pemegang Saham Pengendali

⁴⁸ Indonesia (c), *Undang-Undang Tentang Bank Indonesia*, UU No.23 tahun 1999, LN No.66 tahun 1999, TLN No.3843 sebagaimana telah diubah dengan UU No.3 tahun 2004, LN No.7 tahun 2004, TLN No.4357

⁴⁹ PBI No. 8/16/PBI/2000 Pasal 2 ayat (1)

⁵⁰ Ibid, pasal 1 angka 3.

⁵¹ Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia No. 19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, LNRI Tahun 2003 No.70, TLNRI 4297.

untuk mengkonsolidasikan secara langsung seluruh aktivitas bank-bank yang merupakan anak perusahaannya⁵².

Privatisasi adalah penjualan saham persero, baik sebagian maupun seluruhnya kepada pihak lain dalam rangka meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan, memperbesar manfaat bagi Negara dan masyarakat, serta memperluas kepemilikan saham oleh masyarakat⁵³.

Merger adalah penggabungan dari 2 (dua) Bank atau lebih, dengan cara tetap mempertahankan berdirinya salah satu Bank dan membubarkan Bank-bank lainnya tanpa melikuidasi terlebih dahulu⁵⁴.

Konsolidasi adalah penggabungan dari 2 (dua) Bank atau lebih dengan cara mendirikan Bank baru dan membubarkan bank-bank tersebut tanpa melikuidasi terlebih dahulu⁵⁵.

G. Sistematika Penulisan

Sistematika Laporan hasil penelitian disajikan dalam 5 bab, yaitu: BAB I Pendahuluan akan menguraikan latar belakang, permasalahan, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, metode penelitian, landasan teoritis dan kerangka konseptual, dan sistematika penulisan.

⁵² PBI No. 8/16/PBI/2006 tgl. 5 Oktober 2006 Tentang Kepemilikan Tunggal Pada Perbankan Indonesia, pasal 1 angka 4

⁵³ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2005 tentang Tata Cara Privatisasi Persusahaan Perseroan (Persero), Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 79, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4528, Pasal 1 angka 2.

⁵⁴ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 28 tahun 1999 tentang Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 61 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3840, pasal 1 angka 2

⁵⁵ Ibid, pasal 1 angka 3

Bab II Arah pengembangan perbankan Indonesia dan ketentuan kepemilikan tunggal pada bank umum akan menguraikan mengenai arah pengembangan perbankan Indonesia, latar belakang dan tujuan peraturan kepemilikan tunggal pada perbankan Indonesia, persyaratan dan aturan kepemilikan tunggal pada perbankan Indonesia serta perkembangan pelaksanaan aturan kepemilikan tunggal pada perbankan Indonesia.

Bab III Kepemilikan pemerintah atas bank umum, akan mengkaji latar belakang dan tujuan kepemilikan Pemerintah atas bank, perkembangan Bank Umum yang dimiliki Pemerintah, serta relevansi kepemilikan Pemerintah atas Bank Umum saat ini khususnya mengenai masih perlu atau tidaknya pemerintah memiliki Bank Umum

Bab IV Implementasi Ketentuan Kepemilikan Tunggal Pada Bank Pemerintah, akan menguraikan opsi yang seharusnya dipilih oleh pemerintah terkait dengan implementasi pengaturan ketentuan kepemilikan tunggal dan pertimbangan yang perlu diperhatikan pemerintah dalam melaksanakan opsi tersebut.

Bab V Penutup akan menguraikan kesimpulan dari kajian yang telah dilakukan termasuk saran yang berisikan masukan dan pendapat yang dapat bermanfaat bagi Bank BUMN, pemerintah maupun Bank Indonesia dan pihak-pihak terkait lainnya dalam implementasi ketentuan Kepemilikan Tunggal Pada Bank Umum tersebut.

BAB II

KETENTUAN KEPEMILIKAN TUNGGAL PADA BANK UMUM SEBAGAI BAGIAN DARI KEBIJAKAN PENGEMBANGAN PERBANKAN

A. Pentingnya Kebijakan Pengembangan (Cetak Biru) Perbankan

Pentingnya Indonesia mempunyai kebijakan pengembangan perbankan industri perbankan tidak dapat dilepaskan dari beberapa faktor. Perbankan merupakan industri yang bersifat padat modal (capital intensif), memiliki resiko usaha yang sangat tinggi sehingga biaya dari *exit policy* (keluar dari industri perbankan) akan menjadi sangat mahal⁵⁶. Sebagai bagian dari sistem keuangan maka runtuhnya industri perbankan akan berpengaruh kepada stabilitas sistem keuangan secara keseluruhan yang pada akhirnya berdampak kepada sektor riil maupun moneter. Krisis ekonomi tahun 1997 memperlihatkan bahwa salah satu faktor yang ditengarai menjadi penyebab semakin dalamnya krisis ekonomi adalah kondisi mikro perbankan yang lemah yang terutama disebabkan efek necara keuangan (*balance sheet effect*)⁵⁷ perbankan. *Balance sheet effect* tersebut terjadi karena ketidakmampuan perbankan menghadapi tekanan eksternal (*external shock*) yang datang secara bergelombang, mendadak, tanpa bisa diprediksi dan dalam waktu yang sangat cepat⁵⁸. Ketidakmampuan tersebut bersumber dari rendahnya tingkat kepatuhan perbankan terhadap ketentuan

⁵⁶ Agus Sugiarto, "Arsitektur Perbankan Indonesia, Suatu Kebutuhan dan Tantangan Perbankan Kedepan", Kompas 5 Juni 2003.

⁵⁷ *Balance sheet effect* terjadi ketika peningkatan tajam sisi kewajiban tidak diikuti dengan peningkatan di sisi asset, terjadi pengkikisan kualitas/nilai asset dan turunnya kemampuan menghasilkan penerimaan dibandingkan dengan biaya. Bank Indonesia, *Laporan Tahunan Bank Indonesia 1998/1999*, (Jakarta:Bank Indonesia, 1999) hlm. 3.

⁵⁸ Agus Sugiarto, *op.cit.*

prinsip-prinsip kehati-hatian Bank Indonesia⁵⁹ yang disebabkan rendahnya kompetensi dan integritas dari pengurus bank serta moral hazard yang disebabkan inkonsistensi penerapan (law enforcement) ketentuan⁶⁰ serta kurang efektifnya pengawasan perbankan oleh Bank Indonesia⁶¹. Krisis ekonomi tahun 1997 menunjukkan bahwa industri perbankan Indonesia nasional belum memiliki kelembagaan perbankan yang kokoh yang didukung dengan infrastruktur perbankan yang baik yang mampu mengatasi gejolak internal maupun eksternal.

Sementara itu, perkembangan perekonomian yang semakin maju menuntut tersedianya produk perbankan yang inovatif yang mampu mengakomodasi kebutuhan masyarakat yang menginginkan tersedianya pelayanan yang lengkap dan komprehensif. Produk perbankan yang diinginkan tidak terbatas pada produk-produk tradisional yang lazim disediakan perbankan seperti deposito, tabungan, kredit namun meluas kepada produk-produk yang ditawarkan lembaga keuangan

⁵⁹ Rendahnya tingkat kepatuhan bank tercermin dari beberapa faktor. Di sisi asset, problem utama disebabkan pemberian kredit tidak memenuhi kriteria pemberian kredit yang berhati-hati dan melanggar ketentuan Batas Maksimum Pemberian Kredit (BMPK) yakni memberikan kredit dalam jumlah yang sangat besar kepada grup tertentu maupun kepada anak perusahaan serta pemberian kredit yang terfokus kepada sektor yang beresiko tinggi terutama sektor properti. Dari sisi kewajiban (liabilities), permasalahan terutama disebabkan perbankan menyalurkan kredit jangka panjang yang sumber pendanaannya berasal dari pinjaman luar negeri dengan denominasi valuta asing serta tidak dilakukan hedging. Rendahnya tingkat kepatuhan juga disebabkan tidak tersedianya standar prosedur untuk melaksanakan kebijakan exit policy (kebijakan bagi bank untuk keluar dari sistem perbankan) serta intervensi dari pihak-pihak yang terkait yang menyebabkan sanksi pelanggaran tidak dilaksanakan.

⁶⁰ Moral Hazard disebabkan terjadinya dilema yang disebabkan konflik antara keinginan untuk menerapkan ketentuan secara konsisten dengan kekhawatiran kemungkinan terjadinya kegagalan sistemik di perbankan, tidak tersedianya standar prosedur untuk melaksanakan kebijakan exit policy (kebijakan bagi bank untuk keluar dari sistem perbankan) serta intervensi dari pihak-pihak yang terkait yang menyebabkan sanksi pelanggaran tidak dilaksanakan. Bank Indonesia, *Laporan Tahunan Bank Indonesia 1998/1999*, (Jakarta:Bank Indonesia, 1999) hlm 4.

⁶¹ Ketidakefektifan pengawasan oleh Bank Indonesia disebabkan keterbatasan jumlah pengawas Bank Indonesia serta tidak sempurnya sistem deteksi dini (early warning system) yang mampu mendeteksi permasalahan di perbankan sejak awal. *Ibid.*

lainnya seperti produk asuransi, produk derivatif (mortgage back securities dan credit linked note) maupun produk investasi (reksadana dan equity link deposit).

Di sisi lain, perkembangan teknologi yang sangat pesat juga sangat mempengaruhi peningkatan pelayanan perbankan. Produk-produk yang melibatkan teknologi informasi seperti *phone banking*, *electronic banking*, *electronic fund transfer at point of sales* (EFTPOS) semakin banyak ditawarkan perbankan yang tidak saja menyebabkan perbankan semakin mudah dan efisien dalam memberikan jasa pelayanan kepada masyarakat namun juga menghilangkan batas-batas internasional (borderless). Namun demikian, penggunaan teknologi informasi yang canggih juga menuntut tingkat kehati-hatian yang lebih tinggi karena risikonya yang juga cukup besar baik dari segi kuantitas maupun kualitas sehingga tuntutan untuk melaksanakan kegiatan usaha berbasis manajemen risiko menjadi suatu hal yang tidak mungkin ditawar lagi.

Sementara itu, dengan semakin tipisnya batas antar negara maka stabilitas keuangan dalam suatu negara tidak dapat dipisahkan dengan stabilitas keuangan internasional. Gejolak keuangan yang terjadi di suatu negara dapat mempengaruhi stabilitas keuangan negara lainnya dan berpengaruh kepada stabilitas keuangan internasional. Dalam kerangka kerjasama memperkuat stabilitas moneter dan keuangan internasional tersebut, Basel Committee on Banking Supervision⁶²

⁶² Basel Committee on Supervision didirikan oleh Gubernur Bank Sentral negara-negara Group of Ten (G10) pada tahun 1974 sebagai reaksi atas bankrutnya Bankhaus I.D. Herstatt di Jerman. Likuidasi bank tersebut ternyata berdampak global karena banyak transaksi valuta asingnya tidak dapat diselesaikan sehingga menyebabkan terganggunya penyelesaian transaksi pada Clearing House International Payment System (CHIPS) dan merugikan mitra bisnis Herstatt

mengeluarkan sejumlah standar/pedoman sebagai kerangka dalam mengatur sistem perbankan di negara anggota Basel Committee⁶³. Pemberlakuan standar internasional tersebut tentunya perlu direspon agar ketentuan perbankan yang berlaku sesuai dengan praktek standar internasional (international best practice) namun dengan tahapan pelaksanaannya sesuai dengan kesiapan perbankan itu sendiri. Disamping kebutuhan untuk memperkuat fundamental perbankan, perkembangan perbankan secara global juga menuntut sektor industri perbankan Indonesia untuk mampu bersaing tidak saja dalam level nasional, namun perkembangan tersebut menuntut industri perbankan nasional untuk mampu bersaing di level regional dan global.

Keberadaan globalisasi perdagangan yang sudah diujung mata sudah tidak dapat ditawar lagi terlebih karena pemerintah Indonesia telah meratifikasi perjanjian WTO melalui UU No. 7 tahun 1994⁶⁴. Dengan ratifikasi tersebut, maka tuntutan untuk membuka perdagangan barang dan jasa termasuk jasa perbankan juga semakin besar dan cepat. Dalam konteks regional, komitmen untuk menciptakan Masyarakat Ekonomi Asean (Asean Economy Community dalam) yang dipercepat 5 (lima) tahun pelaksanaannya sehingga di tahun 2015 AEC diharapkan sudah diimplementasikan menyebabkan dalam waktu 8 tahun Indonesia sudah harus mampu bersaing dengan Negara-negara di Asean 6 dan

bank. Zulkarnaen Sitompul, *Problematika Perbankan*, (Bandung: Books Terrace & Library, 2005) hlm 15.

⁶³ Anggota Basel Committee adalah terdiri Belgia, Perancis, Jerman, Italia, Jepang, Luxemburg, Belanda, Spanyol, Swedia, Swiss, Inggris dan Amerika Serikat. Meskipun tidak seluruh negara menjadi anggota namun lebih dari 100 negara menggunakan kerangka Basel sebagai pedoman dalam mengatur sistem banknya.

⁶⁴ UU No. 7 Tahun 1994 tentang Pengesahan Agreement Establishing The WTO (Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia), Lembaran Negara 1995/57, Tambahan Lembaran Negara No. 3564.

Asean 9 di sejumlah sektor yang disepakati. Tantangan yang sudah berada di depan mata tersebut ternyata belum diikuti dengan peningkatan daya saing perbankan Indonesia di level regional maupun internasional. Berdasarkan Majalah *The Bankers* edisi July 2007, tidak ada 1 bankpun di Indonesia yang masuk 200 besar ranking dunia. Sementara sejumlah negara di Asia tercatat memiliki bank yang masuk dalam peringkat 200 besar dunia yakni Singapura yang memiliki 3 bank peringkat 200 besar, Korea Selatan 7 bank, India dengan 2 bank, dan Thailand 1 bank. Bank Mandiri sebagai bank terbesar di Indonesia dari sisi aset ternyata hanya mampu menduduki peringkat ke 251 dunia. Dari 128 bank di Indonesia hanya 9 bank yang tercatat masuk dalam peringkat 1000 dunia. Kondisi tersebut menunjukkan masih rendahnya kemampuan perbankan nasional dalam berkisah atau berkompetisi di level regional maupun internasional.

Memperhatikan hal tersebut, maka keberadaan cetak biru (blue print) perbankan nasional Indonesia merupakan suatu kebijakan yang penting guna mencapai suatu sistem perbankan yang sehat, kuat dan efisien serta mampu bersaing dalam skala regional dan global. Cetak biru perbankan juga dapat menjadi dasar bagi semua pihak, langsung maupun tidak langsung, mengetahui arah pengembangan perbankan dalam jangka panjang.

B. Arsitektur Perbankan Indonesia⁶⁵

⁶⁵ Bank Indonesia, *Arsitektur Perbankan Indonesia*, (Jakarta: Direktorat Penelitian dan Pengaturan Perbankan, Bank Indonesia, 2006)

1. Pilar Arsitektur Perbankan Indonesia

Kerangka kebijakan pengembangan industri perbankan Indonesia yang bersifat menyeluruh dan memberikan arah, bentuk dan tatanan industri perbankan untuk rentang waktu lima sampai sepuluh tahun ke depan dirumuskan dalam program Arsitektur Perbankan Indonesia.

Visi dari API adalah mencapai suatu sistem perbankan yang sehat, kuat dan efisien guna menciptakan kestabilan sistem keuangan dalam rangka membantu mendorong pertumbuhan ekonomi nasional. Untuk mencapai visi tersebut, ditetapkan 6 (enam) sasaran yang akan dicapai yang disebut dengan enam pilar API, yakni :

- a. Menciptakan struktur perbankan domestik yang sehat yang mampu memenuhi kebutuhan masyarakat dan mendorong pembangunan ekonomi nasional yang berkesinambungan
- b. Menciptakan sistem pengaturan dan pengawasan bank yang efektif dan mengacu pada standar internasional.
- c. Menciptakan industri perbankan yang kuat dan memiliki daya saing yang tinggi serta memiliki ketahanan dalam menghadapi risiko
- d. Menciptakan good corporate governance dalam rangka memperkuat kondisi internal perbankan nasional.
- e. Mewujudkan infrastruktur yang lengkap untuk mendukung terciptanya industri perbankan yang sehat.
- f. Mewujudkan pemberdayaan dan perlindungan konsumen jasa perbankan.

2. Program Kegiatan Arsitektur Perbankan Indonesia

Enam pilar API sebagaimana diuraikan sebelumnya dilaksanakan melalui program kegiatan sebagai berikut :

a. Program Penguatan Struktur Perbankan Nasional.

Program ini bertujuan untuk memperkuat permodalan bank umum (konvensional dan syariah) dalam rangka meningkatkan kemampuan bank mengelola usaha maupun risiko, mengembangkan teknologi informasi, maupun meningkatkan skala usahanya guna mendukung peningkatan kapasitas pertumbuhan kredit perbankan. Implementasi program penguatan permodalan bank umum dilaksanakan secara bertahap. Upaya peningkatan modal bank-bank umum dicantumkan dalam rencana bisnis (business plan) yang memuat target waktu, cara dan tahap pencapaian. Cara peningkatan modal dapat dilakukan melalui :

- (1) penambahan modal baru baik yang bersumber dari pemegang saham (shareholder) lama maupun investor baru;
- (2) merger dengan bank (atau beberapa bank) lain atau Bank jangkar untuk mencapai persyaratan modal minimum baru; dan atau
- (3) penerbitan saham baru atau secondary offering di pasar modal.

Dalam rangka meningkatkan permodalan bank dilakukan dengan berbagai pendekatan. Pendekatan yang pertama yang digunakan adalah melalui mekanisme pasar. Namun demikian, karena dipandang kurang efektif, strategi tersebut diubah dengan pendekatan yang bersifat lebih tegas melalui program percepatan konsolidasi perbankan yang bersifat *light handed directive approach* yang

dimulai sejak pertengahan tahun 2005. Melalui pendekatan *light handed directive approach* ditetapkan taret pencapaian modal inti minimum secara bertahap yaitu sebesar Rp.80 miliar pada akhir tahun 2007 dari sebesar Rp. 100 miliar pada akhir tahun 2010.

Untuk bank-bank yang permodalannya masih dibawah Rp. 100 miliar dilakukan kebijakan konsolidasi perbankan melalui penetapan kriteria Bank Kinerja Baik (BKB) serta Bank Jangkar (Anchor Bank), sbb :

a. Bank Kinerja Baik

Kriteria suatu bank ditetapkan sebagai Bank Kinerja Baik (BKB) adalah sbb :

- (i). Memiliki modal inti lebih besar dari Rp. 100 miliar
- (ii) Memiliki tingkat kesehatan dengan kriteria CAMELS tergolong sehat (sekurang-kurangnya peringkat komposit 2) dengan faktor manajemen tergolong baik;
- (iii) Memiliki rasio kewajiban pemenuhan modal minimum (CAR) sebesar 10%; dan
- (iv). Memiliki tata kelola (governance) dengan rating yang baik.

b. Bank Jangkar (Anchor Bank)

Bank Kinerja Baik dapat berpotensi menjadi Bank Jangkar apabila memenuhi kriteria :

- (i) Memiliki kapasitas untuk tumbuh dan berkembang dengan baik, didukung dengan permodalan yang kuat dan stabil serta memiliki kemampuan

mengabsorpsi risiko dan mendukung kegiatan usaha, yang tercermin dari minimum CAR 12% dan rasio modal inti (Tier1) minimum 6%.

- (ii) Memiliki kemampuan untuk tumbuh secara berkelanjutan yang tercermin dari profitabilitas yang baik yang tercermin dari rasio Return on Asset (ROA) minimal 1.5%;
- (iii) Berperan dalam mendukung fungsi intermediasi perbankan guna mendorong pembangunan ekonomi nasional, yang tercermin dari pertumbuhan ekspansi kredit sesuai dengan prinsip kehati-hatian dengan pertumbuhan ekspansi kredit secara riil minimum 22% per tahun atau LDR minimum 50% dan rasio Non Performing Loan (NPL) dibawah 5% (net).
- (iv) Telah menjadi perusahaan terbuka atau memiliki rencana untuk menjadi perusahaan terbuka dalam waktu dekat.
- (v) Memiliki kemampuan dan kapasitas untuk menjadi konsolidator dengan tetap memenuhi kriteria sebagai BKB.

Melalui strategi tersebut, diharapkan dapat menciptakan struktur perbankan yang lebih optimal, yakni :

- (i) Terdapat 2 sampai 3 bank yang memiliki potensi menjadi bank internasional dengan kapasitas dan kemampuan untuk beroperasi di wilayah internasional serta memiliki modal di atas Rp.50triliun;
- (ii) Terdapat 3 sampai 5 bank nasional yang memiliki cakupan usaha yang sangat luas dan beroperasi secara nasional serta memiliki modal antara Rp.10 triliun sampai dengan Rp.50 triliun;

- (iii) Terdapat 30 sampai 50 bank yang kegiatan usahanya terfokus pada segmen usaha tertentu sesuai dengan kapabilitas dan kompetensi masing-masing bank, dengan modal antara Rp. 100 miliar sampai dengan Rp.10 triliun;
- (iv) Bank Perkreditan Rakyat (BPR) dan bank dengan kegiatan usaha terbatas yang memiliki modal dibawah Rp.100 miliar.

b. Program Peningkatan Kualitas Pengaturan Perbankan.

Program ini bertujuan untuk meningkatkan efektivitas pengaturan serta memenuhi standar pengaturan yang mengacu pada praktek internasional (*international best practices*). Program tersebut dicapai dengan penyempurnaan kebijakan perbankan serta penerapan *25 Basel Core Principles* secara bertahap dan menyeluruh. Ditargetkan dalam lima tahun ke depan, penerapan *international best practices* termasuk *25 Basel Core Principles* di perbankan Indonesia sejajar dengan penerapannya negara-negara lain.

c. Program Peningkatan Fungsi Pengawasan

Program ini bertujuan untuk meningkatkan independensi dan efektivitas pengawasan perbankan yang dilakukan oleh Bank Indonesia melalui (i) peningkatan koordinasi dengan lembaga pengawas lain (ii) reorganisasi sektor perbankan di Bank Indonesia, (iii) penyempurnaan infrastruktur pendukung pengawasan bank, (iv) penyempurnaan pengawasan berbasis risiko, (v) peningkatan efektivitas enforcement. Melalui program ini diharapkan dalam dua

sampai lima tahun fungsi pengawasan bank oleh Bank Indonesia akan sejajar dengan pengawasan yang dilakukan oleh otoritas pengawas di negara lain.

d. Program Peningkatan Kualitas Manajemen dan Operasional Perbankan.

Program ini bertujuan untuk meningkatkan *good corporate governance*, kualitas manajemen risiko dan kemampuan operasional manajemen. Dengan standar *good corporate governance* yang tinggi serta diikuti kemampuan operasional (termasuk manajemen risiko) yang handal maka diharapkan kinerja operasional perbankan semakin meningkat. Melalui program ini diharapkan dua sampai lima tahun ke depan kondisi internal perbankan nasional menjadi semakin kuat.

e. Program Pengembangan Infrastruktur Perbankan.

Program ini bertujuan untuk mengembangkan sarana pendukung operasional perbankan yang efektif melalui antara lain pembentukan *credit bureau* dan pengembangan skim penjaminan kredit. Terbentuknya *credit bureau* akan membantu perbankan dalam meningkatkan kualitas pengambilan keputusan pemberian kredit sementara pengembangan skim penjaminan kredit akan meningkatkan akses kredit bagi masyarakat. Melalui program ini diharapkan dalam tiga tahun telah tersedia infrastruktur pendukung perbankan yang memadai.

f. Program Peningkatan Perlindungan Nasabah

Program ini bertujuan untuk memberdayakan nasabah melalui penetapan standar penyusunan mekanisme pengaduan nasabah, pendirian lembaga mediasi independen, peningkatan transparansi informasi produk perbankan dan edukasi bagi masyarakat. Melalui program ini diharapkan dalam dua sampai lima tahun dapat meningkatkan kepercayaan nasabah pada sistem perbankan.

3. Tahap-Tahap Implementasi API

Program API dilaksanakan secara bertahap sejak tahun 2004. Tahapan implementasi tersebut adalah sbb :

a. Program Penguatan Struktur Perbankan Nasional

1) Memperkuat permodalan Bank

- a) Meningkatkan persyaratan modal inti minimum bagi bank umum konvensional maupun bank syariah (termasuk BPD) menjadi Rp.80 miliar yang akan dilaksanakan tahun 2007.
- b) Meningkatkan persyaratan modal inti minimum bagi bank umum konvensional maupun bank syariah (termasuk BPD) menjadi Rp.80 miliar yang akan dilaksanakan tahun 2010.
- c) Mempertahankan persyaratan modal disetor minimum Rp.3 triliun untuk pendirian bank umum konvensional sampai dengan 1 Januari 2011. Dilaksanakan bertahap mulai tahun 2004 sampai dengan 2010.
- d) Menetapkan persyaratan modal disetor minimum Rp. 1 triliun untuk pendirian bank umum syariah. Dilaksanakan tahun 2005.

- e) Menetapkan persyaratan modal sebesar Rp.500 miliar bagi bank umum syariah yang berasal dari spin off Unit Usaha Syariah. Dilaksanakan tahun 2006.
- f) Mempercepat batas waktu pemenuhan persyaratan minimum modal disetor BPR yang semula tahun 2010 menjadi tahun 2008.

2). Memperkuat daya saing dan kelembagaan BPR dan BPRS

- a) Meningkatkan *linkage* program antara bank umum dengan BPR. Dilaksanakan tahun 2007.
- b) Implementasi program aliansi strategis lembaga keuangan syariah dengan BPRS melalui kemitraan strategis dalam rangka pengembangan UMKM. Mendorong pendirian BPR dan BPRS di luar Pulau Jawa dan Bali. Dilaksanakan 2006-2007.
- c) Mempermudah pembukaan kantor cabang BPR dan BPRS bagi yang telah memenuhi persyaratan. Dilaksanakan 2004-2006
- d) Memfasilitasi pembentukan fasilitas jasa bersama untuk BPR dan BPRS. Dilaksanakan tahun 2006-2007.

3). Meningkatkan akses kredit dan pembiayaan UMKM.

- a) Memfasilitasi pembentukan dan monitoring skim penjaminan kredit dan pembiayaan. Dilaksanakan 2004-2007.
- b) Mendorong perbankan untuk meningkatkan pembiayaan kepada UMKM khususnya bagi masyarakat yang berpenghasilan rendah dan di daerah pedesaan. Dilaksanakan 2004-2009.

- c) Meningkatkan akses pembiayaan syariah bagi UMKM dengan pengembangan skema jaminan bagi pembiayaan syariah. Dilaksanakan 2010.
- d) Mendorong bank-bank syariah untuk meningkatkan porsi pembiayaan berbasis bagi hasil. (Dilaksanakan Tahun 2010).

b. Program Peningkatan Kualitas Pengaturan Perbankan

- 1). Memformalkan Proses Sindikasi dalam menyusun kebijakan perbankan :
 - a) Melibatkan pihak ke tiga dalam setiap pembuatan kebijakan perbankan (2004).
 - b) Membentuk panel ahli perbankan (2004).
 - c) Memfasilitasi pembentukan lembaga riset perbankan di daerah tertentu maupun pusat (2006).
- 2) Implementasi secara bertahap *international best practices*.
 - a) Penerapan 25 Basel Core Principles For Effectivite Banking Supervision (2004-2013),
 - b) Basel II (Mulai 2008),
 - c) Islamic Financial Service Board (IFSB) bagi bank syariah (2005-2011).

c. Program Peningkatan Fungsi Pengawasan

- 1) Meningkatkan koordinasi dengan lembaga pengawas lain melalui pembuatan Kesepakatan Bersama (Memorandum of Understanding) dengan lembaga pengawas lembaga keuangan lain dalam rangka peningkatan efektivitas

pelaksanaan pengawasan bank dan pemantauan Sistem Stabilitas Keuangan (SSK).

- 2) Melakukan reorganisasi sektor perbankan di Bank Indonesia.
 - a) Menyempurnakan High Level Organization Structure (HLOS) sektor perbankan Bank Indonesia (2004-2006).
 - b) Mengkonsolidasikan satker pengawasan dan pemeriksaan termasuk pembentukan Pooling Spesialis (2004-2006).
 - c) Mengkoordinasikan Direktorat Pengawasan BPR dan Biro Kredit di Bank Indonesia termasuk mengalihkan fungsi :
 - Penelitian dan pengembangan UMKM dari Biro Kredit ke Direktorat Pengawasan BPR.
 - Pemeriksaan kredit dari Biro Kredit ke Unit Khusus Penyelesaian Aset
 - d) Menyempurnakan organisasi Direktorat Pengawasan Bank Perkreditan Rakyat untuk mengakomodasi pengalihan fungsi penjaminan BPR ke Lembaga Penjamin Simpanan serta pemindahan fungsi perizinan BPR baru dan fungsi penelitian dan pengaturan ke satuan kerja lain di Bank Indonesia (2005-2006).
 - e) Menyempurnakan organisasi Direktorat Perbankan Syariah (2005-2006).
- 3). Menyempurnakan Infrastruktur Pendukung Pengawasan Bank melalui Peningkatan kompetensi pengawas bank umum dan BPR baik konvensional maupun syariah antara lain melalui :

- a) Program sertifikasi dan *attachment* di lembaga pengawas internasional(2004-2005),
 - b) Penyiapan SDM pengawas spesialis(2006),
 - c) Menyempurnakan IT pengawasan bank(2005-2006),
 - d) Menyempurnakan sistem pelaporan BPR (2009), dan
 - e) Menyempurnakan manajemen dokumen pengawasan bank (2005-2006).
- 4). Menyempurnakan implementasi sistem pengawasan berbasis risiko melalui penyempurnaan pedoman dan alat bantu pengawasan dalam mendukung implementasi pengawasan berbasis risiko bank umum konvensional dan syariah (2004-2005).
- 5). Meningkatkan efektivitas enforcement.
- a) Penyempurnaan proses investigasi kejahatan perbankan (2004-2005),
 - b) Peningkatan transparansi pengawasan dalam mendukung efektivitas enforcement (2006)
 - c) Meningkatkan perlindungan hukum bagi pengawasan bank (2006).

d. Program Peningkatan Kualitas *Manajemen dan Operasional Perbankan*

1). Meningkatkan Good Corporate Governance.

- a) Penetapan minimum standar GCG untuk bank umum konvensional dan syariah (2004-2007),
- b) Mewajibkan bank untuk melakukan *self assesment* pelaksanaan GCG dan
- c) Mendorong bank-bank untuk *go public* (2004-2007).

- 2). Meningkatkan kualitas manajemen risiko perbankan.
 - a) Persyaratan sertifikasi manajer risiko bank umum konvensional dan syariah (2004-2007),
 - b) Meningkatkan kualitas dan standar SDM BPR dan BPRS al. Melalui program sertifikasi profesional bagi pengurus BPR dan BPRS (2005-2008)
- 3) Meningkatkan kemampuan operasional bank.
 - a) Mendorong bank-bank melakukan *sharing* penggunaan fasilitas operasional guna menekan biaya (2006-2008) dan
 - b) Memfasilitasi kebutuhan pendidikan dalam rangka peningkatan operasional bank (2006-2008).

e. Program Pengembangan Infrastruktur Perbankan

- 1) Mengembangkan *Credit Bureau*.
 - a) Mendirikan *credit buerau* (2004-2005) dan
 - b) Mengembangkan sistem informasi debitur untuk lembaga keuangan non bank (2006-2008).
- 2). Mendorong pengembangan pasar keuangan syariah (Islamic financial market).
 - a) Menyusun dan menyempurnakan peraturan pasar keuangan syariah (2006-2010), dan
 - b) Menyusun peraturan yang berkaitan dengan instrumen pasar keuangan syariah (2006- 2010)

- 3) Meningkatkan peran lembaga fatwa dan lembaga arbitrase syariah dengan meningkatkan peran lembaga fatwa syariah dan lembaga arbitrase syariah sebagai bagian dari upaya peningkatan kepatuhan bank syariah terhadap prinsip-prinsip syariah (2004-2010)

f. Program Peningkatan Perlindungan Nasabah

- 1). Menyusun standar mekanisme pengaduan nasabah.
 - a) Menetapkan persyaratan minimum mekanisme pengaduan nasabah (2004-2005).
 - b) Memantau dan mengevaluasi pelaksanaan ketentuan yang mengatur mekanisme pengaduan nasabah (2006-2010).
- 2). Membentuk lembaga mediasi independen dengan memfasilitasi penyusunan standar minimum transparansi informasi produk bank (2004-2005)
- 3). Memantau dan mengevaluasi pelaksanaan ketentuan yang mengatur transparansi informasi produk bank (2006-2010).
- 4). Mempromosikan edukasi untuk nasabah dengan mendorong bank-bank untuk melakukan edukasi kepada nasabah mengenai produk-produk finansial (mulai 2004) dan meningkatkan efektivitas kegiatan edukasi masyarakat mengenai perbankan syariah melalui Pusat Komunikasi Ekonomi Syariah (Mulai 2004).

C. Ketentuan Kepemilikan Tunggal Pada Bank Umum

1. Latar Belakang dan Tujuan Pengaturan

Salah satu target program API yakni menciptakan struktur perbankan yang lebih optimal akan tercermin dari permodalan yang semakin kuat yang bahkan mampu bersaing dengan perbankan global⁶⁶. Namun demikian dalam perkembangannya, upaya konsolidasi perbankan melalui peningkatan permodalan bank umum tersebut berjalan kurang efektif yang tercermin dari sangat lambannya konsolidasi perbankan⁶⁷. Lambannya pencapaian target tersebut antara lain disebabkan kepemilikan satu pihak (orang atau badan) pada 2 atau lebih bank nasional yang menyebabkan tidak terfokusnya pemilik bank dalam melaksanakan program konsolidasi perbankan dimaksud.

Kebijakan Kepemilikan Tunggal pada dasarnya merupakan bagian dari enam pilar Arsitektur Perbankan Indonesia yakni pilar pertama yakni Penguatan Struktur Perbankan Indonesia, melalui proses konsolidasi dan pilar Kedua menciptakan sistem pengaturan dan pengawasan yang efektif berdasarkan standar internasional. Melalui Kebijakan Kepemilikan Tunggal, Bank Indonesia berharap dapat mendorong konsolidasi khususnya dalam penguatan strategi usaha perbankan dan sekaligus pula juga bertujuan menata aspek persaingan usaha di industri perbankan sendiri⁶⁸. Melalui opsi merger diantara bank-bank yang

⁶⁶ Permodalan kuat tercermin dari target 2-3 bank nasional memiliki permodalan di atas Rp50 Triliun dengan kemampuan untuk beroperasi di wilayah internasional. Lihat Program Penguatan Struktur Perbankan Nasional Bab II angka 3.1.

⁶⁷ Asep MH. Mulyana, "Perbankan Tak Berinisiatif Konsolidasi", (Jakarta: Bisnis Indonesia), Senin, 8 Agustus 2005.

⁶⁸ Bank Indonesia, "Penjelasan Gubernur Bank Indonesia pada Rapat Kerja dengan Komisi XI DPR RI", Jakarta, 5 September 2006.

dimiliki suatu kelompok usaha yang sama misalnya, maka Bank Indonesia berharap potensi dan kemampuan pembiayaan bank akan semakin besar karena batas maksimum pemberian kredit (BMPK)nya akan meningkat sejalan dengan kenaikan jumlah modalnya. Kerjasama sindikasi pembiayaan pun akan dapat dengan mudah terbentuk, jika strategi usaha bank-bank yang berada dalam satu kelompok kepemilikan dikendalikan secara terkonsolidasi.

Dari segi pengawasan bank, kebijakan kepemilikan tunggal akan sangat efektif untuk mendukung upaya Bank Indonesia dalam menyempurnakan sistem pengawasan bank menuju ke pendekatan pengawasan berdasarkan risiko secara terkonsolidasi (*consolidated supervision*)⁶⁹. Berdasarkan salah satu teori pengawasan bank, tujuan sistem pengawasan bank akan tercapai apabila otoritas pengawas dapat dengan mudah melakukan pengawasan secara efektif dan bank yang diawasi berada dalam kendali sepenuhnya. Kondisi tersebut dapat tercapai apabila bank yang diawasi jumlahnya sedikit dan berada dalam kendali otoritas pengawas sepenuhnya⁷⁰. Selanjutnya, komunikasi antara otoritas pengawas dengan pengendali bank menjadi lebih lancar mengingat adanya *single point of contact*, yang pada gilirannya akan meningkatkan fungsi monitoring Bank Indonesia. Secara teknis, laporan keuangan bank yang disusun secara konsolidasi adalah menjadi media yang sangat efektif bagi Bank Indonesia dalam memetakan seluruh exposure risiko bank dan seluruh anak perusahaan keuangan yang berada dalam satu naungan kepemilikan.

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Zulkarnaen Sitompul, *Problematika Perbankan*, Op.cit hlm. 221.

Melalui ketentuan Kepemilikan Tunggal diharapkan akan terjadi peningkatan *economic of scale* dari bank-bank di Indonesia dan mempercepat konsolidasi perbankan sebagai salah satu prasyarat untuk mewujudkan struktur perbankan Indonesia yang sehat dan kuat serta diharapkan tercapainya peningkatan efektivitas pengawasan bank, khususnya melalui pengawasan bank secara terkonsolidasi⁷¹.

2. Pengaturan Ketentuan Kepemilikan Tunggal

Ketentuan Kepemilikan Tunggal mengatur bahwa setiap pihak hanya dapat menjadi Pemegang Saham Pengendali pada 1 (satu) Bank⁷². Adapun yang dimaksud dengan Pemegang Saham Pemegang Pengendali adalah badan hukum dan atau perorangan dan atau kelompok usaha yang :

- a. Memiliki saham Bank sebesar 25% (dua puluh lima perseratus) atau lebih dari jumlah saham yang dikeluarkan Bank dan mempunyai hak suara;
- b. Memiliki saham Bank kurang dari 25% (dua puluh lima perseratus) dari jumlah saham yang dikeluarkan Bank dan mempunyai hak suara namun dapat dibuktikan telah melakukan pengendalian Bank baik secara langsung maupun tidak langsung⁷³.

⁷¹ Penjelasan PBI No. 8/16/PBI/2006 tgl. 5 Oktober 2006 Tentang Kepemilikan Tunggal Pada Perbankan Indonesia.

⁷² *Ibid*, Pasal 2 (1),

⁷³ *Ibid*, Pasal 1 angka 3

Pemegang Saham Pengendali yang memiliki lebih dari 1 (satu) Bank harus menyesuaikan struktur kepemilikannya melalui 3 opsi sebagai berikut⁷⁴ :

- a. Mengalihkan sebagian atau seluruh kepemilikan sahamnya pada salah satu atau lebih Bank yang dikendalikannya kepada pihak lain⁷⁵ sehingga Pemegang Saham Pengendali tersebut hanya memiliki 1 (satu) Bank; atau
- b. Melakukan merger atau konsolidasi atas bank-bank yang dikendalikannya; atau
- c. Membentuk Perusahaan Induk di Bidang Perbankan (Bank Holding Company).

Dalam hal setelah berlakunya ketentuan kepemilikan tunggal Pemegang Saham Pengendali yang memiliki bank lebih dari 1 membeli saham Bank lain dan mengakibatkan yang bersangkutan memenuhi kriteria sebagai Pemegang Saham Pengendali Bank yang dibeli, maka Pemegang Saham Pengendali tersebut wajib melakukan merger atau konsolidasi atas Bank dimaksud dengan Bank yang telah dimiliki sebelumnya⁷⁶.

Dalam hal opsi yang dipilih PSP adalah pembentukan Bank Holding Company (BHC) maka pembentukan BHC tersebut dapat dilakukan dengan cara (i) Mendirikan badan hukum baru sebagai Bank Holding Company atau (ii) Menunjuk salah satu bank yang dimilikinya sebagai BHC⁷⁷. BHC yang dibentuk

⁷⁴ Pasal 3 (1a,b) PBI No. 8/16/PBI/2006 tgl. 5 Oktober 2006 Tentang Kepemilikan Tunggal Pada Perbankan Indonesia.

⁷⁵ Pihak lain sebagaimana dimaksud dalam ayat ini adalah pihak di luar kelompok usaha dan atau keluarga sampai dengan derajat kedua dari Pemegang Saham Pengendali.

⁷⁶ Ibid, pasal 3 ayat (2) PBI No. 8/16/PBI/2006 tgl. 5 Oktober 2006.

⁷⁷ Pasal 3 ayat (1c) PBI No. 8/16/PBI/2006 tgl. 5 Oktober 2006 Tentang Kepemilikan Tunggal Pada Perbankan Indonesia.

harus merupakan badan hukum berbentuk Perseroan Terbatas yang didirikan di Indonesia dan BHC dilarang melakukan kegiatan usaha lain selain hanya menjadi pemegang saham Bank⁷⁸. BHC wajib bertindak sebagai penentu arah strategis bagi bank-bank yang menjadi anak perusahaannya dan sekaligus mengkonsolidasikan laporan keuangan bank-bank tersebut⁷⁹. Dengan opsi membentuk BHC maka proses pengalihan sahamnya tidak tunduk ketentuan tentang Akuisisi Bank Umum dan Pembelian Saham Bank Umum⁸⁰. Untuk menjadi pengurus BHC, Bank Indonesia melakukan penilaian kemampuan dan memberikan keputusan (Fit and Proper Test) terhadap calon BHC yang diajukan BHC berdasarkan ketentuan yang berlaku⁸¹.

Bagi bank yang terkena ketentuan tersebut wajib menyampaikan rencana penyesuaian struktur kepemilikan dan menyampaikan kepada Bank Indonesia paling lambat akhir Desember 2007⁸². Adapun perkembangan implementasi penyesuaian struktur kepemilikan tersebut harus dilaporkan secara berkala setiap triwulanan⁸³. Paling lambat pelaksanaan penyesuaian struktur kepemilikan tersebut sudah harus diselesaikan pada akhir tahun 2010⁸⁴. Pemegang Saham Pengendali yang tidak melakukan penyesuaian struktur kepemilikan paling lambat akhir 2010 dikenakan sanksi berupa larangan melakukan pengendalian pada bank-bank tersebut dan dilarang memiliki saham dengan hak suara pada masing-masing

⁷⁸ *Ibid*, Pasal 5

⁷⁹ *Ibid*, Pasal ayat 6 (1).

⁸⁰ *Ibid*, Pasal 4 ayat (3)

⁸¹ *Ibid*, Pasal 4 ayat (2)

⁸² *Ibid*, Pasal 8 ayat (1)

⁸³ *Ibid*, Pasal 8 ayat (4)

⁸⁴ *Ibid*, Pasal ayat 7 (1).

Bank lebih dari 10% (sepuluh perseratus) dari jumlah saham Bank⁸⁵. Dengan demikian, apabila sampai dengan tahun 2010 Pemegang Saham Pengendali masih menjadi PSP disejumlah bank maka Bank hanya dapat mencatat kepemilikan saham dengan hak suara bagi PSP yang bersangkutan paling tinggi sebesar 10% (sepuluh perseratus) dari jumlah saham Bank⁸⁶. Pilihan lain adalah dengan memberikan hak suara bagi yang PSP bersangkutan dalam Rapat Umum Pemegang Saham maksimal sebesar 10% (sepuluh perseratus) dari jumlah saham Bank⁸⁷. Adapun kelebihan saham diatas 10% milik PSP tersebut dicatat sebagai saham tanpa hak suara sampai dengan saham dimaksud dialihkan kepada pihak lain⁸⁸ paling lambat tahun 2011⁸⁹. Saham tanpa hak suara tersebut tidak diperhitungkan dalam menentukan minimal jumlah korum Rapat Umum Pemegang Saham yang harus dipenuhi sebagaimana diatur dalam perundang-undangan atau Anggaran Dasar perusahaan⁹⁰.

Pelanggaran aturan untuk langgar ketentuan dikenakan sanksi administratif berupa kewajiban membayar sebesar Rp. 500.000.000,- (lima ratus jutarupiah), larangan menjadi Pemegang Saham Pengendali pada seluruh bank di Indonesia untuk jangka waktu 20 (dua puluh) Tahun atau berupa penilaian kemampuan dan kepatutan (Fit and Proper Test) terhadap pengurus.

Penerapan kebijakan kepemilikan tunggal, termasuk kewajiban penyesuaian struktur kepemilikan bagi pemegang saham pengendali yang telah

⁸⁵ *Ibid*, Pasal 9 ayat (1).

⁸⁶ *Ibid*, Pasal 9 ayat (2a).

⁸⁷ *Ibid*, Pasal 9 ayat (2b).

⁸⁸ *Ibid*, Pasal 9 ayat (3)

⁸⁹ *Ibid*, Pasal 10

⁹⁰ *Ibid*, Pasal 11 PBI

mengendalikan lebih dari 1 (satu) bank, memberikan pengecualian bagi kantor cabang bank asing dan bank campuran, mengingat Indonesia terikat pada komitmen yang telah diberikan dalam perjanjian putaran Uruguay pada forum *World Trade Organization* untuk tetap menghargai kehadiran pihak asing dalam bentuk kantor cabang bank asing dan bank campuran (Joint Venture Bank). Demikian juga pengecualian diberikan bagi Pemegang Saham Pengendali yang mengendalikan 2 (dua) Bank yang masing-masing melakukan kegiatan usaha dengan prinsip yang berbeda, yakni secara konvensional dan berdasarkan prinsip Syariah, mengingat berdasarkan karakteristiknya, kedua jenis Bank dimaksud lebih tepat melakukan kegiatan usaha sebagai badan usaha yang terpisah.

3. Perkembangan Penerapan Ketentuan Kepemilikan Tunggal Pada Bank Umum

Dari 128 bank umum yang ada di Indonesia, saat ini terdapat 8 bank yang terkena Ketentuan Kepemilikan Tunggal Pada Bank Umum tersebut sbb :

No	Bank	Pemegang Saham	Kepemilikan	Pengendali
1	PT. BRI Tbk	Negara RI	56.82 %	Pemerintah
		Masyarakat	43.18 %	
2	PT. Bank Mandiri Tbk	Negara RI	66.97 %	Pemerintah
		Publik	33.03 %	
3	PT. BNI Tbk	Negara RI	76.36 %	Pemerintah
		Publik	23.64 %	
4	PT. BTN	Negara RI	100.00 %	Pemerintah
5	PT. Bank Danamon Indonesia Tbk.	Asia Financial	67.88 %	Temasek
		Publik	31.95 %	
6	PT. Bank Internasional Indonesia Tbk.	Sorak Financial Holding	56.00 %	Temasek
		Publik	32.00 %	
		GS NYSEG Ac	6.00 %	
		Aranda Investment (Mauritius)	6.00 %	
7	PT. Bank Niaga Tbk	CIMB Group	61.00 %	Khazanah
		Publik	39.00 %	
8	PT. Lippo Bank Tbk	Santubong Investment	87.03 %	Khazanah
		Greatville	5.57 %	
		Publik	5.40 %	
		Menteri Keuangan eks BPPN	2.00 %	

Sumber : Jakarta Stock Exchange 31 Mei 2008

Fullerton Financial Holding (FFH) menjadi Pemegang Saham Pengendali PT. Bank Danamon Indonesia dan PT. Bank Internasional melalui konsorsium Asia Financial Holding dan Sorak Financial Holding yang menguasai 67,88% dan 56,00% saham di ke 2 bank tersebut. Pada tanggal tanggal 13 Desember 2007 FFH selaku Pemegang Saham Pengendali telah menyerahkan rencana penyesuaian struktur kepemilikan sebagaimana diatur dalam pasal 8 ayat (1r) PBI No. 8/16/PBI/2006 tgl. 5 Oktober 2006 Tentang Kepemilikan Tunggal Pada Perbankan Indonesia⁹¹. Dalam Rencana tersebut diuraikan beberapa hal antara

⁹¹ Pemegang Saham Bank Danamon Fullerton Financial Holding Serahkan Rencana Kepemilikan Tunggal Ke BI, Antara News, Jakarta tanggal 14 Desember 2007.

lain, FFH tengah melakukan proses evaluasi atas opsi yang tersedia namun opsi merger antara Bank Danamon dengan Bank Internasional Indonesia menjadi preferensi utama sepanjang evaluasi selanjutnya mengenai rencana tersebut mendukung hal tersebut. Dalam rangka implementasi tersebut, FFH masih melakukan uji tuntas untuk beberapa hal seperti permasalahan ijin maupun perpajakan. Namun demikian, sepanjang opsi penjualan saham dinilai lebih menguntungkan dibandingkan opsi merger maka dalam Rencana disebutkan bahwa FFH dapat melakukan penjualan sewaktu-waktu ditengah proses merger. Dengan opsi penjualan saham, FFH akan menjual saham di PT. Bank Internasional Indonesia sehingga FFH akan menjadi Pemegang Saham Pengendali di PT. Bank Danamon Indonesia Tbk. Penyelesaian pelaksanaan opsi yang telah dipilih ditargetkan selesai sesuai dengan target yang ditetapkan oleh bank Indonesia yakni tahun 2010.

Khazanah Berhard menjadi Pemegang Saham Pengendali melalui Santubong Investments BV dan CIMB yang memiliki saham 87.03% di Lippo Bank dan 63% saham di PT. Bank Niaga Tbk. Selaku Pemegang Saham Pengendali, Khazanah Berhard pada tanggal 27 Desember 2007 secara resmi telah menyerahkan Rencana Penyesuaian Struktur Kepemilikan Saham kepada Bank Indonesia untuk memenuhi ketentuan Kepemilikan Tunggal Pada Bank Umum⁹². Dalam Rencana tersebut, Khazanah Berhad memilih opsi merger antara PT. Bank Lippo dan PT. Bank Niaga. Sebagaimana FFH, Khazanah terus melakukan evaluasi baik secara operasional maupun keuangan sebelum melakukan proses

⁹² Khazanah Memilih Menggabungkan Lippo Bank dengan Bank Niaga, Kontan, 28 Desember 2007.

merger. Proses evaluasi diperkirakan akan selesai dalam 3 hingga 6 bulan kedepan. Dalam hal hasil evaluasi menunjukkan bahwa langkah merger tersebut tidak memiliki nilai tambah, dari sisi keuangan, operasional dan legal maka Khazanah akan mencari alternatif lain.

Empat Bank lainnya yang terkena ketentuan Kepemilikan Tunggal Pada Bank Umum adalah Bank Pemerintah yakni PT. Bank Mandiri Tbk, PT. Bank Negara Indonesia Tbk, PT. Bank Rakyat Indonesia Tbk, dan PT. Bank Tabungan Negara. Pemerintah telah menyampaikan opsi untuk membuat perusahaan induk atau holding company⁹³. Adapun bentuk Holding Company yang akan menjadi perusahaan induk belum ditentukan apakah akan memilih 1 bank untuk menjadi holding company atau mendirikan perusahaan baru sebagai holding company bank-bank milik negara yang ada⁹⁴.

⁹³ Konsolidasi Perbankan Indonesia 2007, Aturan Kepemilikan Tunggal, Kontan 28 Desember 2007.

⁹⁴ *Ibid.*

BAB III

KEPEMILIKAN PEMERINTAH PADA BANK UMUM

A. Kepemilikan Pemerintah Pada Perusahaan Negara

Peranan negara dalam perekonomian melalui kepemilikan pada perusahaan negara pada dasarnya dilakukan oleh hampir sejumlah negara⁹⁵. Konsep tersebut sejalan dengan ide negara kesejahteraan (welfare state) yang menjadi sangat populer di abad 19. Teori negara kesejahteraan diterapkan negara-negara industri pada akhir abad 19, dan meluas antara periode 1940 dan 1970 dan menjadi ciri negara modern. Sebelum ide negara kesejahteraan diterapkan, yang berkembang adalah teori klasik yakni tugas negara terbatas untuk melindungi, kehidupan, dan kepemilikan warganegaranya dari kepentingan domestik dan internasional serta untuk membentuk dan melaksanakan hukum bagi warganegaranya. Berdasarkan teori klasik maka tidak ada ruang bagi negara untuk terlibat dalam perekonomian dan kesejahteraan rakyat. Selanjutnya pada periode kerjasama perdagangan merkantilis, negara terlibat dalam menciptakan kemakmuran nasional dan bertanggungjawab atas pekerja miskin. Dalam era merkantilis, masyarakat mulai⁹⁶ menerima konsep intervensi dan keterlibatan negara guna menjaga dan melindungi barang dan jasa.

Konsep negara kesejahteraan mulai berkembang pertama kali di Jerman pada tahun 1881 pada saat Kaisar Wilhem I mengajukan proposal jaminan sosial untuk melindungi pekerja Jerman terhadap kehilangan penghasilan akibat

⁹⁵ Pada tahun 1970an, di negara-negara OECD, porsi perusahaan negara tercatat 10% dari GDP.
Roy C. Smith and Ingo Walter, *Global Banking*, (New York:Oxford University Press, 2003)
hlm.224

kecelakaan kerja dan usia tua⁹⁷. Konsep negara kesejahteraan tersebut kemudian berkembang ke Inggris antara 1908-1911 selanjutnya ke Amerika Serikat pada pertengahan tahun 1930. Sejak saat itu negara kesejahteraan merupakan tonggak bagi peradaban modern dan menjadi salah satu kewajiban utama negara. Konsep negara kesejahteraan kemudian meluas di negara-negara industri barat pada era setelah perang dunia II sehingga negara-negara tersebut disebut sebagai negara kesejahteraan. Konsep negara kesejahteraan tersebut dianut negara-negara barat sampai dengan tahun 1970an.

Periode 1970-1980an, konsep negara kesejahteraan menghadapi masa krisis yang disebabkan beberapa faktor. Konsep negara kesejahteraan dipandang kurang mendorong masyarakat untuk aktif terlibat dalam aktivitas produksi, distribusi pendapatan tidak terjadi antara yang kaya dan miskin namun antara negara dengan kelompok kelas menengah pendukung politik tertentu⁹⁸. Menurut S.N. Einstadt sebagaimana dikutip S. Nugraha, sejak konsep negara kesejahteraan diadopsi negara-negara barat, negara kesejahteraan berkembang ke arah yang menyimpang. Selanjutnya di banyak negara, fasilitas kesejahteraan yang semakin berkembang mempengaruhi pertumbuhan sektor publik yang pada akhirnya menurut Snower menyebabkan masyarakat tidak mandiri namun justru menyebabkan semakin meningkatnya ketergantungan masyarakat kepada pemerintah⁹⁹.

Konsep negara kesejahteraan yang dipelopori negara-negara industri barat saat ini mulai ditinggalkan dengan berbagai sebab. *Pertama*, Negara

⁹⁷ Nugraha, *Op.cit*, hlm. 55

⁹⁸ *Ibid*, hlm 56.

⁹⁹ *Ibid*, hlm. 58.

kesejahteraan dianggap menghancurkan negara karena menghambat kompetisi ekonomi global, yang pada akhirnya memperlambat pertumbuhan ekonomi. Dalam jangka panjang negara kesejahteraan akan mengancam kebebasan dan stabilitas demokrasi mengingat pelaksanaan yang terpusat dan ketergantungan masyarakat bawah yang sangat tinggi terhadap negara¹⁰⁰. *Kedua*, karena perusahaan negara pada umumnya mendapat hak monopoli maka perusahaan negara menjadi tidak efisien serta memiliki kinerja yang sangat buruk. Ketidakefisienan perusahaan negara tersebut disebabkan posisi monopoli dalam penyediaan fasilitas sosial menyebabkan perusahaan tersebut tidak dapat belajar bagaimana berkompetisi serta bagaimana melayani dan memenuhi kebutuhan masyarakat. *Ketiga*, struktur birokrasi dalam perusahaan negara menyebabkan perusahaan negara tidak fleksibel dalam menghadapi perubahan situasi dan kondisi sebagaimana perusahaan swasta. *Keempat*, berbagai studi juga menunjukkan bahwa perusahaan negara sering dijadikan sapi perahan oleh para politisi dengan memberikan berbagai fasilitas kepada pendukungnya melalui berbagai cara seperti penetapan harga produk yang tidak sesuai, investasi di proyek-proyek yang secara netto memiliki present value yang lebih rendah, subsidi silang serta penentuan lokasi pabrik yang tidak optimal¹⁰¹.

Argumentasi untuk melakukan privatisasi atas kepemilikan pemerintah di perusahaan negara antara lain¹⁰² :

- (i) Meningkatkan penerimaan negara melalui hasil penjualan perusahaan negara atau mencegah terjadinya kebocoran anggaran yang disebabkan

¹⁰⁰ *Ibid.* hlm. 70

¹⁰¹ Smith, Op.cit hlm 229

¹⁰² *Ibid.* hlm.228-229.

pemberian subsidi langsung dan tidak langsung kepada perusahaan negara yang tidak efisien.

- (ii) Mendorong efisiensi ekonomi dalam operasional internal di perusahaan negara terkait.. Argumentasi ini didasarkan studi yang menyimpulkan kinerja perusahaan negara periode 1970-1980 lebih buruk dibandingkan swasta ditinjau dari segi biaya dan efisiensi.
- (iii) Mengurangi distorsi ekonomi yang disebabkan politik dan intervensi pemerintah terhadap perusahaan negara sehingga diharapkan akan mengurangi potensi korupsi, kronisme, dan pada akhirnya berdampak kepada distribusi pendapatan.
- (iv) Mendorong kompetisi dan disiplin pasar di industri-industri tersebut khususnya apabila industri-industri tersebut bersifat global.
- (v) Mendorong penyebaran kepemilikan saham baik secara langsung maupun melalui dana pensiun dan *mutual fund*, yang pada gilirannya diharapkan akan mengembangkan pasar keuangan yang lebih luas dan dalam sehingga akan menyediakan alokasi modal yang lebih efisien dan dinamis.
- (vi) Merespon globalisasi industri dan konsolidasi internasional dengan efektif termasuk merger dan akuisisi lintas negara dan berbagai variasi *joint venture* dan aliansi strategis di industri-industri seperti telekomunikasi dan penerbangan. Privatisasi sangat diperlukan untuk mengembangkan strategi bisnis yang efektif dalam sektor-sektor yang dinamis dari ekonomi global.

Berdasarkan sejumlah pandangan tersebut, atas keinginan masyarakatnya, pemerintahan di negara-negara barat mulai melakukan reformasi atas penerapan konsep negara kesejahteraan. Reformasi negara kesejahteraan diartikan sebagai pemerintah mengundang swasta untuk mengambilalih tugas program kesejahteraan dan pemerintah bukan menjadi satu-satunya penyedia fasilitas sosial. Di Inggris, reformasi dimulai dengan komitmen untuk mengurangi peranan negara dalam penyediaan kesejahteraan, mengurangi beban pengeluaran publik serta meningkatkan efisiensi dari sektor publik itu sendiri. Konsep tersebut kemudian diikuti pemerintahan di banyak negara. Di Amerika Serikat, besarnya pengeluaran negara untuk kesejahteraan rakyat menimbulkan kekhawatiran bahwa pemerintah federal berubah menjadi pemerintahan besar dengan jumlah aparat pemerintah yang membengkak yang dalam jangka panjang dapat mengancam konsep negara demokrasi liberal. Di sisi lain, tuntutan sektor publik untuk bekerja secara lebih efisien mengharuskan pemerintah untuk bekerjasama dengan swasta dalam menyediakan program kesejahteraan. Reformasi negara kesejahteraan tersebut secara signifikan telah mengurangi kepemilikan pada perusahaan negara. Akhir tahun 1980an, porsi perusahaan negara terhadap Produk Nasional Bruto tercatat turun dari 10% di tahun 1970 menjadi 7% di akhir tahun 1980an dan menjadi 5% pada akhir tahun 1990¹⁰³. Studi empiris terkait dengan privatisasi memperlihatkan bahwa 15 survey dengan sampel ribuan perusahaan di lebih 50 negara menyimpulkan bahwa perusahaan milik pemerintah memiliki kinerja yang lebih buruk dibandingkan perusahaan swasta dan terjadi perbaikan

¹⁰³ *Ibid.* hlm 224

kinerja yang signifikan terkait efisiensi dan profitabilitas, serta kenaikan belanja modal dan penurunan hutang terhadap atas perusahaan milik pemerintah yang melakukan privatisasi¹⁰⁴.

B. Pengaruh Kepemilikan Pemerintah Terhadap Kinerja Bank

Perbankan sebagai lembaga keuangan yang menjadi bagian dari sistem keuangan merupakan suatu lembaga yang memiliki karakteristik yang khusus. Kekhususan tersebut disebabkan karena fungsinya sebagai lembaga perantara keuangan (financial intermediaries) yang menghimpun dana masyarakat (investor) dan menginvestasikan dana tersebut kepada perusahaan lain. Dalam menginvestasikan dana yang dikelola tersebut, perbankan memiliki resiko terkait dengan perbedaan jangka waktu antara jangka waktu dana yang diinvestasikan dengan sumber dananya, denominasi dana yang disalurkan dengan denominasi sumber dana yang dikelola, serta kualitas penyaluran dana kepada nasabah peminjam (kredit). Di sisi lain, sebagai bagian dari sistem keuangan, bank yang tidak sehat akan mempengaruhi stabilitas sistem keuangan secara keseluruhan. Sistem perbankan yang sehat menjadi suatu keharusan agar dapat menjalankan fungsinya sebagai penunjang perekonomian negara.

Globalisasi berimplikasi kepada semakin terintegrasinya sistem perekonomian dan sistem keuangan dunia. Perbankan sebagai bagian dari sistem keuangan mau atau tidak mau, suka atau tidak suka harus menghadapi tantangan tersebut agar mampu berkompetisi atau setidaknya memiliki peranan dalam

¹⁰⁴ *Ibid* hlm.229

sistem keuangan internasional. Di sisi lain, tingkat kesehatan bank menjadi suatu hal yang sangat penting dalam menjaga kestabilan sistem keuangan nasional dan internasional mengingat krisis dalam satu bank dapat mempengaruhi kestabilan sistem keuangan bahkan di level internasional.

Di sisi lain, Bank merupakan salah satu jenis institusi keuangan yang lazim dimiliki negara untuk melaksanakan konsep negara kesejahteraan. Terdapat sejumlah pertimbangan baik politis maupun ekonomis, alasan pemerintah untuk memiliki bank. **Pertama**, pemerintah memiliki bank untuk mengatasi kekuatan bank-bank swasta besar mengingat bank-bank swasta dianggap seringkali menyalahgunakan kekuatannya sehingga merugikan kepentingan negara (umum)¹⁰⁵. **Kedua**, konsep bahwa negaralah yang mendorong perekonomian tumbuh, khususnya di awal terbentuknya negara, menyebabkan pemerintah perlu mengawasi dan mengontrol berbagai institusi yang penting bagi pembangunan perekonomian seperti bank. Dengan memiliki bank, maka pemerintah dapat mendorong industri atau sektor strategis melalui jaminan pembiayaan dengan suku bunga rendah, baik yang dimiliki swasta maupun perusahaan negara, sehingga negara memiliki basis industri yang kuat sebagai pendukung pertumbuhan ekonomi¹⁰⁶. **Ketiga**, dengan memiliki bank maka pemerintah dapat mengalokasikan kredit untuk sektor-sektor yang kurang mendapat pelayanan

¹⁰⁵ India pada tahun 1969 menasionalisasi bank-bank bekas pemerintah kolonial dengan salah satu pertimbangan mengurangi kekuatan konglomerat dan pemberian kredit yang terkonsentrasi. Meksiko pada tahun 1982 melakukan nasionalisasi dengan pertimbangan bank-bank tersebut telah menyebabkan mata uang peso terdavaluasi. James A. Hanson, "The Transformation of State-Owned Bank", dalam Gerald Caprio, et. al (ed), *The Future of State-Owned Financial Institutions*, (Washington, The Brooking Institution, 2004) hlm 15.

¹⁰⁶ Bank milik pemerintah di Rumania memberikan subsidi pinjaman kepada perusahaan negara sehingga mampu beroperasi dengan biaya rendah, *Ibid* hlm 116

kredit dari bank-bank swasta seperti kredit untuk usaha kecil, pertanian, perumahan dan pembiayaan ekspor¹⁰⁷. **Keempat**, dengan memiliki bank maka pemerintah dapat menghimpun dana masyarakat luas untuk membiayai pembangunan melalui pembukaan cabang di seluruh wilayah. **Kelima**, ditujukan untuk mengatasi kondisi krisis yang dihadapi sektor perbankan dimana pemerintah merekapitalisasi perbankan guna menstabilkan dan menyelamatkan sistem perbankan¹⁰⁸.

Namun demikian, sejumlah studi menunjukkan bahwa kepemilikan pemerintah pada bank-bank milik pemerintah ternyata tidak menghasilkan kinerja yang baik. Buruknya kinerja bank-bank milik pemerintah terutama disebabkan beberapa faktor. **Pertama**, bank-bank milik pemerintah pada umumnya tidak memiliki kemampuan kompetisi dan profesionalitas yang memadai, khususnya dibandingkan dengan bank-bank swasta. Hal ini terutama disebabkan adanya jaminan sumber pendanaan dari Bank Sentral atau Departemen Keuangan dengan tingkat bunga yang rendah atau disubsidi, baik berupa hibah maupun deposit, sehingga tidak terbiasa memiliki kemampuan yang baik untuk menghimpun dana sendiri¹⁰⁹. Kepercayaan masyarakat untuk menyimpan dananya di bank-bank

¹⁰⁷ Di Amerika Latin, pemerintah sangat berkepentingan untuk menyalurkan pembiayaan jangka panjang untuk sektor pertanian merupakan alasan pemerintah mendirikan bank pembangunan dan bank pertanian. Di Afrika, akibat bank asing hanya fokus melakukan pembiayaan ekspor dan mengabaikan pembiayaan untuk industri baru dan non ekspor komoditi pertanian menyebabkan pemerintah melakukan nasionalisasi bank asing. Hanson, *Opcit.* hlm 17.

¹⁰⁸ Krisis perbankan di tahun 1997, menyebabkan pemerintah harus merekapitalisasi pula bank-bank swasta guna meningkatkan permodalan bank-bank tersebut. Rekapitalisasi tersebut menyebabkan pemerintah memiliki sejumlah bank swasta seperti BCA, Bank Danamon dan lainnya.

¹⁰⁹ Bank pemerintah di negara Turki memperoleh alokasi dana dari pemerintah dalam bentuk deposit pemerintah, Manal Fouad, et al, "Fiscal Transparency and State-Owned Banks"

milik pemerintah bukan didasarkan dari kinerja keuangan bank-bank milik pemerintah tetapi lebih didorong karena masyarakat mengetahui bahwa pemerintah berdiri dibelakangnya¹¹⁰.

Jaminan *bail out* apabila kinerja keuangan bank-bank milik pemerintah akan mendorong perilaku kurang berhati-hati manajer atau pengelola investasi lembaga keuangan milik pemerintah tersebut dengan antara lain melakukan investasi yang berisiko tinggi. Hal ini tercermin dari tingginya NPL bank-bank yang dimiliki pemerintah. Dari 87 Bank yang diteliti oleh IMF, hanya 26% yang tercatat memiliki rasio NPL kurang atau sama dengan 5%. Sementara selebihnya yakni 74% memiliki rasio NPL diatas 5% dimana 40% diantaranya memiliki rasio NPL diatas 10%¹¹¹. Studi kasus di beberapa negara juga memperlihatkan NPL bank milik pemerintah lebih buruk dibandingkan NPL di bank-bank swasta¹¹². Bank-bank milik pemerintah di negara Bangladesh tercatat memiliki NPL lebih dari 40%, tiga kali lipat lebih tinggi dibandingkan rasio NPL bank-bank swasta. Bank-bank milik pemerintah di negara India memiliki rasio NPL 25%, lebih tinggi dibandingkan bank swasta sementara bank milik pemerintah di Argentina (1990) memiliki NPL 50%, lima kali lebih besar dibandingkan NPL bank-bank swasta terbesar. Di Kenya, bank-bank milik pemerintah dengan share kredit hanya

dalam Gerald Caprio, et. al (ed), *The Future of State-Owned Financial Institutions*, (Washington, The Brooking Institution, 2004) hlm 89.

¹¹⁰ Bank pemerintah di Indonesia menerima alokasi pemindahan deposito besar-besaran dari bank-bank swasta akibat pemerintah menutup 16 bank swasta. Pemindahan dana tersebut terutama disebabkan keyakinan bahwa pemerintah tidak akan menutup atau mencabut ijin usaha bank-bank milik pemerintah dan bukan karena tingkat kesehatan bank-bank milik pemerintah dianggap baik

¹¹¹ David Marston dan Aditya Narain. "Observations from an International Monetary Fund Survey" dalam Gerald Caprio, et. al (ed), *The Future of State-Owned Financial Institutions*, (Washington, The Brooking Institution, 2004) hlm. 62

¹¹² Hanson, *Op. cit.* hlm 19.

28% dari total kredit perbankan namun tercatat memiliki rasio NPL dua per tiga dari total NPL perbankan.

Kedua, bank milik pemerintah sangat rentan terhadap intervensi dari pemerintah atau partai politik¹¹³. Target-target pembiayaan seperti memberikan fasilitas kredit untuk kepada debitur dan sektor tertentu, terkait dengan pendukung partai atau birokrat tertentu¹¹⁴, yang sebenarnya tidak layak untuk dibiayai apalagi dengan suku bunga rendah akan menyebabkan Bank milik pemerintah tidak mampu memaksimalkan keuntungan bahkan tidak tertutup kemungkinan harus mengalami defisit yang harus disubsidi oleh pemerintah yang akhirnya berdampak negatif bagi produktivitas dan tingkat pertumbuhan ekonomi¹¹⁵. Untuk menghindari atau memperkecil defisit yang akan membebani anggaran pemerintah, maka kepada bank-bank tersebut pada umumnya diberikan perlakuan istimewa seperti hak monopoli yang akan berdampak negatif terhadap efisiensi

¹¹³ Sebagaimana dikutip William L. Megginson, sejumlah peneliti mengemukakan bahwa perusahaan negara digunakan sebagai alat yang efektif untuk melayani kepentingan politik sehingga target tidak berorientasi pasar dan tujuan untuk memaksimalkan profit sangat tidak mungkin tercapai. Peneliti tersebut antara lain M. Boycko, A. Shleifer dan R.W. Vishny; L.P. Jones; J. Nellis; D.E.M. Sappington dan J.G. Sidak; M. Shirley dan P. Walsh, A. Shleifer dan R.W. Vishny; J. Stiglitz; J. Vickers dan G. Yarrow. William L. Megginson, "The Economic of Bank Privatization", *Journal of Banking & Finance* vol 29, Agustus-September 2005 hlm 1931-1980. Shleifer dan Vishny membuktikan bahwa tidak efisiennya perusahaan negara karena politisi menekan mereka untuk mencapai berbagai target yang tidak ekonomis seperti mempertahankan jumlah pekerja yang berlebihan, membangun industri/pabrik bukan berdasarkan alasan ekonomis tetapi lebih karena pertimbangan politis dan penentuan harga produk dibawah harga pasar. *Ibid.*

¹¹⁴ Di India, pada akhir tahun 1980, parlemen mengusulkan pemberian fasilitas kredit dengan persyaratan persetujuan dari anggota parlemen. Hanson, *Op.cit* hlm.22. Di Indonesia, sejumlah bank milik pemerintah pernah ditunjuk untuk memfasilitasi transaksi dagang Government to Government dengan negara yang berisiko tinggi. Pada saat jatuh tempo pembayaran, bank milik pemerintah yang telah mendapatkan fasilitas dari Bank Sentral tidak mampu membayar karena tidak ada pembayaran dari negara mitra dagang, Bank Sentral memberikan fasilitas perpanjangan kepada bank-bank milik pemerintah tersebut.

¹¹⁵ Analisis terhadap 92 negara memperlihatkan bahwa kepemilikan pemerintah di Bank yang sangat tinggi pada tahun 1970an menyebabkan terhambatnya perkembangan sistem keuangan dan pertumbuhan ekonomi, mempengaruhi secara signifikan terhadap perkembangan sistem keuangan, dan rendahnya pertumbuhan pendapatan per kapita dan produktivitas. Megginson, *Op.cit.* 1931-1980.

pasar keuangan¹¹⁶. **Ketiga**, bank milik pemerintah seringkali dibebani dengan berbagai (multi) target yang menyebabkan bank-bank milik pemerintah sulit untuk menerapkan akuntabilitas terutama disebabkan konflik antar target. Target pencapaian keuntungan akan menghadapi hambatan apabila bank milik pemerintah juga memiliki target untuk memberikan kredit kepada sektor atau pengusaha tertentu yang secara bisnis tidak layak memperoleh kredit. Target pemenuhan prinsip kehati-hatian akan menghadapi kendala apabila bank diarahkan untuk memberikan pembiayaan kepada sektor yang beresiko sangat tinggi. Kondisi tersebut akan semakin memperburuk kinerja bank milik pemerintah terutama apabila penilaian kinerja manajer bank milik pemerintah didasarkan pada pertimbangan pemenuhan target atau yang ditetapkan atau diminta oleh pemerintah atau partai yang berkuasa.

Ke empat, bank milik pemerintah memiliki jumlah karyawan yang terlalu banyak sehingga mempengaruhi efisiensi perusahaan¹¹⁷. Sebagaimana perusahaan negara lainnya, bank milik pemerintah seringkali digunakan sebagai sarana untuk memperluas kesempatan kerja dan mensejahterahkan masyarakat. Hal ini menyebabkan jumlah karyawan bank milik pemerintah menjadi sangat besar

¹¹⁶ Sebagai contoh, bank milik pemerintah Indonesia memperoleh kemudahan dalam pembukaan cabang, persyaratan modal dan pembentukan cadangan penghapusan serta akses memperoleh pendanaan dari perusahaan negara yang tidak diperoleh bank-bank swasta. P.S. Srinivas dan Djauhari Sitorus, "State-Owned Banks in Indonesia", dalam Gerald Caprio, et. al (ed), *The Future of State-Owned Financial Institutions*, (Washington, The Brooking Institution, 2004) hlm. 148.

¹¹⁷ Hanson, *Op.cit* hlm 23. Selanjutnya, studi memperkirakan bahwa di India rasio pegawai di level manajemen terhadap aset di bank milik pemerintah 5 kali lebih tinggi dibandingkan bank asing, sementara rasio total pegawai dibandingkan asetnya, bank-bank milik pemerintah 7 kali lipat dibandingkan dengan bank-bank asing. Gaji bank-bank milik pemerintah di level manajemen jauh lebih rendah sementara gaji pegawai di level rendah jauh tinggi dibandingkan pegawai di level yang sama di bank-bank asing sehingga biaya pegawai menjadi jauh lebih tinggi dibandingkan biaya pegawai di bank-bank asing. Gerarld Caprio, et. al (ed), *The Future of State-Owned Financial Institutions*, (Washington, The Brooking Institution, 2004) hlm. 148..

khususnya apabila dibandingkan dengan bank-bank swasta, yang akan berpengaruh kepada besarnya biaya non operasional perusahaan yang ditanggung perusahaan dan selanjutnya akan meningkatkan biaya yang ditanggung oleh nasabah.

Ke lima, bank-bank milik pemerintah sangat lemah dalam transparansi informasi¹¹⁸. Pemerintah akan cenderung untuk sesedikit mungkin membuka informasi terkait dengan intervensi pemberian fasilitas kepada nasabah atau sektor tertentu. Kondisi tersebut menyebabkan tidak ada insentif bagi pihak manajemen untuk melakukan transparansi informasi secara berkala atas kegiatan bank-bank milik pemerintah. Informasi yang cenderung lebih tertutup menyebabkan permasalahan dalam bank tidak segera dapat terdeteksi oleh pihak internal bank dan baru diketahui setelah krisis meledak. Lemahnya transparansi informasi juga disebabkan jaringan kantor yang tersebar di seantero wilayah dan lemahnya teknologi informasi yang mempengaruhi kelancaran informasi¹¹⁹.

Ke enam, pengawas bank-bank milik pemerintah memiliki kendala dalam menerapkan ketentuan. Keterbatasan transparansi informasi menyebabkan pengawas bank akan kesulitan melakukan pengawasan terhadap bank milik pemerintah¹²⁰. Kondisi tersebut diperburuk dalam situasi dimana pengawas bank merupakan bagian dari pemerintah sehingga pengawas bank, khususnya di negara-negara berkembang, tidak memiliki independensi dalam melakukan pengawasan. Bahkan jika pengawas bank merupakan suatu lembaga yang

¹¹⁸ Hanson, *Ibid.*

¹¹⁹ Faisal Baasir menunjuk lemahnya kinerja Bank milik pemerintah di Indonesia antara lain disebabkan lemahnya penguasaan teknologi di bank-bank tersebut. Faisal Baasir, "Kontroversi Privatisasi Bank BUMN", Sinar Harapan, 2 Maret 2004

¹²⁰ Hanson, *Loc.cit*

independen, pengawas bank secara politik tidak memiliki keberanian untuk membatalkan ijin usaha bank milik pemerintah yang lemah¹²¹

Ke tujuh, bank-bank milik pemerintah secara politik maupun kebiasaan memperoleh kendala dalam melakukan penagihan dan eksekusi jaminan kredit¹²². Kendala dalam melakukan penagihan kredit terutama disebabkan beberapa hal yakni (i) debitur pada umumnya memiliki hubungan erat dengan birokrat dan politisi dan (ii) untuk debitur usaha kecil yang menunggak, dikhawatirkan penagihan atau eksekusi jaminan akan menimbulkan kesan bahwa pemerintah tidak pro kepada rakyat kecil. Hal ini menyebabkan recovery asset bank-bank milik pemerintah tidak sebanding dengan kerugian yang ditanggung.

Ke delapan, bank milik pemerintah dihadapkan pada masalah korupsi dan kronisme¹²³. Berbagai kemudahan yang diberikan bank-bank milik pemerintah seperti suku bunga yang rendah, menjadi daya tarik bagi pengusaha untuk memperoleh pembiayaan dari bank milik pemerintah. Untuk mendapatkan fasilitas tersebut berbagai cara dilakukan antara lain dengan melakukan suap terhadap karyawan bank. Nilai suap akan dimasukkan ke dalam nilai pinjaman sehingga terjadi over estimates pinjaman dengan jaminan (collateral) yang tidak sebanding.

C. KEPENTINGAN PEMERINTAH INDONESIA MEMILIKI BANK

1. Sejarah Berdirinya Bank Milik Pemerintah Di Indonesia

¹²¹ Hanson, *ibid* hlm. 24.

¹²² *Ibid*, hlm 25

¹²³ *Ibid* .

Pembentukan Bank Pemerintah tidak terlepas dari keinginan Pemerintah Indonesia di awal kemerdekaan yang menginginkan mempunyai bank yang berfungsi untuk mengedarkan uang resmi Pemerintah Indonesia serta memajukan perekonomian nasional melalui pembiayaan yang bersumber dari masyarakat. Pada masa penjajahan Belanda, tidak ada satupun bank komersial milik bangsa Indonesia. Pembiayaan pada masa itu dilakukan bank-bank yang didirikan oleh Belanda maupun pemerintahan negara asing seperti Algemeene Volkscrediet Bank, De Javasche Bank yang juga bertugas mencetak uang, Nederlandsche Handelsbank, Nederlandsche Handel Maatschaapij, Escompto, The Chartered Bank, Yokohama-Shanghai Bank dan Overseas Chinese Bank Corporation. Namun demikian, kecuali Algemeene Volkscrediet Bank yang melayani pemberian kredit kepada masyarakat kecil, bank-bank lainnya lebih terfokus kepada pembiayaan perdagangan dalam dan luar negeri¹²⁴. Sementara transaksi perdagangan antara petani kecil dengan pedagang besar dilakukan melalui barter melalui perantara Tionghoa.

Pada bulan Maret 1946, melalui Yayasan Poesat Bank Indonesia, yang merupakan cikal bakal Bank Negara Indonesia, pemerintah Indonesia untuk pertama kalinya menerbitkan Obligasi Nasional Republik Indonesia guna membiayai pembangunan nasional, sekaligus menanamkan kepercayaan rakyat pada pemerintah Indonesia. Dana yang diperoleh tersebut digunakan untuk membiayai sektor pertanian dan kerajinan rakyat yang pada gilirannya berpengaruh positif bagi penurunan laju inflasi pada masa itu. Selanjutnya,

¹²⁴ Sukarman, Op.cit

melalui Keputusan Presiden No. 2 tahun 1946, Bank Negara Indonesia disahkan dan diresmikan oleh Presiden Republik Indonesia sebagai Bank Sirkulasi dan sebagai penggalang dana bagi pemerintah yang diperlukan guna membangun kesejahteraan rakyat melalui pemberian kredit kepada Petani, tambang emas Cikotok, maupun mendanai perjuangan melawan Belanda yakni dengan memberikan kredit kepada Komando Pertempuran VII untuk pertahanan rakyat, membiayai perjalanan delegasi RI ke PBB dibawah pimpinan Perdana Menteri Sjahrir dan Haji Agoes Salim.

Pada tahun 1946 juga, pemerintah mengambilalih AVB yang berpengalaman memberikan kredit kepada rakyat menjadi Bank Rakyat Indonesia. Pada tahun 1949, Postpaarbank, yang pada zaman penjajahan Jepang dibekukan dan diganti dengan Tyokin Kyoku diubah menjadi Bank Tabungan Pos Republik Indonesia dan Pada tahun 1950 menjadi Bank Tabungan Pos¹²⁵. Pengambilalihan sejumlah bank yang dimiliki asing tersebut mendorong berdirinya bank-bank swasta baru di beberapa daerah seperti Bank Dagang Nasional Indonesia di Medan, Bank Soerakarta di Solo. Meskipun pada masa itu berdiri sejumlah bank nasional, namun karena kondisi internal, seperti lemahnya penguasaan teknis dan rendahnya profesionalitas, dan eksternal berupa situasi politik yang tidak memungkinkan yang disebabkan agresi Belanda, bank-bank tersebut belum dapat berperan besar dalam perekonomian.

Melalui perundingan Konferensi Meja Bundar tahun 1949, De Javasche Bank ditunjuk sebagai bank sirkulasi bagi Republik Indonesia Serikat.

¹²⁵ Sejarah Bank Tabungan Negara, <http://www.btn.co.id/profil.asp?intMenuID =0102000000>

Selanjutnya De Javasche Bank dinasionalisasi pada tahun 1953 melalui Undang-Undang Nomor 11 tahun 1953 tentang Bank Indonesia. De Javasche Bank yang merupakan bank sentral, juga melaksanakan fungsi komersial mengingat bank-bank komersial yang ada belum mampu menjalankan tugas selaku intermediasi kredit secara profesional.

Sampai dengan akhir 1956 terdapat 42 bank nasional namun bank-bank tersebut belum mampu menjalankan fungsinya sebagai lembaga intermediasi keuangan yang terutama disebabkan belum mampu menggalang dana dari masyarakat sehingga pendanaan masih bersumber dari bantuan pembiayaan dari pemerintah yang berdampak pada penyaluran kredit yang relatif sangat terbatas.

Dalam rangka mewujudkan pembangunan industri kecil, menengah dan besar dan meningkatkan peran pemerintah yang lebih besar dalam membangun perekonomian negara, pada tahun 1951 pemerintah mendirikan Bank Industri Negara sebagai yang kelak berubah menjadi Bapindo. Bank Industri Negara (BIN) sebagai bank pembangunan, tidak menerima simpanan masyarakat dan tidak memberikan jasa pelayanan kepada pihak ketiga. BIN mempunyai dua fungsi pokok yakni sebagai bank pembangunan industri dan bank investasi jangka panjang. Dana pembangunan BIN berasal dari pemerintah sementara untuk kegiatan operasional dibiayai penjualan obligasi. Selama 3 tahun (1952-1955), BIN telah membantu pembangunan berbagai industri ringan dan berat¹²⁶. Sementara Bank Negara Indonesia yang telah diubah tugasnya menjadi bank

¹²⁶ Industri yang dibangun melalui pembiayaan dari BIN antara lain PT. Pemintalan Kapas "Tjilatjap", NV. Pabrik Karung "Rosella", Pabrik Semen Gresik, Pabrik Pupuk Sriwijaya Palembang, Industri Sukur Desiccated Coconut Factory Minahasa, Pabrik Kertas Takengon Aceh. Sukarman, Op. cit..

umum melalui Undang-Undang Darurat No. 2 tahun 1951 memiliki tugas membantu mempromosikan kekayaan masyarakat dan ekonomi nasional di bidang komersial dan ekspor impor serta perdagangan dalam negeri. Sebagai bank yang diberi tugas oleh UU, BNI juga memberikan pendanaan kepada beberapa industri ringan¹²⁷.

Selanjutnya dalam rangka menumbuhkan kapitalis pribumi dan melindungi posisi pribumi di sektor impor serta dapat menggantikan penguasaan pasar perusahaan dagang Belanda dan perusahaan dagang Inggris¹²⁸ melalui program Benteng yang dimulai pada era Kabinet Natsir, baik BIN maupun BNI telah berhasil menumbuhkan sejumlah perusahaan pribumi¹²⁹. Sementara untuk membantu para petani dan pengusaha kecil pemerintah meningkatkan peran Bank Rakyat Indonesia serta melibatkan lembaga lain seperti Departemen Perindustrian, Departemen Transmigrasi, Biro Perbaikan Nasional, Kementerian Tenaga Kerja, Lembaga Usaha Kecil, Bank Tabungan, Kantor Pos dan Pegadaian sebagai penyalur kredit. Keterlibatan lembaga di luar bank tersebut tidak mampu mendukung program pembiayaan secara maksimal mengingat lembaga-lembaga tersebut tidak terkoordinasi dengan baik, tidak dapat menghimpun dana masyarakat serta kelemahan aparat pemerintah dalam melaksanakan kegiatan tersebut.

¹²⁷ Pabrik Pantji dan Email Jawa, Pabrik Tjat, Tinta dan Pernis, Gabungan Importir Indonesia dan Importir-Importir Merdeka.

¹²⁸ Perusahaan Dagang Belanda terdiri dari Borsummy, Jacobson van den Berg, GeoWehry, Internatio dan Lindteves.

¹²⁹ Beberapa perusahaan pribumi tersebut adalah NV Maskapai Asuransi (dipimpin VB Tumbelaka), NV.Indonesia Service Company (Hasyim Ning), NV Putera (Mas Agoes), NV Central Trading Company (Sutan Sjachsam adik Sutan Sjahrir), NV Jakarta Lyod dan PT Permorin (Ama Suwarma), PT. Indokaya (Wahab Affan)m PT. Teknik Umum (Harlan Bektid dan Eddy Kowara), PT. Transistor Radio Manufacturing (Thayeb Gobel). Bank Negara Indonesia, *Bank Negara Indonesia 50 tahun*, (Bank Negara Indonesia,1996) hlm 35

Upaya pemerintah mengatasi masalah pendanaan yang dihadapi pengusaha melalui pembentukan Bursa Efek Jakarta tgl 4 Juni 1952 kurang mendapat tanggapan dari pengusaha yang terbiasa dengan pendanaan yang bersumber dari kredit bank yang sebenarnya berasal dari pemerintah. Di sisi lain, bentuk investasi berupa saham dan obligasi belum diminati masyarakat selaku investor¹³⁰ sehingga upaya pemerintah untuk meningkatkan pendanaan melalui pengembangan berbagai instrumen pembiayaan relatif tidak berhasil. Secara keseluruhan program “Benteng” dipandang tidak cukup berhasil mengangkat pengusaha pribumi untuk menggantikan peran asing yang disebabkan terutama masih lemahnya kewirausahaan pengusaha pribumi, pegawai pemerintah kurang profesional serta pemanfaatan fasilitas bukan oleh orang yang berhak¹³¹.

Pada masa Demokrasi Terpimpin, gagasan pembangunan bergeser ke arah “sosialisme”. Hal ini mempengaruhi bentuk sistem perekonomian dengan menitik beratkan peranan negara, melalui perusahaan-perusahaan negara, dibandingkan swasta. Disamping menasionalisasi sejumlah perusahaan non keuangan milik Belanda¹³², Pemerintah menasionalisasi bank-bank milik Belanda antara lain Nationale Handelsbank (NHB) menjadi Bank Umum Negara selanjutnya menjadi Bank Bumi Daya, Escomptobank menjadi Bank Dagang Negara dan

¹³⁰ Masyarakat pada masa tersebut lebih tertarik menyimpan dana dalam bentuk properti dan emas, Sukarman, *Op. cit*

¹³¹ Para pengusaha Tionghoa yang secara formal sebenarnya tidak berhak memperoleh fasilitas, dapat menggunakan fasilitas melalui kerjasama pribumi dengan mendirikan perusahaan gadungan. *Ibid*

¹³² Pemerintah Indonesia menasionalisasi seluruh perkebunan milik Belanda di Jawa, Sumatra dan Sulawesi menjadi Perusahaan Negara Perkebunan berjumlah 28 perusahaan. Sukarman, *ibid* hlm 9.

Nederlansche Handelsmaatschappij menjadi Bank Koperasi Tani dan Nelayan (BKTN) yang kemudian menjadi Bank Ekspor Impor Indonesia (Priasmoro).

Melalui nasionalisasi tersebut terjadi peningkatan kredit yang sangat signifikan kepada perusahaan-perusahaan negara¹³³ sehingga HW. Arndt sebagaimana dikutip Widigdo menyatakan tugas pokok bank pemerintah hanya sebagai “kantor kas negara”¹³⁴. Meskipun nasionalisasi tersebut berhasil meningkatkan pemberian kredit namun peningkatan tersebut ternyata tidak diikuti dengan peningkatan penghimpunan dana dari masyarakat. Hal ini terutama disebabkan masyarakat Indonesia pada masa itu belum percaya kepada sistem perbankan karena belum mengenal sistemnya (bank minded).

Pada tahun 1964, dengan maksud mempermudah koordinasi, pemerintah menyatukan seluruh bank-bank pemerintah ke dalam satu bank (Bank Tunggal) dengan nama Bank Negara Indonesia. Bank Indonesia menjadi Bank Negara Unit I, Bank Koperasi Tani dan Nelayan dan Bank Ekspor Impor Indonesia menjadi Bank Negara Indonesia Unit II, Bank Negara Indonesia menjadi Bank Negara Indonesia Unit III, Bank Umum Negara menjadi Bank Negara Indonesia Unit IV dan Bank Tabungan Negara menjadi Bank Negara Indonesia Unit V. Adapun 2 bank pemerintah lainnya yakni Bank Dagang Negara dan Bapindo tidak diintegrasikan menjadi Bank Negara Indonesia karena alasan bisnis maupun politik.

¹³³ Dalam periode 1960-1965, rasio kredit kepada perusahaan negara mencapai rata-rata diatas 60% dari total pemberian kredit. *Ibid* hlm 10.

¹³⁴ Pada tahun 1959, kurang lebih 97% kredit dialokasikan untuk perusahaan negara dan 3% sisanya disalurkan kepada bank-bank pemerintah. *Ibid*

Bank Tunggal dibubarkan dengan dibentuknya bank sentral dengan nama Bank Indonesia berdasarkan Undang-Undang No. 13 tahun 1968 tentang Bank Sentral. Selanjutnya, pemerintah mengatur pendirian bank-bank pemerintah melalui sejumlah undang-undang. Bank Negara Indonesia Unit III diubah menjadi Bank Negara Indonesia 1946 berdasarkan Undang-Undang No. 17 tahun 1968 tentang Bank Negara Indonesia 1946. Bank Dagang Negara yang sebelumnya didirikan dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 13 tahun 1960 diatur pendiriannya kembali melalui Undang-undang No. 18 tahun 1968. Bank Negara Indonesia Unit IV diubah menjadi Bank Bumi Daya berdasarkan Undang-Undang No. 19 tahun 1968. Bank Negara Unit V diubah kembali menjadi Bank Tabungan Negara berdasarkan Undang-Undang No. 20 tahun 1968. Bank Negara Unit II (bidang Rural) diubah kembali menjadi Bank Rakyat Indonesia berdasarkan Undang-Undang No. 21 tahun 1968 dan Bank Negara Unit II (bidang ekspor impor) diubah kembali menjadi Bank Ekspor Impor Indonesia berdasarkan Undang-Undang No. 22 tahun 1968.

Bank-bank pemerintah tersebut ditugaskan untuk mendukung perbaikan ekonomi rakyat dan pembangunan ekonomi nasional dengan spesifikasi tugas tersendiri. Bank Negara Indonesia 1946 mendapat tugas utama di sektor industri, Bank Dagang Negara di sektor pertambangan, dan Bank Bumi Daya di sektor perkebunan. Bank Rakyat Indonesia memberikan kredit kepada koperasi, petani dan nelayan serta membantu rakyat yang bergerak dibidang kerajinan, perindustrian rakyat serta perusahaan dan perdagangan kecil. Bank Ekspor Impor Indonesia mendapat tugas melakukan ekspor impor. Bank Tabungan Negara

untuk menghimpun dana-dana masyarakat terutama dalam bentuk tabungan. Sementara Bank Pembangunan Indonesia (Bapindo) diberi tugas menjadi bank umum di bidang industri negara dan swasta dengan memperluas penggunaan pembayaran giral. Bapindo juga diberikan kewenangan memberi pinjaman jangka menengah dan panjang untuk negara dan swasta dengan dana yang bersumber dari deposito berjangka serta penerbitan surat berharga jangka menengah dan panjang.

2. Perkembangan Kinerja Bank Milik Pemerintah di Indonesia

Sebagaimana telah diuraikan, tujuan pemerintah mendirikan bank adalah sebagai agen pembangunan dan pertumbuhan ekonomi. Dalam konteks tersebut, pemerintah mendirikan Bank BUMN dengan mandat untuk melakukan pembiayaan sektor-sektor ekonomi tertentu¹³⁵ mengingat peranan pembiayaan dari sektor swasta masih sangat rendah.

Dengan kondisi tersebut maka tidak heran sampai dengan tahun 1983, Bank-Bank BUMN sangat mendominasi sistem keuangan. Pada akhir Maret 1983, bank-bank BUMN yang menguasai kurang lebih 79% aset total perbankan. Namun demikian, mayoritas pendanaan untuk membiayai kredit tersebut berasal dari pemerintah melalui pemberian kredit likuiditas Bank Indonesia dengan tingkat

¹³⁵ Namun demikian, dalam pelaksanaannya bank-bank BUMN tersebut membiaya semua sektor ekonomi sementara Bank Tabungan negara aktif dalam memberikan Kredit Kepemilikan Rumah (KPR).

bunga yang rendah¹³⁶. Ketergantungan sumber pendanaan pada pemerintah, fungsi intermediasi kredit hanya sebagai penerus (*channeling*) kredit untuk sektor dan nasabah tertentu serta jaminan pemerintah terhadap wanprestasi dari kredit yang diberikan mempengaruhi kinerja dan profesionalitas Bank BUMN. Bank-bank BUMN menjadi tidak terbiasa dan tidak memiliki insentif untuk memobilisasi dana masyarakat, tidak memiliki pengalaman dalam mengevaluasi kelayakan kredit nasabah maupun melakukan manajemen risiko aset dan kewajibannya.

Pada tahun 1983, pemerintah mengeluarkan kebijakan reformasi di bidang perbankan yang mengarahkan Bank-bank BUMN untuk lebih berorientasi pasar. Pemerintah hanya memberikan subsidi kredit untuk mendorong sektor usaha kecil dan ekspor non migas sehingga mendorong Bank BUMN untuk meningkatkan penghimpunan dana masyarakat khususnya untuk membiayai kredit yang tidak dibiayai pemerintah (kredit non prioritas). Meskipun dengan reformasi Bank-Bank BUMN dipaksa melakukan untuk melakukan kompetisi, namun Bank-Bank BUMN tetap memiliki keistimewaan dari pemerintah berupa kemudahan dalam pembukaan cabang, persyaratan modal dan pengaturan kredit bermasalah serta akses memperoleh pendanaan dari perusahaan negara yang tidak diperoleh bank-bank swasta. Setelah reformasi perbankan bulan Juni 1983, bank-bank BUMN masih mendominasi 2/3 pangsa penghimpunan deposito dan kredit seluruh perbankan dan menguasai 71% total aset perbankan.

¹³⁶ Sebagai contoh, pada tahun 1982 tingkat suku bunga deposito Rupiah di bank BUMN adalah 6% per tahun dan 19% di bank swasta dengan subsidi BI berkisar 3-6%. Sejarah Bank Indonesia, Hanson *Op. cit.* hlm 144

Kebijakan deregulasi perbankan yang dimulai bulan Oktober 1988 menyebabkan jumlah bank maupun jumlah kantor cabang meningkat secara signifikan. Deregulasi berikutnya dilakukan dengan mengurangi fasilitas kredit program prioritas dari 37 program menjadi hanya 4 program prioritas. Kebijakan pemberian fasilitas kredit usaha kecil diganti dengan aturan yang mewajibkan bank untuk menyalurkan minimal 20% kreditnya kepada sektor usaha kecil. Disisi lain, pemerintah juga mengurangi pemberian kredit likuiditas. Dari segi kehati-hatian, pemerintah menetapkan berbagai ketentuan kehati-hatian yang lebih ketat menyangkut ketentuan kesehatan bank (penguatan permodalan bank, kualitas aset, manajemen, equity, dan likuiditas), pembatasan posisi devisa netto, dan pengetatan persyaratan pemberian kredit. Dengan dikeluarkannya UU No. 7 tahun 1992 tentang Perbankan, perbedaan antara bank swasta dan bank BUMN dihapuskan sehingga perbedaan antara ke 2 jenis bank tersebut hanya terbatas kepada status kepemilikannya.

Implikasi dari deregulasi perbankan meningkatkan kompetisi antar bank-bank BUMN dengan bank swasta yang antara lain tercermin dari meningkatnya jumlah bank swasta yang diikuti dengan turunnya penguasaan pasar Bank-Bank BUMN. Dominasi pemberian kredit oleh BUMN yang tercatat sebesar 71% dari total kredit perbankan (1988) turun menjadi kurang dari 40% (1995) sementara aset bank BUMN turun dari 66% (1988) menjadi 40% (1995) dari total aset perbankan. Namun demikian, perilaku Bank-bank BUMN yang terbiasa menyalurkan kredit berdasarkan “petunjuk/kehendak” dari pemerintah, mengabaikan analisis kredit yang berhati-hati serta tidak mempertimbangkan

resiko kredit terus berlanjut yang menyebabkan permodalannya dibawah persyaratan minimum sebagai akibat kerugian yang terus terakumulasi¹³⁷. Untuk memenuhi persyaratan modal minimum 8%, pada tahun 1992 pemerintah melakukan rekapitalisasi modal yang bersumber dari pinjaman Bank Dunia sebesar USD. 300 juta¹³⁸.

Deregulasi perbankan juga menyebabkan kegiatan usaha Bank-bank BUMN bergeser sehingga tidak lagi murni bertindak sebagai agen pembangunan pemerintah namun lebih mengikuti arah kebijakan penguasa politik. Pembiayaan bank-bank BUMN banyak disalurkan kepada perusahaan-perusahaan konglomerat yang pemiliknya memiliki hubungan yang erat dengan penguasa, tidak didasarkan analisis kredit yang mendukung, yang akhirnya berkembang menjadi kredit bermasalah. Pada tahun 1995, Dari total kredit perbankan sebesar Rp. 234,6 triliun, 40% diantaranya merupakan kredit Bank-Bank BUMN. Adapun total kredit bermasalah perbankan tercatat sebesar 8,4% dari seluruh kredit yang diberikan dan 73% diantaranya merupakan kredit bermasalah milik Bank-Bank BUMN¹³⁹. Krisis ekonomi di tahun 1997 memperburuk kondisi Bank-Bank BUMN¹⁴⁰. Pada bulan Desember 1999, kredit bermasalah Bank-bank BUMN tercatat 52,6% dari total kredit bermasalah sebesar 33,9% dari total kredit sebesar

¹³⁷ Kasus Golden Key, Bapindo mengakibatkan kerugian sebesar Rp.1,3 triliun yang melibatkan perusahaan besar terkait dengan regim Suharto. PS Srinivas, *Op. cit* hlm 128.

¹³⁸ Sumber rekapitalisasi modal dari Bank Dunia mengingatkan pemerintah menghadapi kendala keterbatasan anggaran.

¹³⁹ Kredit bermasalah bank-bank swasta tercatat 16.3% dari total kredit bermasalah perbankan. *Ibid*

¹⁴⁰ Krisis ekonomi juga mempengaruhi dan memperburuk kondisi kesehatan Bank Swasta. Besarnya Kredit bermasalah di bank swasta terutama disebabkan oleh kredit yang disalurkan kepada grup dari pemilik bank.

Rp. 225,1 triliun¹⁴¹. Berdasarkan analisa auditor¹⁴², besarnya kredit bermasalah di Bank BUMN terutama disebabkan penyaluran kredit untuk pembiayaan proyek yang tidak layak disertai pengawasan Bank Indonesia yang lemah yang dalam beberapa kasus disebabkan adanya hambatan yang bersifat politis dalam menjalankan fungsinya selaku pengawas bank. Hasil audit juga menunjukkan sebagian besar Bank-Bank BUMN tergolong memiliki rasio tingkat kesehatan yang sangat rendah namun pertimbangan “too big to fail” membuat pemerintah memilih alternatif melakukan rekapitalisasi bank-bank tersebut. Pada akhir 1998, pemerintah melakukan merger atas 4 bank BUMN yang kondisinya terburuk yakni Bank Dagang Negara, Bank Negara Indonesia, Bank Ekspor Impor Indonesia dan Bank Pembangunan Indonesia menjadi Bank Mandiri. Dengan merger tersebut, Bank Mandiri menguasai aset 25% dari total aset perbankan nasional. Non Performing Loan Bank Mandiri maupun Bank BUMN lainnya dialihkan ke Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN). Biaya rekapitalisasi Bank Mandiri tercatat sebesar Rp. 178 triliun atau 41% total biaya rekapitalisasi seluruh sistem perbankan. Adapun total biaya rekapitalisasi seluruh Bank-Bank BUMN tercatat sebesar Rp. 282,6 triliun atau 66% total biaya rekapitalisasi sistem perbankan sebesar Rp. 430 triliun¹⁴³. Defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara mencapai -47% (1999)¹⁴⁴.

Pengalihan NPL Bank-Bank BUMN ke BPPN ditukar dengan obligasi pemerintah berpengaruh positif pada rasio NPL Bank BUMN. Pada tahun 1998,

¹⁴¹ Pada periode yang sama bank-bank swasta tercatat memiliki kredit bermasalah sebesar 23,6%.

¹⁴² Setelah krisis, berdasarkan program IMF, dilakukan audit terhadap semua bank komersial oleh Bank Indonesia dan auditor internasional.

¹⁴³ P.S. Srinvasa, *Op. cit.* hal 156

¹⁴⁴ *Ibid.*

NPL Bank BUMN tercatat sebesar 48% dari total kredit turun menjadi 6% pada tahun 2002. Namun demikian, kebijakan yang memperbolehkan Bank untuk mengambilalih kembali kredit yang telah dialihkan kepada BPPN ternyata berdampak negatif bagi perkembangan NPL Bank-Bank BUMN mengingat sebagian kredit yang diambilalih ternyata berpotensi menimbulkan kredit bermasalah yang pada gilirannya mempengaruhi permodalan Bank BUMN tersebut¹⁴⁵.

Pada tahun 2006, perkembangan NPL Bank BUMN ternyata belum juga menunjukkan perbaikan. Deputi Gubernur Bank Indonesia Muliaman D. Hadad menyatakan bahwa pertumbuhan kredit Bank BUMN lebih rendah dari pertumbuhan kredit bank swasta¹⁴⁶ yang disebabkan rasio kredit macet (Non Performing Loan) Bank BUMN sangat besar. Dari total Non Performing Loan perbankan sebesar 7,6%, sebagian besar NPL tersebut mengendap pada 4 bank pemerintah. Total NPL pada seluruh bank di Indonesia mencapai Rp. 56,3 triliun¹⁴⁷. Dari jumlah tersebut, 72% atau Rp. 40,6 triliun merupakan NPL bank pemerintah sementara sebesar Rp. 15,7 triliun atau 28 % merupakan NPL bank-bank swasta. Dari NPL sebesar Rp. 56,3 triliun, NPL terbesar ada di Bank Mandiri (66,8%), BNI (23,4%), BTN (9,4%) dan 0,4% berada di Bank Rakyat Indonesia¹⁴⁸.

¹⁴⁵ Apabila kredit restrukturisasi yang diambilalih kembali oleh Bank BUMN 50% menjadi NPL maka NPL Bank BUMN akan meningkat menjadi 7%. Rasio NPL Bank BUMN akan semakin memburuk yakni menjadi 16,7% jika 100% dari kredit restrukturisasi tersebut menjadi NPL. P.S. Srinivasa. *Op. cit* hal. 165.

¹⁴⁶ Bank BUMN Tak Fokus, http://www1.bumn.go.id/news.detail.html?news_id=21401

¹⁴⁷ Ahmad Erani Yustika, Kebijakan Kepemilikan Tunggal, <http://www.freelists.org/archives/ppi/07-2006/msg00254.html>

¹⁴⁸ Ibid.

Belum optimalnya kinerja Bank BUMN tercermin pula dari rendahnya daya saing bank-bank BUMN di level global, regional maupun level nasional. Di level Global, Bank Mandiri dan Bank BNI dan Bank Rakyat Indonesia yang memiliki peringkat asset di urutan 1,2 dan 4 secara nasional, tercatat memiliki peringkat 251, 327 dan 399 dari 1000 bank dunia¹⁴⁹. Di level regional Asia, Bank Mandiri, Bank BNI dan BRI tercatat memiliki peringkat 105, 150 dan 159¹⁵⁰. Dari 4 Bank BUMN, hanya BRI yang mampu menunjukkan kinerja yang sangat baik di level nasional, regional maupun global. Ditinjau dari rasio profit terhadap modal dan rasio profit terhadap asset, Bank Rakyat Indonesia tercatat menduduki posisi 14 dari 25 bank Asia¹⁵¹. Di level nasional, Bank BUMN bahkan memiliki peringkat dibawah Bank Buana, Bank Panin, Bank Niaga dan Bank NISP ditinjau dari aspek Capital Asset Ratio, dibawah Bank Buana Indonesia, Bank Central Asia, Bank Internasional Indonesia, Bank NISP dan Bank Niaga untuk pertumbuhan profit real.¹⁵²

Kinerja Bank BUMN yang belum optimal dalam struktur perbankan nasional terlihat juga dari rasio NPL yang lebih tinggi, rasio Return on Asset yang lebih rendah dan rasio Biaya Operasional dibandingkan Penerimaan Operasional (BOPO) yang lebih tinggi dari rasio NPL, ROA dan BOPO perbankan nasional. Apabila dibandingkan dengan kinerja Bank swasta devisa, maka Bank pemerintah hanya lebih tinggi di rasio ROA, sementara rasio NPL, rasio CAR, rasio BOPO dan rasio LDR masih lebih baik bank swasta devisa.

¹⁴⁹ The Banker, Top 1000 World Banks, July 2007

¹⁵⁰ A. Tony. Prasentiantono, "Perbankan Indonesia Tertelan Raksasa Asia", *Info Bank No. 346*, Januari 2008

¹⁵¹ The Banker, Top 1000 World Banks, July 2007.

¹⁵² Ibid.

3. Pelaksanaan Konsep Negara Kesejahteraan Melalui Pelepasan Kepemilikan Pemerintah Pada Bank BUMN

Indonesia, berdasarkan konstitusi 1945, merupakan negara kesejahteraan. Pembukaan Undang-Undang dasar 1945 secara tegas menetapkan bahwa tujuan negara Indonesia adalah untuk mencapai kesejahteraan umum. Dalam pasal-pasal lainnya secara tegas juga menetapkan bahwa Indonesia merupakan negara kesejahteraan¹⁵³. Dalam pelaksanaannya, pemerintah mendirikan sejumlah perusahaan dan badan negara untuk menyediakan fasilitas sosial. Besarnya peranan pemerintah tidak terlepas dari sejarah dimana pada awal kemerdekaan sektor swasta masih kecil dan lemah, tidak tersedia tenaga profesional dan trampil sehingga tenaga yang profesional hanya tersedia di sektor pemerintah¹⁵⁴.

Pemerintah bukannya tidak menyadari masih banyak terdapat kelemahan dalam perusahaan negara yang dimilikinya. Melalui Undang-undang No. 19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN) pemerintah mengharapkan terciptanya sistem pengelolaan dan pengawasan BUMN yang berlandaskan prinsip efisiensi dan produktivitas guna meningkatkan kinerja dan nilai BUMN. Dalam melakukan pembenahan tersebut UU mengatur mengenai restrukturisasi dan privatisasi BUMN untuk mencapai dan meningkatkan kinerja dan nilai BUMN. Namun demikian, adanya landasan hukum yang kuat tidak menyebabkan proses reformasi berjalan sebagaimana yang diharapkan dan bahkan berlawanan dengan arah trend dunia yang pemerintahnya cenderung untuk terus mengurangi

¹⁵³ Lihat antara lain pasal 31 dan pasal 33, Undang-Undang Dasar 1945,

¹⁵⁴ Marzuki Darusman, BUMN, Apa memang Diperlukan? <http://www.sinarharapan.co.id/ekonomi/Keuangan/2005/0328/keu2.html>

peranan negara¹⁵⁵. Pada tahun 1998 jumlah perusahaan negara berjumlah 120 perusahaan sementara pada tahun 2005 jumlah perusahaan negara tercatat lebih dari 150 perusahaan¹⁵⁶.

Di sektor perbankan, sebagai implikasi dari krisis 1997, kepemilikan pemerintah di sektor tersebut justru menunjukkan peningkatan. Hal ini tidak terlepas dari kebijakan rekapitalisasi perbankan yang menyebabkan pemerintah tidak saja memiliki Bank BUMN namun juga menjadi pemilik di sejumlah bank-bank swasta yang harus disuntik modalnya oleh pemerintah. Kepemilikan pemerintah baik di Bank-Bank BUMN maupun bank swasta yang telah direkap secara bertahap telah dijual melalui penjualan saham kepada *strategic partner* ataupun melalui penjualan di pasar modal. Saat ini, kepemilikan pemerintah di sektor perbankan terbatas kepada kepemilikan di Bank BUMN yang berdasarkan historisnya memang didirikan oleh pemerintah untuk tujuan mensejahterahkan masyarakat.

Meskipun setelah krisis, sejumlah perbaikan telah dilakukan baik oleh pemerintah maupun Bank Indonesia namun perbaikan tersebut masih jauh dari yang diharapkan. Jumlah rasio NPL yang relatif tinggi khususnya apabila dibandingkan Bank-bank swasta serta kinerja bank-bank swasta yang lebih baik menunjukkan pengelolaan Bank BUMN masih belum memadai.

Terdapat beberapa faktor yang menyebabkan kinerja Bank BUMN tidak begitu baik. Menurut Zulkarnaen Sitompul, salah satu penyebab buruknya kondisi perbankan di Indonesia adalah campur tangan pemilik yang berlebihan dalam

¹⁵⁵ RRC sebagai negara komunis telah banyak melakukan privatisasi perusahaan negara melalui go public di pasar modal. *Ibid.*

¹⁵⁶ *ibid*

manajemen bank¹⁵⁷. Selanjutnya disebutkan bahwa efektivitas pengawasan bank sangat terkait erat dengan pola dan struktur kepemilikan bank. Kepemilikan mayoritas memungkinkan timbulnya campur tangan pemilik bank dalam kepengurusan bank sehingga pengawasan yang dibentuk dan dilaksanakan melalui komisaris menjadi tidak efektif. Ketidakefektifan komisaris dalam bank dalam jangka panjang dapat mengganggu tingkat kesehatan perusahaan mengingat peran strategis komisaris sebagai pengawas arah kebijakan direksi¹⁵⁸.

Pada dasarnya campur tangan Pemerintah terhadap bank yang dimilikinya dapat dilakukan melalui berbagai cara yakni mengarahkan pemberian kredit, pemberian subsidi, dan jaminan. Campur tangan pemerintah melalui pemberian kredit dilakukan dengan mengarahkan Bank BUMN untuk mendanai nasabah atau sektor tertentu yang memiliki rating kredit yang rendah seperti petani dan perusahaan negara atau memiliki risiko yang tinggi seperti investasi infrastruktur. Pembiayaan kepada sektor-sektor yang tidak aman menyebabkan Bank BUMN pada umumnya memiliki rasio NPL yang sangat tinggi. Pemerintah juga dapat melakukan campur tangan dengan menetapkan plafon kredit yang menyebabkan Bank-Bank BUMN kehilangan kesempatan memperoleh keuntungan dari kredit yang dibatasi tersebut.

Campur tangan Pemerintah dalam bentuk subsidi pada umumnya dilakukan dengan memerintahkan Bank BUMN memberikan pembiayaan dengan tingkat bunga di bawah suku bunga pasar, dengan memberikan kompensasi

¹⁵⁷ Sitompul, *Op.cit* hlm.112

¹⁵⁸ Sebagaimana diatur dalam Pasal 108 ayat (1) Undang-Undang No.40 tahun 2007, tugas Dewan Komisaris melakukan pengawasan atas kebijakan pengurusan, jalannya pengurusan pada umumnya, baik mengenai Perseroan maupun usaha Perseroan, dan memberi nasihat kepada Direksi.

berupa pemberian fasilitas rediskonto kepada Bank Sentral, memperoleh pendanaan dari lembaga internasional dengan suku bunga rendah, melakukan subsidi silang dengan memberikan pembiayaan dengan suku bunga lebih tinggi dari suku bunga pasar untuk nasabah tertentu, memberikan keistimewaan khusus kepada Bank-Bank milik Pemerintah dalam melakukan transaksi tertentu seperti transaksi devisa.

Campur tangan pemerintah dalam bentuk jaminan pada umumnya dilakukan dengan memberikan jaminan, baik implisit maupun eksplisit, atas kredit atau kewajiban Bank-Bank milik Pemerintah apabila menghadapi masalah seperti jaminan atas penerbitan LC impor yang diterbitkan, jaminan atas pembayaran pokok dan bunga Utang Luar Negeri yang diterima perbankan, jaminan kepada nasabah yang menyimpan dananya di Bank milik Pemerintah.

Campur tangan pemerintah melalui pengaturan kredit maupun pemberian subsidi/jaminan merupakan aktivitas fiskal yang dilakukan di luar pemerintah yang menurut Mackenzie dan Stella¹⁵⁹, dapat menimbulkan berbagai permasalahan sbb :

- Dalam hal tidak ada transparansi dapat menyebabkan pemerintah tidak tepat dalam memprediksi besarnya pajak dan subsidi yang diperlukan untuk mendukung perekonomian.
- Kegiatan tersebut dapat menyebabkan terjadinya distorsi alokasi sumber dana karena kredit disalurkan kepada sektor atau perusahaan yang tidak efisien dan kurang produktif.

¹⁵⁹ George A. Mackenzie dan Peter Stella, "Quasi-Fiscal Operations of Public Financial Institutions", Occasional Paper 142. (Washington:International Monetary Fund, 1996).

- Kegiatan tersebut menjadi kurang mendapat pengawasan dan lebih sulit di kontrol karena berada diluar metode perhitungan defisit yang berlaku umum.

Dalam hal Bank milik pemerintah menghadapi kesulitan keuangan atau bankrut, maka bank tersebut harus direkapitalisasi, di restrukturisasi atau dilikuidasi. Ke 3 pilihan tersebut pada akhirnya akan menyebabkan krisis di sektor fiskal yang tentunya akan membebani anggaran pemerintah langsung atau tidak langsung.

Faktor lain yang menyebabkan buruknya kinerja Bank BUMN menurut Faisal Baasir disebabkan karena bank pemerintah belum mampu menjadi pioner dalam menurunkan suku bunga pinjaman dan penyaluran kredit ke sektor riil. Dari aspek penguasaan teknologi, sumber daya manusia dan profesionalisme manajemen bank-bank pemerintah belum siap bersaing dengan bank-bank swasta atau bank asing. Sistem pengangkatan direksi bank BUMN terkesan tidak transparan dan melalui uji tuntas atau *fit and proper test* sehingga tingkat intervensi politis dalam pencalonan direksi masih cukup kental¹⁶⁰. Sri Mulyani, Menteri Keuangan, juga mengakui bahwa berdasarkan sejarah maupun pengetahuannya, Bank BUMN sebagai agent development tidak hanya menjadi *source of goal* namun juga menjadi *source of problem* dan kelemahan Indonesia adalah tidak memiliki kemampuan untuk menginsulasi dampak negatif tersebut¹⁶¹.

¹⁶⁰ Baasri, *Op.cit.*

¹⁶¹ Sri Mulyani, "Pemerintah Punya Bank atau Tidak, Semua Option Masih Terbuka", *Info Bank* No. 346, Januari 2008

Segmen pasar Bank BUMN dinilai tidak fokus yang terlihat dari masih terjadinya *overlapping* penyaluran kredit kepada nasabah di sektor yang sama dan mengabaikan sektor lainnya sehingga sejumlah sektor usaha lainnya belum terlayani seperti bidang ekspor, pertanian, dan kelautan¹⁶². Di sisi lain, *corporate governance* masih menjadi persoalan di Bank-bank BUMN yang menyebabkan lemahnya sistem kontrol internal dan pemberian kredit kepada nasabah lebih kepada pertimbangan politis daripada pertimbangan komersial¹⁶³.

Rendahnya kinerja Bank BUMN juga disebabkan begitu banyaknya peraturan yang harus dirujuk dalam pelaksanaan kegiatan usahanya yang membuat bank BUMN menjadi kurang fleksibel dalam menjalankan operasional perusahaan. Sebagai contoh, ada 5 undang-undang yang bersinggungan dengan pelaksanaan tugas Bank BUMN terkait dengan penyelesaian kredit bermasalah sebagaimana diatur dalam PP No. 14 tahun 2005 tentang Penyelesaian Piutang Negara/Daerah yaitu UU No. 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, UU No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 19 tahun 2003 tentang BUMN, UU Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Negara serta UU tentang Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN). Pengaturan penyelesaian kredit bermasalah dalam pelaksanaannya masih menimbulkan perdebatan apakah dapat merujuk PP No. 14 tahun 2005 mengingat PP tersebut secara hirarki ketentuan

¹⁶² *Bank BUMN tidak Fokus, Op.cit.*

¹⁶³ *Ibid.* Lihat juga Kasus Golden Key menyebabkan Bank BNI mengalami kerugian lebih dari USD200 juta terkait kasus Letter of Credit yang terdapat unsur kolusi dengan partai politik. BRI mengalami kerugian USD 300 milyar sebagai akibat terjadinya fraud. Srinivas, *Op.cit* hlm 175.

kekuatan hukumnya lebih rendah dari undang-undang terkait dengan eksistensi BUMN¹⁶⁴.

Tidak seperti bank swasta, Bank BUMN tidak dapat melakukan hapus tagih kredit macet tanpa harus terlebih dahulu menyerahkan kredit macetnya melalui Direktorat Jenderal Piutang dan Lelang Negara¹⁶⁵. Sementara DJPLN dalam melaksanakan tugas penagihan kredit dan penyelesaian kredit macet tidak melakukan restrukturisasi pinjaman namun semata-mata hanya melakukan penagihan atau menjual secara lelang agunan kredit macet. Apabila hasil penagihan dan hasil lelang penjualan agunan tidak mencukupi jumlah pinjaman maka sisa pinjaman debitur tidak dapat dihapus tagih dan akan tetap menjadi piutang negara yang tercatat di bank tersebut. Bank BUMN juga tidak dapat membentuk Special Purpose Vehicle (SPV) sebagai lazimnya dilakukan oleh bank swasta untuk mengalihkan kredit macet kepada SPV dengan nilai pembayaran dibawah nilai nominal kredit macet yang dialihkan (at discount). Penjualan kredit macet kepada SPV oleh bank BUMN dibawah nilainya pada harga diskon dikategorikan menghilangkan aset negara. Sementara penjualan kredit macet kepada SPV dengan harga nominal (tanpa diskon) tidak mungkin dilakukan mengingat bisnis SPV adalah membeli kredit macet pada harga diskon, merestrukturisasi dan menjual kembali kredit macet tersebut kepada investor lain dengan harga yang lebih tinggi. Kekayaan Bank BUMN yang dianggap sebagai bagian dari keuangan negara juga menimbulkan persoalan tersendiri. Persoalan

¹⁶⁴ Ryan Kiryanto, Penyelesaian Kredit Bermasalah di Bank BUMN, http://perpustakaan.bappenas.go.id/pls/kliping/data_access.show_file_clp?v_filename+F14417/ANALISIS%

¹⁶⁵ Djoko Retnadi, Menyelesaikan NPL Bank Mandiri dan Bank BNI. <http://www.iei.or.id>.

kredit bermasalah yang merupakan persoalan perdata di Bank swasta menjadi lain jika kredit bermasalah tersebut terjadi di Bank BUMN. Kasus kredit bermasalah Bank BUMN dianggap sebagai kerugian negara dan pejabat Bank BUMN yang terkait dianggap melakukan tindak pidana korupsi menyebabkan sejumlah debitur hengkang dan enggan memperoleh fasilitas pembiayaan dari Bank BUMN dan lebih memilih bank swasta. Hal ini terutama disebabkan kekhawatiran nasabah bahwa di kemudian hari jika kreditnya bermasalah maka debitur dapat juga dituduh melakukan tindak pidana karena dianggap merugikan keuangan negara.

Berdasarkan studi empiris yang dilakukan oleh Clarke, Cull dan Shirley terhadap bank-bank milik pemerintah di 12 negara¹⁶⁶, diperoleh kesimpulan bahwa privatisasi menghasilkan perbaikan kinerja perusahaan. Perbaikan kinerja yang sangat signifikan terjadi dalam kasus dimana pemerintah melepaskan seluruh kepemilikan sahamnya pada bank. Dalam studi tersebut hanya 1 negara yang tidak menunjukkan perbaikan kinerja. Sebaliknya, dalam kasus dimana pemerintah tetap mempertahankan kepemilikan mayoritas pada bank, hanya 1 negara yang terlihat menunjukkan perbaikan kinerja, selebihnya 4 negara menunjukkan tidak adanya perbaikan kinerja. Dalam kasus privatisasi di negara Brazil, terlihat perbaikan kinerja Bank untuk perusahaan yang dilakukan penjualan atas seluruh kepemilikan saham pemerintahnya. Sementara, kinerja

¹⁶⁶ Argentina, Brasil, Bulgaria, Croatia, Czech Republic, Mesir, Hungaria, Meksiko, Nigeria, Pakistan, Polandia dan Rumania. Pemilihan sampel negara didasarkan pertimbangan bahwa di negara-negara tersebut share kepemilikan pemerintah pada bank sangat tinggi dan tingkat privatisasi sangat tinggi. George R.G. Clarke et al. "Empirical Studies" dalam Gerard Caprio et al (ed), *The Future of State-Owned Financial Institutions* (Washington, The Brookings Institution, 2004) hlm279-307

bank dimana pemerintah tetap mempertahankan seluruh kepemilikannya dan memilih melakukan restrukturisasi, tetap tidak terlihat perubahan kinerja perusahaan.

Hal yang sama terjadi di Nigeria. Pada saat penjualan saham pertama dimana pemerintah masih menjadi pemilik minoritas, kinerja perusahaan lebih buruk dibandingkan dengan ketika pemerintah melakukan penjualan saham tahap ke 2 yang menjual seluruh kepemilikannya 100% bahkan kondisinya hampir sama buruknya dengan kondisi ketika bank tersebut masih sepenuhnya di kontrol oleh negara. Namun demikian, penjualan saham pemerintah baik secara keseluruhan atau sebagian tetap memberikan pengaruh positif bagi kinerja perusahaan dibandingkan kondisi perusahaan ketika Bank masih dikontrol sepenuhnya oleh pemerintah.

Privatisasi juga akan meningkatkan kompetisi di Bank milik Pemerintah. Studi empiris memperlihatkan bahwa penjualan kepemilikan saham pemerintah di Bank milik pemerintah menyebabkan turunnya profit dari bank-bank swasta rivalnya¹⁶⁷ yang menunjukkan perbaikan kompetisi dari Bank-Bank milik pemerintah. Studi perbandingan antar negara juga memperlihatkan bahwa penjualan saham milik pemerintah mampu dengan segera meningkatkan kompetisi meskipun kinerja perusahaan tersebut sebelum privatisasi dibawah rata-rata kinerja perusahaan sejenis¹⁶⁸. Namun demikian, studi empiris menunjukkan bahwa waktu dan cara penjualan yang tepat juga berpengaruh kepada keberhasilan memperbaiki kinerja perusahaan.

¹⁶⁷ Clarke, et al. *Op.cit* hlm 296.

¹⁶⁸ *Ibid.*

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, penulis berpendapat bahwa pemerintah tidak perlu memiliki Bank BUMN dengan pertimbangan, *Pertama*, untuk melaksanakan Negara Kesejahteraan sebagaimana yang diamanatkan oleh pasal 33 UUD 1945 tidak berarti pemerintah harus menjadi pemain langsung melalui kepemilikan di bank. Konsep Negara kesejahteraan dapat diartikan sebagai kekuasaan negara untuk membuat peraturan guna kelancaran ekonomi dan melindungi rakyat lemah dari penghisapan orang yang bermodal. Dalam konteks tersebut, Bank Indonesia sebagai lembaga negara yang independen dan memiliki kewenangan mengatur dan mengawasi perbankan, telah melaksanakan berbagai langkah untuk melaksanakan amanat UUD 1945 yang penjabarannya terdapat dalam UU No. 23 tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 3 tahun 2004. Hal ini tercermin dari penyusunan Arsitektur Perbankan Indonesia yang sesuai dengan visinya ingin membentuk sistem perbankan yang sehat, kuat dan efisien sehingga perbankan akan mampu melaksanakan peranannya sebagai lembaga intermediasi untuk mendukung pertumbuhan ekonomi nasional. Berbagai ketentuan telah dikeluarkan tidak saja untuk memperkuat sistem perbankan namun juga untuk menghindari praktek yang merugikan kepentingan umum. Sebagai contoh, Bank Indonesia mengeluarkan berbagai regulasi seperti : ketentuan Batas Maksimum Pemberian Kredit agar pemberian kredit dapat tersebar dan tidak terpusat kepada pihak tertentu.

Kedua, saat ini Indonesia telah memiliki 128 bank umum, belum termasuk Bank Perkreditan Rakyat yang jumlahnya ribuan. Kinerja bank-bank swasta tersebut jauh lebih baik dari Bank BUMN yang tercermin dari pertumbuhan

kredit jauh lebih tinggi dan rasio NPL yang lebih rendah. Sejumlah bank swasta bahkan memiliki pertumbuhan profit, rasio profit terhadap asset dan modal, serta rasio biaya terhadap pendapatan yang lebih baik dibandingkan Bank-Bank BUMN. Dalam konteks tersebut, maka memiliki bank pemerintah karena bank swasta dianggap tidak mampu melaksanakan fungsinya sebagai intermediasi keuangan saat ini sudah tidak relevan.

Ketiga, kekhawatiran pemerintah bahwa sektor usaha kecil terabaikan apabila tidak memiliki Bank BUMN saat ini juga tidak relevan. Dalam API, Bank Indonesia memiliki berbagai program untuk meningkatkan akses Usaha Kecil Menengah yakni program *lingkage* antara bank umum dengan BPR, program aliansi strategis lembaga keuangan syariah dengan BPRS melalui kemitraan strategis dalam rangka pengembangan UMKM, memfasilitasi pembentukan dan monitoring skim penjaminan kredit dan pembiayaan untuk UMKM dan mendorong perbankan untuk meningkatkan pembiayaan kepada UMKM khususnya bagi masyarakat yang berpenghasilan rendah dan di daerah pedesaan. Di sisi lain, keberhasilan BRI sebagai bank yang dinilai memiliki kinerja yang baik yang tercermin dari rasio profit yang baik dan NPL yang rendah maka hal ini membuktikan bahwa pemberian kredit kepada usaha kecil secara ekonomis sangat layak untuk dibiayai.

Keempat, jumlah bank maupun kantor cabang bank yang saat ini tumbuh dengan pesat dengan perkembangan bank bank swasta yang sangat pesat sehingga total penghimpunan dan penyaluran dana bank umum tercatat sebesar Rp 1.510 triliun dan Rp. 1.002 triliun menunjukkan bahwa perbankan secara keseluruhan

telah berhasil menghimpun dana dari masyarakat guna dimanfaatkan untuk pembangunan perekonomian.

Kelima, kepemilikan pemerintah di Bank BUMN menyebabkan rakyat menanggung beban biaya restrukturisasi Bank BUMN di tahun 1992 dan 1999 dalam jumlah yang sangat besar. Dengan pemerintah tidak memiliki Bank BUMN maka intervensi politik dari pemerintah dapat dihindari sehingga Bank BUMN dapat bekerja secara profesional yang pada akhirnya akan menguntungkan rakyat melalui kemampuan Bank memberikan kredit secara maksimal dengan bunga yang kompetitif dan meningkatkan penerimaan negara melalui pajak atas laba yang dihasilkan. Optimisasi kinerja Bank akan menghilangkan atau setidaknya memperkecil resiko pemerintah untuk melakukan rekapitalisasi kembali di kemudian hari. Dengan demikian, perbaikan kinerja Bank BUMN akan berdampak positif bagi APBN dengan memperkecil resiko defisit APBN untuk merekapitalisasi Bank BUMN, mengurangi beban warga negara selaku pembayar pajak yang akhirnya akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Untuk Bank BUMN yang memiliki kinerja baik yakni BRI dan BTN pemerintah juga tidak perlu mempertahankan kepemilikannya di ke 2 bank tersebut dengan pertimbangan (i) Mencegah intervensi pemerintah dan partai politik ke dalam 2 bank tersebut sehingga privatisasi akan semakin meningkatkan kinerja ke 2 bank tersebut. (ii) Keberhasilan BRI dan BTN di sektor UMKM dan perumahan tentunya akan dipertahankan oleh pemilik yang baru mengingat di sektor tersebut ke 2 bank terbukti kehandalannya (iii) Keberhasilan BRI sebagai pionir dalam penyediaan pembiayaan untuk UMKM membuktikan bahwa dari aspek bisnis

pembiayaan kepada UMKM menguntungkan. Di sisi lain di sektor perumahan pada dasarnya telah diminati bank-bank swasta yang saat ini juga telah memberikan fasilitas perumahan kepada nasabah. (iv) Sesuai amanat UUD dan UU, Bank Indonesia selaku regulator dan pengawas perbankan tentunya akan melaksanakan fungsinya dan memastikan agar sistem perbankan dapat berfungsi sesuai perannya yang sangat vital dalam sistem keuangan dan perekonomian.

Untuk itu penulis sependapat dengan M. Hatta bahwa konsep “dikuasai” negara berdasarkan 33 ayat 2 UUD 1945 tidak seharusnya dibaca bahwa negara sendiri menjadi pengusaha sehingga pemerintah harus memiliki Bank BUMN namun dapat diartikan sebagai kekuasaan negara untuk membuat peraturan guna kelancaran ekonomi, serta melindungi rakyat lemah dari penghisapan orang yang bermodal¹⁶⁹. Dalam kaitan ini, fungsi pemerintah mengeluarkan regulasi dalam konstruksi hukum Indonesia dilaksanakan oleh Bank Indonesia.

¹⁶⁹ Mohammad Hatta, Penjabaran Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945, (Jakarta:Mutiar, 1977), hlm 28.

BAB IV
IMPLEMENTASI KETENTUAN KEPEMILIKAN TUNGGAL
PADA BANK PEMERINTAH

A. Opsi Privatisasi Sebagai Implementasi Pengaturan Ketentuan Kepemilikan Tunggal

Bank Mandiri, Bank Negara Indonesia, Bank Tabungan Negara dan Bank Rakyat Indonesia sesuai pasal 1 angka 3 Peraturan Bank Indonesia (PBI) No. 8/16/PBI/2006 tanggal 5 Oktober 2006 terkena ketentuan Kepemilikan Tunggal sehubungan dengan kepemilikan pemerintah memenuhi kriteria sebagai pemegang saham pengendali di ke 4 Bank Persero tersebut¹. Kondisi tersebut menyebabkan pemerintah selaku pemegang saham pengendali harus menyesuaikan struktur kepemilikannya di ke 4 bank dimaksud sehingga kelak pemerintah hanya akan menjadi pemegang saham pengendali di minimal 1 bank saja².

Dari ke 3 pilihan yang diatur dalam PBI, yakni (i) mengalihkan sebagian atau seluruh kepemilikan sahamnya pada salah satu atau lebih Bank yang dikendalikannya kepada pihak lain sehingga Pemegang Saham Pengendali tersebut hanya memiliki 1 (satu) Bank; atau (ii) melakukan merger atau konsolidasi atas bank-bank yang dikendalikannya; atau (iii) membentuk Perusahaan Induk di Bidang Perbankan (Bank Holding Company)³, maka penulis berpendapat opsi pertama yakni mengalihkan

¹ Pemerintah tercatat memiliki saham 68,93% di Bank Mandiri, 99,11% di BNI, 100% di Bank Tabungan Negara dan 57,56% di Bank Rakyat Indonesia sehingga kepemilikan pemerintah melebihi batas minimal kepemilikan saham sebesar 25% dan memiliki hak suara.

² Setiap pihak hanya dapat menjadi Pemegang Saham Pengendali pada 1 (satu) Bank (Pasal 2 (1) PBI No. 8/16/PBI/2006 tgl. 5 Oktober 2006 Tentang Kepemilikan Tunggal Pada Perbankan Indonesia).

³ Pasal 3 (1a,b) PBI No. 8/16/PBI/2006 tgl. 5 Oktober 2006 Tentang Kepemilikan Tunggal Pada Perbankan Indonesia.

kepemilikan sahamnya di ke 4 bank tersebut atau lazim disebut dengan istilah privatisasi, merupakan opsi yang sebaiknya dipilih oleh pemerintah.

Opsi Privatisasi merupakan opsi yang lebih baik dibandingkan 2 opsi lainnya yakni merger dan pembentukan holding company dengan pertimbangan sebagai berikut :

1. Opsi Merger

Meskipun ketentuan Bank Indonesia hanya mempersyaratkan pemegang saham pengendali maksimal menjadi pemilik 1 bank sehingga setidaknya pemerintah masih boleh memiliki 1 bank namun pemerintah sebaiknya melepaskan kepemilikannya di ke 4 Bank BUMN dengan argumentasi sebagaimana telah dikemukakan pada Bab III. Dengan demikian dari ke 3 pilihan yang diatur dalam PBI, yakni (i) mengalihkan sebagian atau seluruh kepemilikan sahamnya pada salah satu atau lebih Bank yang dikendalikannya kepada pihak lain sehingga Pemegang Saham Pengendali tersebut hanya memiliki 1 (satu) Bank; atau (ii) melakukan merger atau konsolidasi atas bank-bank yang dikendalikannya; atau (iii) membentuk Perusahaan Induk di Bidang Perbankan (Bank Holding Company)⁴, maka penulis berpendapat opsi pertama yakni mengalihkan kepemilikan sahamnya di ke 4 bank tersebut atau lazim disebut dengan istilah privatisasi, merupakan opsi yang sebaiknya dipilih oleh pemerintah.

B. Privatisasi Bank BUMN berdasarkan Peraturan

Privatisasi Bank BUMN pada dasarnya telah mendapat legalisasi melalui Undang-Undang No. 19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. Berdasarkan UU

⁴ Pasal 3 (1a,b) PBI No. 8/16/PBI/2006 tgl. 5 Oktober 2006 Tentang Kepemilikan Tunggal Pada Perbankan Indonesia.

tersebut, privatisasi dimungkinkan dengan tujuan untuk meningkatkan kinerja dan nilai tambah perusahaan serta memberikan dan meningkatkan kesempatan kepada masyarakat untuk ikut memiliki perusahaan negara⁵ melalui peningkatan efisiensi dan produktivitas perusahaan, menciptakan struktur industri yang kompetitif serta menciptakan perusahaan yang berdaya saing dan berorientasi global serta menumbuhkan iklim usaha, ekonomi makro dan kapasitas pasar⁶. Dengan demikian, privatisasi ke 4 Bank BUMN sejalan dengan tujuan yang diamanatkan dalam UU. Privatisasi Bank BUMN juga memenuhi kriteria persyaratan jenis industri yang diperbolehkan oleh UU untuk dapat diprivatisasi karena industri perbankan termasuk jenis industri yang kompetitif⁷. Di Indonesia jumlah bank tercatat sebanyak 131 bank umum belum termasuk Bank Perkreditan Rakyat. Banyaknya jumlah bank menunjukkan sangat ketatnya persaingan di industri perbankan sehingga memenuhi kriteria sebagai industri yang kompetitif.

Pelaksanaan privatisasi Bank BUMN harus dilakukan melalui Komite Privatisasi yang anggotanya ditetapkan oleh Presiden dengan anggota terdiri dari Menteri yang ditunjuk oleh pemerintah selaku pemegang saham perusahaan milik negara, Menteri Keuangan, Menteri Teknis terkait yang dipimpin oleh Menteri Koordinator Bidang Perekonomian⁸. Komite Privatisasi akan memberikan arahan atas usulan program tahunan privatisasi yang diajukan oleh Menteri yang ditunjuk sebagai wakil pemerintah dalam perusahaan⁹. Usulan program tahunan yang ditetapkan oleh Komite Privatisasi meliputi usulan perusahaan milik pemerintah yang akan diprivatisasi,

⁵ Pasal 74 (2) UU No. 19 tahun 2003 tentang BUMN LNRI tahun 2003 Nomor 70 dan TLNRI No 4297.

⁶ Pasal 74 (1) UU No. 19 tahun 2003 tentang BUMN LNRI tahun 2003 Nomor 70 dan TLNRI No 4297

⁷ Kriteria persero yang dapat diprivatisasi adalah persero yang insdustri atau sektor usahanya kompetitif atau industri yang ubsur tekongolginya cepat berubah. Pasal 76 UU No. 19 tahun 2003 2003 tentang BUMN LNRI tahun 2003 Nomor 70 dan TLNRI No 4297.

men

⁸ Pasal 79 UU No. 19 tahun 2003 tentang BUMN LNRI tahun 2003 Nomor 70 dan TLNRI No 4297

⁹ Pasal 81 UU No. 19 tahun 2003 tentang BUMN LNRI tahun 2003 Nomor 70 dan TLNRI No 4297.

metode privatisasi yang akan digunakan, jenis, kisaran jumlah dan harga saham yang akan dijual, serta perkiraan nilai yang dapat diperoleh dari program privatisasi¹⁰. Privatisasi sendiri hanya dapat dilakukan setelah direkomendasikan oleh Menteri Keuangan, disosialisasikan kepada masyarakat dan dikonsultasikan dengan DPR¹¹ dan target penerimaan negara hasil privatisasi tersebut telah masuk dan menjadi bagian dari RAPBN yang disetujui oleh DPR¹². Usulan program tahunan yang dipersiapkan Menteri sebagai wakil dari pemerintah merupakan hal yang sangat penting dalam menentukan keberhasilan privatisasi karena didalamnya mencakup pula usulan menyangkut metode privatisasi terbaik dengan keharusan memperhatikan kondisi pasar modal, kebutuhan modal perusahaan, prospek usaha perusahaan, kebutuhan teknologi baru dan keahlian manajemen oleh perusahaan, perluasan jaringan usaha perusahaan, peningkatan efisiensi dan pelayanan masyarakat, perluasan saham kepada masyarakat, peningkatan prestasi kerja manajemen dan karyawan, kemungkinan penjualan kepada karyawan dan/manajemen, dan keperluan dana oleh negara¹³. Privatisasi dapat dilakukan dengan cara (i) penjualan saham di pasar modal (ii) penjualan langsung kepada investor dan (iii) penjualan saham kepada manajemen dan/karyawan yang bersangkutan¹⁴. Penjualan saham berdasarkan ketentuan pasar modal adalah penjualan saham melalui penawaran umum (Initial Public Offering/go public), penerbitan obligasi konversi, dan efek lain yang bersifat ekuitas termasuk penjualan saham kepada mitra strategis (direct placement) bagi

¹⁰ Penjelasan pasal 81 No. 19 tahun 2003 tentang BUMN LNRI tahun 2003 Nomor 70 dan TLNRI No 4297.

¹¹ Pasal 82

¹² Pasal 3 PP Republik Indonesia No. 33 tahun 2005 tentang Tata Cara Privatisasi Perusahaan Perseroan (Persero), LNRI tahun 2005 No. 79, TLNRI No.4528.

¹³ Pasal 6 PP No. PP Republik Indonesia No. 33 tahun 2005 tentang Tata Cara Privatisasi Perusahaan Perseroan (Persero), LNRI tahun 2005 No. 79, TLNRI No.4528

¹⁴ Pasal 78 UU No. 19 tahun 2003 tentang BUMN LNRI tahun 2003 Nomor 70 dan TLNRI No 4297.

BUMN yang telah terdaftar di bursa¹⁵. Penjualan langsung kepada investor adalah penjualan saham kepada mitra strategis (direct placement) atau kepada investor lainnya termasuk investor finansial yang khusus dilakukan untuk penjualan saham persero yang belum terdaftar di bursa¹⁶. Pilihan atas metode privatisasi yang akan dilakukan oleh pemerintah akan sangat mempengaruhi berhasil/tidaknya program privatisasi. Sejumlah studi dan pengalaman negara lain dapat menjadi acuan pemerintah untuk mendukung keberhasilan program privatisasi. Tidak kurang 283 bank milik pemerintah dari 60 negara senilai USD 142,9 milyar telah ditawarkan melalui program privatisasi¹⁷. Dalam pelaksanaannya terdapat berbagai variasi tingkat keberhasilan dan bahkan beberapa diantaranya dinilai mengalami kegagalan dalam arti tidak mencapai tujuan dan maksud dilakukannya privatisasi. Sejumlah studi telah dilakukan untuk mengetahui penyebab keberhasilan maupun ketidakberhasilan privatisasi tersebut sehingga pengalaman tersebut dapat digunakan sebagai acuan bagi pemerintah Indonesia dalam melakukan privatisasi Bank BUMN¹⁸.

C. Pertimbangan yang Perlu Diperhatikan Pemerintah Dalam Melakukan Privatisasi

¹⁵ Penjelasan pasal 78a. UU No. 19 tahun 2003 tentang BUMN LNRI tahun 2003 Nomor 70 dan TLNRI No 4297

¹⁶ Penjelasan pasal 78b UU No. 19 tahun 2003 tentang BUMN LNRI tahun 2003 Nomor 70 dan TLNRI No 4297

¹⁷ William L. Megginson, *The Economic of Bank Privatization*, *Journal of banking & Finance* vol 29, Agustus-September 2005 hal. 1931-1980)

¹⁸ Alfredo Dammert dan Esperanza Lasagabaster, *Succes and Failures in Bank privatization: Lesson from Six Country Case Studies*, Istan Abel dan Pierre L. Siklos, *Secrets to the Succesfull Hungarian Bank Privatization: the benefit of foreign ownership through Strategic Partnership*, *Economic Systems* Volume 28, June 2004 hal. 111-123. *Privatization: The Jordanian Success Story*, The World Bank Group

Menurut hemat penulis, dalam melakukan privatisasi pemerintah perlu mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut :

1. Perluasan Kepemilikan Saham

Privatisasi harus menjamin terjadinya penyebaran kepemilikan saham kepada publik baik investor domestik maupun asing. Dengan tersebarnya kepemilikan saham dan tidak adanya kepemilikan saham mayoritas akan menciptakan suatu kondisi dimana kepengurusan bank dilakukan secara profesional berdasarkan kompetensi dari pengurus bank itu sendiri mengingat masing-masing pemilik saham akan saling mengawasi jalannya perusahaan. Kepemilikan saham yang tersebar juga akan mencegah perpindahan kepemilikan saham mayoritas dari pemerintah ke pihak swasta sehingga pada akhirnya dapat menyebabkan kembali terulangnya pola-pola pengendalian dan pemanfaatan bank untuk kepentingan pemilik saham mayoritas.

Penyebaran kepemilikan saham harus memberikan kesempatan kepada investor asing, khususnya yang berlatar belakang perbankan, untuk dapat membeli saham Bank BUMN sehingga akan membawa perbaikan pengetahuan dan teknologi kepada Bank tersebut. Sejumlah penelitian menunjukkan bahwa larangan bagi investor asing untuk membeli saham Bank BUMN merupakan salah satu penyebab privatisasi yang dilakukan sejumlah Bank mengalami kegagalan¹⁹.

Penyebaran kepemilikan saham juga akan memberikan jaminan kepada investor bahwa pemerintah memiliki komitmen yang tinggi untuk melakukan dan mempertahankan kebijakannya melakukan privatisasi di Bank BUMN mengingat

¹⁹ Republik Ceko, Meksiko, dan Polandia mengalami kegagalan dalam melakukan privatisasi khususnya di awal pelaksanaan privatisasi yang disebabkan antara lain larangan bagi investor asing untuk membeli saham atau mengambilalih kepemilikan pemerintah. Clarke, Cull dan Shirley. 295-296.

akan semakin sulit bagi pemerintah untuk menasionalisasi/mengambilalih kembali kepemilikannya mengingat tidak saja jumlah pemilik yang tersebar tetap juga karena sebagian dimiliki oleh warga negaranya sendiri. Kondisi tersebut akan memberikan signal positif kepada investor bahwa pemerintah akan konsisten melaksanakan program privatisasi di Bank-Bank BUMN dan akan terbentuk keyakinan dari para investor mengenai prospek dari Bank BUMN yang akan menuju kearah kinerja yang semakin membaik.

Untuk memastikan bahwa tidak akan ada perorangan atau badan hukum menjadi mayoritas pemegang saham pada Bank BUMN maka pemerintah perlu membuat aturan maksimal saham yang dapat dimiliki oleh investor²⁰ termasuk aturan perlindungan bagi pemegang saham minoritas. Disamping itu, institusi pengawas bank perlu memperoleh kewenangan untuk menilai struktur kepemilikan suatu bank²¹ untuk mencegah bank dijadikan sumber keuangan/pembiayaan bagi pemilik atau pihak terkait bank.

2. Mendorong Pertumbuhan Pasar Modal

Salah satu prasyarat untuk membangun perekonomian suatu negara adalah tersedianya sumber pembiayaan dalam jumlah yang memadai sesuai kebutuhan yang diperlukan. Pengerahan dana untuk keperluan dimaksud dapat diperoleh dari pasar keuangan baik melalui pasar uang, pasar modal maupun lembaga

²⁰ Thailand, Korea dan Taiwan menerapkan pembatasan maksimal kepemilikan investor 5% dari modal. Zulkarnaen Sitompul, Pembatasan Kepemilikan Bank:Gagasan Untuk Memperkuat Sistem Perbankan, Jurnal Hukum Bisnis, No. 6 Volume 22 tahun 2003.

²¹ Basel Committee on Banking Supervision menyarankan agar masalah kepemilikan saham bank mendapat perhatian serius dan meminta agar pengawas bank memiliki kewenangan untuk menilai struktur kepemilikan suatu bank. Apabila bank merupakan suatu organisasi besar, maka harus ada jaminan bahwa struktur kepemilikan tersebut bukan merupakan sumber kelemahan bagi bank. Zulkarnaen Sitompul. Ibid.

pembiayaan lainnya²². Di Indonesia, meskipun pasar modal telah menunjukkan perkembangan yang cukup pesat namun peranannya dalam sistem keuangan tergolong masih rendah khususnya apabila dibandingkan dengan peranannya di negara-negara maju. Sampai saat ini, peranan pasar modal tercatat hanya sebesar 20% dari total penghimpunan dana di para keuangan sangat jauh apabila dibandingkan dengan peranan perbankan dalam sistem keuangan. Privatisasi Bank-bank BUMN mempunyai peluang yang sangat besar untuk mendukung kemajuan pasar modal mengingat privatisasi Bank-Bank BUMN akan melibatkan volume transaksinya dalam jumlah besar sehingga akan mendorong perdagangan di pasar modal. Hal ini sejalan dengan sejumlah studi terhadap privatisasi di sejumlah negara yang memperlihatkan korelasi positif antara privatisasi Bank milik pemerintah dengan peningkatan volume perdagangan dan kapitalisasi di pasar modal²³. Masuknya Bank milik pemerintah ke dalam pasar modal diharapkan juga akan semakin mendorong perusahaan-perusahaan swasta untuk melakukan hal yang serupa sehingga diharapkan akan tercipta pasar modal yang likuid dan dalam untuk mendukung tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi.

3. Kesempatan Karyawan dan Manajemen untuk memiliki Saham

Privatisasi sebaiknya juga memberikan kesempatan bagi karyawan dan manajemen pada Bank BUMN untuk turut memiliki saham di bank. Beberapa faktor positif apabila karyawan/manajemen dapat memiliki saham Bank BUMN

²² Lembaga pembiayaan lainnya adalah Perusahaan anjak piutang (factoring), modal ventura (venture capital, sewa beli (leasing), dan kartu kredit.

²³ Sesuai studi yang dilakukan William L Megginson dan Jeffrey M. Netter, "From State to market: A Survey of Empirical Studies on Privatization." *Journal of Economic Literature* 39. No. 2:321-389. Sebagaimana dikutip Fred E. Huibers, *Initial Public Offerings*, 315-344.

tempatya bekerja sebagai berikut (i) Privatisasi Bank BUMN akan mendapat dukungan dari pihak karyawan dan manajemen sehingga proses privatisasi diharapkan akan berjalan dengan lancar (ii) Dukungan pihak karyawan akan mempercepat perbaikan kinerja Bank BUMN mengingat sebagai pemegang saham pihak karyawan / manajemen berkepentingan dengan membaiknya kinerja Bank (iii) memperluas partisipasi kepemilikan aset modal bank BUMN sehingga tidak hanya dimiliki pihak di luar Bank BUMN (investor lokal dan asing) (iv) dapat mempertahankan karyawan dan manajemen yang menduduki posisi kunci di perusahaan sehingga kontinuitas perusahaan dapat berjalan dengan baik.

Namun demikian, kepemilikan saham karyawan/manajemen sebaiknya merupakan kepemilikan dalam jumlah terbatas atau minoritas untuk menghindari terjadinya konflik kepentingan antara karyawan dengan pengurus/direksi baru Bank BUMN yang mengupayakan reformasi Bank BUMN²⁴ dan harus disertai aturan yang memberikan perlindungan hukum atas kepemilikan saham oleh karyawan untuk mencegah transfer kepemilikan saham kepada manajer atau investor kepemilikan saham terkonsentrasi di tangan sejumlah kecil manajer atau investor²⁵.

4. Privatisasi tidak semata-mata mengejar keuntungan.

²⁴ Dalam privatisasi perusahaan milik pemerintah di Amerika, serikat pekerja membeli saham perusahaan dengan tujuan untuk menghindari penutupan atau pemutusan hubungan kerja besar-besaran. David M. Binns dan Ronald J. Gilberts, *Employee Stock Ownership Plans*, hal 354.

²⁵ Pada tahun 1990an, pekerja di perusahaan-perusahaan Rusia memiliki rata-rata 2/3 saham di perusahaan-perusahaan besar. Ketiadaan hukum yang melindungi hak-hak pemegang saham minoritas menyebabkan saham-saham tersebut dengan cepat terkonsolidasi di tangan manajer dan investor. *ibid* yang akhirnya menyebabkan tujuan kepemilikan saham sebagai sarana untuk mensejahterakan karyawan menjadi tidak terwujud

Dalam menentukan metode privatisasi, pemerintah tidak boleh semata-mata hanya mempertimbangan harga/keuntungan maksimal namun pemerintah harus dapat mengkombinasikan antara harga dan kualitas Tim manajemen²⁶. Berdasarkan pengalaman di sejumlah negara, metode IPO dapat memberikan keseimbangan antara penetapan harga yang baik dan pemilik yang berkualitas. Dengan demikian akan tercipta kurva permintaan yang wajar dan pemerintah dapat memilih harga yang tertinggi sesuai harga yang diinginkan/terbentuk di pasar namun dengan tetap dapat menjamin masuknya grup investor yang berkualitas melalui alokasi saham preferential.

5. Memenuhi kebutuhan teknologi baru dan keahlian manajemen Bank,

Kelemahan yang dihadapi Bank BUMN pada umumnya terkait dengan penguasaan teknologi maupun keahlian manajemen bank. Jumlah kantor yang tersebar di berbagai penjuru daerah tidak sepenuhnya dijangkau dengan teknologi yang memadai sehingga berpengaruh kepada tingkat kemudahan, kecepatan dan keamanan penyelesaian transaksi. Tuntutan pekerjaan yang seringkali lebih mementingkan kepentingan politik dan pemerintah dibandingkan kepentingan bisnis menyebabkan pihak manajemen Bank BUMN tidak terlalu dituntut

²⁶ Beberapa negara seperti Meksiko dan Polandia yang sempat mengalami kegagalan dalam proses privatisasi disebabkan pemerintah hanya mempertimbangkan untuk memaksimalkan keuntungan sementara kondisi negara tersebut tidak mendukung pemilihan metode yang digunakan yakni asset sales. Tidak tersedianya penggunaan metode yang jelas dalam menghitung nilai aset bank, laporan keuangan bank yang tidak sesuai dengan standar internasional, investor asing dilarang ikut serta dalam lelang serta pemenang lelang hanya ditentukan berdasarkan harga tertinggi menyebabkan investor domestik yang tidak berpengalaman membeli saham bank dengan harga yang sangat tinggi jauh lebih mahal dari nilai buku yang sesungguhnya berdasarkan pertimbangan yang terlalu optimis. Untuk menjaga keuntungan, Bank secara agresif masuk pasar dan memberikan kredit secara besar-besaran khususnya kepada sektor perumahan yang menyebabkan meningkatnya NPL dan memperkecil permodalan bank. Pada tahun 1996, pemerintah menghapus larangan kepemilikan asing untuk menarik modal dan keahlian yang dibutuhkan untuk menyetatkan perbankan. Huibers. 330-331

memiliki keahlian manajemen yang berkualitas. Privatisasi diharapkan dapat memberikan jalan keluar terhadap permasalahan tersebut sehingga metode privatisasi yang digunakan agar mempertimbangkan ke 2 hal tersebut. Investor asing khususnya yang bergerak di sektor perbankan diyakini memiliki kemampuan teknologi dan keahlian manajemen yang baik sehingga dalam melakukan privatisasi pemerintah sebaiknya tidak menutup investor asing ikut serta sebagai salah satu pemilik Bank.

6. Restrukturisasi Bank BUMN yang berkinerja buruk

Restrukturisasi sangat diperlukan bagi Bank BUMN yang memiliki neraca keuangan yang buruk mengingat menjual bank BUMN yang memiliki kinerja buruk akan menjauhkan investor yang memiliki reputasi baik untuk membeli karena tidak ingin terbelit permasalahan menghadapi debitur buruk²⁷. Namun demikian, proses restrukturisasi dalam pelaksanaannya akan memerlukan waktu yang dapat memperlambat proses privatisasi. Disamping itu, restrukturisasi memerlukan dukungan sumber daya manusia yang memiliki keahlian khusus serta restrukturisasi menyebabkan asset yang buruk/bermasalah menjadi ter-ekspose kepada masyarakat dan pemerintah terpaksa mengakui secara langsung asset yang

²⁷ Mozambique, Polandia, Argentina, dan Nicaragua melakukan beberapa negara yang melakukan restrukturisasi sebelum melakukan penjualan saham Bank. Metode restrukturisasi yang dilakukan mempengaruhi keberhasilan dalam penjualan Bank. Mozambique yang memilih melakukan restrukturisasi yang paling sederhana (modest restructuring) ternyata menyebabkan Bank yang dijual memiliki kinerja buruk. Sementara Nicaragua yang melakukan Likuidasi dan menjual kantor cabang secara selektif berhasil menyelamatkan aset-aset yang bernilai baik. Alfredo Dammer and Esperanza Lasagabaster, *Success and Failure in Bank Privatization : Lesson From Six Country Case Studies*.

buruk/bermasalah serta menyelesaikannya. Dalam kaitan ini penulis berpendapat bahwa untuk BRI dan BTN yang relatif memiliki kinerja yang baik dapat dilakukan privatisasi tanpa memerlukan proses restrukturisasi mengingat kinerja ke 2 Bank BUMN tersebut sangat baik. Sementara untuk BNI dan Bank Mandiri perlu dilakukan restrukturisasi terlebih dahulu khususnya untuk membersihkan neraca keuangannya dari NPL. Proses pembersihan NPL memerlukan perbaikan ketentuan khususnya terkait dengan penghapusan piutang sehingga proses pemberishan NPL dari ke 2 Bank BUMN tersebut dapat dilakukan dengan mudah atau paling tidak, tidak sesulit prosedur penghapusan NPL yang berlaku saat ini di Bank BUMN.

7. Memerlukan Dukungan Pihak Tertinggi termasuk dukungan Politik dan Sosial

Dukungan dari pihak tertinggi termasuk dukungan politik dan social sangat diperlukan agar proses privatisasi dapat berjalan dengan berhasil²⁸. Untuk itu pemerintah perlu mensosialisasikan pentingnya privatisasi agar mendapat dukungan politik dan sosial dari seluruh lapisan masyarakat termasuk Departemen Perwakilan Rakyat, Lembaga Swadaya Masyarakat serta kelompok-kelompok

²⁸ Berdasarkan studi, diketemukan bahwa dukungan untuk melakukan privatisasi secara politik di negara-negara berkembang terutama terjadi alam hal masyarakat tidak lagi mentoleransi adanya pembiayaan di luar anggaran (off budget), pengeluaran untuk membiayai pendukung partai tertentu dan pemanfaatan perusahaan negara untuk kepentingan politik. Khusus untuk privatisasi di sektor industri perbankan, tekanan kuat masyarakat kepada para politisi terutama timbul sebagai akibat krisis terjadi di perbankan. Sebagai contoh, krisis Tequilla di Argentina mengakibatkan publik mengetahui penyelewengan/ pemanfaatan perusahaan negara/bank milik pemerintah untuk kegiatan berorientasi politik sehingga mendorong publik untuk mendukung dilakukannya privatisasi. Narjess Boubakri, Jean-Claude Cosset, Klaus Fischer dan Omrane Guedhami, Privatization and Bank Performance in Developing Countries, *Journal of banking & Finance*, Vol 29, 2005, hal 2015-2041.

masyarakat lainnya²⁹. Tanpa dukungan sosial politik yang memadai dapat menyebabkan proses privatisasi tidak berjalan lancar dan ditentang antara lain karena sejumlah kekhawatiran dari berbagai lapisan masyarakat yang pernah menikmati fasilitas Bank BUMN seperti (i) para pekerja takut kehilangan pekerjaan atau jaminan pekerjaan di masa datang ³⁰(ii) birokrasi pemerintah takut kehilangan hak istimewanya dalam memanfaatkan Bank BUMN untuk kepentingan pribadi dan kelompoknya (iii) Politisi takut kehilangan kesempatan memberikan pekerjaan dan fasilitas kepada konstituennya serta (iv) masyarakat takut tidak memperoleh pelayanan yang sebelumnya diperoleh dari Bank BUMN. Untuk itu selain sosialisasi kepada seluruh lapisan masyarakat maka pemilihan metode yang digunakan dapat mempengaruhi dukungan sosial politik atau sebaliknya³¹.

8. Menjamin Transparansi dan Kompetisi

Metode privatisasi yang digunakan harus menjamin transparansi dan daya saing. Apapun metode yang akan dipilih oleh pemerintah, harus menjamin transparansi informasi kepada seluruh konstituen termasuk kepada pekerja/pegawainya. Ketiadaan informasi yang transparan dan kurangnya keterlibatan stakeholder

²⁹ Eropa dan Amerika Serikat merupakan contoh dari negara yang pada awalnya tidak didukung masyarakat, parlemen maupun sebagian pihak pemerintahannya sendiri yang disebabkan beberapa faktor yakni masyarakat beranggapan bahwa sektor swasta dianggap tidak memiliki komitmen dan tanggungjawab social yang menyebabkan proses privatisasi tidak berjalan dengan lancar.

³⁰ Di Polandia, serikat buruh merupakan organisasi memiliki pengaruh yang sangat besar, sehingga untuk mendapat dukungan politis secara luas, pemerintah memberikan preferensi penjualan saham kepada pegawai dan penjualan retail kepada investor domestik . Jumlah saham yang dijual kepada pegawai mencapai rata-rata 19% yang dijual pada Initial Public Offering, atau 2 kali lipat lebih besar dari praktek di 59 negara yang rata-rata hanya mencapai 8.5%.

³¹ Privatisasi Bank di Argentina dan Brazil dengan menggunakan metode penjualan kepada Strategic Investor secara politik menimbulkan kontroversi. Sebaliknya privatisasi di Polandia dan Republik Czech yang menggunakan metode Initial Public Offering dan Voucher lebih memperoleh dukungan politis. Alfredo Dammert and Esperanza Lasagabaster, *Succes and Failure in Bank Privatization : Lesson From Six Country Case Studies*.

terkait informasi kondisi Bank BUMN yang sebenarnya perlu di sebarakan di daerah urban atau marginal khawatir tidak akan memperoleh pembiayaan yatau menyebabkan pekerja dapat menimbulkan kontra dan ketakutan yang tidak beralasan.

9. Menyempurnakan dan mengeluarkan ketentuan hukum yang mendukung

Pemerintah perlu menyempurnakan serta mengeluarkan sejumlah regulasi yang :

- (i) Menciptakan iklim investasi yang kondusif, baik bagi investor domestik maupun investor asing,
- (ii) Menciptakan dan mendorong kompetisi yang adil bagi semua pelaku usaha
- (iii) Mendorong terciptanya *good governance*
- (iv) Ketentuan yang menegaskan kedudukan pemerintah yang terpisah selaku pemilik dan regulator.
- (v) Memberikan perlindungan hukum bagi seluruh pihak khususnya pemegang saham minoritas. Perlindungan hukum yang kuat bagi pemegang saham minoritas akan mendukung kebijakan penyebaran (disperse) kepemilikan saham dan mencegah kepemilikan saham terkonsentrasi.
- (vi) Pemerintah perlu menciptakan sistem peradilan yang dapat dipercaya dan efisien sehingga akan membuat investor merasa aman untuk membeli saham Bank BUMN dengan harga pasar. Sistem peradilan yang dapat dipercaya dan efisien juga akan mempermudah pemegang saham minoritas melakukan tuntutan di pengadilan atas pengelolaan Bank secara tidak berhati-hati oleh sekelompok orang dalam atau pemegang saham mayoritas

10. Menjaga Kepercayaan Publik atas Program Privatisasi

Program privatisasi akan terus mendapat dukungan dari seluruh lapisan masyarakat jika program tersebut berhasil mencapai target dan tujuan yang ditetapkan oleh pemerintah. Salah satu sarana menjaga kepercayaan publik adalah dengan menjaga proses privatisasi di tahap awal berhasil sehingga akan meningkatkan kredibilitas pemerintah dan mendorong investor untuk berpartisipasi dalam proses privatisasi berikutnya. Signal yang menunjukkan pemerintah ingin tetap mempertahankan kepemilikannya dapat mengakibatkan program privatisasi mengalami kegagalan karena investor melihat pemerintah akan melanjutkan praktek pemberian subsidi dan mempertahankan kontrol di bank tersebut. Kondisi ini akan menyebabkan kinerja operasional bank tidak menunjukkan hasil yang baik (underperformend) dan pada gilirannya dapat berpengaruh kepada jatuhnya harga saham dan menyebabkan hilangnya atau setidaknya turunnya dukungan publik terhadap program privatisasi.

11. Keberadaan Lembaga Pengawas Bank Yang Efektif

Keberadaan Lembaga Pengawas Bank yang efektif sangat diperlukan untuk mengawasi dan mendeteksi secara dini terjadinya penyelewengan dalam Bank. Kemampuan mendeteksi secara dini sangat diperlukan agar dapat dilakukan tindakan perbaikan maupun pencegahan sesegera mungkin sehingga bank terhindar dari kerugian yang sangat besar yang dapat membahayakan bank lainnya maupun sistem keuangan secara keseluruhan. Lembaga Pengawas juga

harus memiliki independensi sehingga dalam melaksanakan tugasnya tidak diintervensi oleh pihak manapun dan memiliki kemampuan menjatuhkan sanksi secara tegas. Dengan pengawasan yang efektif, kinerja Bank khususnya yang telah melalui program privatisasi diharapkan dapat berjalan sesuai dengan arah (track) yang benar dan akan menciptakan sistem perbankan yang sehat, handal dan dapat dipercaya. Sebaliknya, akar penyebab kegagalan privatisasi di sejumlah negara disebabkan oleh keberadaan lembaga pengawas bank yang lemah³².

12. Pembentukan dan Pengembangan Jaring Pengaman Sosial.

Privatisasi Bank BUMN akan menyebabkan terjadinya pemutusan hubungan kerja sebagian karyawannya mengingat pada umumnya perusahaan yang dimiliki oleh pemerintah cenderung memperkerjakan karyawan lebih banyak dibandingkan jumlah karyawan yang bekerja di perusahaan sejenis yang dimiliki oleh swasta. Pemutusan hubungan kerja karyawan khususnya apabila dalam jumlah besar dapat mengakibatkan penolakan besar-besaran dari karyawan yang dapat menghambat kelancaran proses privatisasi dan bahkan dapat menyebabkan mundurnya investor untuk membeli/mengambilalih kepemilikan saham pemerintah tersebut. Untuk mengatasi hal tersebut, pemerintah perlu membuat jaminan sosial sesuai dengan kebutuhan para pekerja yang akan mengalami pemutusan hubungan kerja. Tersedianya jaminan sosial memadai akan

³² Alfredo Dammert and Esperanza Lasagabaster, *Succeses and Failures in Bank Privatization: Lessons From Six Country Case Studies*.

mendorong karyawan untuk melakukan pemutusan hubungan kerja secara sukarela sehingga akan mengurangi penolakan besar-besaran dari karyawan³³.

D. Dari 3 cara tersebut di atas, privatisasi melalui IPO memberikan kelebihan dibandingkan metode lain khususnya mengingat dengan metode tersebut pemerintah dapat mencapai berbagai tujuan secara bersamaan yakni meningkatkan efisiensi, mendorong berkembangnya pasar modal, memenuhi kebutuhan teknologi baru dan keahlian manajemen Bank, mendorong dukungan dari masyarakat, mendorong perluasan kepemilikan saham kepada masyarakat, memberikan kemungkinan penjualan kepada karyawan/manajemen, memenuhi kebutuhan dana oleh negara melalui keuntungan yang maksimal.

³³ Jordania mendisain penyelesaian permasalahan tenaga kerja secara kasus per kasus namun dengan beberapa aturan yang berlaku umum yakni (i) menciptakan aturan standar mengenai perlindungan bagi karyawan di semua perusahaan yang menjalani proses privatisasi (ii) menyiapkan paket transisi seperti memberikan kompensasi yang menarik kepada karyawan (al. kepemilikan saham karyawan), pelatihan, bantuan penempatan dalam periode transisi dan penempatan karyawan di lembaga pemerintah lainnya. The World Bank Group Privatization : The Jordanian Success Story., http://www.epc.gov.jo.success_story.html

DAFTAR PUSTAKA

- Abel, Istan. dan Pierre L. Siklos, "Secrets to the Succesfull Hungarian Bank Privatization:The Benefit of Foreign Ownership through Strategic Partnership", *Economic Systems* Volume 28, June 2004
- Baasir, Faisal. "Kontroversi Privatisasi Bank BUMN", *Sinar Harapan*, 2 Maret 2004.
- Bank Indonesia, *Arsitektur Perbankan Indonesia*, Jakarta: Direktorat Penelitian dan Pengaturan Perbankan, Bank Indonesia, 2006.
- _____,(3) "Penjelasan Gubernur Bank Indonesia pada Rapat Kerja dengan Komisi XI DPR RI". Jakarta: Bank Indonesia, 2006.
- _____,(4) Laporan Statistik Perbankan Volume 6 No. 1, Desember 2007
- _____,(5) *Laporan Tahunan* 1990/1991, Jakarta, Bank Indonesia, 1991.
- _____,(6) *Laporan Tahunan* 1998/1999, Jakarta, Bank Indonesia, 1999.
- _____,(7) *Sejarah Bank Indonesia Periode IV : 1983-1997*, Bank Indonesia pada masa Pembangunan Ekonomi dengan Pola Deregulasi. Unit Khusus Museum Bank Indonesia, Jakarta, 2006.
- Bank Negara Indonesia, *Bank Negara Indonesia 50 tahun*, Jakarta: Bank Negara Indonesia,1996.
- Boubakri, Narjess, et.al. " Privatization and Bank Performance in Developing Countries", *Journal of Banking & Finance*, Vol 29, 2005.
- Caprio, Gerald. et. al (ed) *The Future of State-Owned Financial Institutions*, Washington: The Brooking Institution, 2004.
- Clarke, George R.G. et al."Empirical Studies" dalam Gerard Caprio et al (ed), *The Future of State-Owned Financial Institutions*, Washington: The Brooking Institution, 2004.
- Dammert, Alfredo and Esperanza Lasagabaster, "Succes and Failure in Bank Privatization : Lesson From Six Country Case Studies", <http://infoworldbank.org/docs/library/153587/psbanks/pdfilasagabaster.ppt>
- Dymski, Gary A. *The Bank Merger Wave, The Economic Causes and Social Consequences of Financial Consolidation*, New York: M.E. Sharpe Inc, 1999.
- Fuady, Munir. *Hukum Perbankan Modern, Buku Kesatu*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2003.
- Hanson, James A. "The Transformation of State-Owned Bank", dalam Gerald Caprio, et. al (ed), *The Future of State-Owned Financial Institutions*. Washington: The Brooking Institution, 2004.
- Hatta, Mohammad. *Penjabaran Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Mutiara, 1977.

- Hefferenan, Shelagh. *Modern Banking*, England: John Wiley & Sons Ltd, 2005.
- <http://kompas.com/kompas-cetak/0706/25/ekonomi/3627546.htm> : Pemerintah Masih Pelajari Opsi Kepemilikan Tunggal.
-
- www.pikiran-rakyat.com/cetak/2006/112006/28/09wacana01.htm: Kiryanto,Ryan. "Menimbang Kembali Prospek Konsolidasi Perbankan".
- <http://www.btn.co.id/profil.asp?intMenuID=0102000000> : Sejarah Bank Tabungan Negara.
- http://www.epc.gov.jo.success_story.html : The World Bank Group Privatization : The Jordanian Success Story.
- <http://www.iei.or.id> : Retnadi, Djoko. Menyelesaikan NPL Bank Mandiri dan Bank BNI.
- <http://www.indie-indonesie.nl/content/document/papereconomicside/makalah-widigdo>: Sukarman, Widigdo. "Upaya Membentuk Perbankan Nasional, Peran BNI Pada Tahun 1950an".
- <http://www.policy.hu/suharto/Naskah%20PDF/UGMWelfareState.pdf> : Suharto, Edi. "Peta dan Dinamika Welfare State di Beberapa Negara: Pelajaran Apa Yang Bisa Dipetik Untuk Membangun Indonesia", 14 Januari 2008.
- <http://www.portalhr.com/majalah/edisi-sebelumnya/bisnis/1id303.html>, 2005. "Buruk Muka Cermin Dibelah".
- <http://www.sinarharapan.co.id/ekonomi/Keuangan/2005/0328/keu2.html>: Darusman, Marzuki Darusman. BUMN, Apa memang Diperlukan?
- <http://www.suara.pembangunan.com/News/2006/07/07/Utama/ut01.htm> : Aturan Kepemilikan Tunggal Bank, Konspirasi Untuk Paksaan Privatisasi.
- http://www1.bumn.go.id/news.detail.html?news_id=21401: Bank BUMN Tak Fokus.
- Ibrahim, Johannes. "Penerapan Single Presence Policy dan Dampaknya Bagi Perbankan Nasional", *Jurnal Hukum Bisnis* Volume 27 No. 2 tahun 2008.
- Institutionalisation and EMU: Implications for European Financial Markets", *Internasional Finance* 2
- Konsolidasi Perbankan Indonesia 2007, "Aturan Kepemilikan Tunggal", Kontan, 28 Desember 2007.
- Mackenzie, George A. and Peter Stella, "Quasi-Fiscal Operations of Public Financial Institutions", *Occasional Paper 142*. Washington: International Monetary Fund, 1996.
- Manan, Bagir. *Pertumbuhan dan Perkembangan Konsitusi Suatu Negara*, Bandung: Mandar Maju, 1995.

- Marston, David. and Aditya Narain. "Observations from an International Monetary Fund Survey", dalam Gerald Caprio et. al.(ed), *The Future of State-Owned Financial Institutions*, Washington: The Brooking Institution, 2004.
- Megginson, William L. "The Economic of Bank Privatization," *Journal of Banking & Finance* vol 29, Agustus-September 2005.
- Mulyana, Asep MH. "Perbankan Tak Berinisiatif Konsolidasi", *Bisnis Indonesia*, 8 Agustus 2005.
- Mulyani, Sri. "Pemerintah Punya Bank atau Tidak, Semua Option Masih Terbuka", *Info Bank No. 346*, Januari 2008.
- Nugraha, S. *Privatisation of State Enterprises In The 20th Centaury- A Step Forwards Or Backwards? A Comparative Analyses of Provatisation Schemes In Selected Welfare States*, Jakarta: FHUI, 2004.
- Badan Pengawas Pasar Modal (Bapepam) Peraturan Nomor IX
- Prasentiantono, Tony. "Perbankan Indonesia Tertelan Raksasa Asia" , *Info Bank No. 346*, Januari 2008
- Republik Indonesia. Undang-Undang Dasar 1945
- _____,(2). PBI No. 8/16/PBI/2006 Tentang Kepemilikan Tunggal Pada Perbankan Indonesia, tanggal 5 Oktober 2006.
- _____,(3). Peraturan Pemerintah No. 33 tahun 2006 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah.
- _____,(4). PP No. 28 tahun 1999 tentang Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank. (LNRI TAHUN 1999 No: 61; TLNRI No : 3840).
- _____,(5). PP No. 33 tahun 2005 tentang Tata Cara Privatisasi Perusahaan Perseroan (Persero), LNRI tahun 2005 No. 79, TLNRI No.4528.
- _____,(6). Surat Edaran Bank Indonesia No. 21/8/BPPP perihal Penunjukkan Bank Pembangunan Daerah, Bank Umum Swasta Nasional, dan Bank Umum Swasta Nasional dan Bank Umum Koperasi Menjadi Bank Devisa Bank Indonesia tanggal 27 Oktober 1988
- _____,(7). Undang-Undang No. 19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, (LNRI Tahun 2003 No.70, TLNRI 4297).
- _____,(8). Undang-Undang No. 23 tahun 1999 (LNRI Tahun 1999 No.66 TLNRI No 3843) sebagaimana diubah dengan UU No. 3 tahun 2004 tentang Bank Indonesia.(LNRI Tahun 2004 No.7 ; TLNRI No. 4567).
- _____,(9). Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia No. 10 Tahun 1998 tentang Perbankan.
- _____,(10). Undang-Undang No. 7 Tahun 1994 tentang Pengesahan Agreement Establishing The WTO (Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia), Lembaran Negara 1995/57, Tambahan Lembaran Negara No. 3564.

- _____,(11). Undang-Undang No.40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.
- _____,(12). Undang-Undang No. 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, (LNRI Tahun 1999 No. 33; TLNRI No.3817)
- Saleng, Abrar. *Hukum Pertambangan*, Yogyakarta: UII Press, 2007.
- Samosir, Agunan P. “Analisa Kinerja Bank Mandiri Setelah Merger dan Sebagai Bank Rekapitalisasi”, *Kajian Ekonomi dan Keuangan*, Vol 7 no 1 Maret 2003.
- Simanjuntak, Cornelius. “Mengkaji Aspek Hukum Holding Company” , *Bisnis Indonesia*, 31 Desember 2003.
- Sitompul, Zulkarnain. “Pembatasan Kepemilikan Bank:Gagasan Untuk Memperkuat Sistem Perbankan”, *Jurnal Hukum Bisnis*, No. 6 Volume 22 tahun 2003
- Sitompul, Zulkarnain. *Problematika Perbankan*, Bandung: Books Terrace & Library, 2005.
- Smith, Roy C. and Ingo Walter. *Global Banking*. New York: Oxford University Press, 2003.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada,1985.
- Srinivas, P.S. and Djauhari Sitorus, “State-Owned Banks in Indonesia” , dalam Gerald Caprio, et. al (ed), *The Future of State-Owned Financial Institutions*, Washington: The Brooking Institution, 2004.
- Sugiarto, Agus. ”Arsitektur Perbankan Indonesia, Suatu Kebutuhan dan Tantangan Perbankan Kedepan”, *Kompas*, 5 Juli 2003
- The Banker, Top 1000 World Banks, July 2007
- Wijaya, Krisna. ”Analisis Krisis Perbankan Nasional”, *Kompas*, 2000.
- Yustika, Ahmad Erani. “Kebijakan Kepemilikan Tunggal”, *Kompas*, 24 Juli 2006.